

BEZDOMNOŚĆ ZWIERZĄT W POLSCE

Ogólnopolski raport z realizacji gminnych programów opieki
nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt

Katarzyna Kuling
Joanna Studzińska
Agnieszka Olszak

sPrawa
Bezdomnych
Zwierząt



stowarzyszenie
troskliwe oko

Katarzyna Kuling

Joanna Studzińska

Agnieszka Olszak

BEZDOMNOŚĆ ZWIERZĄT W POLSCE

Ogólnopolski raport z realizacji gminnych programów opieki
nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt

Stowarzyszenie Stukot
Stowarzyszenie Troskliwe Oko
sPrawa Bezdomnych Zwierząt
Bydgoszcz, 2025

**sPrawa
Bezdomnych
Zwierząt**



stowarzyszenie
troskliwe oko

Bezdomność zwierząt w Polsce
Ogólnopolski raport z realizacji gminnych programów opieki
nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt
copyright by © Stowarzyszenie Stukot, Stowarzyszenia Troskliwe Oko

Wszystkie prawa zastrzeżone. All rights reserved
Wydanie I, Bydgoszcz 2025
ISBN 978-83-978537-0-6

Redakcja: Katarzyna Kuling, Joanna Studzińska, Agnieszka Olszak
Projekt okładki: Małgorzata Kośnik
Autorka zdjęcia na okładce: Małgorzata Kośnik
Skład: Marta Paradowska, Małgorzata Kośnik
Konwersja elektroniczna: Małgorzata Kośnik

Wszelkie prawa zastrzeżone. Żadna część niniejszej publikacji
nie może być reprodukowana w jakiegokolwiek formie i w jakikolwiek sposób
bez pisemnej zgody wydawcy.

www.sPrawaBezdomnychZwierzat.pl

Abstrakt

Raport przedstawia analizę oraz ocenę realizacji przez polskie gminy programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, uchwalanych corocznie na podstawie przepisów ustawy o ochronie zwierząt. Bada skuteczność działań podejmowanych w celu ograniczania zjawiska bezdomności oraz weryfikuje jakość nadzoru nad wykonywaniem przez gminy obowiązków w tym zakresie.

Celem badań była identyfikacja przyczyn i barier utrudniających skuteczne wykonywanie zadań oraz wskazanie, dlaczego obowiązujące przepisy nie zapewniają zwierzętom bezdomnym właściwej ochrony i nie sprzyjają przeciwdziałaniu bezdomności. Raport zawiera również propozycje rozwiązań oraz postulaty zmian legislacyjnych, mających służyć poprawie sytuacji zwierząt bezdomnych i usprawnieniu modelu walki ze zjawiskiem bezdomności zwierząt, z uwzględnieniem perspektyw i możliwości jednostek samorządowych.

Analizę oparto na danych pozyskanych w trybie dostępu do informacji publicznej od wszystkich 2477 gmin Polski, dotyczących realizacji zadań objętych programami w 2022 roku. Opracowanie ukazuje również punkt widzenia zarówno samych gmin, jak i podmiotów współpracujących z nimi w zakresie opieki nad bezdomnymi zwierzętami – schronisk dla zwierząt, zakładów weterynaryjnych, organizacji społecznych i społecznych opiekunów zwierząt. W toku prac pozyskano również informacje od Głównego Lekarza Weterynarii, a uzyskane wyniki i wnioski porównano z przedstawionymi w raporcie Najwyższej Izby Kontroli z 2024 roku.

W badaniu wykazano istotne zaniedbania gmin w planowaniu, realizacji i monitorowaniu działań skutecznie zapobiegających bezdomności zwierząt. Nieprawidłowo sprawowana i rażąco niedofinansowana jest opieka nad kotami, co dodatkowo utrudnia aktualne brzmienie i niejednoznaczność przepisów dotyczących kotów. W niektórych regionach kraju występują problemy z niedoborem i przepełnieniem schronisk dla zwierząt, brakiem miejsc opieki dla kotów oraz dostępem do opieki weterynaryjnej, zwłaszcza całodobowej. Finansowanie programów nie pokrywa rzeczywistych potrzeb i charakteryzuje się znacznymi dysproporcjami w wysokości środków dedykowanych poszczególnym zadaniom. Blisko 90% środków wydatkowane jest na odławianie i opiekę nad zwierzętami (w zdecydowanej większości psami) w schroniskach, a tylko niewielki odsetek na opiekę nad kotami oraz działania o największym potencjale ograniczania problemu bezdomności zwierząt, jak kastracja, elektroniczne znakowanie i edukacja. Brakuje spójnego systemu gromadzenia danych oraz skutecznych narzędzi formalnych i prawnych obligujących gminy do rzetelnego wykonywania ustawowych obowiązków, co skutkuje dowolnością ich realizacji, często na granicy zaniechania. Dostrzeżono również istotny, systemowy problem braku odpowiedzialności właścicieli zwierząt za ucieczki, porzucenia, brak oznakowania i kontrolę płodności swoich podopiecznych, wynikający z niedostatecznego uregulowania w przepisach prawa ich obowiązków.

Największym wyzwaniem jest obecnie skuteczny nadzór i kontrola nad faktyczną realizacją przez gminy zadań z zakresu opieki nad zwierzętami i zapobiegania ich bezdomności oraz nad obowiązkowym znakowaniem, kastracją i adopcją zwierząt w schroniskach. Kluczowe jest zdecydowane zwiększenie, uregulowanie oraz egzekwowanie obowiązków właścicieli wobec ich zwierząt. Systemowy problem niedoboru schronisk dla zwierząt oraz braku miejsc dla kotów, wobec nadmiaru zwierząt wymagających objęcia opieką, wymaga wprowadzenia obowiązku elektronicznego znakowania wszystkich psów i kotów (wraz z utworzeniem centralnej bazy danych), regulacji ograniczających ich niekontrolowane rozmnażanie, obligatoryjnych działań edukacyjnych, a także powstawania lokalnych schronisk oraz miejsc opieki dla kotów, wraz z tworzeniem źródeł ich finansowania. Niektóre kwestie, jak np. status kotów i zakres opieki nad nimi, miejsca tymczasowego przetrzymywania zwierząt przez gminy, odpowiedzialność za opiekę nad zwierzętami dzikimi czy problem tzw. bezdomności czasowej, wymagają pilnego uregulowania w przepisach prawa. W porozumieniu z organami Inspekcji Weterynaryjnej oraz samorządem lekarsko-weterynaryjnym, zapewnić należy lokalną dostępność całodobowych usług weterynaryjnych. Istotne dla skutecznej realizacji zadań jest również wzmocnienie i poprawa jakości współpracy gmin z organizacjami społecznymi.

Spis treści

I. Wprowadzenie	9
I.1. O projekcie sPrawa Bezdomnych Zwierząt	9
I.2. Cel raportu	12
I.3. Aktualny stan prawny	12
I.4. Wykaz użytych skrótów i pojęć	18
I.5. Zakres przedmiotowy i podmiotowy raportu	18
I.6. Metodyka pracy	19
II. Część opisowa raportu – wyniki monitoringu oraz omówienie zidentyfikowanych problemów	21
II.1. Uchwalanie i wykonywanie programu – art. 11a ust. 1 u.o.z.	21
II.1.1. Problemy z uchwalaniem programów	21
II.1.2. Brak nadzoru i kontroli nad faktyczną realizacją programów	22
II.1.3. Uchwalanie i wykonywanie programów – podsumowanie	24
II.2. Zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt – art. 11a ust. 2 pkt 1 u.o.z.	25
II.2.1. Dostępność schronisk dla zwierząt	25
II.2.2. Koszty utrzymywania zwierząt w schroniskach	31
II.2.3. Odległość schronisk od gmin	33
II.2.4. Kontrola losu zwierząt przekazywanych do schronisk i warunków ich utrzymywania	33
II.2.5. Obowiązkowe znakowanie zwierząt w schroniskach	36
II.2.6. Bezdomność kotów i innych zwierząt domowych	37
II.2.7. Problem bezdomności czasowej	44
II.2.8. Zapewnienie zwierzętom miejsca w schronisku – trudności wskazywane przez gminy	45
II.2.9. Zapewnienie zwierzętom miejsca w schronisku – podsumowanie	47
II.3. Opieka nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie – art. 11a ust. 2 pkt 2 u.o.z.	49
II.3.1. Definicja opieki	49
II.3.2. Dokarmianie kotów wolno żyjących – realizacja i koszty	51
II.3.3. Powierzenie realizacji dokarmiania kotów wolno żyjących innym podmiotom	54
II.3.4. Rejestry miejsc bytowania i dokarmiania kotów wolno żyjących oraz społecznych opiekunów kotów	56
II.3.5. Opieka weterynaryjna nad wolno żyjącymi kotami	59
II.3.6. Kastracja lub sterylizacja wolno żyjących kotów	61
II.3.7. Znakowanie elektroniczne wolno żyjących kotów	64
II.3.8. Profilaktyka zdrowotna wolno żyjących kotów	65
II.3.9. Zapewnienie schronienia dla wolno żyjących kotów	67
II.3.10. Odławianie, transport i opieka nad wolno żyjącymi kotami na czas ich leczenia/po zabiegach	70
II.3.11. Działania informacyjne dotyczące opieki nad kotami	75
II.3.12. Współpraca gmin ze społecznymi opiekunami kotów	75
II.3.13. Współpraca gmin z organizacjami społecznymi w zakresie opieki nad kotami	81
II.3.14. Inne działania gmin w ramach opieki nad kotami	81
II.3.15. Opieka nad wolno żyjącymi kotami – trudności wskazywane przez gminy	82
II.3.16. Opieka nad wolno żyjącymi kotami – podsumowanie	82
II.4. Odławianie bezdomnych zwierząt – art. 11a ust. 2 pkt 3 u.o.z.	87
II.4.1. Podmiot odławiający zwierzęta	87
II.4.2. Koszty odławiania zwierząt	88
II.4.3. Miejsce tymczasowego przetrzymywania odłowionych zwierząt	88
II.4.4. Weryfikacja oznakowania po odłowieniu oraz poszukiwanie dotychczasowych właścicieli zwierząt	90
II.4.5. Zgłoszenia dotyczące bezdomnych zwierząt	91
II.4.6. Odławianie bezdomnych zwierząt – trudności wskazywane przez gminy	92

II.4.7. Odławianie bezdomnych zwierząt – podsumowanie	94
II.5. Obligatoryjna sterylizacja albo kastracja zwierząt w schroniskach dla zwierząt – art. 11a ust. 2 pkt 4 u.o.z.	96
II.5.1. Istota kastracji/sterylizacji	96
II.5.2. Umowa pomiędzy gminą a schroniskiem.....	97
II.5.3. Termin kastracji lub sterylizacji zwierząt przyjmowanych do schroniska	97
II.5.4. Faktyczna realizacja zadania przez schroniska oraz nadzór organów	97
II.5.5. Finansowanie zadania	100
II.5.6. Sterylizacja/kastracja zwierząt w schroniskach – trudności wskazywane przez gminy.....	101
II.5.7. Sterylizacja/kastracja zwierząt w schroniskach – podsumowanie	101
II.6. Poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt – art. 11a ust. 2 pkt 5 u.o.z.	103
II.6.1. Realizacja zadania przez gminy i schroniska	103
II.6.2. Finansowanie zadania	106
II.6.3. Kontrola skuteczności działań	107
II.6.4. Poszukiwanie właścicieli dla zwierząt – trudności wskazywane przez gminy	107
II.6.5. Poszukiwanie właścicieli dla zwierząt – podsumowanie	108
II.7. Usypianie ślepych miotów – art. 11a ust. 2 pkt 6 u.o.z.	109
II.7.1. Istota zagadnienia usypiania ślepych miotów	109
II.7.2. Realizacja zadania	110
II.7.3. Koszty realizacji zadania.....	111
II.7.4. Postępowanie z samicą-matką usypianego miotu	112
II.7.5. Usypianie ślepych miotów – trudności wskazywane przez gminy	112
II.7.6. Usypianie ślepych miotów – podsumowanie	113
II.8. Wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich – art. 11a ust. 2 pkt 7 u.o.z.	114
II.8.1. Zakres zadania.....	114
II.8.2. Realizacja zadania.....	115
II.8.3. Koszty opieki nad zwierzętami gospodarskimi	116
II.8.4. Zapewnienie miejsca dla zwierząt gospodarskich – trudności wskazywane przez gminy	117
II.8.5. Zapewnienie miejsca dla zwierząt gospodarskich – podsumowanie	118
II.9. Zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt – art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z.	119
II.9.1. Problem z interpretacją przepisu a realizacja zadania przez gminy	119
II.9.2. Opieka nad zwierzętami poszkodowanymi w wypadkach innych niż drogowe	121
II.9.3. Koszty całodobowej opieki weterynaryjnej	121
II.9.4. Dostępność całodobowych usług weterynaryjnych.....	122
II.9.5. Współpraca gmin z ośrodkami rehabilitacji zwierząt wolno żyjących (dzikich).....	123
II.9.6. Obowiązek informacyjny	123
II.9.7. Całodobowa opieka weterynaryjna – trudności wskazywane przez gminy.....	124
II.9.8. Całodobowa opieka weterynaryjna – podsumowanie	125
II.10. Plan znakowania zwierząt w gminie – art. 11a ust. 3 u.o.z.	127
II.10.1. Znaczenie elektronicznego znakowania	127
II.10.2. Realizacja zadania i koszty	127
II.10.3. Plan znakowania zwierząt – trudności wskazywane przez gminy.....	129
II.10.4. Plan znakowania zwierząt – podsumowanie.....	130
II.11. Plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają – art. 11a ust. 3a u.o.z.	131
II.11.1. Istota kastracji/sterylizacji	131
II.11.2. Realizacja zadania i koszty	132

II.11.3. Plan kastracji/sterylizacji – trudności wskazywane przez gminy	133
II.11.4. Plan sterylizacji/kastracji – podsumowanie	134
II.12. Wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację programu oraz sposobu wydatkowania tych środków – art. 11a ust. 5 u.o.z.	136
II.12.1. Koszty realizacji programów i rozdysponowanie środków	136
II.12.2. Finansowanie programów gminnych w ocenie pozostałych podmiotów	140
II.12.3. Nadzór nad finansowaniem programów	145
II.12.4. Podział środków finansowych na poszczególne zadania	147
II.12.5. Finansowanie programów – trudności wskazywane przez gminy	148
II.12.6. Finansowanie programów – podsumowanie	148
II.13. Opiniowanie projektów programów – art. 11a ust. 7 i 8 u.o.z. oraz współpraca z innymi podmiotami ..	150
II.13.1. Przekazywanie projektu programu do zaopiniowania	150
II.13.2. Współpraca gmin z organizacjami społecznymi	154
II.13.3. Współpraca gmin ze społecznymi opiekunami zwierząt	157
II.13.4. Współpraca gmin z domami tymczasowymi dla zwierząt	160
II.13.5. Współpraca gmin ze schroniskami dla zwierząt	160
II.13.6. Współpraca gmin z zakładami weterynaryjnymi	162
II.13.7. Opiniowanie i współpraca – trudności wskazywane przez gminy	163
II.13.8. Opiniowanie i współpraca – podsumowanie:	163
II.14. Działania informacyjne, edukacyjne i inne działania dotyczące programu	165
II.14.1. Podstawa pozostałych działań	165
II.14.2. Informacyjna rola programu	165
II.14.3. Działania edukacyjne na rzecz promowania właściwych postaw wobec zwierząt oraz zapobiegania ich bezdomności	171
II.14.4. Inne działania na rzecz opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt ...	174
II.14.5. Działania informacyjne, edukacyjne i inne – trudności wskazywane przez gminy	175
II.14.6. Działania informacyjne, edukacyjne i inne – podsumowanie:	176
II.15. Problematyka bezdomności zwierząt – punkt widzenia gmin oraz pozostałych realizatorów programów	178
II.15.1. Pytanie 1. Co Państwa zdaniem wymaga zmiany w programach lub ogółem w przepisach prawa dotyczących opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt?	178
II.15.1.1. Odpowiedzi gmin	178
II.15.1.2. Odpowiedzi społecznych opiekunów zwierząt	181
II.15.1.3. Odpowiedzi organizacji społecznych	182
II.15.1.4. Odpowiedzi schronisk dla zwierząt	183
II.15.1.5. Odpowiedzi zakładów weterynaryjnych	184
II.15.2. Pytanie 2. Jakie działania uważają Państwo za skuteczne i potrzebne w aspekcie zapobiegania bezdomności zwierząt?	184
II.15.2.1. Odpowiedzi gmin	184
II.15.2.2. Odpowiedzi społecznych opiekunów zwierząt	184
II.15.2.3. Odpowiedzi organizacji społecznych	185
II.15.2.4. Odpowiedzi schronisk dla zwierząt	185
II.15.2.5. Odpowiedzi zakładów weterynaryjnych	185
II.15.3. Pytanie 3. Jakie działania uważają Państwo za skuteczne i potrzebne w aspekcie prawidłowej opieki nad zwierzętami bezdomnymi?	185
II.15.3.1. Odpowiedzi gmin	185
II.15.3.2. Odpowiedzi społecznych opiekunów zwierząt	186
II.15.3.3. Odpowiedzi organizacji społecznych	187
II.15.3.4. Odpowiedzi schronisk dla zwierząt	187

II.15.3.5. Odpowiedzi zakładów weterynaryjnych	188
II.15.4. Pytanie 4. Jakie działania uważają Państwo za skuteczne i potrzebne w aspekcie egzekwowania od właścicieli prawidłowej opieki nad zwierzętami stanowiącymi ich własność?	188
II.15.4.1. Odpowiedzi gmin	188
II.15.4.2. Odpowiedzi społecznych opiekunów zwierząt	189
II.15.4.3. Odpowiedzi organizacji społecznych	189
II.15.4.4. Odpowiedzi schronisk dla zwierząt	189
II.15.4.5. Odpowiedzi zakładów weterynaryjnych	190
II.15.5. Wybrane dodatkowe uwagi realizatorów programów związane z ankietami i tematyką, którą obejmowały	190
II.15.5.1. Dodatkowe uwagi gmin	190
II.15.5.2. Dodatkowe uwagi społecznych opiekunów zwierząt	193
II.15.5.3. Dodatkowe uwagi organizacji społecznych	194
II.15.5.4. Dodatkowe uwagi schronisk dla zwierząt	194
II.15.5.5. Dodatkowe uwagi zakładów weterynaryjnych	195
II.15.6. Podsumowanie odpowiedzi – punktów widzenia gmin oraz pozostałych realizatorów programów na problematykę bezdomności zwierząt	195
III. Synteza wyników i zidentyfikowanych problemów w obszarze opieki nad zwierzętami i zapobiegania ich bezdomności. Kierunki i propozycje zmian	199
III.1. Uchwalanie programów i nadzór nad ich realizacją	199
III.1.1. Zwiększenie nadzoru nad faktyczną realizacją programów	199
III.1.2. Termin uchwalania i okres obowiązywania programów	200
III.2. Schroniska dla zwierząt	201
III.2.1. Dostępność schronisk dla zwierząt	201
III.2.2. Miejsce dla kotów i innych gatunków zwierząt domowych	202
III.2.3. Kontrola schronisk dla zwierząt	203
III.2.4. Bezdomność czasowa	204
III.2.5. Koszty ponoszone przez gminy na zapewnianie zwierzętom miejsc w schroniskach	204
III.3. Opieka nad tzw. wolno żyjącymi kotami	205
III.3.1. Problemатyczne określenie „wolno żyjących kotów”	205
III.3.2. Brak miejsc opieki dla kotów	205
III.3.3. Brak nadzoru i kontroli nad realizacją opieki nad kotami przez gminy	206
III.3.4. Problemy powodowane przez niesprecyzowany zakres opieki nad kotami	206
III.3.5. Działania informacyjne i edukacyjne na rzecz kotów	208
III.3.6. Współpraca gmin ze społecznymi opiekunami kotów oraz organizacjami społecznymi	209
III.3.7. Opieka nad kotami – trudności wskazywane przez gminy	209
III.3.8. Propozycje rozwiązań legislacyjnych dotyczących opieki nad kotami	210
III.4. Odławianie zwierząt	212
III.4.1. Koszty i odpowiedzialność	212
III.4.2. Obsługa zgłoszeń	213
III.4.3. Podmiot odławiający	213
III.4.4. Miejsce tymczasowego przetrzymywania zwierząt	213
III.4.5. Weryfikacja oznakowania i próby odnalezienia właściciela zwierzęcia	214
III.4.6. Odławianie kotów	214
III.4.7. Rozporządzenie dotyczące odławiania	215
III.5. Obligatoryjna kastracja albo sterylizacja zwierząt w schroniskach	215
III.5.1. Nadzór nad realizacją obowiązku	215
III.5.2. Odpowiedzialność właścicieli za kontrolę płodności zwierząt	216

III.6. Poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt.....	217
III.6.1. Niezadowalające efekty realizacji zadania	217
III.6.2. Problemy związane z nadmiarem zwierząt oczekujących na adopcję	217
III.7. Usypianie ślepych miotów	218
II.8. Opieka nad zwierzętami gospodarskimi w gospodarstwie rolnym.....	219
III.9. Całodobowa opieka weterynaryjna w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.....	219
III.9.1. Grupy zwierząt objęte zadaniem i podział kompetencji pomiędzy organami	219
III.9.2. Wypadki i zdarzenia inne niż drogowe	220
III.9.3. Problemy z całodobowym świadczeniem usług i obsługą zgłoszeń.....	220
III.9.4. Odpowiedzialność właścicieli zwierząt.....	221
III.10. Znakowanie zwierząt w gminie.....	222
III.11. Sterylizacja/kastracja zwierząt w gminie	223
II.12. Finansowanie programów.....	223
III.13. Opiniowanie projektów programów oraz współpraca gmin z innymi podmiotami	224
III.13.1. Opiniowanie projektów programów.....	224
III.13.2. Współpraca gmin z organizacjami społecznymi, domami tymczasowymi dla zwierząt i społecznymi opiekunami zwierząt	226
III.14. Działania informacyjne, edukacyjne i inne związane z programem	226
III.14.1. Rola informacyjna programów.....	226
III.14.2. Działania edukacyjne	227
III.15. Problematyka bezdomności zwierząt – punkt widzenia gmin i pozostałych realizatorów programów ..	227
Bibliografia	231

I. Wprowadzenie

I.1. O projekcie sPrawa Bezdomnych Zwierząt

Projekt sPrawa Bezdomnych Zwierząt powstał przy współpracy dwóch organizacji społecznych działających w obszarze ochrony zwierząt i zapobiegania ich bezdomności – Stowarzyszenia Stukot i Stowarzyszenia Troskliwe Oko. Reprezentują one różne części kraju, a ich członkowie i wolontariusze od lat angażują się w pracę na rzecz poprawy losu zwierząt wykonywaną na różnych polach – począwszy od pracy w terenie, poprzez działania edukacyjne, szkoleniowe, organizację wydarzeń, skończywszy na pracy systemowej, której celem jest współkształtowanie – na bazie bogatej praktyki – regulacji dotyczących zwierząt, zarówno na poziomie samorządowym, jak i krajowym.

Więcej na:

www: <https://sprawabezdomnychzwierzat.pl/>

Facebook: <https://www.facebook.com/sprawabezdomnychzwierzat>

X: <https://x.com/sPrawaZwierzat>

Stowarzyszenie Stukot z siedzibą w Bydgoszczy powstało w 2019 roku jako stowarzyszenie zwykłe, aby poprzez pracę systemową polepszać życie zwierząt i zapobiegać ich bezdomności. Od tego czasu współpracuje z jednostkami samorządu terytorialnego w całej Polsce w zakresie współtworzenia, opiniowania i realizacji programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Jest współrealizatorem programu dla Miasta Bydgoszczy w zakresie opieki nad kotami. Ponadto zaangażowane jest w lokalną pomoc kotom bezdomnym i wolno żyjącym, polegającą na ich kastracji, leczeniu, adopcji oraz udzielaniu tymczasowego schronienia. Obecnie pod stałą opieką stowarzyszenia przebywa około 80 kotów. Stowarzyszenie prowadzi przytulisko dla kotów w centrum miasta, popularnie nazywane „kociarnią”, które chętnie odwiedzają bydgoszczanie, a także kilkanaście domów tymczasowych dla kotów. Dzięki działaniom stowarzyszenia w 2024 roku dom znalazło ponad 70 kotów, a ponad 270 – zarówno bezdomnych, jak i wolno żyjących – zostało objętych pomocą weterynaryjną. Wolontariusze współpracują również z karmicielami kotów wolno żyjących, zaopatrując ich w karmę, a także pomagają w rozwiązywaniu konfliktów sąsiedzkich związanych z opieką nad kotami. Aktualnie stowarzyszenie liczy ponad 20 czynnie zaangażowanych w charytatywną pracę wolontariuszy. Jednym z najważniejszych aspektów działalności stowarzyszenia na rzecz ograniczenia bezdomności kotów jest ich kastracja. W 2024 roku wolontariusze stowarzyszenia odłowili i przetransportowali na zabieg kastracji prawie 500 kotów. Zabiegi są finansowane ze środków pochodzących z budżetu Miasta Bydgoszczy (program), budżetu obywatelskiego, a przede wszystkim ze środków własnych stowarzyszenia (darowizny, 1,5% podatku). W 2023 roku stowarzyszenie przekształciło się w rejestrowe oraz uzyskało status organizacji pożytku publicznego. Stukot działa również bardzo aktywnie w sferze edukacji. Oprócz regularnych spotkań w szkołach i przedszkolach zorganizował i współfinansował akcję edukacyjno-informacyjną w środkach transportu miejskiego w Bydgoszczy. Prowadzi praktyki i szkolny wolontariat – dla uczniów technikum weterynaryjnego i studentów Politechniki Bydgoskiej. Jest organizatorem różnych eventów. Za przykład może posłużyć trzydniowy festiwal pn. „Koci Fest”, zrealizowany pod patronatem Prezydenta Miasta Bydgoszczy, w ramach którego odbywały się koncerty, wystawy, wykłady, warsztaty i imprezy dla sympatyków kotów i nie tylko. Od trzech lat organizowana jest także impreza Kocie Party, pokazująca, że zwierzętom można pomagać także przez zabawę. Inne wydarzenia to np. aukcja charytatywna, koncert kolęd, spotkania takie jak „Kot w literaturze”, „Żałoba po zwierzęciu”, świąteczny kiermasz czy spotkania z seniorami. W celu łatwiejszej ich organizacji i nawiązywania kontaktów z miłośnikami zwierząt, w listopadzie 2024 roku stowarzyszenie otworzyło lokal w centrum Bydgoszczy. Stukot prowadzi popularną stronę internetową www.stukot.org.pl, zdobywającą coraz większe zasięgi dzięki Kociemu Poradnikowi – rzetelnej wiedzy przekazywanej w artykułach na temat zdrowia, behawioru i opieki nad kotami. Przedstawiciele stowarzyszenia wielokrotnie występowali w bydgoskich rozgłoszeniach radiowych, w telewizji lokalnej, w prasie lokalnej i ogólnopolskiej, wypowiadając się na tematy związane z bezdomnością zwierząt czy prawidłową i skuteczną opieką nad kotami. Stukot był również

współorganizatorem III Kongresu Praw Zwierząt, który odbył się 22 września 2023 roku w Warszawie, gromadząc przedstawicielki i przedstawicieli wielu organizacji prozwierzęcych, samorządów, środowiska weterynaryjnego oraz polityków aktywnie zaangażowanych w walkę o prawa zwierząt.

Więcej na:

www: <https://stukot.org.pl/>

Facebook: <https://www.facebook.com/StowarzyszenieStukot/>

Instagram: https://www.instagram.com/stowarzyszenie_stukot/

TikTok: <https://www.tiktok.com/@stowarzyszenie.stukot>

Stowarzyszenie Troskliwe Oko z siedzibą w Bychowie jest małą organizacją zrzeszającą ludzi o wielkich sercach. Misja stowarzyszenia opiera się nie tylko na pracy w kierunku zmian systemowych w ramach projektu sPrawa Bezdomnych Zwierząt, ale również na lokalnej pomocy potrzebującym zwierzętom. Od 2022 roku stowarzyszenie pomaga kotom bezdomnym i wolno żyjącym, głównie na terenach wiejskich Dolnego Śląska. Zajmuje się ich leczeniem, rehabilitacją, odławianiem na kastrację. Z uwagi na powszechny niedostatek wiedzy na temat potrzeb tych zwierząt, stara się również edukować lokalną społeczność i zwracać uwagę ludzi na problemy kotów. Troskliwe Oko to nie tylko pomoc kotom, ale również jeżom, ptakom oraz innym dzikim zwierzętom w potrzebie. Wymagające dalszej pomocy zwierzęta stowarzyszenie przekazuje do zaprzyjaźnionych ośrodków rehabilitacji dzikich zwierząt. Jest również autorem Mapy jeży, powstałej w celu monitorowania jeży w Polsce. Troskliwe Oko propaguje wiedzę na temat gatunków jeży żyjących w Polsce oraz aktywnie przeciwdziała kolizjom drogowym na szlakach migracyjnych, poprzez m.in. apele do samorządów i zarządców dróg o ustawianie znaków „Uwaga jeże!”, edukację oraz wspieranie lokalnych aktywistów w innych rejonach Polski.

Więcej na:

Facebook: <https://www.facebook.com/troskliweoko>

O autorkach

Katarzyna Kuling

Mgr inż. ochrony środowiska ze specjalnością ochrona środowiska przyrodniczego, absolwentka Wydziału Hodowli i Biologii Zwierząt Uniwersytetu Technologiczno-Przyrodniczego w Bydgoszczy (obecnie Politechnika Bydgoska). Zawodowo pracuje jako urzędniczka administracji samorządowej w obszarze ochrony przyrody, wcześniej administracji rządowej. Swoją przygodę z tematyką ochrony zwierząt rozpoczęła 25 lat temu od wolontariatu w schronisku dla bezdomnych zwierząt. Uczestniczyła w programie szkolenia psów schroniskowych, swoją wiedzę pogłębiała również biorąc udział w licznych szkoleniach, konferencjach i seminariach z zakresu zwierzęcego behawioru, prawnej ochrony zwierząt oraz ochrony przyrody. Dostrzegając, że ogromne wysiłki wkładane na co dzień przez wiele organizacji i osób prywatnych w opiekę nad potrzebującymi zwierzętami nie są w stanie zmniejszyć w sposób wystarczający skali ich bezdomności, aktywność swą przekierowała na pracę systemową, rozpoczynając od działań edukacyjnych i informacyjnych, a także opiniowania gminnych programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, nie przestając jednocześnie realizować działań w terenie – jako społeczna opiekunka wiejskich kotów i wolontariuszka organizacji społecznych.

Joanna Studzińska

Działaczka prozwierzęca, założycielka Stowarzyszenia Stukot w Bydgoszczy. Z wykształcenia mgr ekonomii, zatrudniona jako Key Account Manager w międzynarodowej firmie. Absolwentka interdyscyplinarnych studiów podyplomowych Prawa zwierząt na SWPS w Warszawie oraz studiów podyplomowych Psychologia zwierząt towarzyszących na Politechnice Bydgoskiej. Promotorka pracy systemowej na rzecz zwierząt, zaangażowana we współpracę z władzami samorządowymi w celu poprawy życia zwierząt i zapobiegania ich bezdomności. Prelegentka na ogólnopolskich konferencjach i kongresach związanych z prawami zwierząt. Doświadczenie w dziedzinie ochrony zwierząt zdobywała od 2008 roku jako wolontariuszka w schronisku dla zwierząt, gdzie uczestniczyła w programie szkolenia

psów schroniskowych, a także w szeregach różnych organizacji społecznych zajmujących się pomocą zwierzętom, m.in. BKPZ Animals, Otwarte Klatki, Powszechna Sterylizacja i Koteria (wsparcie graficzne), a obecnie Stukot. Od kilku lat prowadzi dom tymczasowy dla kotów, dzięki któremu ponad 80 kotów znalazło dom.

Agnieszka Olszak

Współzałożycielka i obecna przedstawicielka Stowarzyszenia Troskliwe Oko. Z wykształcenia mgr sztuki. Od 2003 roku prowadzi blog Hodowla Słów (Całkiem Nudne Życie) oraz podcast o tej samej nazwie, edukując o prawach i życiu różnych gatunków zwierząt. W latach 2016-2018 pełniła rolę opiekunki społecznej kotów wolno żyjących w Gdańsku. Od 2018 roku działa w organizacji Otwarte Klatki, początkowo jako fundraiserka, a obecnie jako Project Managerka w zespole IT w Anima International – międzynarodowej organizacji walczącej o poprawę losu zwierząt hodowlanych. Anima International specjalizuje się w dzieleniu się wiedzą i umiejętnościami w celu budowania silniejszego ruchu prozwierzęcego, prowadzeniu dochodzeń, kampanii korporacyjnych oraz działań prawnych na rzecz zwierząt. Jest uczestniczką międzynarodowych konferencji Care, poświęconych prawom zwierząt w Europie. Przez lata zdobywała doświadczenie i pogłębiała wiedzę na temat potrzeb różnych gatunków zwierząt oraz skutecznych działań na rzecz ich ochrony, opartych na filozofii efektywnego altruizmu. Prywatnie fotografka dzikiej przyrody w Dolinie Baryczy, pasjonującą się zarówno dużymi zwierzętami, jak i światem makro. Prywatnie opiekuje się 9 kotami, 4 psami, 5 królikami i jednym żółwiem.

Podziękowania za współpracę

Niniejszym pragniemy serdecznie podziękować za współtworzenie tej obszernej publikacji – pomoc w gromadzeniu i przetwarzaniu ogromnej ilości danych, obróbkę graficzną i każdy inny rodzaj wkładu pracy i zaangażowania – wszystkim Wolontariuszom i Przyjaciółom Stowarzyszeń Stukot i Troskliwe Oko, a w szczególności: Jolancie Buczkowskiej, Annie Cichej, Monice Dąbrowskiej, Magdalenie Frelichowskiej, Marcie Jędrzejewskiej, Małgorzacie Kośnik, Joannie Kot, Annie Laskowskiej-Solarz, Marcie Paradowskiej, Maciejowi Połońskiemu, Marcie Pragłowskiej-Pyrc, Grażynie Sendeckiej, Lucynie Tomickiej, † Piotrowi Włodarkowi i Weronice Włodek.

Jednocześnie wyrażamy ogromną wdzięczność dla wszystkich tych pracowników gmin, którzy, pomimo natłoku innych codziennych obowiązków, udzielili skrupulatnej odpowiedzi na obszerne wnioski, co pozwoliło na zebranie i opracowanie danych przedstawionych w niniejszym raporcie, a przede wszystkim tym, którzy odpowiedzieli na pytania dodatkowe, nieobjęte wnioskiem i przekazali cenne uwagi, dzięki czemu możliwe było ukazanie punktu widzenia samorządów na tę trudną problematykę, jaką jest opieka nad zwierzętami oraz zapobieganie ich bezdomności. Dziękujemy również wszystkim społecznym opiekunom zwierząt, którzy podzielili się swoimi, niejednokrotnie trudnymi doświadczeniami, oraz tym nielicznym organizacjom społecznym, schroniskom i zakładom weterynaryjnym, które zdecydowały się wziąć udział w dobrowolnym badaniu i wypełnić kierowaną do nich ankietę. Wszystkie te głosy są dla nas, oraz – mamy nadzieję – również dla Czytelników, bardzo ważne w ocenie realizacji zadań z zakresu opieki nad zwierzętami oraz zapobiegania ich bezdomności, formułowaniu wniosków i współkształtowaniu dobrych praktyk oraz prawa, które przede wszystkim będzie jak najlepiej służyło zwierzętom, ale również ułatwiało pracę wszystkim ludziom, którzy sprawują nad nimi opiekę.

Ogromne podziękowania należą się również naszym darczyńcom za wpłaty, choćby symboliczne, dzięki którym możliwy był wydruk raportu, subskrybentom newslettera, chcącym być na bieżąco z tematami, którymi się zajmujemy oraz sygnatariuszom apelu o wprowadzenie zmian legislacyjnych, którym, podobnie jak nam, nie jest obojętny los zwierząt.

Wspólnie czynimy kroki ku zmianie codzienności zwierząt, a każdy z nich jest bardzo ważny.

Dziękujemy, że jesteście w tym z nami!

Autorki

I.2. Cel raportu

Celem niniejszego raportu jest ocena realizacji przez polskie gminy programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, uchwalanych na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1580), skuteczności działań gmin podejmowanych w celu ograniczania zjawiska bezdomności zwierząt oraz nadzoru nad realizacją tych obowiązków.

Powodem, dla którego zapadła decyzja o potrzebie powstania raportu, były doświadczenia autorek oraz zgromadzone liczne dowody na nienależyte wywiązywanie się przez wiele gmin z nałożonych na nie obowiązków dotyczących opieki nad zwierzętami bezdomnymi, brak rzeczywistego nadzoru nad ich działalnością, niejasność niektórych przepisów, nieskuteczność działań odwoławczych i skargowych oraz rażące dysproporcje pomiędzy nakładami na realizację głównych celów programu, jakimi są opieka nad zwierzętami bezdomnymi wraz z ich odławianiem oraz zapobieganie ich bezdomności, co w konsekwencji nie przyczynia się do zmniejszania skali tego zjawiska. Raport w szerszym ujęciu podejmuje także kwestię najbardziej niedostrzeganej sytuacji i bezdomności kotów. Unaczynając problem zwiększającej się na przestrzeni lat skali bezdomności zwierząt oraz przeciążenia organizacji społecznych i osób prywatnych wyręczających system, jak również samych gmin i schronisk, realizuje ponadto społeczną wolę działań w kierunku zmian w funkcjonującym w Polsce modelu ochrony zwierząt. Wreszcie – stanowi wyraz niezgody na obserwowane nieustanne cierpienie zwierząt.

Na podstawie zgromadzonych danych podjęto próbę dotarcia do źródeł problemów, jak również wskazania, dlaczego przepisy dotyczące ochrony zwierząt w obecnym kształcie nie zapewniają zwierzętom bezdomnym właściwej ochrony oraz nie sprzyjają realnemu przeciwdziałaniu ich bezdomności. W odpowiedzi na zidentyfikowane na podstawie zgromadzonych danych oraz wieloletnich doświadczeń problemy, z uwzględnieniem perspektyw oraz możliwości pozostałych podmiotów uczestniczących w procesie opieki nad bezdomnymi zwierzętami (schronisk, zakładów weterynaryjnych, organizacji społecznych oraz społecznych opiekunów kotów), raport formułuje wnioski oraz przedstawia propozycje i postulaty *de lege ferenda*, mające służyć poprawie sytuacji zwierząt bezdomnych i usprawnieniu modelu walki ze zjawiskiem bezdomności zwierząt, biorąc pod uwagę realną sytuację jednostek samorządowych odpowiedzialnych za realizację tych zadań. Stanowi to główny cel oraz tematykę niniejszego raportu.

I.3. Aktualny stan prawny

Problematyka bezdomności zwierząt, omawiana w niniejszym raporcie, regulowana jest przede wszystkim przepisami następujących aktów prawnych:

- Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1580), zwanej dalej u.o.z.,
- Ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 733), zwanej dalej u.u.c.p.g.,
- Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U. z 1998 r., nr 116, poz. 753), stanowiącego rozporządzenie wykonawcze do u.o.z., zwanego dalej rozporządzeniem dot. wyłapywania zwierząt,
- Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 stycznia 2022 r. w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt (Dz. U. z 2022 r., poz. 175) oraz rozporządzenia zmieniającego z dnia 19 stycznia 2023 r. (Dz. U. z 2023 r., poz. 163), stanowiących rozporządzenia wykonawcze do Ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1075 – dalej u.o.z.z.), zwanego dalej rozporządzeniem schroniskowym. Rozporządzenie z 2022 roku zastąpiło, uznane za uchylone, rozporządzenie z dnia 23 czerwca 2004 r. (Dz. U. z 2004 r., nr 158, poz. 1657).

Z punktu widzenia podejmowanej w niniejszym raporcie problematyki, spośród przepisów ustawy o ochronie zwierząt, najważniejszymi są:

Artykuł 4, zawierający definicje, z których warto przytoczyć:

Art. 4. Ilekroć w ustawie jest mowa o:

- 16) „zwierzętach bezdomnych” - rozumie się przez to zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zagłądały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały*
- 17) „zwierzętach domowych” - rozumie się przez to zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza*
- 18) „zwierzętach gospodarskich” - rozumie się przez to zwierzęta gospodarskie w rozumieniu przepisów o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich*
- 21) „zwierzętach wolno żyjących (dzikich)” - rozumie się przez to zwierzęta nieudomowione żyjące w warunkach niezależnych od człowieka*
- 25) „schronisku dla zwierząt” - rozumie się przez to miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami domowymi spełniające warunki określone w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1075).*

Przepisy Rozdziału 2, dotyczącego zwierząt domowych:

Art. 11.

- 1. Zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wylapywanie należy do zadań własnych gmin.*
- 2. Minister właściwy do spraw administracji publicznej w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, zasady i warunki wylapywania bezdomnych zwierząt.*
- 3. Zabrania się odławiania zwierząt bezdomnych bez zapewnienia im miejsca w schronisku dla zwierząt, chyba że zwierzę stwarza poważne zagrożenie dla ludzi lub innych zwierząt. Odławianie bezdomnych zwierząt odbywa się wyłącznie na podstawie uchwały rady gminy, o której mowa w art. 11a.*
- 4. Organizacje społeczne, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, mogą zapewniać bezdomnym zwierzętom opiekę i w tym celu prowadzić schroniska dla zwierząt, w porozumieniu z właściwymi organami samorządu terytorialnego.*

Art. 11a.

- 1. Rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1, określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.*
- 2. Program, o którym mowa w ust. 1, obejmuje w szczególności:*
 - 1) zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt;*
 - 2) opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie;*
 - 3) odławianie bezdomnych zwierząt;*
 - 4) obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt;*
 - 5) poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt;*
 - 6) usypianie ślepych miotów;*
 - 7) wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich;*
 - 8) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.*
- 3. Program, o którym mowa w ust. 1, może obejmować plan znakowania zwierząt w gminie.*
- 3a. Program, o którym mowa w ust. 1, może obejmować plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają.*
- 4. Realizacja zadań, o których mowa w ust. 2 pkt 3-6, może zostać powierzona podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt.*
- 5. Program, o którym mowa w ust. 1, zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Koszty realizacji programu ponosi gmina.*

6. *Projekt programu, o którym mowa w ust. 1, przygotowuje wójt (burmistrz, prezydent miasta).*
7. *Projekt programu, o którym mowa w ust. 1, wójt (burmistrz, prezydent miasta) najpóźniej do dnia 1 lutego przekazuje do zaopiniowania:*
 - 1) *właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii;*
 - 2) *organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy;*
 - 3) *dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy.*
8. *Podmioty, o których mowa w ust. 7, w terminie 21 dni od dnia otrzymania projektu programu, o którym mowa w ust. 1, wydają opinie o projekcie. Niewydanie opinii w tym terminie uznaje się za akceptację przesłanego programu.*

Jeden z przepisów Rozdziału 6, dotyczącego zwierząt wolno żyjących (dzikich):

Art. 21.

Zwierzęta wolno żyjące stanowią dobro ogólnonarodowe i powinny mieć zapewnione warunki rozwoju i swobodnego bytu, z wyjątkiem tych, o których mowa w art. 33a ust. 1.

Przepis Rozdziału 10a, dotyczące nadzoru nad przestrzeganiem przepisów o ochronie zwierząt:

Art. 34a.

1. *Inspekcja Weterynaryjna sprawuje nadzór nad przestrzeganiem przepisów o ochronie zwierząt.*
2. *W zakresie wykonywania nadzoru, o którym mowa w ust. 1, pracownicy Inspekcji Weterynaryjnej oraz osoby wyznaczone przez organy tej Inspekcji posiadają uprawnienia określone w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2629 i 2727 oraz z 2023 r. poz. 412 i 588).*
3. *Organizacje społeczne, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, mogą współdziałać z Inspekcją Weterynaryjną w sprawowaniu nadzoru, o którym mowa w ust. 1.*

Jak wynika z przywołanych przepisów u.o.z., rada gminy corocznie zobowiązana jest do uchwalania programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, zwanego dalej „programem”, a zadania w nim określone stanowią **zadania własne gminy**. Zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 1153), zwanej dalej u.s.g., ustawy określają, które zadania własne gminy mają **charakter obowiązkowy**. „Nie powinno ulegać wątpliwości, że zadania gminy wskazane w art. 11 ust. 1 u.o.z. mają charakter obowiązkowy. Wynika to jednoznacznie z treści art. 11a ust. 1 u.o.z., który nakłada na gminę obowiązek określenia w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt”.¹

Pomimo nie do końca jednolitego orzecznictwa, w doktrynie dominuje stanowisko, że uchwała taka stanowi **akt prawa miejscowego**, np. Wyrok WSA w Łodzi z 20 października 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 541/21: „W orzecznictwie sądów administracyjnych wykształcił się w ostatnich latach dominujący aktualnie pogląd o zaliczeniu uchwał w przedmiocie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami do aktów prawa miejscowego. Trzeba jednak mieć na uwadze, że akt ten ma zróżnicowany charakter normatywny, gdyż zawiera normy o mieszanym abstrakcyjno-konkretnym charakterze. Program przede wszystkim konkretyzuje sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia jej obowiązków wynikających z ustawy o ochronie zwierząt. Treść programu stanowią zatem plany, prognozy i zasady postępowania w określonych sytuacjach, których realizacja stanowi zadania własne gminy. Do istotnych cech programu trzeba jednak zaliczyć to, że obok postanowień indywidualno-konkretnych, zawiera postanowienia o charakterze generalno-abstrakcyjnym. To, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt uchwalany przez radę gminy zawiera postanowienia jednostkowe i konkretne, nie pozbawia takiego aktu mocy prawnej powszechnie obowiązującego prawa. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowało się stanowisko, że wystarczy, aby chociaż jedna norma uchwały miała charakter generalno-abstrakcyjny, by cały akt miał

¹ Kuszlewicz K.: *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Wyd. Wolters Kluwer Polska sp. z o.o., Warszawa 2021 r., komentarz do art. 11, dostęp LEX

przymiot aktu prawa miejscowego. Biorąc pod uwagę materię programu, skierowanego do nieokreślonego kręgu odbiorców realizujących zadania w zakresie opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt oraz powszechność obowiązywania uznać należy, że taka uchwała stanowi akt prawa miejscowego. W określonym przedmiotowo zakresie rozstrzyga erga omnes o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową. Konkretyzuje natomiast sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia jej obowiązków wynikających z art. 11a ust. 2 u.o.z. (por. wyroki NSA z 30 lipca 2019 r., sygn. II OSK 1754/18; z 14 czerwca 2017 r., sygn. II OSK 1001/17; z 13 marca 2013 r., sygn. II OSK 37/13; www.orzeczenia.nsa.gov.pl)."

W art. 11a ust. 2 u.o.z. ustawodawca wskazuje obligatoryjne elementy programu. Użyte sformułowanie „w szczególności” oznacza, że jest to **katalog otwarty**, a gmina może podejmować również inne działania, których celem jest zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnianie opieki zwierzętom bezdomnym (por. np. Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 21 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Go 1129/17: „(...) po nowelizacji z dniem 6 stycznia 2017 r. art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt, poprzez dodanie w nim zwrotu „w szczególności”. Nowelizacja ta stworzyła zatem dla organu gminy możliwość zawarcia w programie także innych zadań niż wymienione wprost w ustawie, poprzez które realizować będzie cele ustawowe w zakresie zapobiegania bezdomności zwierząt, zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom”). W art. 11a ust. 3 i 3a wymieniono **fakultatywne elementy programu**, które gmina może wdrażać chcąc realizować jeden z jego głównych celów, jakim, oprócz odławiania i opieki nad zwierzętami bezdomnymi, jest zapobieganie bezdomności zwierząt.

Bardzo szeroko reprezentowany jest pogląd, że program winien zawierać uszczegółowiony **sposób realizacji** poszczególnych zadań przez gminę oraz wskazywać **konkretne podmioty** odpowiedzialne za ich wykonywanie (por. np. Wyrok WSA w Bydgoszczy z 15 września 2021 r., sygn. akt II SA/Bd 753/21: „Podkreślić należy również, iż program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt – co wielokrotnie i zgodnie podkreśla się w orzecznictwie, mając na uwadze celowościową wykładnię art. 11a u.o.z., potrzebę należytej i rzeczywistej ochrony zwierząt, periodyczny charakter programu i zaledwie roczny okres jego obowiązywania - musi mieć charakter wykonawczy, konkretny oraz być dostosowany do warunków lokalnych. Nie można więc mu nadawać charakteru ogólnych ram, które dopiero wymagałyby dalszej konkretyzacji. Program to plan działania, w ramach którego powinien zostać określony konkretny sposób działania, a czynności, do których zobowiązana jest gmina, muszą być wykonywane przez podmioty znane i zidentyfikowane, czyli w sposób zorganizowany i zaplanowany. Wykonawczy charakter programu nie zostanie zachowany, jeżeli nie określi się w nim sposobu postępowania w ramach realizacji poszczególnych zadań, pominie się w nim wskazanie konkretnych podmiotów realizujących objęte programem zadania. Niewystarczające jest zatem ograniczenie się przez organ stanowiący gminy wyłącznie do ogólnego wskazania na bliżej nieokreślone podmioty jako na wykonawców programu. Nie realizuje to bowiem wykonawczego charakteru programu i nie stanowi o faktycznym zabezpieczeniu przez radę gminy wykonania poszczególnych, zleconych przez ustawodawcę zadań. Program powinien zaś spełniać ustawowy cel jakim jest dążenie do zapewnienia rzeczywistej, a nie pozornej opieki nad zwierzętami i zapobiegania ich bezdomności na terenie danej gminy, a ponadto spełniać wymóg powszechnej dostępności programu i walor informacyjny dla adresatów uchwały, tj. mieszkańców danej gminy.”). Gdy zaś z programu nie wynika, w jaki sposób określone zadanie będzie realizowane, należy sytuację taką traktować jako niewypełnianie przez gminę delegacji ustawowej i kwalifikować jako istotne naruszenie prawa, por. np. Wyrok WSA w Gliwicach z 18 października 2021 r., sygn. akt II SA/Gl 980/21: „Rolą zatem programu nie może być wyłącznie powtórzenie zadań wymienionych w art. 11a ust. 2 u.o.z. lecz wskazanie konkretnych czynności, czy przedsięwzięć służących realizacji tych zadań. Gdyby bowiem intencją ustawodawcy było wyłącznie zapewnienie, że ogólnie wskazane zadania, o których mowa w art. 11a ust. 2 u.o.z. będą realizowane przez gminy, to wystarczającym byłoby nałożenie na te podmioty obowiązku podejmowania działań w tym zakresie, bez konieczności przyjmowania jakiegokolwiek programu. Ustawodawca nie określił poziomu szczegółowości programu oraz nie wskazał, jakie konkretne czynności i przedsięwzięcia powinny być podejmowane w celu realizacji zadań określonych w art. 11a ust. 2 u.o.z. Ich sprecyzowanie należy do gmin. Gmina nie wypełnia jednak delegacji ustawowej, gdy z programu nie wynika w jaki sposób określone zadanie będzie realizowane, a taka sytuacja kwalifikowana być powinna jako istotne naruszenie prawa.”. „Brak konkretyzacji podmiotów odpowiedzialnych za realizację części zadań własnych gminy w zakresie obowiązków wymienionych w art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt czyni uchwalo-

ny program iluzorycznym i stanowi niewypełnienie normy upoważniającej z art. 11a ustawy o ochronie zwierząt.” (por. np. Wyrok WSA w Białymstoku z 14 października 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 604/21).

Zgodnie z art. 11a ust. 5 u.o.z. w programie wskazana powinna być również **wysokość środków finansowych** przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Raczej jednolite w tej materii orzecznictwo wskazuje, że poszczególnym zadaniom winny być przypisane **wyodrębnione kwoty**, por. np. Wyrok WSA w Gliwicach z 18 października 2021 r., sygn. akt II SA/GI 980/21: „sposób wydatkowania środków powinien być powiązany z realizacją programu, a ściśle rzecz ujmując z realizacją poszczególnych zadań zawartych w programie. Zatem program powinien określać środki finansowe przeznaczone na konkretne zadania w nim ujęte, jako finansowe zabezpieczenie ich wykonania oraz sposób, a więc formę (metodę) ich wydatkowania. Analogiczne stanowisko przyjmuje NSA w wyrokach z dnia 6 lipca 2020 r., II OSK 703/20; z dnia 29 lipca 2020 r. II OSK 997/20 oraz z dnia 22 września 2020 r., II OSK 1087/20. Przez określenie sposobów wydatkowania należy rozumieć wskazanie konkretnych form ich wykorzystania, ukierunkowanych na osiągnięcie celów programu. Sposób wydatkowania środków finansowych, zdaniem NSA, oznacza „przedstawienie w programie, jako obligatoryjnego elementu, sposobu rozdysponowania puli środków finansowych przeznaczonych na poszczególne cele i założenia przyjęte w programie. Czym innym jest wskazanie sposobów realizacji celów programu, a czym innym konkretne i jednoznaczne ustalenie w ramach przewidzianych środków sposobów ich wydatkowania, które z oczywistych względów powinny być zgodne z celami i przyjętymi założeniami programu.” W ocenie Sądu, art. 11a ust. 5 u.o.z. bezwzględnie wymaga, by rada gminy w sposób szczegółowy i wyczerpujący określiła wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację programu oraz sposób wydatkowania tych środków poprzez wskazanie zadań wykonywanych w ramach programu oraz określenie środków na realizację poszczególnych zadań. (...) Zdaniem Sądu skoro ustawodawca wskazał w sposób enumeratywny te elementy programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, które są niezbędne w uchwale regulującej przedmiotową kwestię, a jednocześnie zawarł w art. 11a ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt bezwzględny wymóg określenia wysokości i sposobu wydatkowania z nim związanych środków, to wskazana kwota na opiekę winna być rozdysponowana oddzielnie na poszczególne zadania, a nie całościowo na kilka z tych zadań. W przywołanym przepisie ustawodawca użył sformułowania „program zawiera”. Wskazuje to jednoznacznie na konieczność zamieszczenia obu wymienionych w tym przepisie elementów w treści uchwalanego przez organ gminy programu. Jest to norma o charakterze iuris cogentis i jej pominięcie lub niewłaściwe zastosowanie w uchwale stanowi istotne naruszenie prawa”.

Zgodnie z art. 11a ust. 7 u.o.z., przed uchwaleniem programu, jego projekt podlega **zaopiniowaniu** przez właściwego powiatowego lekarza weterynarii, organizacje społeczne, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działające na obszarze gminy oraz dzierżawców lub zarządców obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy, w terminie 21 dni od dnia otrzymania projektu programu, przy czym mamy tu do czynienia z opinią (nie uzgodnieniem), która pozostaje niewiążąca dla organów gminy oraz obowiązuje zasada tzw. milczącej akceptacji. Orzecznictwo wskazuje, że działania na obszarze gminy nie należy utożsamiać z siedzibą organizacji, por. np. Wyrok WSA w Łodzi z 20 października 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 541/21: „siedziba organizacji społecznej nie ma znaczenia, co oznacza, iż organem opiniującym mogła być organizacja społeczna, której siedziba znajduje się poza obszarem gminy (...), a której zasięg obejmuje np. obszar całego kraju, czy też województwa”.

Na podstawie art. 90 ust. 1 u.s.g. wójt/burmistrz/prezydent miasta zobowiązany jest do przedłożenia właściwemu wojewodzie podjętej uchwały w ciągu 7 dni od dnia jej podjęcia. Zgodnie z art. 85 i 86 tej ustawy, art. 12 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 428) oraz art. 171 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.), wojewoda sprawuje **nadzór nad działalnością gminną** na podstawie **kryterium zgodności z prawem**, zaś w myśl art. 91 ust. 1 uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części organ nadzoru orzeka w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia. W oparciu o te przepisy wojewodowie, wydając rozstrzygnięcia nadzorcze, mogą unieważniać w całości lub w części programy – w przypadku uznania, że ich zapisy nie spełniają wymogów legalności, przede wszystkim zgodności z przywołanymi wyżej przepisami u.o.z. Unieważnianie sprzecznych z prawem uchwał następuje również przez wojewódzkie sądy administracyjne ze skargi np. prokuratorów, na podstawie przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r., poz. 935 ze zm.).

Ponadto, na podstawie art. 34a u.o.z., **nadzór nad przestrzeganiem przepisów o ochronie zwierząt** sprawuje Inspekcja Weterynaryjna, której pracownicy oraz osoby przez jej organy wyznaczone posiadają uprawnienia określone w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 12), zwanej dalej u.i.w. Organy Inspekcji Weterynaryjnej mają zatem prawo nadzorować również podmioty uczestniczące w procesie zapewniania opieki nad zwierzętami bezdomnymi.

W myśl art. 3 u.u.c.p.g, **utrzymanie czystości i porządku w gminach** należy do obowiązkowych zadań własnych gmin, które winny je zapewniać oraz tworzyć warunki niezbędne do ich utrzymania, w tym (co dotyczy zwierząt) m.in.:

- określać wymagania wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie bezpieczeństwa i czystości w miejscach publicznych,
- zapobiegać bezdomności zwierząt na zasadach określonych w przepisach o ochronie zwierząt,
- zapewniać zbieranie, transport i unieszkodliwianie zwłok bezdomnych zwierząt lub ich części oraz współdziałać z przedsiębiorcami podejmującymi działalność w tym zakresie.

Na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie **ochrony przed bezdomnymi zwierzętami** oraz prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części, wymagane jest uzyskanie zezwolenia, zaś rada gminy określa, w drodze uchwały, wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie takiego zezwolenia (art. 7).

W powiązaniu z tymi przepisami, art. 11 ust. 1 u.o.z. stanowi, że jednym z zadań własnych gmin jest, oprócz zapobiegania bezdomności zwierząt i zapewniania opieki bezdomnym zwierzętom, również ich **wylapywanie**. Minister właściwy do spraw administracji publicznej, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska, określa, w drodze rozporządzenia, jego zasady i warunki. Aktualnie obowiązujące **rozporządzenie dot. wylapywania zwierząt** zostało uchwalone w 1998 r. i przez 27 lat nie było ani razu nowelizowane. Zgodnie z § 2 tego rozporządzenia, wylapywanie zwierząt bezdomnych ma charakter stały lub okresowy, w zależności od treści programu przyjętego przez radę gminy. Informację o rozpoczęciu wylapywania (termin, granice terenu, na którym będzie się odbywało, adres schroniska, do którego zostaną przewiezione wylapane zwierzęta oraz dane podmiotu wylapującego), organ gminy podaje do publicznej wiadomości, z minimum 21-dniowym wyprzedzeniem (§ 3). Wylapywanie dotyczy zarówno bezdomnych psów, jak i kotów (§ 4). Zgodnie z § 5, umowa z podmiotem wylapującym, oprócz wskazania urządzeń i środków, przy których pomocy zwierzęta będą wylapywane, określa środki do przewozu zwierząt, zapewnienia, w razie potrzeby, pomocy lekarsko-weterynaryjnej, zawiera również wskazanie miejsca przetrzymywania wylapanych zwierząt przed przewiezieniem do schroniska. § 6 stanowi natomiast, że bezdomne zwierzęta po wylapaniu powinny zostać niezwłocznie przewiezione do schroniska lub tego właśnie miejsca (jak wskazano wyżej, art. 11 ust 3 u.o.z. zabrania jednak odławiania zwierząt bezdomnych bez zapewnienia im miejsca w schronisku dla zwierząt, chyba że zwierzę stwarza poważne zagrożenie dla ludzi lub innych zwierząt). W rozporządzeniu dot. wylapywania mowa jest także o tym, że używane przy wylapywaniu zwierząt bezdomnych urządzenia i środki nie mogą stwarzać zagrożenia dla ich życia i zdrowia ani zadawać im cierpienia, a środki do przewozu zwierząt powinny spełniać warunki, o których mowa w art. 24 ust. 1 ustawy, tj. zgodności z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1/2005 z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu i związanych z tym działań oraz zmieniającym dyrektywy 64/432/EWG i 93/119/WE oraz rozporządzenie (WE) nr 1255/97 (Dz. Urz. UE L 3 z 05.01.2005, str. 1).

W styczniu 2023 roku weszło w życie nowe **rozporządzenie schroniskowe**², zastępując poprzednią jego wersję z 2004 roku. Reguluje ono warunki, jakie powinno spełniać schronisko, w tym m.in. odległość od innych obiektów budowlanych, liczbę i rodzaj pomieszczeń i miejsc przeznaczonych do przechowywania oraz ich wyposażenie, szczegóły prowadzonego wykazu zwierząt przebywających w schronisku, kwestie dotyczące opieki weterynaryjnej, kastracji i elektronicznego znakowania, ewidencję wyprowadzeń psów na spacer lub wybiegi, itd.

Tak przedstawia się aktualny stan prawny obejmujący zagadnienie opieki nad zwierzętami bezdomnymi i ich odławiania oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Na pozór zdaje się zapewniać należyłą realizację zadań.

² Dane z gmin, na których opierają się statystyki zawarte w niniejszym raporcie, były pozyskiwane w 2023 i 2024 roku, ale dotyczą przede wszystkim 2022 roku, kiedy obowiązywało jeszcze poprzednie rozporządzenie schroniskowe.

W niniejszym raporcie podjęto natomiast próbę ukazania, jak wskazane przepisy są wykonywane przez samorządy w praktyce.

I.4. Wykaz użytych skrótów i pojęć

u.o.z. – Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1580)

u.u.c.p.g. – Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 733)

u.s.g. – Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 1153)

u.i.w. – Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 12)

u.o.z.z. – Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1075)

u.d.i.p. – Ustawa z dnia z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 902)

rozporządzenie dot. wyłapywania zwierząt – Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (Dz. U. z 1998 r., nr 116, poz. 753)

rozporządzenie schroniskowe – Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 stycznia 2022 r. w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt (Dz. U. z 2022 r., poz. 175 ze zm.) wraz z rozporządzeniem zmieniającym z dnia 19 stycznia 2023 r. (Dz. U. z 2023 r., poz. 163)

program – program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w rozumieniu art. 11a u.o.z.

IW – Inspekcja Weterynaryjna

GLW/GIW – Główny Lekarz Weterynarii/Główny Inspektorat Weterynarii

PLW/PIW – Powiatowy Lekarz Weterynarii/Powiatowy Inspektorat Weterynarii

NSA – Naczelny Sąd Administracyjny

WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny

BIP – Biuletyn Informacji Publicznej

IGO – inwazyjne gatunki obce w rozumieniu przepisów Ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o gatunkach obcych (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1589)

NIK - Najwyższa Izba Kontroli

RIO - regionalne izby obrachunkowe,

jst - jednostki samorządu terytorialnego

I.5. Zakres przedmiotowy i podmiotowy raportu

Raport obejmuje dane z realizacji przez wszystkie 2477 gmin Polski³ uchwalonych przez nie, na podstawie art. 11a u.o.z., programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w 2022 roku (dodatkowo dane o kosztach ich realizacji za lata 2020 i 2021). Przedstawia również punkt widzenia zarówno samych gmin, jak i pozostałych podmiotów uczestniczących w procesie zapewniania opieki zwierzętom bezdomnym oraz zapobiegania bezdomności zwierząt – schronisk dla zwierząt, zakładów weterynaryjnych współpracujących z gminami, organizacji społecznych wykonujących zadania objęte programem oraz społecznych opiekunów zwierząt – osób prywatnych sprawujących w imieniu gmin lub za gminy nad zwierzętami (w praktyce przede wszystkim nad tzw. wolno żyjącymi kotami) i realizujących inne zadania należące do gmin. Zawiera analizę zgromadzonych danych oraz ocenę skuteczności działań gmin i nadzoru nad realizacją przez nie zadań ustawowych. Identyfikuje źródła problemów oraz wskazuje wady i nieścisłości w obowiązujących przepisach obejmujących przedmiotową materię. Ostatecznie, podejmuje próbę sformułowania wniosków i zaproponowania rozwiązań ukierunkowanych

³ Liczba gmin w okresie gromadzenia danych, tj. w latach 2023-2024.

na konieczność zmian w obowiązującym brzmieniu właściwych przepisów o ochronie zwierząt, z uwzględnieniem perspektyw oraz możliwości pozostałych stron, w celu zwiększenia skuteczności walki ze zjawiskiem bezdomności zwierząt.

I.6. Metodyka pracy

Dane z gmin, na potrzeby opracowania niniejszego raportu, były pozyskiwane w 2023 i 2024 roku w trybie dostępu do informacji publicznej, w oparciu o przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 902), zwanej dalej u.d.i.p. i obejmują informacje z realizacji przez gminy programów w 2022 roku. Zawierają również odpowiedzi na pytania dodatkowe, otwarte, nieobjęte formalnym wnioskiem w trybie u.d.i.p., w celu poznania punktu widzenia i postulatów samych gmin.

Wnioski wysłano do wszystkich 2477 gmin Polski, w przypadku braku odpowiedzi w przewidzianym przepisami ww. ustawy terminie 14 dni – monitowano i ponaglano. Ostatecznie uzyskano odpowiedzi z 2472 gmin. 5 gmin, pomimo skutecznie doręczonych wniosków, monitów i ponagleń, nie udzieliło odpowiedzi. Dla tych 5 gmin, na potrzeby kilku analiz, pozyskano dane z przyjętych przez nie w drodze uchwały programów, opublikowanych w Dziennikach Urzędowych właściwych województw, co zostało każdorazowo wskazane podczas omawiania statystyk dotyczących tych konkretnych zagadnień.

Jedno z pytań (patrz podrozdział II.7.4.) zostało dodane do wniosku dopiero na pewnym etapie, w trakcie wysyłania wniosków do gmin. Zostało zatem zadane gminom tylko z połowy województw kraju (dolnośląskie, lubelskie, łódzkie, małopolskie, mazowieckie, pomorskie, śląskie, wielkopolskie) oraz pojedynczym gminom z pozostałych województw. Łącznie było ich 1571 i stanowiły 63,4% ogólnej liczby gmin.

Niektóre gminy nie udzielały odpowiedzi na wszystkie pytania – częściowo z braku woli, ale w niektórych sytuacjach również z braku możliwości (np. w przypadku niektórych kwot – z powodu niemożności ich rozbicia na szczegółowe wydatki). Zdarzało się również, że niektóre pytania nie dotyczyły sytuacji występującej w danej gminie. Z powodu dużej liczby gmin, do których kierowano wnioski, nie monitowano szczegółowo braków odpowiedzi na poszczególne pytania ani nie ustalano powodów tych braków. Należy jednak zaznaczyć, że nie zawsze brak odpowiedzi na dane pytanie jest tożsamy z odmową odpowiedzi, co niektóre gminy zaznaczały i opisywały w dodatkowych uwagach czy komentarzach. W przypadku pojedynczych pytań (dotyczących np. wskazania schroniska, jego odległości od gminy czy finansowania programów) brakujące odpowiedzi pozyskano, jak wyżej, z Dzienników Urzędowych właściwych województw, w których opublikowane zostały uchwalone programy, co zostało w każdym przypadku zaznaczone.

W raporcie przyjęto zasadę niewskazywania nazw konkretnych gmin podczas publikowania danych czy cytowania odpowiedzi. Celem autorek nie jest bowiem piętnowanie konkretnych samorządów, które nieprawidłowo realizują opiekę nad zwierzętami czy nieskutecznie zapobiegają ich bezdomności, tylko ukazanie całokształtu problemu oraz ogólnego poziomu realizacji wskazanych zadań przez polskie gminy.

Ponadto, wśród pozostałych podmiotów realizujących zadania gmin, tj. uczestniczących w procesie zapewniania opieki zwierzętom bezdomnym i zapobiegania bezdomności zwierząt (schronisk dla zwierząt, zakładów weterynaryjnych współpracujących z gminami, organizacji społecznych oraz społecznych opiekunów zwierząt), przeprowadzono dobrowolne i anonimowe badanie ankietowe. W tym celu, za pomocą narzędzia Formularze Google, przygotowano cztery rodzaje anonimowych ankiet dedykowanych poszczególnym podmiotom. Linki do ankiet dla schronisk, zakładów weterynaryjnych oraz organizacji społecznych wysłano bezpośrednio podmiotom wskazanym przez gminy jako współpracujące z nimi i realizujące ich obowiązki, drogą mailową (na dostępne w Internecie adresy mailowe) i/lub poprzez portal społecznościowy. Łącznie wysłano ankiety do około 200 schronisk, 750 zakładów weterynaryjnych oraz 120 organizacji społecznych. Link do ankiety dla osób fizycznych, pełniących w gminach rolę społecznych opiekunów zwierząt, udostępniano publicznie poprzez portal społecznościowy do dobrowolnego wypełnienia społecznym opiekunom z terenu całego kraju, poszukując takich osób np. poprzez grupy tematyczne, lokalne, sieć znajomych, organizacji, itd. Ankiety zawierały szereg pytań do-

tyczących współpracy poszczególnych podmiotów z gminami oraz realizacji obowiązków objętych programami.

W badaniu ankietowym dla społecznych opiekunów wzięło udział 149 osób reprezentujących wszystkie 16 województw. W przewadze (34,5%) wystąpiły odpowiedzi z województwa kujawsko-pomorskiego⁴, rozkład respondentów z pozostałych województw był już zdecydowanie bardziej równomierny – od 1 do 10% (średnio po kilka procent). 51% respondentów oświadczyło, że jako społeczny opiekun działa w gminie miejskiej, 22,8% w miejsko-wiejskiej, 14,1% w wiejskiej, zaś 12,1% zarówno w miejskiej, jak i wiejskiej.

W badaniu opinii organizacji społecznych wzięło udział 28 organizacji reprezentujących 10 województw, najwięcej z województwa warmińsko-mazurskiego, nieco mniej z zachodniopomorskiego, kujawsko-pomorskiego i podkarpackiego, dalej z lubuskiego i śląskiego, zaś pozostałe województwa (podlaskie, mazowieckie, opolskie i świętokrzyskie) były reprezentowane pojedynczo. 60,7% spośród tych organizacji działa na terenie zarówno gmin miejskich, jak i wiejskich, 25% na terenie gminy miejsko-wiejskiej, zaś po 7,1% na terenie gminy miejskiej lub wiejskiej.

Ankiety przeznaczoną dla schronisk dla zwierząt wypełniły 22 placówki. Reprezentowały one 12 województw kraju, których udział w odpowiedziach był dość równomierny (od kilku do kilkunastu procent). Przeważały odpowiedzi z województw: śląskiego, wielkopolskiego i kujawsko-pomorskiego, pojedynczo reprezentowane były województwa: łódzkie, małopolskie, opolskie, pomorskie, świętokrzyskie i zachodniopomorskie, zabrakło odpowiedzi od schronisk z dolnośląskiego, lubelskiego, lubuskiego oraz podkarpackiego. Schroniska, które wzięły udział w badaniu, są różnej wielkości. Zapewniają miejsce dla liczby od 2 do 320 psów i/lub od 8 do 150 kotów. Kilka spośród nich zapewnia również miejsce dla pojedynczych (od 1 do 10) przedstawicieli innych gatunków zwierząt domowych. Schroniska te przyjmują zwierzęta od różnej liczby gmin – w 36,4% przypadków zarówno od gmin miejskich, jak i wiejskich, w 31,8% tylko od gmin miejskich, w 27,3% od miejsko-wiejskich, a w 4,5% tylko od gmin wiejskich.

Zaangażowanie zakładów weterynaryjnych w wypełnianie ankiet było najmniejsze spośród wszystkich podmiotów. W badaniu wzięło bowiem udział tylko 11 zakładów leczniczych z 8 województw, spośród których podlaskie, mazowieckie i podkarpackie były reprezentowane przez 2 zakłady, zaś śląskie, świętokrzyskie, dolnośląskie, małopolskie i opolskie – po jednym zakładzie. W ramach realizacji programów 63,6% spośród tych zakładów współpracuje z gminami zarówno miejskimi, jak i wiejskimi, 18,2% tylko z miejskimi, a po 9,1% – z wiejskimi lub miejsko-wiejskimi.

Biorąc pod uwagę liczbę wysłanych do schronisk, zakładów weterynaryjnych i organizacji społecznych wiadomości z linkami do ankiet, stwierdzić należy, że zainteresowanie wypełnianiem ankiety było małe. Większą wolę zabrania głosu wykazali jedynie społeczni opiekunowie zwierząt, w praktyce głównie kotów tzw. wolno żyjących. Zastrzec należy, że próby pozostałych podmiotów są niewielkie, co może skutkować błędami statystycznymi i nie powinno służyć do ekstrapolacji danych. W raporcie odpowiedzi z tych ankiet zostały zatem przedstawione jedynie jako przykładowe, a wyniki jako orientacyjne.

Zwrócono się również pisemnie (wniosek w trybie u.d.i.p., a następnie pismo z prośbą o udzielenie dodatkowych wyjaśnień) do Głównego Lekarza Weterynarii z pytaniami dotyczącymi sprawowania, na podstawie art. 34a u.o.z., nadzoru organów Inspekcji Weterynaryjnej nad przestrzeganiem przepisów o ochronie zwierząt w stosunku do gmin, które sprawują bezpośrednią opiekę nad tzw. wolno żyjącymi kotami oraz zwierzętami przebywającymi czasowo lub na stałe pod ich opieką – podczas odławiania i transportu, w punktach czasowego przetrzymywania/kojcach gminnych/przytuliskach itp., a także dotyczącymi opiniowania przez PLW projektów programów oraz przeprowadzania kontroli w zakresie dobrostanu zwierząt towarzyszących będących pod opieką osób prywatnych. Na oba pisma uzyskano odpowiedzi. Od tego organu pozyskano również informacje i wyjaśnienia dotyczące liczby schronisk dla bezdomnych zwierząt, znajdujących się pod nadzorem powiatowych lekarzy weterynarii i wpisanych do rejestrów prowadzonych przez organ.

Źródłami cytowanych w niniejszym opracowaniu orzeczeń sądów administracyjnych były CBOSA oraz LEX.

⁴ Prawdopodobnie z uwagi na lokalizację stowarzyszenia Stukot i jego działalność głównie na terenie tego województwa oraz rozpowszechnianie ankiety m.in. poprzez media społecznościowe – krąg znajomych osób, organizacji, czy kanałów – wspólnych stron, grup tematycznych, itd.

II. Część opisowa raportu – wyniki monitoringu oraz omówienie zidentyfikowanych problemów

II.1. Uchwalanie i wykonywanie programu – art. 11a ust. 1 u.o.z.

II.1.1. Problemy z uchwalaniem programów

Zgodnie z art. 11 ust. 1 oraz art. 11a ust. 1 u.o.z., rada gminy w ramach zadania własnego, jakim jest zapobieganie bezdomności zwierząt, zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie, określa w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Już na wstępie należy wskazać, że, pomimo istnienia od ponad dekady ustawowego obowiązku corocznego przyjmowania programów, w Polsce **nadal istnieją gminy, które nie uchwalają** ich wcale. Podczas opracowywania raportu zidentyfikowano 15 gmin, które w latach 2020-2022 nie uchwałyły jednego (7 gmin), dwóch (2 gminy) lub trzech (6 gmin) programów. 14 spośród tych gmin potwierdziło ten fakt pisemnie, odpowiadając na wniosek w trybie u.d.i.p., zaś od jednej z gmin nie uzyskano żadnej odpowiedzi, jednak nie odnaleziono stosownej uchwały w Dzienniku Urzędowym właściwego województwa, ani w BIP tej gminy. Dwie spośród gmin dodatkowo wskazały, że powodem niepodjęcia uchwał był brak ofert w postępowaniach o wyłonienie podmiotu w celu zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Ponad połowa z tych gmin nie uchwałała również programów we wcześniejszych latach (2018 i/lub 2019), pojedyncze także w kolejnych (2023 i/lub 2024). Jedna z gmin nie uchwałała programów na przestrzeni żadnego z ww. 7 lat. Są to gminy zlokalizowane na terenie różnych województw, w większości wiejskie, lecz są wśród nich również gminy miejsko-wiejskie, w tym nawet kilkudziesięciotysięczne.

Ponadto, zidentyfikowano dwie gminy, które w swoich uchwałach w 2020 i 2021 roku nie wskazywały w ogóle wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację programu, zgodnie z obowiązkiem wprost wynikającym z art. 11a ust. 5 u.o.z.

Powyższe potwierdził również najnowszy, opublikowany w grudniu 2024 r., raport Najwyższej Izby Kontroli: „W większości gmin (11) (spośród 14 kontrolowanych – przyp. aut.) w okresie objętym kontrolą obowiązywały programy opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt. W trzech samorządach nie przyjęto tego podstawowego dokumentu dotyczącego opieki nad zwierzętami albo został on wyeliminowany z obrotu prawnego, ponieważ treść programu istotnie naruszała prawo. (...) We wszystkich gminach treść uchwalonych programów nie spełniała wymogów prawa lub nie zapewniała rzetelnej realizacji zadań. Programy nie zawierały wszystkich obligatoryjnych zadań, które powinny zostać uregulowane w tych aktach prawa miejscowego, a jeśli określały – następowało to w sposób ogólny, bez konkretyzacji sposobu realizacji zadań, ani finansowania. (...) Realizatorów nie wskazano (lub uczyniono to niejednoznacznie) w programach sześciu gmin. Tym samym organy wykonawcze przygotowały ww. programy nierzetelnie.”⁵

Kwestie te umykają niestety nadzorowi właściwych wojewodów. Nie wiadomo również na jakiej podstawie i zasadach była realizowana opieka nad zwierzętami bezdomnymi w tych gminach. Niektóre spośród nich nie uchwalają programów nadal i, pomimo ciągłego niewywiązywania się z obowiązków nałożonych ustawą, nie ponoszą za to żadnej odpowiedzialności. Sygnalizuje to problem, który został przywołany w niniejszym raporcie, a mianowicie brak nadzoru i kontroli nad faktyczną realizacją zadań związanych z zapewnianiem opieki nad bezdomnymi zwierzętami przez gminy.

Odrębnym problemem jest **uchwalanie programów po terminie** wskazanym przez ustawodawcę w art. 11a ust. 1 u.o.z., tj. po dniu 31 marca danego roku. Regułą jest przyjmowanie przez gminy uchwał w kwietniu, maju i czerwcu, zdarza się również uchwalanie programów w sierpniu czy wrześniu, a nawet w listopadzie. Przypadki takie występują co roku, w gminach każdego województwa (co można łatwo prześledzić w dziennikach urzędowych, gdzie publikowane są uchwały), nie są to więc wyjątkowe sytuacje. W 2022 roku najgorzej pod tym względem

⁵ Raport Najwyższej Izby Kontroli z kontroli pn. *Zapobieganie bezdomności zwierząt domowych* (P/24/093) <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/24/093/>, s. 19, 21, 23

wypadały województwa: łódzkie, mazowieckie i podlaskie. Najmniej opóźnień odnotowano w województwach małopolskim, opolskim, pomorskim i świętokrzyskim. Zwrócić jednak należy uwagę, że poszczególne województwa różnią się pomiędzy sobą istotnie pod względem liczby gmin.

Brak uchwalania programów w terminie rodzi problemy z rzeczywistym ich wykonywaniem. Są na przykład gminy, które przed podjęciem uchwały nie rozpoczynają realizacji niektórych zadań, np. nie wydają karmy dla wolno żyjących kotów czy talonów na ich kastrację. Powoduje to, że w okresie zimowym I kwartału roku koty pozostają bez zapewnianego przez gminę pożywienia czy zabiegów kastracji. A jest to pod względem kontroli liczebności populacji kotów bardzo ważny okres, podczas którego dochodzi do największej liczby zapłodnień. Skutkuje to oczywiście powoływaniem na świat kolejnych pokoleń niechcianych kotów, które zasilają szeregi wolno żyjących, a w konsekwencji – zwiększeniem liczby zwierząt pozostających pod opieką gminy, co generuje dalsze koszty.

Według NIK: „W pięciu gminach przedłożono projekt programu do zaopiniowania właściwym organom z opóźnieniem - wynosiło ono nawet 41 dni. Biorąc pod uwagę terminy określone w przepisach prawa, długotrwałe opóźnienia mogą rzutować na niezachowanie ustawowego terminu podjęcia uchwały w sprawie programu, a w konsekwencji na brak programu przez istotną część roku, podobnie jak w przypadku stwierdzenia nieważności programu. Taka sytuacja miała miejsce w dwóch jst, co wskazuje na nieprawidłową organizację pracy urzędów.”⁶

Podobny problem występuje w przypadku unieważniania podjętych uchwał. O ile ich unieważnienie przez wojewodów następuje w tym samym roku (wojewoda ma na to 30 dni od dnia doręczenia uchwały), o tyle wyroki sądów administracyjnych zapadają często z dużo większym opóźnieniem, nawet w kolejnym roku kalendarzowym, kiedy dany program przestaje obowiązywać z mocy prawa, z uwagi na upływ czasu, na jaki został uchwalony. Ponadto, nawet jeżeli wojewoda unieważni uchwałę np. w maju, niejednokrotnie mamy do czynienia z sytuacją, że gmina nie uchwała już nowego programu na dany rok, czego już nikt ponownie nie kontroluje, a na co również istnieją liczne przykłady w skali kraju. **Nadzór** wojewodów i sądów administracyjnych pozostaje zatem **nieskuteczny** w kwestii rzeczywistej realizacji obowiązków przez gminy.

W marcu 2024 roku stowarzyszenia zrzeszone w ramach projektu sPrawa Bezdomnych Zwierząt, we współpracy z Pomorską Fundacją Bracia Mniejsi, zwróciły się do wszystkich wojewodów z apelem o zwiększenie nadzoru i zapewnienie zgodności z prawem przedkładanych przez gminy uchwał. Na apel odpowiedziało jedynie trzech wojewodów, którzy zapewnili o staranności nadzoru, podkreślając jednak, że „instytucja nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego jest skonstruowana na zasadzie wyjątku od zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Dlatego organ nadzoru może wkraczać w działalność gminy tylko w przypadkach przewidzianych przez prawo. Z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 85 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem.” Pozostałe pisma pozostały bez jakiegokolwiek odzewu. Nie odnotowano również istotnego zmniejszenia czy likwidacji wskazywanych problemów, takich jak nieuchwalanie programów, brak schroniska, a zwłaszcza wskazanego miejsca dla bezdomnych kotów, uszczegółowienia sposobów realizacji zadań czy fikcyjne finansowanie lub brak podziału planowanych wydatków na poszczególne zadania.

Niektóre gminy, co z kolei warto podkreślić jako pozytywny przykład, przyjęły strategię uchwalania programów do końca poprzedniego roku kalendarzowego na następny rok. Pozwala to na rozpoczęcie realizacji zadań od początku roku, a ewentualne unieważnienie uchwały przez wojewodę nie opóźnia działań tak znacznie.

II.1.2. Brak nadzoru i kontroli nad faktyczną realizacją programów

Jak wskazano wyżej, nadzór wojewodów i sądów administracyjnych ogranicza się wyłącznie do kontrolowania zgodności z prawem zapisów uchwał, czyli **wyłącznym kryterium nadzoru jest kryterium legalności, nie zaś celowości**, por. np. Wyrok WSA w Bydgoszczy z 25 lipca 2017 r., sygn. akt II SA/Bd 1364/16: „Przypomnieć należy w tym miejscu, że w myśl art. 171 Konstytucji RP działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, na uwadze należy także mieć i to, że w myśl art. 165 ust. 2 Konstytucji RP sa-

⁶ Ibidem, s. 20-21

modzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. Jednostkom samorządu terytorialnego przyznana została konstytucyjnie pełna samodzielność w wykonywaniu ich zadań uwarunkowana nienaruszaniem przepisów prawa. Unormowania konstytucyjne znajdują także odzwierciedlenie w przepisach u.s.g., zgodnie z jej art. 2 ust. 3 samodzielność gminy podlega ochronie sądowej, a w myśl art. 85 cyt. ustawy nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem. Powyższe regulacje wskazują zatem, że wyłącznym kryterium nadzoru jest kryterium legalności, nie może zaś nim być np. kryterium celowości. (...) Uchwała stanowi specyficzne źródło prawa administracyjnego należąc do tzw. administracyjnego prawa programowego. W nauce prawa wskazuje się, że w takich przypadkach ograniczona jest możliwość nadzoru administracji rządowej nad tego typu aktami (por. T. Gawarecki, *Prawo administracyjne programowe*, Kraków 2015, maszynopis pracy doktorskiej, s. 282). Skoro w uchwalonym Programie zawarto obligatoryjne – w myśl art. 11a ust. 2 – jego elementy, konkretyzując przy tym podmioty w oznaczonym aspekcie realizujące zadania gminy w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, to pogląd organu nadzoru o konieczności zawarcia w tym Programie oznaczonego sposobu realizacji zadań gminy (...) nie uprawnia do stwierdzenia, że zaskarżona uchwała jest sprzeczna z prawem.”. Organy te nie sprawują zatem nadzoru nad działalnością gminy i faktyczną realizacją przez nie nałożonych przez ustawodawcę zadań. Co wymaga podkreślenia, nawet jeżeli gmina w programie zawrze wszystkie wymagane zadania, podmioty je realizujące oraz sposób ich wykonywania (uchwała będzie zgodna z prawem), **nie oznacza, że są one faktycznie przez nią realizowane**. Potwierdziła to również NIK w swojej kontroli, wskazując, że: „Większość kontrolowanych samorządów realizowała zadania z zakresu opieki nad bezdomnymi zwierzętami i zapobiegania bezdomności i sprawowała nadzór nad wykonywaniem powierzonych zadań nieprawidłowo lub nierzetelnie. (...) Gminy niewłaściwie sprawowały kontrolę zarządczą. Jest to ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Za jej najistotniejszy element uznaje się system wyznaczania celów i zadań (...), a także system monitorowania ich realizacji. Zaleca się przeprowadzanie oceny realizacji celów i zadań uwzględniając kryterium oszczędności, efektywności i skuteczności. Działania jst były nierzetelne.”⁷

Kontrolę i nadzór nad działalnością gmin w zakresie właściwego postępowania ze zwierzętami bezdomnymi pozostającymi pod ich opieką (np. w miejscach tymczasowego przebywania – gminnych kojcach, przytuliskach, zakładach komunalnych czy podczas transportu, itd.) oraz tzw. wolno żyjącymi kotami, mogłyby sprawować organy Inspekcji Weterynaryjnej na podstawie art. 34a ust. 1 u.o.z., który stanowi, że Inspekcja Weterynaryjna sprawuje nadzór nad przestrzeganiem przepisów o ochronie zwierząt. **Główny Lekarz Weterynarii**, w odpowiedzi na zapytanie, oświadczył jednak pisemnie, że, mimo brzmienia tego przepisu, **nie sprawuje kontroli i nadzoru nad realizacją przez gminy ich obowiązków w zakresie zapewnienia właściwej opieki zwierzętom**:

„Inspekcja Weterynaryjna nie posiada kompetencji do sprawowania nadzoru oraz weryfikacji realizacji przez gminy przyjętych przez nie, w drodze uchwały, programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Zgodnie z art. 7 pkt 1)⁸ ustawy o ochronie zwierząt wójt (burmistrz, prezydent miasta) zobligowany jest do przekazania projektu programu właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii w celu jego zaopiniowania. *Opinia PLW w tym zakresie nie jest wiążąca. Nadzór nad działalnością gminną, zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym, sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem, a organami nadzoru są Prezes Rady Ministrów i wojewoda.*”

W doktrynie pojawiają się natomiast następujące głosy: „Ustęp 1 (art. 34a – przyp. aut.) stanowi, że IW sprawuje nadzór nad przestrzeganiem przepisów o ochronie zwierząt. W żaden sposób nie zakreśla konkretnych przepisów, wobec których IW ma kompetencje nadzorcze, zatem należy przyjąć, że chodzi o wszystkie zawarte w ustawie regulacje dotyczące postępowania ze zwierzętami.”⁹ „Funkcje kontrolne Inspekcji zostały jednocześnie blisko powiązane z bardzo szerokimi uprawnieniami władczymi. Rozwiązanie to daje możliwość ingerowania w działalność kontrolowanego podmiotu i ma zwiększyć skuteczność działania organów administracji publicznej. (...) Uprawnienia nadzorcze oznaczają tyle, co prawo do kontroli wraz z możliwością wiążącego wpływania na organy czy instytucje

⁷ Ibidem, s. 39, 43

⁸ Chodzi o art. 11a ust. 7 pkt 1 u.o.z. – przyp. aut

⁹ Kuszlewicz K.: *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz, op. cit.*, komentarz do art. 34a, dostęp LEX

nadzorowane (...)”¹⁰. „...niezgodną z prawem realizację zadań własnych gminy, co może być przedmiotem kontroli bądź ze strony organów Inspekcji Weterynaryjnej, które – zgodnie z art. 34a u.o.z. – są właściwe w sprawie nadzoru nad przestrzeganiem przepisów o humanitarnej ochronie zwierząt, bądź ze strony wojewody jako organu administracji rządowej właściwego do sprawowania nadzoru nad realizacją zadań własnych gminy, w tym w zakresie ustawy o ochronie zwierząt.”¹¹

Powyższe dowodzi jednak, że nie ma w polskim systemie prawnym ani polskiej rzeczywistości żadnego innego organu, który mógłby zweryfikować, zakwestionować i wymusić na gminie realizację jej ustawowych obowiązków wobec zwierząt i który faktycznie to robi. Opinie organizacji społecznych do projektów programów nie stanowią formalnego uzgodnienia, a gminy, co wiemy z własnego bogatego doświadczenia, rzadko biorą je pod uwagę, nawet jeżeli są one merytoryczne, profesjonalne i słuszne oraz dotyczą istotnych kwestii i braków. Poza tym są to opinie tylko i wyłącznie do formalnych zapisów programu, nie zaś do faktycznego sposobu ich realizacji. Skargi na wójtów, burmistrzów czy prezydentów miast do rad gmin zostają w większości przypadków uznawane za niezasługujące na uwzględnienie, a zatem pozostają narzędziem nieskutecznym z uwagi na to, że w gminach często większość władzy stanowiącej oraz władza wykonawcza reprezentują jedną grupę interesu (np. jeden komitet, opcję polityczną, prywatnych znajomych, itd.). Skargi na uchwały podejmowane przez rady gmin w postępowaniu skargowo-wnioskowym nie są zaś rozpatrywane przez sądy.¹²

II.1.3. Uchwalanie i wykonywanie programów – podsumowanie

Podsumowując kwestię uchwalania programów, mamy do czynienia z następującymi problemami:

1. Nadal w Polsce istnieją gminy, które nie uchwalają programów lub nie zawierają w programach podstawowych elementów, jak finansowanie.
2. Programy często uchwalane są po terminie, zaś po ewentualnym wyeliminowaniu z obrotu prawnego część gmin nie podejmuje ponownie uchwał, co wywiera negatywny wpływ na wykonywanie zadań. Mechanizmy nadzorcze niestety pozostają w tym przypadku nieskuteczne, a gminy nie ponoszą za to żadnej odpowiedzialności. Termin uchwalania programów określony na 31 marca powoduje późne uruchamianie środków na realizację zadań.
3. Nie ma w polskiej rzeczywistości prawnej organu, który sprawowałby nadzór i kontrolę nad faktyczną realizacją programów uchwalanych przez gminy. Wojewodowie, RIO i sądy administracyjne kontrolują jedynie formalne zapisy programu pod względem ich legalności, zaś Inspekcja Weterynaryjna nie uznaje się za właściwą i kompetentną do sprawowania nadzoru nad gminami, które realizują opiekę nad zwierzętami bezdomnymi, dzikimi oraz kotami wolno żyjącymi. Brakuje skutecznych narzędzi prawnych, które byłyby w stanie realnie przymusić gminy do faktycznego wykonywania swoich ustawowych obowiązków w zakresie prawidłowej opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, a stosowanie istniejących teoretycznie mechanizmów nie przynosi oczekiwanych rezultatów, a co za tym idzie - stają się one bezużyteczne. W praktyce oznacza to, że postępowanie ze zwierzętami przez gminy jest pozbawione jakiegokolwiek nadzoru i kontroli.

¹⁰ Kruk E. (red.), Kulik M., Lubeńczuk G., Rudy M., Spasowska H.: *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*. Wyd. Wolters Kluwer Polska sp. z o.o., Warszawa 2024, komentarz do art. 34a u.o.z. – punkt 16 i 51, dostęp LEX

¹¹ Rudy M.: *Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jako podstawowa forma realizacji zadania gminy z zakresu opieki nad zwierzętami*. Samorząd terytorialny 2018, nr 9, s. 31-41, dostęp LEX

¹² Np. <https://prawodlasamorządu.pl/2019-08-09-sad-administracyjny-nie-rozpatruje-skarg-na-uchwały-rady-gminy-podjęte-w-postępowaniu-skargowo-wnioskowym/>

II.2. Zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt – art. 11a ust. 2 pkt 1 u.o.z.

II.2.1. Dostępność schronisk dla zwierząt

Według Raportu Głównego Lekarza Weterynarii z wizytacji schronisk dla zwierząt w roku 2022, nadzorowi tego organu podlegało wówczas 226 schronisk.¹³ Biorąc pod uwagę liczbę gmin w Polsce, która w 2022 roku wynosiła 2477, można oszacować, że średnio w jednym polskim schronisku umieszczane są zwierzęta bezdomne z 11 gmin.

Na poszczególne powiaty i miasta na prawach powiatu, których, według danych GUS¹⁴, mamy w kraju łącznie 380, przypada średnio około 0,6 schroniska, co oznacza, że na 5 powiatów (czyli średnio 32,5 gminy) przypadają tylko 3 schroniska, lub, inaczej i w przybliżeniu ujmując, że w co trzecim polskim powiecie nie ma schroniska dla bezdomnych zwierząt.

Z danych pozyskanych bezpośrednio od gmin wynika natomiast, że w 2022 roku umieszczały zwierzęta bezdomne łącznie w 234 miejscach. Średnie nie różnią się zatem znacząco od tych wyliczonych na podstawie danych z raportu Głównego Lekarza Weterynarii i wynoszą około 10,5 gmin przypadających na jedno schronisko (lub inne miejsce) oraz 0,62 schroniska na powiat. Zdecydowana większość spośród miejsc wskazanych przez gminy to schroniska dla zwierząt, lecz zdarzają się także inne rodzaje podmiotów – gabinety weterynaryjne, hotele dla zwierząt lub też, niezarejestrowane jako schroniska, prywatne przytuliska czy punkty przetrzymywania zwierząt.

Według informacji udzielonej przez Główny Inspektorat Weterynarii, prowadzone przez ten organ rejestry schronisk dla zwierząt, jako podmiotów prowadzących działalność nadzorowaną (posiadających numer XXXX34XX) oraz schronisk, w których wykorzystuje się produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego (numer XXXX86XX), są na bieżąco aktualizowane i publikowane na stronie internetowej Inspektoratu pod linkami:

<https://www.wetgiw.gov.pl/handel-eksport-import/rejestr-podmiotow-prowadzacych-dzialalnosc-nadzorowana> oraz <https://pasze.wetgiw.gov.pl/uppz1/demo/index.php?l=pl&s=14>

Zgodnie z danymi z tych rejestrów¹⁵ oraz dodatkowymi wyjaśnieniami uzyskanymi z Głównego Inspektoratu Weterynarii, spośród 234 podmiotów, w których gminy, zgodnie z deklaracjami własnymi, w 2022 roku zapewniały miejsce bezdomnym zwierzętom, 215, tj. 91,9% znajduje się pod nadzorem powiatowych lekarzy weterynarii (z czego 205 widnieje w ww. rejestrach jako schroniska, w tym 6 z datą wpisu od 2023 roku, zaś 10 – zgodnie z oświadczeniem GLW – brakuje w nich z uwagi na problemy techniczne), natomiast pozostałe 19, tj. 8,1% nie jest objętych nadzorem weterynaryjnym. Są to tzw. przytuliska, zakłady weterynaryjne, hotele dla zwierząt, siedziby organizacji społecznych lub podmiotów odławiających, nie zaś schroniska w rozumieniu art. 4 pkt 25 u.o.z. i przepisów u.o.z.z. W 2022 roku zapewniało w nich miejsce bezdomnym zwierzętom łącznie 60 gmin, zgodnie z ich własnymi deklaracjami. Inne niż nadzorowane schroniska wskazały gminy z województw: mazowieckiego (7), zachodniopomorskiego (3), małopolskiego, podkarpackiego i pomorskiego (po 2) oraz opolskiego, śląskiego i warmińsko-mazurskiego (po 1). Z jednej strony nie jest to zgodne z przepisami art. 11 ust. 3 oraz art. 11a ust. 2 pkt 1 u.o.z., z drugiej – nie musi to wcale oznaczać gorszych warunków dla zwierząt, a biorąc pod uwagę, że są to z reguły kameralne miejsca, prowadzone czasem przez miłośników zwierząt, może być wręcz przeciwnie – sprawowana nad zwierzętami opieka może charakteryzować się zdecydowanie wyższym poziomem niż w nadzorowanych, ale ogromnych i przepełnionych schroniskach. Nie zmienia to jednak faktu, że podmioty te pozostają bez kontroli służb weterynaryjnych, a być może nawet powierzających im zwierzęta gmin. Nie dotyczą ich również jakiegokolwiek regulacje i wymagania określone w przepisach prawa, nad czym również należałoby się pochylić.

Na podstawie tych spośród schronisk wskazanych przez gminy, do których w 2022 roku przekazywały bezdomne zwierzęta, a które znajdują się pod nadzorem powiatowych lekarzy weterynarii, przeanalizowano liczbę zarejestrowanych schronisk w poszczególnych województwach. Dane przedstawiają się następująco:

¹³ Raport Głównego Lekarza Weterynarii z wizytacji schronisk dla zwierząt w roku 2022, <https://www.wetgiw.gov.pl/nadzor-weterynaryjny/schroniska-dla-bezdomnych-zwierzat/printpage>, s. 1

¹⁴ 314 powiatów oraz 66 miast na prawach powiatu, <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/>

¹⁵ Rejestr z XXXX34XX - dane na dzień 21 października 2024 r. Rejestr zawiera również schroniska wykreślone oraz daty wpisu i wykreślenia. Rejestr z XXXX86XX aktualizowany na bieżąco.

Tab. 1. Liczba nadzorowanych schronisk, do których gminy przekazywały zwierzęta w 2022 roku.¹⁶

Województwo	Liczba schronisk wskazanych przez gminy	Liczba schronisk na 1000 km ²	Liczba schronisk na 1 mln ludności
dolnośląskie	13	0,65	4,52
kujawsko-pomorskie	13	0,72	6,53
lubelskie	8	0,32	3,99
lubuskie	7	0,50	7,20
łódzkie	21	1,15	8,92
małopolskie	13	0,86	3,79
mazowieckie	21	0,59	3,81
opolskie	5	0,53	5,36
podkarpackie	14	0,78	6,77
podlaskie	9	0,45	7,93
pomorskie	11	0,56	4,66
śląskie	19	1,54	4,41
świętokrzyskie	7	0,60	6,02
warmińsko-mazurskie	15	0,62	11,08
wielkopolskie	28	0,94	8,04
zachodniopomorskie	11	0,48	6,76
RAZEM:	215		

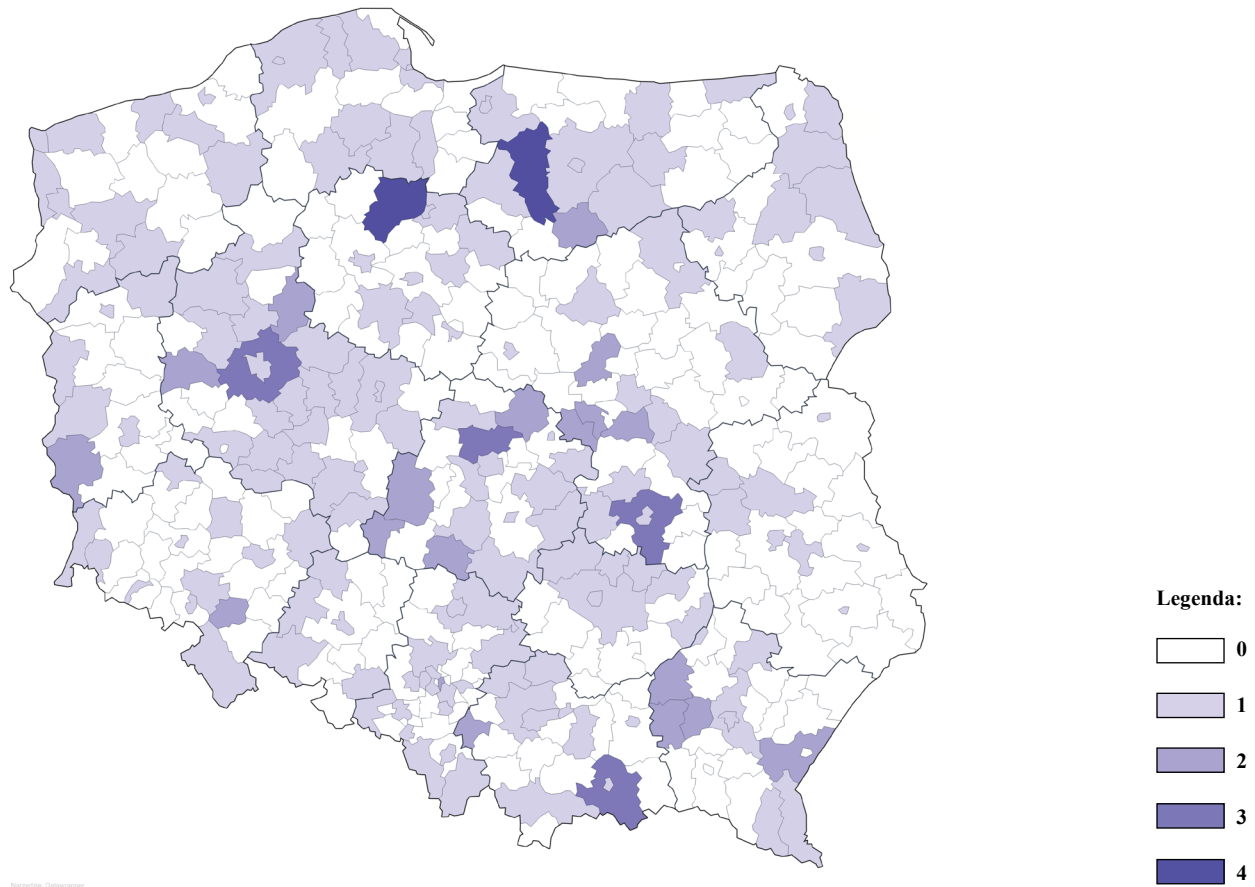
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z gmin.

Z powyższych danych wynika, że najmniej schronisk znajduje się w województwach: opolskim, lubuskim i świętokrzyskim, lubelskim i podlaskim. Pierwsze trzy należą do województw najmniejszych oraz o najmniejszej liczbie ludności, co może stanowić uzasadnienie. Uwzględniając natomiast powierzchnię województw oraz liczbę ludności (liczba bezdomnych zwierząt jest nie do oszacowania), można wnioskować, że pod względem liczby schronisk stosunkowo najgorzej wypada województwo lubelskie, zaś najlepsza sytuacja zdaje się występować w województwach: łódzkim, wielkopolskim, warmińsko-mazurskim i śląskim. Potwierdzają to w znacznej mierze informacje przekazane przez gminy, dotyczące braku miejsc w schroniskach, braku schronisk w okolicy lub chętnych do podpisywania umów i przyjmowania zwierząt z powodu przepełnienia, które zdecydowanie najczęściej padają od gmin położonych na terenie województw: mazowieckiego, podlaskiego oraz lubelskiego, lecz w mniejszej liczbie pojawiają się także w pozostałych województwach. Z przekazanych informacji wynika, że w najmniejszym stopniu problem ten dotyczy województw śląskiego i pomorskiego, co również znajduje potwierdzenie w przeanalizowanej liczbie schronisk w poszczególnych województwach. Choć województwo mazowieckie nie wypada w statystykach najgorzej pod względem sumarycznej liczby schronisk, to na częstość występowania odpowiedzi o ich niedostatek może wpływać po pierwsze największa liczba ludności, z którą wiąże się z pewnością większa liczba zwierząt domowych (w tym stających się bezdomnymi), a po drugie – rozlokowanie schronisk – gęstsze wokół dużych miast: w powiecie radomskim oraz w okolicach Warszawy (powiaty: piaseczyński, grodziski, nowodworski i żyrardowski), kosztem mniejszej liczby schronisk w odleglejszych zakątkach województwa.

Rozkład wskazanych przez gminy w 2022 roku schronisk (bez uwzględniania innych miejsc, w których gminy umieszczają zwierzęta, nieobjętych nadzorem PLW, np. hoteli, przytulisk, itd.) w poszczególnych powiatach przedstawia poniższy kartogram. Widoczne są na nim „białe plamy”, czyli obszary charakteryzujące się niedoborem schronisk.

¹⁶ Źródło przyjętych do obliczeń danych dotyczących powierzchni oraz liczby ludności poszczególnych województw: <https://pl.wikipedia.org/wiki/Wojew%C3%B3dztwo>

Ryc. 1. Liczba schronisk objętych nadzorem powiatowych lekarzy weterynarii, w których gminy zapewniały miejsce zwierzętom w 2022 roku.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z gmin.

Schroniska (i pozostałe wskazane przez gminy miejsca) przyjmują zwierzęta od następującej liczby gmin:

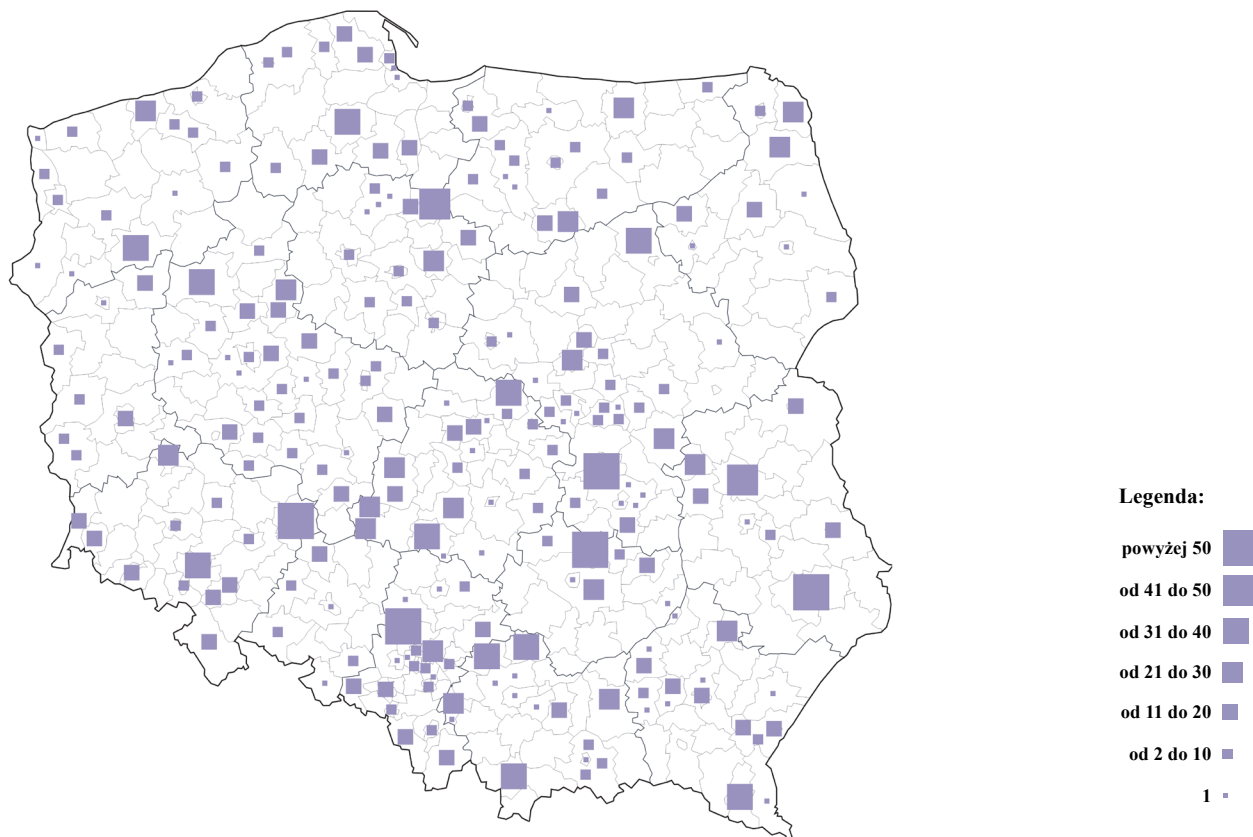
Tab. 2. Liczba gmin, od których schroniska/inne miejsca opieki przyjmowały w 2022 roku bezdomne zwierzęta.

Liczba gmin, od których schronisko/inne miejsce opieki przyjmuje zwierzęta	Liczba schronisk/innych miejsc opieki wskazanych przez gminy
powyżej 50	5
od 41 do 50	2
od 31 do 40	11
od 21 do 30	20
od 11 do 20	48
od 1 do 10	148
z tego 1	61
RAZEM:	234

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z gmin.

Rozkład powyższych danych na mapie Polski przedstawia poniższy kartodiagram:

Ryc. 2. Schroniska/inne miejsca opieki w powiatach przyjmujące zwierzęta od wskazanej liczby gmin.



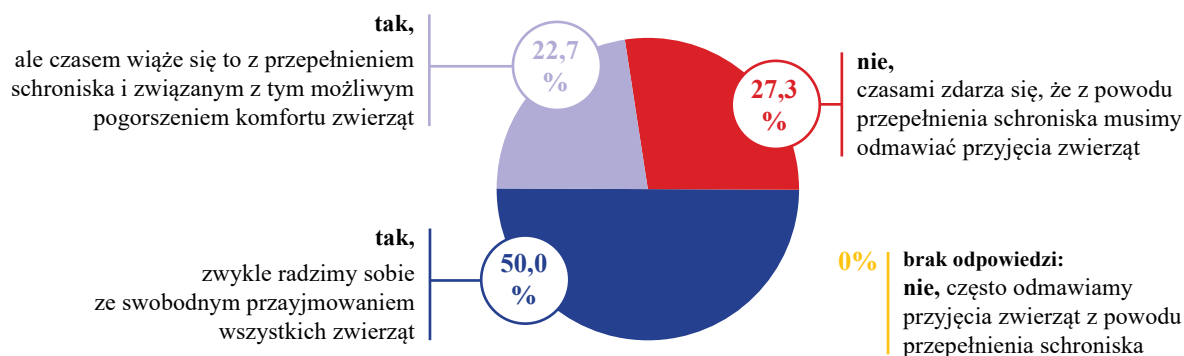
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z gmin.

Jak wynika z powyższych danych, najwięcej schronisk przyjmuje zwierzęta od niewielkiej liczby gmin. Przeważają schroniska utworzone na potrzeby jednej tylko gminy, spośród których około 3/4 to schroniska miejskie, niewielka część to małe, gminne schroniska lub przytuliska albo ww. podmioty inne niż schroniska (hotele, gabinety weterynaryjne, itp.). Wraz ze wzrostem liczby gmin, od których schronisko przyjmuje zwierzęta, maleje liczba schronisk, co zdaje się być naturalną tendencją. Mamy jednak w Polsce schroniska, które przyjmują zwierzęta od nawet ponad 50 jednostek samorządowych. Rekordzista, zgodnie ze wskazaniami samych urzędów, przyjmował w 2022 roku zwierzęta od 75 gmin! Nie jest to jednak przypadek odosobniony, gdyż kolejne schroniska na tej liście przyjmowały zwierzęta od 67, 64, 60 i 57 gmin. W większości są to małe, wiejskie gminy, z których do schroniska przyjmowane są prawdopodobnie pojedyncze zwierzęta w roku, a zdarzają się zapewne i lata, że z danej gminy nie zostanie odwiezione żadne zwierzę. Nasuwa się jednak pytanie, nawet nie tyle o zapewnianie przez te schroniska warunki bytowe (które, jak powinno się zakładać, są regularnie kontrolowane przez organy Inspekcji Weterynaryjnej), co o indywidualne podejście do konkretnego zwierzęcia, możliwości zapewnienia mu regularnego kontaktu z człowiekiem, socjalizacji oraz o jego szanse na adopcję. Czy schroniska, które przyjmują zwierzęta od ponad 50 gmin, można pod tym względem uznać za dobre, czy też pełnią raczej funkcję wielkopowierzchniowej przechowalni zwierząt? Z drugiej strony należy się również zastanowić, na ile tak duża liczba gmin zależy od faktycznych możliwości schroniska, być może chęci zwiększenia zysków, a w jakim stopniu stanowi zgodę wynikającą z braku innych możliwości zapewnienia przez te gminy miejsca dla bezdomnych zwierząt. Gminy w niektórych rejonach kraju skarżą się bowiem na trudności w znalezieniu schroniska chętnego do podpisania umowy i przyjmowania od nich bezdomnych zwierząt, który to problem zostanie jeszcze poruszony w dalszej części tego rozdziału. Odrębną kwestią jest to, ile spośród tych gmin w rzeczywistości ma podpisane umowy ze wskazanymi schroniskami i faktycznie umieszcza w nich bezdomne zwierzęta, a w ilu przypadkach schronisko widnieje tylko „na papierze”, w celu spełnienia wymogu legalności programu. Zjawisko takie wykryła również NIK w przywołanej już kontroli: „W jednym przypadku zawarto umowę ze schroniskiem, której nie zamierzano realizować.”¹⁷

¹⁷ Raport NIK, *op. cit.*, s. 36

O możliwości w zakresie przyjmowania zwierząt zapytano również same schroniska w badaniu ankietowym¹⁸. Na pytanie, czy schronisko liczbowo jest w stanie przyjmować wszystkie zwierzęta, na których przekazanie aktualnie jest zapotrzebowanie, tylko połowa (50%) odpowiedziała twierdząco oraz 22,7%, że tak, ale czasem wiąże się to z przepełnieniem schroniska i związanym z tym możliwym pogorszeniem komfortu zwierząt. 27,3% schronisk oświadczyło, że nie jest w stanie przyjmować wszystkich zwierząt, czasami zdarza się, że z powodu przepełnienia muszą odmawiać ich przyjęcia. Żadne spośród schronisk nie wybrało odpowiedzi wskazującej na częste odmowy z powodu przepełnienia.

Ryc. 3. Odpowiedzi schronisk na pytanie o to, czy są w stanie przyjmować zwierzęta.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych od ankietowanych schronisk dla zwierząt.

Schroniska zostały jednocześnie zapytane o to, w jaki sposób zapewniania jest w nich opieka weterynaryjna. Tylko 18,2% schronisk odpowiedziało, że ma do dyspozycji przynajmniej jednego własnego lekarza weterynarii pracującego w wymiarze czasu odpowiadającym pełnemu etatowi. Najwięcej, bo 59,1% placówek oświadczyło, że ma do dyspozycji lekarza weterynarii pracującego w wymiarze niepełnego etatu lub dyżurującego – na zlecenie/wezwanie. 13,6% odpowiedziało, że lekarz weterynarii zapewnia opiekę weterynaryjną dla schroniska doraźnie, zaś 9% stanowiły inne odpowiedzi (np. jeden lekarz weterynarii przyjeżdżający do schroniska regularnie w celu świadczenia podstawowej opieki, a w pozostałych przypadkach zwierzęta zawożone są do lecznic/kliniek, z którymi współpracuje schronisko).

Inną kwestią, którą poddano badaniu, jest spełnianie przez schroniska warunków rozporządzenia schroniskowego. Potwierdziło to niecałe 72,7% schronisk. 13,6% oświadczyło, że nie ma możliwości spełnić wszystkich warunków, a taki sam odsetek – że nie spełnia warunków podyktowanych rozporządzeniem z innych powodów. Jako powód niespełniania tych warunków większość schronisk wskazała koszty. Pojawiły się również pojedyncze odpowiedzi dotyczące braku czasu na wykonanie wszystkiego na raz przy pełnym obłożeniu schroniska oraz... lenistwa.

Część gmin, z różnych względów, decyduje się umieszczać zwierzęta w schroniskach nieposiadających wpisu do rejestrów Głównego Lekarza Weterynarii, bądź też w innych miejscach niż schroniska, o czym wspomniano również przy okazji omawiania organizacji miejsc tymczasowego przetrzymywania zwierząt w gminach w podrozdziale II.4.3. oraz współpracy gmin z domami tymczasowymi – w podrozdziale II.13.4. Jest to jednak rozwiązanie formalnie niezgodne z obowiązującym prawem, bowiem art. 11 ust. 3 u.o.z. zabrania odławiania zwierząt bezdomnych bez zapewnienia im miejsca w schronisku dla zwierząt, rozumianym, zgodnie z art. 4 pkt 25 tej ustawy, jako miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami domowymi, spełniające warunki określone w przepisach u.o.z.z. Zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt stanowi obowiązek gmin zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 1 u.o.z. Znajduje to potwierdzenie w orzecznictwie, por. np. Wyrok NSA z 28 czerwca 2018 r., sygn. akt II OSK 3227/17: „Zgodnie ze wskazanym wyżej przepisem art. 11a ust. 2 pkt 1 u.o.z. uchwalany przez radę gminy program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt winien zawierać regulację odnoszącą się do kwestii zapewnienia bezdomnym zwierzętom miejsca

¹⁸ Metodykę i szczegółowe informacje dotyczące badania ankietowego opisano w podrozdziale I.6.

w schronisku dla zwierząt. Program winien wskazywać konkretne schronisko zapewniające miejsce bezdomnym zwierzętom z terenu gminy. Przez „schronisko dla zwierząt” rozumieć należy – stosownie do art. 4 pkt 25 ustawy – miejsce przeznaczone do opieki nad zwierzętami domowymi spełniające warunki określone w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2017 r., poz. 1855). (...) W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, należy jednak zgodzić się ze skarżącym kasacyjnie organem nadzoru, że sąd I instancji dokonał błędnej wykładni norm prawa materialnego poprzez uznanie, że funkcje schroniska może realizować także przytulisko. Bez wątpienia bowiem, powołany powyżej art. 11 ust. 2 pkt 1 u.o.z. jednoznacznie wskazuje schronisko dla zwierząt jako obiekt (placówkę) właściwą do zapewnienia bezdomnym zwierzętom należytej opieki i ochrony. Tego rodzaju podmiot spełniać bowiem musi określone prawem wymagania, co z kolei gwarantuje należyty poziom zapewnianych usług. Racje i wnioski zaprezentowane przez sąd I instancji w zaskarżonym wyroku, choć niewątpliwie słuszne z punktu widzenia przedstawionej aksjologii, abstrahują jednak od uwarunkowań prawnych, a nadto także i faktycznych. Jak już wyżej bowiem wskazano, ustawodawca w przepisie art. 11 ust. 2 pkt 1 u.o.z. zdecydował, że zapewnienie bezdomnym zwierzętom opieki winno nastąpić poprzez umieszczanie ich w schronisku dla zwierząt. Treść normy prawnej zawartej w cytowanym przepisie nie budzi wątpliwości. Wskazana jednostka (schronisko) spełniać musi normatywnie określone wymagania (por. cytowana wyżej definicja tego pojęcia), co oznacza, że nie ma podstaw do dowolnego zastępowania przez lokalnego prawodawcę w stanowionych aktach prawnych, placówek o kwalifikowanych prawnie cechach (schronisko), podmiotami innymi, niespełniającymi ustawowo określonych wymogów (przytulisko).”

Podobne stanowisko prezentowane jest w doktrynie, np.: „Zgodnie zatem z przytoczoną wyżej definicją legalną podmiot prowadzący schronisko dla zwierząt musi zostać zarejestrowany przez powiatowego lekarza weterynarii w trybie ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt oraz spełniać wymogi zawarte w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 23.06.2004 r. w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt. Wykonywanie działalności polegającej na prowadzeniu schroniska wymaga także zezwolenia wydanego przez organ samorządu terytorialnego (wójta, burmistrza lub prezydenta miasta). Warto wskazać, niejako przy okazji, że na terytorium Polski w dalszym ciągu działają podmioty określające się „przytuliskami dla zwierząt bezdomnych” lub niekiedy „hotelami dla zwierząt”. Chodzi tu o podmioty, które nie zarejestrowały się jako schroniska oraz nie posiadają odpowiednich decyzji administracyjnych w tym zakresie, a przyjmują zwierzęta bezdomne, a nawet podpisują z gminami umowy na zapewnienie opieki tym zwierzętom. Jednak, co należy podkreślić, nie są one w świetle prawa schroniskami dla zwierząt, a więc gminy, podpisując umowy ze wskazanymi podmiotami, naruszają prawo powszechnie obowiązujące, z tego względu, że w świetle norm prawa administracyjnego schronisko dla zwierząt to jedyny podmiot, który może na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zapewnić długoterminową opiekę zwierzętom bezdomnym wylapanym na terenie gminy. Całokształt powyższych regulacji jednoznacznie wskazuje zatem, że gmina wykonuje swoje obowiązki z zakresu zapewnienia opieki zwierzętom bezdomnym przez współdziałanie z zarejestrowanymi i legalnie działającymi schroniskami dla zwierząt. Odstępstwa od tej zasady można uznać za niezgodną z prawem realizację zadań własnych gminy, co może być przedmiotem kontroli bądź ze strony organów Inspekcji Weterynaryjnej, które – zgodnie z art. 34a u.o.z. – są właściwe w sprawie nadzoru nad przestrzeganiem przepisów o humanitarnej ochronie zwierząt, bądź ze strony wojewody jako organu administracji rządowej właściwego do sprawowania nadzoru nad realizacją zadań własnych gminy, w tym w zakresie ustawy o ochronie zwierząt.”¹⁹ „Nie ma podstaw do dowolnego zastępowania przez lokalnego prawodawcę w stanowionych aktach prawnych, placówek o kwalifikowanych prawnie cechach (schronisko), placówkami innymi, niespełniającymi ustawowo określonych wymogów, takimi jak przytuliska czy kojce. Obiekty takie mogą pełnić funkcje miejsca tymczasowego przetrzymywania wylapanych zwierząt do czasu ich przewiezienia do schroniska dla zwierząt, ale nie mogą zastąpić takiego schroniska.”²⁰

Raport NIK, w odniesieniu do kontrolowanych samorządów, wskazuje, że „Większość gmin jako realizatorów opieki nad zwierzętami wylapanymi z terenu gminy w programach wskazała prawidłowo podmioty prowadzące schronisko dla zwierząt nadzorowane przez PLW. W dwóch gminach założono, że zwierzęta będą przekazywane do przytuliska lub hotelu dla zwierząt. Schronisko – w przeciwieństwie do takich miejsc – jest kwalifikowaną for-

¹⁹ Rudy M., *op. cit.*, s. 31-41, dostęp LEX

²⁰ Kruk E. (red.), *op. cit.*, komentarz do art. 11a u.o.z. – punkt 13, dostęp LEX

ma opiekę nad zwierzętami, musi spełnić wymagania ustawowe i określone w rozporządzeniu w sprawie wymagań weterynaryjnych. (...) Niepokojący jest fakt, że na koniec 2023 r. w schroniskach i miejscach nieobjętych nadzorem weterynaryjnym (hotele, przytuliska) przebywało nadal 615 zwierząt, podczas gdy w 2019 r. ich liczba wynosiła 558 (wzrost o 10,2%). Oznacza to, że przy coraz mniejszej liczbie zwierząt przekazywanych do schronisk (przytulisk), na utrzymaniu gminy było ich coraz więcej.”²¹

Odrębnym zagadnieniem, którego nie poruszono w toku prac nad niniejszym raportem, a o którym warto tylko wspomnieć przywołując wyniki kontroli NIK, są zezwolenia wójta/burmistrza/prezydenta miasta na świadczenie usług w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami (wylapywanie) i prowadzenia schronisk. Według NIK: „Działalność gospodarcza w kontrolowanym obszarze podlega reglamentacji (przedsiębiorca nie ma pełnej swobody zakładania i prowadzenia działalności). Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ustala warunki udzielania zezwoleń podmiotom świadczącym usługi w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części. Zezwolenia udziela wójt. Zanim jednak tego dokona rada gminy winna określić wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia. Organ stanowiący wprowadzając regulacje ograniczające wolność działalności gospodarczej, powinien kierować się takimi wartościami, jak bezpieczeństwo dla ludzi i środowiska, zapewnienie humanitarnego traktowania zwierząt czy minimalizacja konfliktów lokalnych, jakie mogą powstawać na tle specyfiki danej działalności (np. potencjalne uciążliwości, immisje itp.). Wartości te powinny być uwzględnione przy określaniu warunków technicznych i organizacyjnych. Użyte przez ustawodawcę pojęcie „wymagań” należy odnieść wyłącznie do wymogów materialnoprawnych, a nie proceduralnych. Gminne jednostki organizacyjne prowadzące na obszarze własnej gminy ww. działalność na zasadach określonych w ustawie wprowadzić nie mają obowiązku uzyskania zezwoleń, ale muszą spełniać warunki wymagane przy udzielaniu takich zezwoleń. Podjęcie ww. uchwały jest obligatoryjne. Do zadań wójta należy m.in. przygotowywanie projektów uchwał rady gminy. W większości jest obowiązkiwały stosowne uchwały rady gminy, za wyjątkiem czterech, w których wójt nie przygotował i nie przedstawił radzie projektów. Gmina nie określając wymagań, jakie powinny spełniać przedsiębiorcy świadczący usługi w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami i prowadzący schronisko dla takich zwierząt, nie realizuje zadania, które jest jej zadaniem własnym i obowiązkowym. (...) Spośród 11 gmin, w których obowiązywały uchwały w okresie objętym kontrolą, w pięciu jednostkach zezwolenia zostały wydane nieprawidłowo, a w jednej z nich nie prowadzono w formie elektronicznej ewidencji udzielonych i cofniętych zezwoleń. W zezwoleniach najczęściej nie określano standardu sanitarnego wykonywania usług i ochrony środowiska. (...) Jeżeli do prowadzenia danego rodzaju działalności na podstawie innych ustaw jest wymagane uzyskanie zezwolenia, jednostki samorządu terytorialnego mogą powierzyć wykonywanie zadań wyłącznie podmiotowi posiadającemu wymagane zezwolenie (art. 3 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej). Spośród gmin objętych kontrolą większość (13 jst) zlecała realizację zadań z zakresu wylapywania bezdomnych zwierząt lub polegającą na prowadzeniu schroniska przedsiębiorcom. Wśród nich dziewięć jst powierzyło wykonywanie zadań podmiotom nieposiadającym wymaganych zezwoleń, z tego w zakresie wylapywania bezdomnych zwierząt – wszystkie, a prowadzenia schroniska dla zwierząt – trzy gminy. Powyższe oznacza, że w ramach przeprowadzanych procedur wyboru podmiotu, który miał zajmować się wylapywaniem oraz opieką nad bezdomnymi zwierzętami, gminy nie dokonywały podmiotowej weryfikacji spełniania przez potencjalnych wykonawców, wymogów określonych przepisami prawa.”²²

II.2.2. Koszty utrzymywania zwierząt w schroniskach

Na zadanie polegające na zapewnieniu miejsca dla bezdomnych zwierząt w schronisku polskie gminy, według ich własnych oświadczeń, przeznaczyły w 2022 roku prawie 207 mln zł²³, co daje średnią ponad 83,5 tys. zł na gminę.

²¹ Raport NIK, op. cit., s. 21-22, 40

²² Ibidem, s. 29-31

²³ Statystyki dotyczące środków wydatkowanych na zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schroniskach przedstawiono dla 2474 spośród 2477 gmin Polski. W przypadku gmin, które nie udzieliły odpowiedzi pozyskano kwoty z programów – uchwał opublikowanych w Dziennikach Urzędowych właściwych województw. Dla trzech brakujących gmin nie udało się uzyskać kwoty przeznaczonej na schroniska z uwagi na brak wyodrębnienia środków na ten cel w ich programach.

Stanowi to 74,2% środków wydatkowanych na realizację wszystkich zadań objętych programami, a wraz z odławianiem zwierząt (czasami zlecanym podmiotom zewnętrznym, innym niż schronisko), ich obowiązkową kastracją w schronisku oraz poszukiwaniem właścicieli – prawie 250 mln zł, czyli 88,9%. Odsetek ten stanowi potwierdzenie danych pozytywnych przez Najwyższą Izbę Kontroli w toku kontroli przeprowadzonej przez ten organ w gminach i schroniskach, według której na wyłapywanie bezdomnych zwierząt oraz na funkcjonowanie opiekujących się nimi schronisk, objęte badaniem gminy w latach 2019-2023 przeznaczyły około 90% środków z programów²⁴.

Milionowe kwoty na zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsc w schroniskach wydało 29 gmin i są to większe gminy miejskie. Prawie połowa gmin przeznacza na to zadanie kwoty z przedziału 10-50 tys. zł. Rozkład przedstawia poniższa tabela:

Tab. 3. Kwoty wydatkowane przez gminy w 2022 roku na zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku.

Kwota przeznaczana na zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku	Liczba gmin	% zbadanych gmin
powyżej 1 mln zł	29	1,2%
500 tys. zł do 1 mln zł	35	1,4%
100 do 500 tys. zł	282	11,4%
50 do 100 tys. zł	422	17,1%
10 do 50 tys. zł	1158	46,8%
5 do 10 tys. zł	265	10,7%
1 zł do 5 tys. zł	200	8,1%
0 zł	83	3,3%
RAZEM:	2474	100,0%
brak możliwości wyodrębnienia	3	
RAZEM:	2477	

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z gmin.

83 gminy wskazały, że w 2022 r. na zapewnienie miejsca bezdomnym zwierzętom w schronisku nie przeznaczyły żadnych środków. Jako powody wskazały:

- nie przekazano do schroniska żadnego zwierzęcia w 2022 r.,
- brak umowy ze schroniskiem/brak schronisk chętnych do podpisania umowy,
- zwierzęta nie są przekazywane do schroniska, lecz do gminnych punktów przetrzymywania, organizacji społecznych, itd.

Gminy zostały również zapytane o koszt utrzymania/przekazania jednego zwierzęcia do schroniska w 2022 roku i czy był on dzienny/jednorazowy/inny. Odpowiedzi były bardzo zróżnicowane, co wynika nie tylko z różnic w wielkości samych stawek, ale przede wszystkim ze sposobów rozliczeń pomiędzy schroniskiem a gminą. Czasem jest to tylko jednorazowa opłata, czasem naliczany jest koszt dzienny, nieraz jedno i drugie. Wiele odpowiedzi wskazuje na rozliczanie ryczałtowe, miesięczne, określane są limity roczne przyjęć, itd. Zakres odpowiedzi był naprawdę szeroki. I tak jednorazowy koszt przyjęcia psa może wynosić od 98,01 zł do 8.700,00 zł, kota – od 61,50 zł do 8.700,00 zł, innego zwierzęcia – od 199,99 zł do 8.856,00 zł. Dienne koszty utrzymania psa wahają się od 2,89 zł do 100 zł, kota od 0,99 zł do 70 zł, a innego zwierzęcia od 3,69 zł do 123 zł. Obrazuje to, jak różny może być koszt (a co za tym idzie zapewne i poziom) sprawowanej opieki przez poszczególne schroniska dla zwierząt. Niektóre kwoty, zwłaszcza te najniższe wskazane przez gminy jako koszty jednorazowe, brzmią jednak tak niewiarygodnie, że nie można wykluczyć pomyłek w odpowiedziach gmin (np. wskazania tylko kosztów jednorazowych, a pominięcia dodatkowej stawki dziennej). Z kolei kwoty z zakresu tych najwyższych mogą sugerować chęć zarabiania, przez niektóre schroniska, na ogromnej bezdomności zwierząt i korzystania z problemu braku dostępności schronisk lub braku miejsc w istniejących schroniskach. Z drugiej zaś strony, właściwie i w naprawdę dobrych warunkach sprawowana opieka nad zwierzętami bywa kosztowna, zwłaszcza biorąc pod uwagę ceny usług weterynaryjnych, jeśli schronisko angażuje się w pełni w leczenie i profilaktykę chorób zwierząt.

²⁴ Omówienie wyników kontroli pn. *Zapobieganie bezdomności zwierząt domowych* (P/24/093), <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/bezdomnosc-zwierzat.html>

II.2.3. Odległość schronisk od gmin

Około 2/3 gmin zapewnia miejsce zwierzętom w schroniskach zlokalizowanych w odległości do 50 km od gminy²⁵, co jest zjawiskiem pożądanym z uwagi na zwiększenie szansy powrotu zwierzęcia do jego dotychczasowego opiekuna, ułatwienie adopcji mieszkańcom danej gminy, zmniejszenie u zwierzęcia stresu związanego z długotrwałym transportem, ułatwienie sprawowania nadzoru nad schroniskiem, jak również względy organizacyjne, logistyczne i ekonomiczne. Ponad 1/3 (35,7%) gmin wywozi zwierzęta do schronisk zlokalizowanych dalej niż 50 km, 63 gminy oświadczyły, że odległość ta wynosi ponad 200 km, zaś rekord to wskazane przez jedną z gmin 520 km.

Tab. 4. Odległość schronisk od gmin.

Odległość schroniska od gminy	Liczba gmin	% gmin	
od 0 do 50 km	1589	64,2%	
od 51 do 100 km	531	21,4%	35,7%
od 101 do 200 km	290	11,7%	
od 201 do 300 km	60	2,4%	
powyżej 300 km	3	0,1%	
brak odpowiedzi	4	0,2%	
RAZEM:	2477	100,0%	

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z gmin.

Jako powody, dla których gminy podpisują umowy ze schroniskami zlokalizowanymi dalej niż 50 km, najczęściej wskazywane są:

- wyłonienie schroniska zgodnie z procedurą prawa zamówień publicznych lub w odpowiedzi na zapytania ofertowe i wybór oferty najkorzystniejszej cenowo,
- brak innych ofert, brak chętnych schronisk do podpisania umowy,
- brak miejsc w pobliskich schroniskach,
- brak schronisk w okolicy/powiecie/do 50 km,
- dobra i/lub wieloletnia współpraca,
- jakość opieki nad zwierzętami (dobre warunki, wolontariat, adopcje lub brak innych **dobrych** schronisk w okolicy) – pojedyncze odpowiedzi.

Odpowiedzi dotyczące braku miejsc w schroniskach, braku schronisk w okolicy lub chętnych do podpisywania umów i przyjmowania zwierząt, zdecydowanie najczęściej padają od gmin położonych na terenie województw: mazowieckiego, podlaskiego oraz lubelskiego, lecz w mniejszej liczbie pojawiają się także w pozostałych województwach. Z przekazanych informacji wynika, że w najmniejszym stopniu problem ten dotyczy województw śląskiego i pomorskiego. Znajduje to potwierdzenie w przeanalizowanej w podrozdziale II.2.1. liczbie schronisk w poszczególnych województwach.

II.2.4. Kontrola losu zwierząt przekazywanych do schronisk i warunków ich utrzymywania

Na pytanie, czy gminy kontrolują dalszy los zwierząt przekazywanych do schroniska, 67,8% gmin odpowiedziało twierdząco, 30,2% gmin nie prowadzi takiego nadzoru, zaś 2% gmin nie odpowiedziało na to pytanie. Nie zaobserwowano istotnej statystycznie różnicy w odsetku gmin kontrolujących pomiędzy gminami, które współpracują ze schroniskami zlokalizowanymi w odległości do 50 km a tymi, które wywożą swoje zwierzęta do schronisk położonych dalej. Sugerowałoby to, że odległość schroniska od gminy nie wpływa na realizowanie czy też zaniechanie jego kontroli. Zapytane o sposób, w jaki kontrolują dalszy los zwierząt przekazywanych do schroniska, gminy najczęściej odpowiadały:

²⁵ Dane dotyczące odległości schronisk od gmin przedstawiono dla 2473 spośród 2477 gmin Polski. W przypadku gmin, które nie udzieliły odpowiedzi, pozyskano informację o schroniskach z ich programów – uchwał opublikowanych w Dzienniku Urzędowym właściwego województwa i za pomocą narzędzia dostępnego w Google Maps zmierzono jego odległość od gminy. Cztery brakujące gminy oświadczyły, że nie zapewniają miejsca dla zwierząt w żadnym schronisku.

- za pomocą przekazywanej przez schroniska dokumentacji: raportów, zestawień, sprawozdań, protokołów, kart informacyjnych (zgon, eutanazja, adopcja/powrót do właściciela, ucieczka) lub umów adopcyjnych,
- kontakt telefoniczny, stały kontakt ze schroniskiem,
- realizowanie kontroli na terenie schronisk,
- obserwowanie strony internetowej, profili w mediach społecznościowych, zdjęć zwierząt.

Z analizy odpowiedzi wynika zatem, że tylko część spośród gmin deklarujących kontrolę dalszego losu zwierząt po ich przekazaniu do schroniska, realizuje ją fizycznie. Większość gmin opiera się na dokumentacji, część na kontakcie telefonicznym czy stałej, dobrej współpracy. W przypadku niektórych gmin kontrola oraz przedstawianie dokumentacji przebiega dość szczegółowo, np.: „Pracownik Urzędu Miasta (...) wraz z Komisją Rewizyjną Rady Miejskiej (...) przeprowadza kontrole w schronisku - zarówno przed podpisaniem umowy oraz w trakcie jej trwania. Dodatkowo do każdej faktury obligatoryjnymi załącznikami są informacje o : ilości zwierząt odlapanych oraz przewiezionych do schroniska wraz z podaniem dat i miejsc ich odłowienia, nr chipów, zdjęcie przedstawiające odlapane zwierzę, ilości zwierząt oddanych do adopcji i poddanych eutanazji wraz z podaniem nr chipów tych zwierząt, kserokopii umowy adopcyjnej, rodzaj wykonanych zabiegów w ramach opieki weterynaryjnej - sterylizacja, kastracja, dane dotyczące kwarantanny”. W innych gminach zaś realizowane jest to dość pobieżnie: „otrzymujemy potwierdzenie przyjęcia do schroniska”, „comiesięczna weryfikacja stanu pogłowia w schronisku, przekazanie zwierząt do adopcji itp.” czy „strona schroniska na facebooku”. Obserwowanie schroniska za pośrednictwem Internetu daje niewątpliwie pewien obraz działalności placówki. Zwraca się uwagę na liczbę ogłoszeń adopcyjnych, wolontariat, historie poszczególnych zwierząt, jednak czy możemy taką wygodną aktywność nazwać kontrolą wykonania umowy i wystarczającą formą nadzoru nad losem poszczególnych zwierząt?

Inny jest natomiast udział gmin, które odpowiadają twierdząc na pytanie, czy w ostatnich trzech latach kontrolowały warunki utrzymywania zwierząt w schronisku oraz spełnianie przez schronisko wymogów określonych w przepisach prawa. W tak zadanyemu pytaniu już tylko 45,6% gmin zadeklarowało przeprowadzanie kontroli w schronisku, 51,6% gmin oświadczyło, że nie kontrolowało warunków w schronisku, a 2,8% gmin nie udzieliło odpowiedzi. W odpowiedziach na to pytanie zaznacza się już jednak kilkuprocentowa różnica pomiędzy odsetkiem kontroli schronisk położonych w odległości do 50 km od gminy (48,9% było kontrolowanych, a 51,1% - nie) a tych, których odległość od gminy przekracza 50 km (43,3% podlegało kontroli gmin, a 56,7% - nie). Oznacza to, że odległość schroniska od gminy może mieć jednak pewien wpływ na zmniejszenie częstości kontroli gmin nad warunkami, w jakich przebywają oddawane przez nie do schroniska zwierzęta.

W odpowiedzi na pytanie, kiedy i w jaki sposób w ostatnich trzech latach realizowane były kontrole warunków, w jakich przebywają zwierzęta, gminy wskazywały:

- konkretne daty przeprowadzenia kontroli przez gminę – szereg dat lub jedną,
- częstotliwość przeprowadzania kontroli przez gminę – np. raz czy kilka razy w roku,
- informację o przeprowadzaniu kontroli doraźnych, np. w trakcie przywożenia zwierząt czy przy innych okazjach,
- jedynie kontrolę dokumentacji – jak wyżej,
- przeprowadzanie kontroli wyłącznie telefonicznie,
- tylko analizę protokołów z kontroli PLW.

Pojawiają się na przykład odpowiedzi: „była to kontrola telefoniczna poprzez uzyskanie informacji o przekazanych psach”, (gmina – przyp. aut.) „otrzymywała na prośbę informacje”, „Gmina (...) nie kontrolowała do tej pory na miejscu Schroniska w (...). Sprawdzamy regularnie ich profil w mediach społecznościowych, kontaktujemy się także w nietypowych sytuacjach, jak np. w 2023 r. kiedy znalazł się właściciel psa przekazanego do Schroniska i kontaktowaliśmy się w sprawie odbioru psa.” „Gmina (...) telefonicznie uzyskuje informacje od Powiatowego Lekarza Weterynarii w (...) w sprawie szczególnych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schroniska”, „Informacje z Internetu na temat schroniska”, „kontakt telefoniczny ze schroniskiem”, „kontakt z Dyrektorem schroniska”, „na bieżąco jesteśmy w kontakcie ze schroniskiem”, „raporty”, „Rozmowy telefoniczne z kierownikami schroniska, raz na kwartał.”, itd. Z analizy udzielonych odpowiedzi wynika zatem ponownie, że część gmin *de facto* nie przeprowadza kontroli warunków, w jakich przebywają oddane przez nie zwierzęta, bazując jedynie na informacjach przekazywanych przez schroniska, w tym wyłącznie telefonicznie, lub na kontrolach realizowanych przez PLW.

Gminy, które w ostatnich 3 latach nie kontrolowały warunków bytowania zwierząt w schronisku, zapytanie o powody, odpowiadały najczęściej:

- brak zasobów czasowych, kadrowych,
- brak potrzeby wynikający ze świadomości, że warunki w schronisku są dobre, ze względu na stały kontakt i bieżące monitorowanie,
- brak upoważnienia ustawowego, podstaw prawnych, brak obowiązku (PLW jako organ właściwy),
- brak przekazywania zwierząt do schroniska w ostatnich latach,
- z powodu pandemii COVID-19,
- z uwagi na dużą odległość schroniska od gminy,
- niektóre gminy przeprowadzały kontrole w latach wcześniejszych lub planują ją na kolejne.

O kontrole schronisk przeprowadzane przez gminy zapytano również same schroniska w badaniu ankietowym. 59,1% schronisk oświadczyło, że w miarę regularnie jest kontrolowanych przez wszystkie gminy, z którymi ma podpisane umowy. 18,2% stwierdziło, że tylko część (przynajmniej połowa) gmin kontroluje schronisko, a 9,1% – że większość gmin nie przeprowadza kontroli w schronisku. 4,5% schronisk wskazuje, że żadna z gmin nie kontroluje regularnie schroniska lub kontrolują, ale rzadziej niż raz na 3 lata; 9% stanowiły inne odpowiedzi (np. schronisko samorządowe).

Dane z raportu NIK wskazują natomiast, że „*Prowadząc postępowania mające na celu wybór schroniska, do którego trafiają bezdomne zwierzęta (9 jst), w większości gmin stosowano wyłącznie kryterium najniższej ceny. Wskazywanymi przyczynami tej sytuacji - poza brakiem obowiązku stosowania kryteriów pozacenowych i możliwością zastosowania uregulowań wewnętrznych – była niedostępność wykonawców. Umowy zawierane były z tymi podmiotami, które miały możliwości, aby świadczyć usługi schroniskowe. Wskazywano, że postawienie zbyt wymagających warunków mogłoby doprowadzić do sytuacji, iż żadne schronisko nie złożyłoby oferty i gmina nie mogłaby odławiać żadnych zwierząt. (...) Cztery gminy stosowały inne mechanizmy służące zapewnieniu wymagań jakościowych, w tym pozacenowe kryteria wyboru, takie jak: – czas otwarcia schroniska dla interesantów, – gwarantowana przez wykonawcę liczba akcji edukacyjnych i promocyjnych (z wyłączeniem akcji internetowych), dotyczących ochrony zwierząt, które wykonawca zorganizuje lub weźmie w nich udział, z określeniem liczby takich akcji zorganizowanych samodzielnie na terenie schroniska, – gwarantowany procent zwierząt przekazanych do adopcji w stosunku do liczby zwierząt trafiających do schroniska w okresie obowiązywania umowy, – współpraca z organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz bezdomnych zwierząt, – czas reakcji, tj. czas podjęcia działań przez wykonawcę w odpowiedzi na zgłoszenie o bezdomnym zwierzęciu. (...) Dokonując wyboru podmiotu prowadzącego schronisko gminy były zobowiązane prowadzić postępowanie zgodnie z przepisami oraz regulacjami wewnętrznymi (10 jst). Nieprawidłowości stwierdzono w pięciu jst. (...) Gminy nie zawsze należycie weryfikowały możliwości sprawowania opieki przez podmiot, któremu powierzały bezdomne zwierzęta. Trafiły one do miejsc niewskazanych w programach, nieobjętych nadzorem weterynaryjnym lub niespełniających wymagań zezwoleń wójtów albo nieposiadających takich zezwoleń (opis powyżej). Zdarzały się sytuacje, gdy po wylapaniu lub pobycie w schronisku, zwierzęta były przekazywane kolejnym podmiotom, niewymienionym w programach bądź w umowach. W wypadku zadania gminy polegającego na zapewnieniu bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt, to właśnie określenie miejsca, gdzie opieka będzie sprawowana, w kwalifikowany sposób, należy do istotnych elementów treści umowy. W wypadku umów o świadczenie usług zasadą jest ich osobiste wykonanie.*”²⁶

NIK zwraca również uwagę na nieprawidłowy nadzór gmin nad wykonawcami powierzonych zadań, brak kontroli na miejscu w schroniskach oraz nieprawidłowości dotyczące rozliczeń finansowych: „*Większość zadań przyjętych w programach miała być wykonywana przez inne niż gmina podmioty (np. prowadzące schronisko, sprawujące opiekę nad kotami wolno żyjącymi, świadczące całodobową opiekę weterynaryjną). W takich wypadkach istotnym jest sprawowanie właściwego nadzoru nad wykonawcą. Gminy często pozbawiały się stosownych instrumentów, nie zabezpieczały w zawartych umowach należycie właściwej realizacji zadań (...). Nawet jeżeli przysługiwały im określone uprawnienia kontrolne, wynikające z przepisów prawa albo z umów – nie korzystały z nich. Zdarzało się, że zapłaty dokonywano w oparciu o przedstawione faktury, bez żadnej weryfikacji wynikających z nich kwot, albo bez sporządzenia wymaganych dokumentów. W 12 gminach wystąpiły zaniechania w tym zakresie. (...) 11 gmin nie przeprowadziło żadnej kontroli na miejscu w schronisku, a jeżeli wykonywały wizytacje (ogłędziny) - postępowaly nierzetelnie, tj. nie dokumentowały ich przebiegu, nie identyfikowały nieprawidłowości w schroniskach, w których stwierdzano niewłaściwą opiekę w toku interwencji organizacji społecznych i organów ścigania,*

²⁶ Raport NIK, op. cit., s. 33-35

albo kontroli właściwych organów (PLW, niniejszej kontroli). Przyczyną zaniedbań w tym zakresie było: przeświadczenie, że wystarczający jest nadzór właściwego PLW, oparcie współpracy na długotrwałych relacjach i zaufaniu, brak negatywnych sygnałów o działalności schroniska, ograniczenia wynikające z pandemii COVID - 19, brak takiego obowiązku wynikającego z przepisów prawa, anachroniczne postanowienia umowy na prowadzenie schroniska (z 1994 r.), a także prowadzenie kontroli w oparciu o dokumentację (nie dostrzeżono nieprawidłowości na terenie schroniska, kontrolowany nie informował o nich), brak stosownych procedur (nieudokumentowanie wizytacji). NIK zauważa, że kontrola gminy nie zastępuje ustawowego nadzoru Inspekcji Weterynaryjnej, ani też jej nie uzupełnia; ma na celu zbadanie, czy powierzone danemu schronisku zadanie jest wykonywane zgodnie z podjętą w tym przedmiocie uchwałą. (...) W sześciu gminach stwierdzono nieprawidłowości w zakresie rozliczeń finansowych z wykonawcami zadań określonych w programie. Polegały one na: nieprzestrzeganiu ustalonych w programach lub umowach zasad finansowania zadań, braku weryfikacji przedkładanych do zapłaty faktur, niewprowadzeniu adekwatnych mechanizmów kontroli wydatków, zapewniających możliwość sprawdzenia ich zasadności, ilości i jakości świadczonych usług, tak by były ponoszone one oszczędnie. Część gmin nie wiedziała, za co konkretnie płaciła. Stwierdzone nieprawidłowości wskazywały na niewystarczające mechanizmy kontroli operacji gospodarczych, zwłaszcza związanych z weryfikacją zasadności wynagrodzenia przedstawianego w fakturach przez prowadzącego schronisko lub dokonującego wylapywania bezdomnych zwierząt. Samorządy wyjaśniały to niedopatrzaniem, brakiem czasu z uwagi na szeroki zakres obowiązków, brakiem wystarczającej liczby pracowników, powielaniem czynności i działań w ciągu ostatnich lat, działaniem w zaufaniu do wykonawcy.”²⁷

Możliwość, lub nawet konieczność kontroli schronisk przez gminy znajduje również potwierdzenie w doktrynie oraz orzecznictwie: „Po dokonaniu wyboru konkretnego schroniska gmina ma możliwość przeprowadzania w tym podmiocie okresowych kontroli. Wynika to z faktu, że uchwalając program (...) zapewnia jego realizację, w tym finansowanie, z własnych środków budżetowych. Zatem gmina, zawierając umowę ze schroniskiem dla zwierząt i realizując zadanie własne, finansowane z własnego budżetu, zobowiązana jest do weryfikacji tego podmiotu (tj. czy posiada on stosowne uprawnienia, por. wyrok NSA z 4.07.2018 r., II OSK 1574/18, LEX 2537315). Naczelny Sąd Administracyjny zauważa, że kontrola schroniska, w którym zgodnie z uchwalonym przez gminę programem, umieszczane są bezdomne zwierzęta, ściśle łączy się realizacją zadania własnego, w tym w szczególności z obowiązkiem zapewnienia tym zwierzętom opieki. Przy czym „kontrola gminy nie zastępuje ustawowego nadzoru Inspekcji Weterynaryjnej ani też jej nie uzupełnia, a ma jedynie na celu zbadanie, czy powierzone danemu schronisku zadanie jest wykonywane zgodnie z podjętą w tym przedmiocie uchwałą” (zob. wyrok NSA z 10.06.2020 r., II OSK 3967/19, LEX nr 3071985).”²⁸

II.2.5. Obowiązkowe znakowanie zwierząt w schroniskach

Na pytanie, czy w umowie ze schroniskiem obowiązującej w 2022 roku widniał zapis o obowiązkowym oznakowaniu (zaczipowaniu) zwierzęcia po przyjęciu wraz w wpisem do bazy²⁹, 54,7% gmin odpowiedziało twierdząco, 43,3% gmin nie regulowało tego umową, zaś 2% gmin nie udzieliło odpowiedzi lub ta kwestia ich nie dotyczyła z powodu braku umowy ze schroniskiem.

Gminy zapytane o to, w jakiej bazie schroniska rejestrują przywożone przez nie zwierzęta (konkretnej odpowiedzi udzieliły 573 gminy), wskazywały najczęściej bazę SAFE-ANIMAL (78,7% odpowiedzi), IDENTYFIKACJA.PL (11,9%), Centralna Baza Danych Zwierząt Oznakowanych Elektronicznie (6,1%) oraz Polskie Towarzystwo Rejestracji i Identyfikacji Zwierząt sp. z o.o. (2,3%). W kilku gminach (1%), pojawiła się również odpowiedź system Klinika XP.

Schroniska, w badaniu ankietowym zapytano z kolei o to, czy wszystkie zwierzęta przez nie przyjmowane, są czipowane przed adopcją lub wydaniem dotychczasowemu właścicielowi. 81,8% schronisk odpowiedziało twierdząco, a 18,2% oświadczyło, że zdecydowana większość zwierząt jest znakowana, jednak czasami zdarza się, że wydawane są adopcji lub z powrotem do właściciela zwierzęta niezaczipowane. Jako powody wydawania zwierząt nieoznakowanych schroniska te wskazały:

²⁷ Ibidem, s. 47-48

²⁸ Sługocka M.: Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Komentarz praktyczny, dostęp LEX/el. 2020

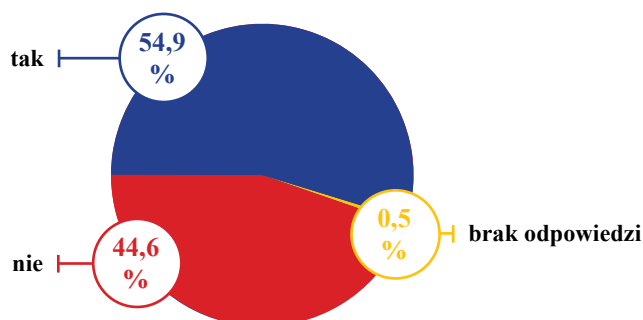
²⁹ Przepisy dotyczące obowiązkowego elektronicznego znakowania zwierząt w schroniskach weszły w życie w styczniu 2023 r.

- odbiór zwierzęcia przez właściciela przed ukończeniem kwarantanny,
- brak czasu,
- brak personelu.

II.2.6. Bezdomność kotów i innych zwierząt domowych

Niezwykle istotnym problemem jest niezapewnianie przez gminy miejsca w schroniskach dla zwierząt bezdomnym zwierzętom innym niż psy. 1104, czyli **44,6% wszystkich polskich gmin oświadczyło, że nie zapewnia miejsca w schronisku bezdomnym kotom**. W programach tych gmin, w celu zapewnienia legalności uchwał, widnieje zapis „zwierzęta”, zaś w rzeczywistości do schroniska wywożone są wyłącznie psy. Znaczna część polskich schronisk nie przyjmuje kotów wcale lub przyjmuje je tylko od wybranych gmin. Zdarza się również, że schronisko przyjmuje pojedyncze osobniki, w wyjątkowych sytuacjach, np. kiedy wymagają leczenia. Analizując odpowiedzi gmin w odniesieniu do poszczególnych schronisk, daje się także zauważyć, że nawet jeżeli konkretne schronisko dysponuje warunkami, by przyjmować koty (część gmin je tam umieszcza), to niektóre gminy nie korzystają lub nie mogą korzystać z tej możliwości. Tylko nieco ponad połowa, bo 54,9% gmin zadeklarowało zapewnianie bezdomnym zwierzętom tego gatunku miejsca w schronisku dla zwierząt, a 0,5% gmin nie udzieliło odpowiedzi na to pytanie.

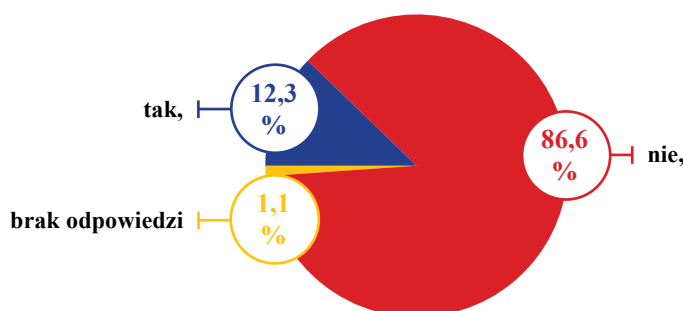
Ryc. 4. Odpowiedzi gmin na pytanie, czy zapewniają bezdomnym kotom miejsce w schronisku dla zwierząt.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z gmin.

Podobnie sytuacja wygląda ze zwierzętami domowymi innych gatunków, np. utrzymywanych w domach gryzoni, gadów czy ptaków, które, zgodnie z przywołanymi na wstępie ustawowymi definicjami określonymi w art. 4 pkt 16 i 17 u.o.z., również mogą stać się bezdomnymi, a zatem winny być objęte programami, a gminy powinny zapewniać im w razie potrzeby miejsce w schroniskach dla zwierząt. Jednak zaledwie 12,3% gmin zadeklarowało, że realizuje to zadanie, 86,6% gmin oświadczyło, że nie zapewnia miejsca innym zwierzętom domowym niż pies i kot, a 1,1% gmin nie udzieliło na to pytanie odpowiedzi.

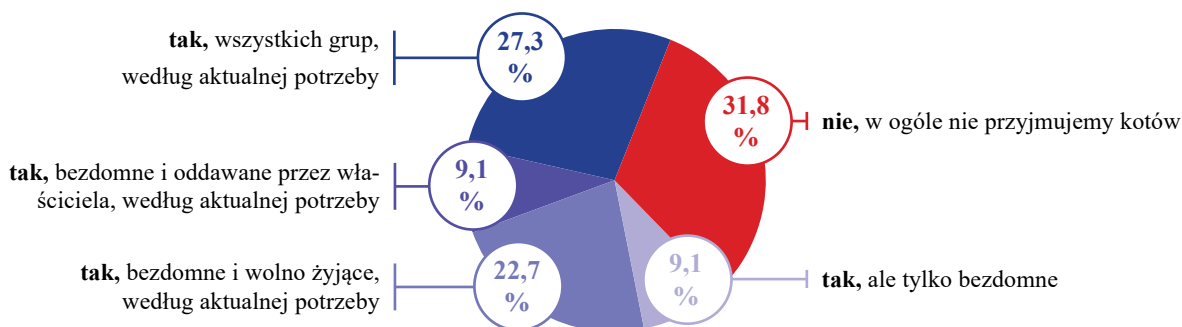
Ryc. 5. Odpowiedzi gmin na pytanie, czy zapewniają miejsce w schronisku dla zwierząt bezdomnym zwierzętom innych gatunków zwierząt domowych niż pies i kot (np. gryzoniom, ptakom, gadom).



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z gmin.

O przyjmowanie bezdomnych kotów oraz zwierząt domowych innych gatunków zapytano również same schroniska w badaniu ankietowym. W odniesieniu do kotów odpowiedzi były bardzo zróżnicowane. Przedstawia je poniższy wykres:

Ryc. 6. Odpowiedzi schronisk na pytanie, czy przyjmują koty.

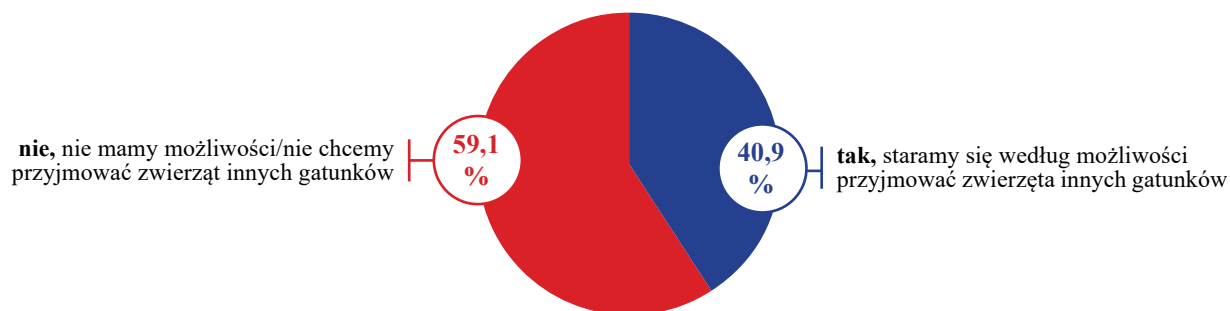


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych od ankietowanych schronisk dla zwierząt.

Jak widać, znaczna część schronisk, które wzięły udział w badaniu, bo aż 31,8%, w ogóle nie przyjmuje kotów. Oznacza to prawdopodobnie, że gminy, z którymi mają one podpisane umowy na zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku, o ile nie nawiązują dodatkowej współpracy z innym schroniskiem, nie wywiązują się z obowiązku określonego przez ustawodawcę w art. 11a ust. 2 pkt 1 u.o.z. Pozostałe schroniska przyjmują co do zasady koty bezdomne, ale czasem także wolno żyjące i oddawane przez właściciela, według aktualnych potrzeb. Część z nich oświadczyła jednak, że przyjmuje koty (i zwierzęta innych gatunków) jedynie od wybranych gmin, z którymi ma podpisane umowy (13,6% odpowiedzi) lub tylko tych, które chcą finansować i przekazywać koty/inne gatunki zwierząt domowych (4,5% odpowiedzi).

59,1% schronisk oświadczyło natomiast, że nie przyjmuje przedstawicieli innych gatunków zwierząt domowych/towarzyszących niż psy i koty, np. gryzoni, gadów, ptaków, itp. Co zatem robią gminy, kiedy pojawi się bezdomne zwierzę innego niż pies czy kot gatunku? Niestety brakuje systemowych rozwiązań tego problemu.

Ryc. 7. Odpowiedzi schronisk na pytanie, czy przyjmują zwierzęta innych gatunków zwierząt domowych/towarzyszących niż psy i koty (np. gryzonie, gady, ptaki).



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych od ankietowanych schronisk dla zwierząt.

W praktyce zdecydowanie najczęściej mamy jednak do czynienia z bezdomnością psów oraz kotów. Pozostałe gatunki zwierząt stanowią raczej pojedyncze przypadki, które zwykle stosunkowo szybko wymuszają reakcję zarówno mieszkańców, jak i właściwych organów, służb czy podmiotów. Nie przywykliśmy bowiem w naszym kraju do widoku na wolności węża, papugi czy świnki morskiej. Sytuacja kotów jest najtrudniejsza, przede wszystkim z uwagi na traktowanie ich jak zwierząt wolno żyjących, ale również na tradycyjne postrzeganie kota na wolności jako stałego elementu krajobrazu, nie tylko wiejskiego, ale i miejskiego. Dodatkowe utrudnienie stanowią tu koty posiadające właściciela, ale wychodzące, których jest wiele zwłaszcza na wsi. Dopóki koty pozostają nieoznakowane,

występują i będą występowały znaczne trudności w rozróżnianiu ich poszczególnych grup, co sprzyja utrzymywaniu na bardzo wysokim poziomie skali ich bezdomności.

Sprawę komplikuje przede wszystkim **niejasny status kotów w ustawie** oraz pojawiające się w art. 11a ust. 2 pkt 2 u.o.z. pojęcie tzw. wolno żyjących kotów, często utożsamianych (umyślnie bądź nie) ze zwierzętami wolno żyjącymi (dzikimi) w rozumieniu art. 4 pkt 21 u.o.z., którym pozostawia się warunki rozwoju i swobodnego bytu, w tym rozmnażania.

Blisko połowa gmin, które nie zapewniają miejsca w schronisku bezdomnym kotom, nie dostrzega w ogóle problemu kociej bezdomności. Oto szereg cytatów z uzyskanych odpowiedzi na pytanie o to, jak gmina radzi sobie z **bezdomnymi** kotami. Ukazują one podejście gmin niezapewniających, pomimo obowiązku wynikającego z art. 11a ust. 2 pkt 1 u.o.z., bezdomnym kotom miejsca w schronisku, do problematyki ich bezdomności (cytaty):

„(...) to gmina wiejska nie ingerujemy w życie zwierząt wolno żyjących.”

„Bezdomne koty są przysparzane przez nowych właścicieli.”

„Gmina nie zajmuje się kotami.”

„Schroniska nie chcą odławiać kotów i przyjmować do schroniska (...).”

„Ustawa o Ochronie Zwierząt zabrania wylapywania i umieszczania w schroniskach kotów.”

„Koty, zajączki, gady itp. są to zwierzęta wolno żyjące, które doskonale radzą sobie w swoim naturalnym środowisku. Jednakże, w okresie zimowym Gmina (...) organizuje dokarmianie kotów wolno żyjących przy pomocy opiekunów kotów wolno żyjących. Ponadto, w Gminie nie występuje duży problem bezdomności zwierząt domowych wskazanych w pytaniu gatunków.”

„Nie ma bezpańskich kotów.”

„Jesteśmy gminą wiejską większości koty mają właścicieli.”

„Nie ma kotów bezdomnych tylko koty wolnożyjące którymi zajmują się społeczni opiekunowie kotów, nie odnotowaliśmy do tej pory innych gatunków bezdomnych zwierząt domowych”

„Dotychczas brak tego typu przypadków. Jeżeli się pojawią to wypracujemy odpowiednie procedury.”

„Koty wolno żyjące, bytujące na terenie wspólnot mieszkaniowych są elementem ekosystemu, a ich obecność zapobiega rozprzestrzenianiu się gryzoni (szczurów, myszy). Koty te nie są zwierzętami bezdomnymi, dlatego nie należy ich wylapywać ani wywozić, lecz stwarzać warunki bytowania w miejscach ich dotychczasowego schronienia. Koty żyjące na swobodzie nie powinny być umieszczane w schroniskach, lecz wypuszczane na swobodę po wykonaniu kastracji/sterylizacji. Wypuszczanie na swobodę powinno nastąpić w pobliżu miejsca dotychczasowego bytowania zwierzęcia. W okresie, gdy swobodnie żyjące koty nie mają możliwości zdobycia niezbędnej ilości pożywienia, powinny być dokarmiane.”

„Koty wolno żyjące nie są bezdomne, dlatego też wylapywanie ich jest zabronione, chyba że w celu kastracji bądź sterylizacji.”

„Populacja kotów jest na tyle niska, że nie stanowi uciążliwości dla mieszkańców.” (!)

„Dokarmianie poprzez wykładanie suchej karmy i wody w miejscach przebywania wolno żyjących kotów, nie częściej niż raz w tygodniu.” (!)

(gmina – przyp. aut.) „Zachęca do adopcji”

(gmina – przyp. aut.) „Nie radzi sobie. Szukanie na siłę nowych opiekunów/właścicieli itd. ...”

Poniżej przedstawiono deklarowane sposoby radzenia sobie z **bezdolnymi** kotami przez gminy, które nie zapewniają im miejsca w schronisku:

Tab. 5. Sposoby postępowania z bezdomnymi kotami deklarowane przez gminy, które nie zapewniają im miejsca w schronisku.

Sposób postępowania z bezdomnymi kotami	Liczba gmin	% gmin
traktowanie jako koty wolno żyjące	286	25,9%
brak przypadków kotów bezdomnych	257	23,3%
szukanie domu lub samodzielna opieka	203	18,4%
fundacje, wolontariusze, domy tymczasowe	165	15,0%
gabinety weterynaryjne	34	3,1%
gospodarstwo rolne	19	1,7%
inne odpowiedzi, np. podmiot odławiający, punkt czasowego przetrzymywania, inne schronisko, sołtys, itd.	19	1,7%
nie zapewnia miejsca wcale	18	1,6%
brak odpowiedzi	103	9,3%
RAZEM:	1104	100,0%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z gmin.

Około 1/4 (25,9%) gmin, które nie zapewniają miejsca w schronisku bezdomnym kotom, oświadczyło wprost, że traktuje koty bezdomne jako koty tzw. wolno żyjące. Są nawet gminy, które uważają, że „ustawa o ochronie zwierząt zabrania wylapywania i umieszczania w schroniskach kotów”, co oczywiście jest nieprawdą. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że: „przyjmowane przez niektóre gminy strategie uznające, że nie trzeba zapewniać w schronisku żadnych miejsc dla kotów, są błędne, ponieważ obowiązek ten co prawda nie dotyczy kotów wolno żyjących, ale obejmuje koty bezdomne”.³⁰

Traktowanie kotów jak zwierząt dzikich jest błędne, bowiem kot domowy *Felis catus*, jako gatunek, jest zwierzęciem udomowionym i nie należy mylić go ze zwierzęciem wolno żyjącym (dzikim) w rozumieniu przepisów ustawy (zwierzętom dzikim poświęcono rozdział 6 ustawy, gdzie mowa m.in. o ich pozyskiwaniu w celu preparowania ich zwłok – trudno odnosić te przepisy do kotów domowych). Określenie tzw. wolno żyjących kotów jest jednak nadużywane i często wykorzystywane przez gminy do zrzucenia z siebie nałożonego ustawą obowiązku zapewniania opieki kotom bezdomnym, a co za tym idzie – zwiększenia skali ich bezdomności. Potwierdza to Główny Lekarz Weterynarii w swoim stanowisku wyrażonym pisemnie w odpowiedzi na zapytanie o problem bezdomności kotów: „W ocenie Głównego Lekarza Weterynarii kluczowe dla właściwego zajęcia się problemem wolno żyjących kotów, o których mowa w art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, jest stosowne ich zdefiniowanie. W ustawie o ochronie zwierząt brak jest bowiem określenia, do którego można byłoby te zwierzęta zaklasyfikować, ponieważ nie są one ani zwierzętami bezdomnymi ani zwierzętami wolno żyjącymi (dzikimi) w myśl definicji ustalonych w ustawie o ochronie zwierząt. Wynika to z faktu, że zwierzęta te są najczęściej efektem niekontrolowanego rozmnażania się kotów bezdomnych w warunkach niezależnych od człowieka. Jednocześnie kot domowy (*Felis catus*) jest zaliczany do gatunków udomowionych i niezależnie od tego, czy będzie on utrzymywany w charakterze zwierzęcia domowego, ucieknie, zabłąka się lub zostanie porzucony przez człowieka, a także niezależnie od tego, czy kiedykolwiek miał swojego właściciela, jego status w tym zakresie nie ulegnie zmianie. Stan ten doprowadza tym samym do nagminnego, nieprawidłowego utożsamiania wolno żyjących kotów ze zwierzętami wolno żyjącymi (dzikimi) przez samorządy, odpowiedzialne za wdrażanie i realizowanie programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. W wielu przypadkach, wolno żyjące koty są wówczas mylnie postrzegane jako dobro ogólnonarodowe, którym powinno się zapewnić warunki rozwoju i swobodnego bytu zgodnie z art. 21 ustawy o ochronie zwierząt. Powoduje to, że samorządy nie dążą do zapobiegania bezdomności zwierząt stanowiącej cel ww. programów, lecz utrzymują

³⁰ Kuszlewicz K: *Prawa zwierząt. Praktyczny przewodnik*. Wyd. Wolters Kluwer Polska sp. z o.o., Warszawa 2019, s. 117.

populację wolno żyjących kotów, usprawiedliwiając to działaniem np. rzekomą skutecznością w kontroli gryzoni, która nie znajduje naukowego potwierdzenia i nie powinna być tym samym promowana.”

Orzecznictwo sądowo-administracyjne niestety również nie jest w tej kwestii jednolite. Oto przykładowe, sprzeczne ze sobą wyroki, które zgoła odmiennie klasyfikują tzw. wolno żyjące koty:

- jako zwierzęta wolno żyjące (dzikie) w rozumieniu art. 4 pkt 21 u.o.z.:

„Należy zauważyć, że w przepisach ustawy o ochronie zwierząt znajduje się definicja „zwierząt wolno żyjących” (art. 4 pkt 21 u.o.z.: „Ileż w ustawie jest mowa o (...) „zwierzętach wolno żyjących (dzikich)” - rozumie się przez to zwierzęta nieudomowione żyjące w warunkach niezależnych od człowieka”). Niewątpliwie koty są zwierzętami, a więc „koty wolno żyjące” są jednym z rodzajów „zwierząt wolno żyjących”, które zostały zdefiniowane przez ustawodawcę. Należy zauważyć, że poprzez wprowadzenie definicji prawodawca określa kryteria pozwalające na wyodrębnienie pewnego zjawiska i jego identyfikację z pojęciem zdefiniowanym przez prawodawcę. Skoro zatem koty są zwierzętami – to ustawowa definicja „zwierząt wolno żyjących” pozwala na wyodrębnienie z całej populacji kotów – kotów wolno żyjących. Wprowadzanie w tej sytuacji przez prawodawcę gminnego dodatkowej (odmiennej i rozbudowanej względem definicji ustawowej) definicji „kotów wolno żyjących” jest w istocie wprowadzeniem odmiennych kryteriów wyróżniania zwierząt wolno żyjących wśród jednego z rodzajów zwierząt (kotów).” (Wyrok WSA w Bydgoszczy z 17 listopada 2021 r., sygn. akt II SA/Bd 746/21); „Według Sądu orzekającego w niniejszym składzie, kotów wolno żyjących – w rozumieniu u.o.z. - nie można zaliczać do zwierząt bezdomnych z podanych niżej przyczyn (podobnie wyr. WSA, sygn. akt II SA/Wr 504/12 i wyrok II SA/Wr 478/13; odmiennie natomiast wyrok WSA II SA/Wr 394/14). (...) Pod pojęciem „zwierzęta wolno żyjące (dzikie)” rozumie się zwierzęta nieudomowione, żyjące w warunkach niezależnych od człowieka (art.4 pkt 21 ustawy). Podkreślić należy, że zwierzę wolno żyjące uznane zostało w ustawie o ochronie zwierząt i na potrzeby tej ustawy jako „dzikie”, bez nawiązania do tego pojęcia w zoologii. Celem tej ustawy jest bowiem ochrona zwierząt, którą to opiekę na terenie gminy ma zapewnić samorząd lokalny (gmina). W literaturze przedmiotu podaje się, że przeważająca liczba kotów wolno żyjących w miastach urodziła się już w warunkach wolnościowych, poza jakąkolwiek ingerencją człowieka, są to osobniki nieudomowione. Z kolei osobnik bezdomny, według art. 4 pkt 16, był wcześniej zwierzęciem domowym lub gospodarskim, którego los związany był z człowiekiem, natomiast kot wolno żyjący już takiego związku nie ma, gdyż przyszedł na świat poza domem lub pomieszczeniami należącymi do człowieka i nie był przez niego utrzymywany. Koty wolno żyjące w mieście należy zatem zaliczyć do kategorii „zwierząt wolno żyjących (dzikich)”, a nie „zwierząt bezdomnych”, chociaż nie można wykluczyć, że i takie osobniki mogą występować na terenach zurbanizowanych. Na pewno zwierzęta dzikie (a więc i koty w mieście) żyją w warunkach niezależnych od człowieka, jeśli nie całkowicie, to w przeważającej mierze. Kot wolno żyjący na terenie zurbanizowanym, nie traci swojego przymiotu zwierzęcia dzikiego w rozumieniu art. 4 pkt 21 ustawy o ochronie zwierząt pomimo, że jest on okazjonalnie lub stale dokarmiany przez człowieka (często też sam chroni się także w piwnicach i innych pomieszczeniach), ponieważ w gruncie rzeczy żyje w warunkach już niezależnych od człowieka, a fakt korzystania z dokarmiania nie powoduje, iż stał się on przez to zwierzęciem udomowionym. Oznacza to m.in. konieczność zaprzestania posługiwania się w odniesieniu do wolno żyjących w miastach kotów terminem „bezdomne”, chyba że bezspornie zostanie ustalone, iż konkretny osobnik jest zwierzęciem domowym lub gospodarskim, które uciekło, zabłąkało się lub zostało porzucone przez człowieka.” (wyrok WSA we Wrocławiu z 12 listopada 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 603/14)

- jako zwierzęta domowe/bezdomne:

„Przypomnieć trzeba, że w art. 4 u.o.z. zawarto definicje legalne określające znaczenie poszczególnych pojęć używanych w tejże ustawie, w tym w pkt 16 określenie „zwierząt bezdomnych” (zwierzęta domowe lub gospodarskie które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały), w pkt 17 określenie „zwierząt domowych” (zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza), zaś w pkt 21 pojęcie „zwierząt wolno żyjących (dzikich)” (zwierzęta nieudomowione żyjące w warunkach niezależnych od człowieka). Zwrócić należy uwagę, iż w przywołanym powyżej słowniczku nie zdefiniowano jako odrębny znaczeniowo termin „koty wolno żyjące”, którego to określenia użyto w przywoływanych regulacjach art. 11a u.o.z., wskazując „opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich do-

karmianie” jako jeden z obligatoryjnych elementów planu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Zdaniem Sądu taki zabieg redakcyjny wskazuje bez wątpienia na zamiysł ustawodawcy zaliczenia „wolno żyjących kotów” do kategorii zwierząt bezdomnych, a konkretnie zwierząt domowych, które uciekły, zabląkały się lub zostały porzucone przez człowieka. W tej mierze Sąd w powyższym składzie podziela stanowiska Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu zawartego w uzasadnieniu wyroku z dnia 7 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 612/12, iż zarówno układ redakcyjny ustawy o ochronie zwierząt, jak też sama definicja „zwierząt wolno żyjących (dzikich)”, wedle której rozumie się przez to zwierzęta nieudomowione żyjące w warunkach niezależnych od człowieka, świadczą o tym, że kotów wolno żyjących nie można zaliczyć do kategorii „zwierząt wolno żyjących, czyli dzikich”. Kot wolno żyjący, pomimo że co do zasady nie przebywa w najbliższym otoczeniu człowieka (w mieszkaniu, na terenie zabudowań, itp.), nigdy nie stracił statusu zwierzęcia udomowionego. Tylko gwoździ ciekawostki zoologicznej można podać, że kot domowy jest gatunkiem ssaka z rodziny kotowatych (łacińska nazwa *Felis catus*), udomowionym kilka tysięcy lat temu, zaś do kotów dzikich, żyjących w naturalnym środowisku na terenie Polski, zaliczyć można jedynie rysie i żbiki (także mieszańce żbików z kotami domowymi).” (wyrok WSA we Wrocławiu z 5 sierpnia 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 394/14)

- jako odrębną kategorię:

„posłużenie się przez ustawodawcę w art. 11a ust. 2 pkt 2 zwrotem „koty wolno żyjące” wskazuje wyraźnie, że ustawodawca dopuszcza istnienie także takich populacji kotów, które podlegają regulacji właściwej nie dla zwierząt domowych (w tym bezdomnych), lecz zwierząt wolno żyjących. Wyklucza to utożsamianie „kotów wolno żyjących” ze zwierzętami „domowymi” (a tylko te mogą być w rozumieniu ustawy „bezdomne”), a także wyklucza odróżnianie „kotów wolno żyjących” od „zwierząt wolno żyjących.” (wyrok WSA w Gliwicach z 27 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Gl 118/17)

W literaturze przedmiotu również funkcjonują odmienne interpretacje:

„Do kategorii zwierząt bezdomnych nie zalicza się kotów wolno żyjących, o których mowa w art. 11a ust. 2 pkt 2 u.o.z. Koty te powinny być zaliczane do zwierząt wolno żyjących (dzikich).”³¹

„nie podzielam poglądu jakoby koty wolno żyjące mieściły się w definicji zwierząt wolno żyjących (dzikich) z art. 4 pkt 21. Mimo językowej analogii („wolno żyjący”) nie sposób bowiem uznać, że do kotów wolno żyjących stosuje się przepisy rozdziału 6 (art. 22 i 22a u.o.z.). Regulują one bowiem kwestie pozyskiwania zwierząt wolno żyjących w celu preparowania ich zwłok, a następnie uczynienia kolekcji z tych zwłok. Trudno sobie wyobrazić, że intencją ustawodawcy, który w 2012 r. wprowadził do ustawy kategorię kotów wolno żyjących, było poddanie postępowania z tymi zwierzętami przepisem regulującym preparowanie zwłok”³²

Sądy administracyjne słusznie podkreślają w swoich wyrokach, że gminy nie posiadają kompetencji do tworzenia w programach definicji kotów wolno żyjących. Niejednokrotnie podejmowane przez gminy tego typu próby, rozmaite interpretacje statusu kotów oraz bardzo częste w gminach całkowite pomijanie kategorii kotów bezdomnych dowodzą jednak, jak bardzo poważny jest **problem niedostatecznej regulacji na poziomie ustawowym kwestii kota domowego jako gatunku oraz sposobów postępowania z jego poszczególnymi grupami/osobnikami**. Brak jasnych regulacji i kryteriów powoduje nie tylko różnorodne i rozbieżne interpretacje prawa, ale w praktyce pozbawia znaczną część kotów należnej im opieki – czy to w schroniskach, czy na wolności. Z licznych obserwacji i doświadczeń wynika bowiem, że gminy niestety często wybierają rozwiązania tańsze i wygodniejsze, a czasami nawet żadne, zapewniając kotom „swobodny byt”, o którym mowa w art. 21 u.o.z., rozumiany tu jako pozostawienie na wolności bez jakiegokolwiek ingerencji i opieki – tak, jak zwierząt dzikich.

Podobny odsetek gmin (23,3% gmin niezapewniających miejsca w schronisku bezdomnym kotom, a 10,4% wszystkich gmin) twierdzi, że na ich terenie bezdomne koty nie występują wcale. Można wyobrazić sobie oczywiście hipotetyczną sytuację, gdzie na terenie małej, wiejskiej gminy w danym roku nie wystąpi konieczność zapewnienia opieki żadnemu bezdomnemu kotu, gdyż koty mieszkają w domach lub gospodarstwach, a pozostałe żyją na wolności i pozostają pod opieką tej gminy w środowisku bytowania. Żaden z mieszkańców nie zgłasza znalezienia bezdomnego kota oraz konieczności odłowienia go i umieszczenia w schronisku. Gmina wobec tego może sądzić,

³¹ Kruk E. (red.), *op. cit.*, komentarz do art. 11 u.o.z. – punkt 3, dostęp LEX

³² Kuszlewicz K.: *Prawa zwierząt. Praktyczny przewodnik*, *op. cit.*, s. 118.

że problem bezdomności kotów jej nie dotyczy. Należy sobie jednak zadać pytanie, czy w rzeczywistości w takiej gminie nie ma ani jednego bezdomnego kota, czy każdy kot przebywający na jej terenie ma właściciela lub jest objęty opieką jako tzw. wolno żyjący? Czy każdy kot przebywający lub przychodzący na teren gospodarstwa jest własnością danego rolnika, jeśli ten go nakarmi czy udostępni jako schronienie budynki gospodarcze? Podobnie, czy każdy kot korzystający z miejsc dokarmiania kotów tzw. wolno żyjących, na pewno zalicza się do tej kategorii? Czy gmina dokłada należytych starań, by ten status zweryfikować i jakie przyjmuje w tym celu kryteria? Czy każde kocię urodzone przez kotkę w takiej stodole, czy też w zaroślach obok stodoły, automatycznie zyskuje status zwierzęcia właścicielskiego lub wolno żyjącego? Czy status ten jest oczywisty i niezmienny oraz czy możemy z całą pewnością i w każdym przypadku go zweryfikować, a konkretnego kota zaklasyfikować do określonej kategorii? I wreszcie, czy możemy lub powinniśmy ten status zmieniać, wpływając na miejsce życia danego kota, a jeżeli tak, to na jakich zasadach i jakie kryteria przyjmując? I ostatnie, najważniejsze pytanie. Czy, nawet jeśli założymy, że w danej gminie dotychczas nie pojawił się żaden bezdomny kot, zwalnia to gminę z odpowiedzialności i obowiązku ujęcia w programie procedury postępowania w razie wystąpienia takiej sytuacji w przyszłości? Przecież ustawodawca obciąża gminy do zapewnienia miejsca w schronisku dla bezdomnych **zwierząt** (nie psów). Zwierzę bezdomne definiowane jest w ustawie jako domowe lub gospodarskie, które utraciło dom, zaś domowe – jako tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza. Oznacza to bez żadnej wątpliwości, że kot, który uciekł, zabłąkał się lub został porzucony przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia jego właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawał, jest w rozumieniu przepisów ustawy zwierzęciem bezdomnym.

Okazuje się jednak, że prawie połowa gmin w Polsce nie realizuje tego obowiązku. Dlaczego umyka to organom nadzorczym? Otóż gminy w swoich programach wpisują, że zapewniają miejsce w schronisku bezdomnym „zwierzętom”, a w rzeczywistości do schronisk wywożą wyłącznie psy. Jednym z powodów bywa to, że wiele polskich schronisk nie przyjmuje kotów, a ustawa nie przewiduje możliwości zapewnienia kotom opieki w innym miejscu niż schronisko. Gminy z kotami radzą sobie zatem na inne sposoby, nie radzą sobie wcale lub w ogóle nie dostrzegają problemu. Użyte zaś w programie określenie „zwierzęta” jest legalne, powoduje, że organ nadzorczy, jakim jest wojewoda, czy nawet sąd administracyjny, nie ma podstaw do stwierdzenia nieważności takiej uchwały, zaś jej faktycznej realizacji nie kontroluje już żaden organ, co zostało omówione szerzej w poprzednim rozdziale.

Systemowy problem niezapewniania miejsc w schroniskach bezdomnym kotom potwierdza również NIK w swoim raporcie z kontroli samorządów: „*Spośród 14 jednostek objętych kontrolą ponad połowa gmin programowo nie zapewniała miejsca w schronisku dla zwierząt bezdomnym kotom, a w konsekwencji - opieki w podobnym zakresie jak psom. Zapewnienie miejsca w schronisku, gdzie należy m.in. prowadzić obowiązkową sterylizację albo kastrację, dotyczy wszystkich bezdomnych zwierząt - zarówno kotów, jak i psów. Jako przyczynę podawano przede wszystkim brak bezdomnych kotów.*”³³ „*Zapewnienia ze strony władz (...) w tej sprawie okazały się jednak nieprawdziwe - w 2023 r. do urzędu gminy wpłynął wniosek o objęcie opieką przebywających na jej terenie bezdomnych i podrzuconych kotów. Gminy miały również problem z określeniem zakresu obowiązkowej opieki nad kotami wolno żyjącymi.*”³⁴

NIK również wykazała, że „*W przypadku kotów istnieje problem z rozróżnieniem kotów właścicielskich, bezdomnych i wolno żyjących. Te ostatnie nie mają definicji ustawowej, bywają mylone ze zwierzętami dzikimi (wolno żyjącymi), którymi zgodnie z ustawą są zwierzęta nieudomowione żyjące w warunkach niezależnych od człowieka (art. 4 pkt 21 uoz). Koty wolno żyjące nie są zwierzętami bezdomnymi w rozumieniu ustawy o ochronie zwierząt. Nie należy ich wylapywać i wywozić do schronisk, wyjątek stanowi sytuacja, gdy zwierzę stwarza poważne zagrożenie dla ludzi lub innych zwierząt, a także w związku z realizacją opieki nad nimi (np. opieka weterynaryjna, w tym leczenie, wykonanie sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie służących ograniczeniu ich populacji). Z kolei kotom bezdomnym należy zapewnić miejsce w schronisku dla zwierząt, gdzie obowiązkiem jest m.in. ich ubezpiełnienie. Poza prawnymi problemami, trudności może sprawiać faktyczne ustalenie, do której grupy należy zaliczyć kota: czy to zwierzę wychodzące właścicielskie, czy kot porzucony (bezdomny), czy wolno żyjący. Zwłaszcza że różnice pomiędzy*

³³ Raport NIK, *op. cit.*, s. 25

³⁴ Omówienie wyników kontroli NIK pn. *Zapobieganie bezdomności zwierząt domowych* (P/24/093), <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/bezdomnosc-zwierzat.html>

*tymi grupami są płynne. Rzutuje to na sposób określenia opieki nad tymi zwierzętami w programach, w których nie rozróżnia się ww. grup.*³⁵

Istnieje jeszcze jeden, bardzo istotny problem, a mianowicie, że **status kota jest nieoczywisty, płynny i zmienny w czasie**. Część spośród kotów tzw. wolno żyjących daje się oswoić i, trafiając do nowych domów, gdzie otrzymują właściwą opiekę i socjalizację, stają się kotami w pełni domowymi, potrafiącymi nawiązać silną więź ze swoim opiekunem. Podobnie jest z kociętami rodzącymi się jako tzw. wolno żyjące – osławiane z obecnością człowieka niczym nie różnią się od kotów domowych. Z kolei koty, które utraciły dom wskutek porzucenia czy zagubienia i stały się bezdomnymi, czasem mogą „dziczeć” i odczuwać lęk przed człowiekiem, a w konsekwencji zasilać szeregi kotów tzw. wolno żyjących. Stąd wniosek, że koty tzw. wolno żyjące same w sobie nie stanowią trwale odrębnej kategorii kotów. Koty różnią się przede wszystkim pod względem stopnia oswojenia i socjalizacji oraz indywidualnych doświadczeń. Obowiązujące regulacje prawne natomiast za tym zjawiskiem nie nadążają i nie stanowią wytycznych ani sposobu radzenia sobie z problemem kotów.

Kolejnym problemem jest natura i fizjologia kota domowego, dla którego umieszczenie w przepełnionym schronisku nie zawsze jest najlepszym rozwiązaniem i który nie radzi sobie w nim tak dobrze, jak pies. Stres, obniżona odporność, zapadalność na choroby (zakaźne i inne, w tym zaburzenia natury psychicznej), terytorializm, inna niż u psów struktura społeczna, a także szereg innych czynników, powodują, że śmiertelność kotów w schroniskach dla zwierząt jest duża. Niewykluczone, że wyższa niż w tej symbolicznej stodołę.

Czy musimy jednak koniecznie kategoryzować przedstawicieli *Felis catus* i przyporządkowywać ich na stałe do konkretnych grup? Czy zawsze takie szufladkowanie wychodzi kotom i ludziom na dobre? Co zatem robić z kotami, jak je rozróżniać, jakie podejmować działania i jakie formy pomocy zapewniać poszczególnym przedstawicielom gatunku? Odpowiedź na te wszystkie pytania z całą pewnością brzmi: to zależy. A rozwijając ją, należałoby wskazać możliwości, kierunki oraz konkretne wytyczne dla osób, organów i podmiotów, które stają w obliczu tego problemu, ze świadomością ograniczonych kompetencji i możliwości, w tym również finansowych, niektórych z nich. Propozycje rozwiązań stowarzyszeń zrzeszonych w ramach projektu sPrawa Bezdomnych Zwierząt zostaną przedstawione w dalszej części raportu.

II.2.7. Problem bezdomności czasowej

Gminy zostały zapytane również o to, co robią ze zwierzętami, które czasowo utraciły właściciela (np. wskutek jego długotrwałej hospitalizacji, pozbawienia wolności, itp.), jeśli nie ma nikogo, kto mógłby przejąć opiekę nad zwierzęciem – jak radzą sobie z problemem tzw. bezdomności czasowej. Pojawiały się następujące odpowiedzi:

- oddają zwierzę do schroniska (w tym część gmin wskazała, że na koszt właściciela),
- poszukują członków rodziny, spadkobierców, sąsiadów, którzy mogliby przejąć opiekę,
- przekazują do domów tymczasowych, wolontariuszy, organizacji społecznych,
- utrzymują w gminnych kojcach, punktach przetrzymywania, przytuliskach,
- utrzymują w zakładach weterynaryjnych, gospodarstwach rolnych bądź u podmiotów odławiających, z którymi współpracują, rzadko hotelach,
- dokarmiają zwierzę w miejscu jego pobytu za pośrednictwem pracowników urzędu, GOPS, sąsiadów, sołtysów – gmina zapewnia karmę,
- korzystają z procedury określonej w art. 7 u.o.z., tj. decyzji wójta/burmistrza/prezydenta miasta o czasowym odbiorze zwierzęcia (na podstawie zakwalifikowania pozostawienia zwierzęcia bez opieki jako porzucenia lub utrzymywania bez wody, pokarmu) lub doprowadzają do zrzeczenia się zwierzęcia przez właściciela lub jego przepadku – w celu możliwości umieszczenia go w schronisku,
- poszukują nowych opiekunów, przekazują do adopcji,
- nie podejmują żadnych działań z uwagi na to, że opieka nad zwierzętami posiadającymi właściciela wykracza poza obowiązki gminy, a rolą właściciela jest zapewnienie opieki zastępczej,

³⁵ Raport NIK, *op. cit.*, s. 26

- każdy przypadek jest rozpatrywany indywidualnie,
- najczęściej gmin udzieliło jednak odpowiedzi, że nie mają określonego sposobu postępowania w takich sytuacjach, ponieważ na ich terenie nie było tego typu przypadków.

Z powyższego wynika, że, w związku z brakiem określonej przepisami procedury, gminy wypracowały bardzo różne metody postępowania ze zwierzętami, które czasowo utraciły właściciela, bądź nie jest on w stanie sprawować nad nimi opieki. Niektóre gminy określają to jako problem i dodatkowe koszty, zwłaszcza w przypadku konieczności leczenia takiego zwierzęcia, inne mówią wprost, że jest to luka w przepisach z uwagi na brak wyraźnej podstawy prawnej. Ponadto, w odpowiedziach widoczna jest znacząca rozbieżność interpretacji – część gmin jest zdania, że zwierzęta, które formalnie posiadają właściciela, nie stanowią zwierząt bezdomnych, inne gminy zaś odwrotnie – kwalifikują je jako zwierzęta bezdomne i zapewniają, przynajmniej czasową, opiekę. Przykładowo, jedna z gmin oświadczyła:

„Nie mieliśmy takiego przypadku, ale jesteśmy na to przygotowani - mamy odpowiednie zapisy w Programie w§ 15 i 16. (15. 1 Gmina zapewnia miejsce w schronisku zwierzętom, których właściciel/opiekun zmarł lub nie może sprawować opieki z przyczyn od niego niezależnych, maksymalnie przez okres 3 miesięcy (np. w przypadku przebywania w szpitalu lub w areszcie). 2. Po okresie wskazanym w ust. 1 spadkobiercy lub właściciel zwierzęcia bądź osoba lub organizacja przez niego wskazana odbierze zwierzę. 3. Jeżeli po osobie zmarłej nie zostali spadkobiercy bądź zwierzę nie zostanie odebrane przez spadkobierców albo jego właściciela/opiekuna po okresie wskazanym w ust. 1 stosuje się przepisy kodeksu cywilnego. § 16. 1. Osoba, która uprawdopodobni swoją trudną sytuację życiową, może trwale przekazać schronisku zwierzę pozostające pod jej opieką (trwała niemożność sprawowania opieki przez właściciela/opiekuna zwierzęcia). 2. Przekazanie zwierzęcia wymaga złożenia w Urzędzie oświadczenia o trudnej sytuacji życiowej i podpisania umowy o nieodpłatnym przekazaniu własności zwierzęcia Gminie. 3. Zwierzę przekazane Gminie może zostać oddane do adopcji.).”

Pytaniem pozostaje, czy powyższy, przykładowy zapis w programie jednej z gmin, wobec braku doprecyzowania przepisów, nie zostałby przez niektóre organy nadzoru czy sądy administracyjne uznany za naruszenie przepisów prawa czy przekroczenie upoważnienia ustawowego.

II.2.8. Zapewnienie zwierzętom miejsca w schronisku – trudności wskazywane przez gminy

Gminom zadano również pytanie dodatkowe o trudności, jakie napotykają podczas realizacji zadania polegającego na zapewnieniu bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt. Odpowiedzi udzieliło 558 gmin³⁶, spośród których 40% odpowiedziało, że nie ma trudności z realizacją tego obowiązku. W pozostałych 60% odpowiedzi gminy najczęściej wskazywały na następujące problemy:

- brak schronisk chętnych do współpracy, brak miejsc w dostępnych schroniskach (również z powodu ograniczeń nałożonych nowym rozporządzeniem schroniskowym), brak schronisk w pobliżu, np. w powiecie, co rodzi konieczność wywożenia zwierząt na znaczne odległości,
- trudności finansowe w gminie oraz wysokie/rosnące koszty utrzymania zwierząt w schroniskach,
- brak schronisk przyjmujących koty, trudności w szukaniu innych miejsc opieki.

Ponadto gminy zwracały uwagę na:

- brak jasnych przepisów i konkretnych regulacji dot. np. bezdomności czasowej, kwestii własności zwierząt,
- brak miejsc dla innych gatunków zwierząt, w tym egzotycznych czy IGO,
- brak domów tymczasowych, wolontariuszy, przepełnione organizacje społeczne,
- brak obowiązkowego znakowania zwierząt,
- duża/zwiększająca się liczba bezdomnych, porzuconych*, blakających się zwierząt, w tym także kotów,
- egzekwowanie kosztów poniesionych przez gminy od właścicieli zwierząt na zapewnienie opieki,
- nieodpowiedzialność ludzi – niedopilnowanie zwierząt, porzucenia, łapanie dzikich,
- braki kadrowe, mnogość innych zagadnień,

³⁶ W analizie odpowiedzi na wszystkie pytania dodatkowe, nieobjęte wnioskiem w trybie u.d.i.p., w tym pytania o trudności z realizacją poszczególnych zadań, pominięto takie, z których nie wynika żadna merytoryczna treść, np. brak danych, nie dotyczy, tak, nie, -, 0, x, itd.

- za mało chętnych na adopcje zwierząt,
- zgłoszenia z prośbą o przyjęcie zwierząt od właścicieli (z uwagi np. na alergię, przeprowadzkę, agresję, itp.),
- problem ze znalezieniem lekarza weterynarii świadczącego usługi całodobowo,
- zwierzęta podrzucane na teren gminy z innych miejsc.

* „Porzucanie zwierząt to jedno z najczęściej popełnianych przestępstw wymienionych w (...) u.o.z. Jednocześnie jest to czyn, który nierzadko, chociażby ze względu na trudności w wykryciu sprawcy, pozostaje bezkarny. Również świadomość społeczeństwa w tym zakresie nie jest zadowalająca – o ile bowiem większość osób zdaje sobie sprawę, że znamiona przestępstwa znęcania się nad zwierzętami wypełniają takie zachowania, jak niepotrzebne zabijanie, okaleczanie, głodzenie czy przeciążanie, o tyle kwestia ta nie jest oczywista w przypadku porzucania. Wątpliwości te mogą stać się jeszcze większe w świetle problemów, jakie stwarza stosowanie w praktyce przepisów sankcjonujących porzucanie zwierząt. Na tym tle pojawia się bowiem wiele kontrowersyjnych sytuacji, do których niejednolicie podchodzi judykatura, doktryna, a także instytucje zajmujące się ochroną zwierząt. Charakterystycznym i często spotykanym dylematem jest chociażby to, czy znamiona porzucenia zwierzęcia są spełnione w przypadku, gdy właściciel oddaje zwierzę do schroniska. Z punktu widzenia prawa karnego różnie ocenia się także inicjatywy tworzenia tzw. „okien życia” dla zwierząt, stwarzających de facto możliwość pozbycia się ich.”³⁷

Za wartą publikacji uznano również odpowiedź jednej z gmin:

„1. Brak schronisk dla zwierząt działających legalnie, m.in. posiadających weterynaryjny numer identyfikacyjny, w ogólności (średnio jedno schronisko przypada ponad 100 gmin). 2. Niechęć dużej części schronisk do podpisywania umów z gminami innymi, niż te, które schronisko ufundowały. 3. Nie można się kontaktować bezpośrednio z LEGALNYMI schroniskami, ponieważ nie wiadomo, które to są. Brak na stronie Głównego Inspektoratu Weterynarii listy schronisk posiadających weterynaryjny numer identyfikacyjny (inspekcja ma obowiązek publikować, ale schroniska publikuje na co najmniej dwóch różnych listach, w tym na liście podmiotów, w których wykorzystuje się produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego tj. symbol 86 - podmiot wpisany na jedną nie jest widziany na drugiej. Ponadto brak regularnej aktualizacji danych w rejestrze działalności regulowanej prowadzonej przez GIW. Np. schronisko we (...), w grudniu 2022 r., nie widniało na żadnej z opublikowanych list, ale po telefonie do PIW we (...) okazało się, że ma nadany numer weterynaryjny. 4. Niechęć schronisk do przyjmowania innych zwierząt niż psy i koty. Brak rozwiązań prawnych lub systemowych co robić z innymi zwierzętami. 5. Po wejściu w życie nowych przepisów tj. „Szczegółowe wymagania weterynaryjne dla prowadzenia schronisk dla zwierząt” będzie jeszcze mniej schronisk, ponieważ część podmiotów nie zdąży lub nie będzie w stanie spełnić warunków określonych w Rozporządzeniu np. dotyczące całodobowej opieki. 6. Zgodnie z ustawą o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt schronisko otrzymuje weterynaryjny numer identyfikacyjny w oparciu o złożony wniosek, a nie po weryfikacji warunków w nim obowiązujących przez PIW, co oznacza, że podmioty niedostosowane do utrzymania zwierząt też mogą się posługiwać weterynaryjnym numerem identyfikacyjnym. 7. Problem z utrzymaniem zwierząt w schronisku; przy stawce dziennej schronisku brak motywacji do wyadoptionowania zwierząt, przy stawce jednorazowej obawa, że zwierzęta mogą być w złych warunkach np. karmione gorszą karmą, nieodpowiednią dla zdrowia. 8. Problem z utrzymaniem zwierząt odebranych na podstawie art. 7 ustawy o ochronie zwierząt (orzecznictwo kwestionuje stawki dzienne lub jednorazowe za utrzymanie i wymaga, aby wydatki poniesione na zwierzę były weryfikowalne, realne i uzasadnione - W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 19 lutego 2020 r. II SA/Go 863/19 został wyrażony pogląd, iż „Nie sposób uznać za sprawiedliwe obciążanie dotychczasowego właściciela lub opiekuna zwierząt kosztami nieznanymi faktycznego uzasadnienia i wynikającymi wyłącznie z zaakceptowania przez organ administracji stawek za utrzymanie zwierząt arbitralnie ustalonymi przez podmiot, któremu je przekazano. W związku z powyższym z akt sprawy winno wynikać sposób obliczenia kosztów transportu, utrzymania i koniecznego leczenia odebranych zwierząt i wyliczenie to musi poddać się weryfikacji.” (por. np. wyroki WSA: w Łodzi z dnia 18 kwietnia 2018 r., sygn. II SA/Łd 143/18; w Opolu z dnia 1 grudnia 2015 r., sygn. II SA/Op 461/15; w Olsztynie z dnia 21 listopada 2013 r., sygn. II SA/Ol 815/13; w Szczecinie z dnia 6 listopada 2013 r., sygn. II SA/Sz 965/13 i inne).”

³⁷ Lizak A.: Porzucanie zwierząt w świetle prawa karnego. Teoria i praktyka. W: Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ 2017/5, ISSN 1689-9601, <https://ruj.uj.edu.pl/entities/publication/602001e6-f5f8-46f3-a032-04f189bc8a0f>

II.2.9. Zapewnienie zwierzętom miejsca w schronisku – podsumowanie

Podsumowując, najważniejszymi problemami w kwestii realizacji przez gminy zadania polegającego na zapewnianiu bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 1 u.o.z.), są:

1. W Polsce, zwłaszcza w niektórych rejonach (m.in. województwa: mazowieckie, podlaskie, lubelskie i lubuskie, ale i inne), istnieją kłopoty z dostępnością schronisk (zwłaszcza wpisanych do rejestrów podmiotów wykonujących działalność nadzorowaną przez IW) lub miejsc dla zwierząt w schroniskach, co rodzi problemy ze znalezieniem wykonawcy programu, konieczność wywożenia zwierząt na znaczne odległości (35,7% gmin przekazuje zwierzęta do schronisk zlokalizowanych dalej niż 50 km), brak konkurencyjności mogący powodować wzrost kosztów dla gmin lub pogorszenie warunków dla zwierząt, a czasami także konieczność przetrzymywania zwierząt w miejscach innych niż schroniska, pozostających poza nadzorem IW. Wynika to oczywiście z nadmiaru zwierząt stających się bezdomnymi. Istnieją schroniska przyjmujące zwierzęta nawet od kilkudziesięciu samorządów (najwięcej: 75, 67, 64, 60 i 57 – według wskazań samych gmin). Średnio w jednym polskim schronisku umieszczane są zwierzęta bezdomne z 11 gmin, zaś na jeden powiat przypada zaledwie 0,6 schroniska.
2. Z powodu utrzymującej się wysokiej skali bezdomności zwierząt, na zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schroniskach gminy wydają prawie 75% środków przeznaczanych na realizację programów, a wraz z odławianiem, obowiązkową kastracją w schroniskach i poszukiwaniem właścicieli – prawie 90% (według danych przekazanych z gmin w 2022 roku była to kwota prawie 250 mln zł), co nie pozwala na wykonywanie na odpowiednim poziomie pozostałych zadań objętych programami, a przede wszystkim na realne zapobieganie bezdomności. Gminy leczą skutki bezdomności, nie zwalczając w wystarczającym stopniu jej przyczyn.
3. Prawie połowa (44,6%) gmin Polski nie zapewnia miejsc w schroniskach bezdomnym kotom, pomimo obowiązku wskazanego w art. 11a ust. 2 pkt 1 u.o.z. Wiele polskich schronisk nie przyjmuje kotów, nie jest przystosowanych do ich przetrzymywania i nie zapewnia im odpowiednich warunków. Ustawa, w art. 11 ust. 3, zabrania odławiania bezdomnych zwierząt bez zapewnienia im miejsca w schronisku dla zwierząt, który to przepis stanowi hamulec w podpisywaniu przez gminy umów z innymi miejscami opieki dla kotów, np. organizacjami czy podmiotami prowadzącymi azyle, kociarnie, osobami fizycznymi będącymi domami tymczasowymi, itd. Część gmin niesłusznie traktuje koty bezdomne jak zwierzęta wolno żyjące (dzikie) lub w ogóle nie dostrzega ich bezdomności. Problem potęguje niejasny status kota w przepisach u.o.z., a przede wszystkim pojawiające się w art. 11a ust. 2 pkt 2 określenie tzw. wolno żyjących kotów, a także trudności w rozróżnianiu poszczególnych grup kotów. Brak jasnych regulacji i kryteriów powoduje nie tylko rozbieżne interpretacje prawa, ale w praktyce pozbawia znaczną część kotów należnej im ze strony gmin opieki albo jej ciężar przerzucany jest na organizacje społeczne i osoby prywatne.
4. Istnieje również problem z zapewnieniem miejsca dla zwierząt domowych innych gatunków niż psy i koty – zaledwie 12,3% gmin zadeklarowało zapewnianie im miejsca w schronisku.
5. Część gmin nienależycie sprawuje kontrolę nad dalszym losem zwierząt przekazywanych przez nie do schronisk, bazując przede wszystkim na przekazywanej dokumentacji i kontakcie telefonicznym. Prawie 1/3 gmin oświadczyła, że w ogóle nie kontroluje schroniska, do którego przekazuje zwierzęta.
6. Zdarza się, że schroniska, pomimo obowiązku, nie znakują elektronicznie przyjmowanych zwierząt. Jednym ze wskazywanych tego powodów jest odbiór zwierzęcia przez właściciela przed ukończeniem kwarantanny.

7. Nieuregulowana pozostaje kwestia tzw. bezdomności czasowej oraz odpowiedzialności i kosztów sprawowania opieki nad zwierzętami osób, które czasowo zostały pozbawione możliwości sprawowania jej osobiście, np. osadzonych w areszcie czy zakładzie karnym, osób samotnych niespodziewanie i długotrwale hospitalizowanych lub umieszczonych w domu pomocy społecznej, itd.
8. Gminy skarżą się na brak podstaw do skutecznego egzekwowania od właścicieli kosztów odłowienia i umieszczenia w schronisku ich zwierząt. Ma to swoje źródło w braku powszechnego obowiązku elektronicznego znakowania psów i kotów oraz niewielkiego zakresu odpowiedzialności właścicieli zwierząt określonego w przepisach prawa. Ponadto problemem jest utrzymująca się duża liczba zwierząt stających się bezdomnymi, co generuje dla gmin ogromne koszty, przy braku zapewnienia jakiegokolwiek finansowania zewnętrznego. Gminy w dużej mierze ponoszą skutki nieodpowiedzialności właścicieli zwierząt.

II.3. Opieka nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie – art. 11a ust. 2 pkt 2 u.o.z.

II.3.1. Definicja opieki

Wielki słownik języka polskiego PAN definiuje **opiekę** jako „*zajmowanie się jakąś osobą lub rzeczą w taki sposób, żeby było jej dobrze lub żeby była w dobrym stanie*”³⁸. Ogólnie rozumiana jest jako dbanie o kogoś, udzielanie mu pomocy, zaspokajanie jego potrzeb fizycznych i psychicznych w celu zachowania przez niego zdrowia i równowagi, zarówno biologicznej, jak i emocjonalnej oraz zapewnienia prawidłowego rozwoju.

W przypadku zwierząt poprzez opiekę rozumie się działania mające na celu zapewnienie i utrzymanie ich **dobrostanu**. Zgodnie z definicją Światowej Organizacji Zdrowia Zwierząt (World Organisation for Animal Health – WOA) z 2008 roku, dobrostan zwierząt oznacza stan fizyczny i psychiczny zwierzęcia w odniesieniu do warunków, w których żyje i umiera.³⁹ Zasady przewodnie, którymi kieruje się WOA w pracy nad dobrostanem zwierząt lądowych, obejmują tzw. „pięć wolności”. Opracowane w 1965 r. i powszechnie uznawane „pięć wolności” opisuje oczekiwania społeczeństwa co do warunków, w jakich zwierzęta powinny żyć pod kontrolą człowieka, a mianowicie:

- wolność od głodu, niedożywienia i pragnienia,
- wolność od strachu i cierpienia,
- brak stresu cieplnego i dyskomfortu fizycznego,
- wolność od bólu, urazów i chorób,
- wolność wyrażania normalnych wzorców zachowań.

Zapewnienie dobrostanu zwierząt stanowi również najważniejszy cel u.o.z. Zgodnie z art. 1 ust. 1 tej ustawy człowiek jest winien zwierzętom, jako istotom żyjącym, zdolnym do odczuwania cierpienia, poszanowanie, ochronę i opiekę. Powinny one być realizowane zgodnie z zasadą humanitarnego traktowania (art. 5), które również zostało zdefiniowane w u.o.z. – jako traktowanie uwzględniające potrzeby zwierzęcia i zapewniające mu opiekę i ochronę (art. 4 pkt 2).

Potocznie opiekę nad zwierzętami domowymi rozumie się jako zespół działań mających na celu zapewnienie im dobrego samopoczucia, zdrowia i bezpieczeństwa. Obejmuje to troskę o ich podstawowe potrzeby, jak zapewnienie właściwego żywienia, opieki weterynaryjnej i profilaktyki zdrowotnej, schronienia, czystości i higieny, aktywności fizycznej i umysłowej, zapobieganie ich bezdomności (rozumiane jako m.in. świadome podejmowanie decyzji o posiadaniu zwierzęcia, zapobieganie ucieczkom, znakowanie, kontrola płodności, odpowiedzialne hodowle), a także zapobieganie ich negatywnemu wpływowi na ludzi, inne zwierzęta i środowisko – unikanie problemów behawioralnych, socjalizację oraz nadzór i odpowiedzialność człowieka za jego zwierzę.

Jednym z gatunków zwierząt domowych, najczęściej – obok psów – utrzymywanym w domach jako zwierzę towarzyszące, jest kot domowy *Felis catus*. Przestrzegania powyższych zasad powszechnie oczekuje się zatem również od opiekunów zwierząt tego gatunku. Jeśli kot posiada właściciela, odpowiedzialnym za zapewnienie mu opieki pozostaje, rzecz jasna, właściciel. W przypadku kotów, które właściciela nie posiadają, tj. bezdomnych oraz pozostających w środowisku jako tzw. wolno żyjące, polski ustawodawca w art. 11a ust. 2 u.o.z. (tj. w ramach programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt), jako odpowiedzialne za sprawowanie nad nimi opieki, wskazał gminy. „*W wypadku dwóch pozostałych grup na początek należy wskazać, że podstawowymi celami i zasadami, których urzeczywistnianiu służyć mają przepisy u.o.z., są przede wszystkim minimalizacja cierpienia zwierząt (przez zagwarantowanie im dobrostanu) i ich humanitarne traktowanie. Jest to założenie, od którego należy wyjść przy konkretyzacji obowiązków gminy wobec zwierząt, w tym miejscu konkretnie wobec kotów.*”⁴⁰ Pomimo aktualnie przyjętego podziału kotów na wskazane kategorie, pamiętać przede wszystkim należy, że są to nadal **przedstawiciele tego samego gatunku**, posiadający takie same podstawowe potrzeby biologiczne, psy-

³⁸ <https://wsjp.pl/haslo/podglad/3753/opieka>

³⁹ <https://www.woah.org/en/what-we-do/animal-health-and-welfare/animal-welfare/>

⁴⁰ Muś A., Hajduk A.: *Obowiązki gmin i miast wobec zwierząt*. Wyd. Studio NOA, Uniwersytet Śląski, Katowice 2022, <https://doi.org/10.34916/amah-ogimwz.2022>, s. 82

chofizyczne. Bez względu zatem na przynależność kotów do którejś z ww. grup, ustalany wobec nich zakres opieki winien opierać się o takie same podstawy i obejmować analogiczne ramy.

Pomimo iż ustawa o ochronie zwierząt nie definiuje pojęcia opieki nad zwierzętami, zaś art. 11a ust. 2 pkt 2 u.o.z., nakładający na gminy obowiązek opieki nad kotami wolno żyjącymi, w tym ich dokarmiania, nie podaje wprost innych skonkretyzowanych obowiązków w ramach tej opieki, to brak definicji nie może prowadzić do wniosku, że obowiązki takie w ogóle nie istnieją. Niedookreślenie przez ustawodawcę działań wypełniających obowiązek opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania, nie zwalnia gmin z podania konkretnego sposobu działania w tym zakresie, co podkreślają liczne wyroki sądów administracyjnych (w tym NSA), przywołane w dalszej części opracowania, omawiającej poszczególne aspekty opieki nad kotami. Pojęcie opieki, według ustawodawcy, jest pojęciem szerszym niż pojęcie dokarmiania, na co wskazuje użycie w tym przepisie sformułowania „w tym”, co oznacza, że dokarmianie jest tylko jednym z elementów opieki, do których zobowiązane są gminy wobec kotów wolno żyjących. Taki sposób rozumowania potwierdza zarówno literatura^{41 42 43 44}, jak i orzecznictwo sądowe, np.:

„Przepis art. 11a ust 1 pkt 2 ustawy stanowi, iż program opieki nad zwierzętami obejmuje regulacje w zakresie opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie. Sformułowanie „w tym” należy odczytywać jako nakaz by kwestia dokarmiania wolnożyjących kotów była jednym z elementów gminnego programu opieki nad zwierzętami w zakresie opieki nad wolno żyjącymi kotami, ale nie elementem jedynym – wyczerpującym ten program. Ustawodawca wyraźnie wyodrębnia kwestię dokarmiania wolnożyjących kotów w szerzej rozumianym programie opieki nad nimi.” (wyrok WSA w Krakowie z 22 grudnia 2017 r., sygn. akt II SA/Kr 1394/17, por. także wyrok WSA w Olsztynie z 25 stycznia 2022 r., sygn. akt II SA/Ol 1071/21).

„(...) ustawa nie precyzuje, na czym ma polegać realizacja obowiązków gminy w zakresie zapewnienia opieki kotom wolno żyjącym. Obowiązki takie powinny być zatem wywiedzione z odrębnych przepisów ustawy. Zgodnie z art. 5 u.o.z. każde zwierzę wymaga humanitarnego traktowania, w myśl art. 4 pkt 2 u.o.z. przez pojęcie to rozumie się zaś traktowanie uwzględniające potrzeby zwierzęcia i zapewniające mu opiekę i ochronę. Stosownie do tych norm ustawowych w sprawie można zająć stanowisko, że program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w zakresie zapewnienia opieki nad kotami wolno żyjącymi powinien przewidywać działania zmierzające do realizacji obowiązku humanitarnego traktowania takich zwierząt.”⁴⁴

Właściwie rozumiana opieka nad kotami, podobnie jak nad każdym innym zwierzęciem domowym, winna opierać się zatem o zapewnienie wskazanych wyżej pięciu wolności.

Biorąc pod uwagę sposób życia kotów pozostawianych w środowisku jako tzw. wolno żyjące, za minimalny zakres obowiązków w ramach sprawowanej nad nimi w sposób właściwy opieki powinno się rozumieć zapewnienie przynajmniej:

- regularnego i całorocznego karmienia oraz dostępu do wody,
- opieki weterynaryjnej (nie tylko w przypadku wypadków drogowych, ale również chorób, urazów, itd.) oraz podstawowej profilaktyki zdrowotnej (w tym przeciwpasożytniczej czy szczepień ochronnych),
- schronienia w miejscu bytowania, np. poprzez zakup budek do miejsc, gdzie brakuje naturalnych schronień odpowiednich dla kotów,
- kontroli liczebności populacji poprzez ewidencję (znakowanie, rejestr miejsc bytowania oraz osób/podmiotów sprawujących opiekę), kastrację/sterylizację, usypianie tzw. ślepych miotów oraz, jeśli to możliwe, adopcję – w celu prawidłowej realizacji zadań i kontroli wydatków gmin,
- edukację w zakresie właściwych postaw wobec kotów i zapobiegania ich bezdomności.

⁴¹ Kudasik-Gil E., *Praktyczne aspekty opiniowania programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, w: *Rola jednostek samorządu terytorialnego w ochronie zwierząt na Dolnym Śląsku* pod red. Korczak J. i Mielczarek-Mikołajów J., Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2024, <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/158257>, s. 51-56

⁴² Muś A., Hajduk A., *op. cit.*, s. 85-86

⁴³ Januszyk M., Kudasik-Gil E., *Rola uniwersyteckich poradni prawnych we wzmacnianiu ochrony prawnej zwierząt bezdomnych*, w: *KLINIKA Czasopismo Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych* Nr 37-38 (42-43)/2024, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2024, <https://www.fupp.org.pl/kliniki-prawa/publikacje/czasopismo-klinika>, s. 18-19

⁴⁴ Rudy M., *op. cit.*, s. 31-41, dostęp LEX

Powyższy zakres opieki nad kotami wolno żyjącymi wskazuje również jako właściwy Najwyższa Izba Kontroli w swoim raporcie, sugerując, że „program, który zawiera ww. elementy odnoszące się do kotów, należy uznać za opracowany prawidłowo i rzetelnie, służący ograniczaniu zjawiska bezdomności zwierząt.”⁴⁵

Niestety, wyniki kontroli tego nadrzędnego organu kontrolnego państwa, w odniesieniu do kotów wolno żyjących nie są pozytywne. NIK stwierdza m.in., że: „w siedmiu jst (na 14 kontrolowanych gmin – przyp. aut.) programy w zakresie opieki nad kotami nie zostały opracowane właściwie bądź wpisane do programów zadania nie były wykonywane (nie zawarto stosownych umów).” Ponadto, „gminy nie zawsze rzetelnie lub prawidłowo określały zakres opieki nad tymi zwierzętami (np. niejednoznacznie, przerzucając ją na organizacje społeczne) czy środki finansowe, które zamierzają przeznaczyć na to zadanie (50%). Nie rozróżniały również kotów bezdomnych od wolno żyjących.” W praktyce „nie sprawowano opieki nad kotami wolno żyjącymi we właściwy sposób. Poza opisanymi powyżej sytuacjami, gdy brak opieki lub sposób jej realizacji, poziom finansowania był konsekwencją przyjętych założeń programowych albo braku umów (...), wystąpiły również przypadki, gdy nie realizowano przyjętych w ww. dokumentach założeń.” Z ustaleń NIK wynika również, że kontrolowane gminy w latach 2019-2023 na opiekę nad kotami wolno żyjącymi, np. dokarmianie, wydały **zaledwie 0,6% ogółu wydatków** na zadania z zakresu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, zaś na znakowanie i sterylizację lub kastrację kotów wolno żyjących – 4,1%.⁴⁶

Tymczasem, „podkreślenia wymaga stwierdzenie, że nie ma gminy, w której nie występują koty wolno żyjące, a brak wiedzy o nich prowadzi do braku opieki, do której gmina jest zobligowana. (...) Organy gminy, które nie są świadome występowania na ich terenie populacji kotów wolno żyjących, w konsekwencji zaniedbują realizację obowiązków ustawowych.”⁴⁷

Na potrzeby niniejszego raportu zadano wobec tego gminom, a także innym podmiotom realizującym zadania na rzecz kotów, szereg pytań dotyczących sprawowania przez samorządy opieki nad wolno żyjącymi kotami w celu ukazania rzeczywistego poziomu realizacji w skali kraju tego ustawowego obowiązku gmin.

II.3.2. Dokarmianie kotów wolno żyjących – realizacja i koszty

Pomimo literalnego wskazania w ustawie obowiązku dokarmiania wolno żyjących kotów, tylko 86,8% gmin zadeklarowało, że zapewnia zakup karmy dla tej grupy zwierząt. 12,5% (tj. ponad 300 gmin) oświadczyło, że karmy nie kupuje w ogóle, zaś 0,8% gmin nie odpowiedziało na to pytanie. Pojawiły się gminy, które oświadczyły wprost, że nie realizują dokarmiania kotów wolno żyjących wcale, ponieważ „mieszkańcy dobrowolnie dokarmiają koty”. Co gorsza, spośród tych gmin, które deklarują, że zapewniają dokarmianie kotów, 17,2% (369 gmin) oświadczyło, że w 2022 roku nie wydało na zakup karmy ani złotówki, a kolejne ponad 26,4% (567 gmin) w ciągu całego roku wydało na dokarmianie kotów kwotę do 500 zł. **Kwoty powyżej 500 zł** (czyli realne, w przypadku których można w ogóle zacząć mówić o karmieniu choćby jednej małej grupy zwierząt w ciągu całego roku), **zadeklarowało łącznie jedynie 52,4% dokarmiających, tj. 45,4% ogólnej liczby polskich gmin!** Oznacza to, że w ponad połowie polskich samorządów obligatoryjne zadanie dokarmiania kotów tzw. wolno żyjących jest wykonywane na niewystarczającym poziomie lub nie jest wykonywane wcale, a czasami jest wręcz po prostu fikcją. Zebrane dane dotyczące dokarmiania kotów wolno żyjących przedstawia poniższa tabela.

⁴⁵ Raport NIK, *op. cit.*, s. 27

⁴⁶ *Ibidem*, s. 7, 10, 27, 42 i 46

⁴⁷ Muś A., Hajduk A., *op. cit.*, s. 85

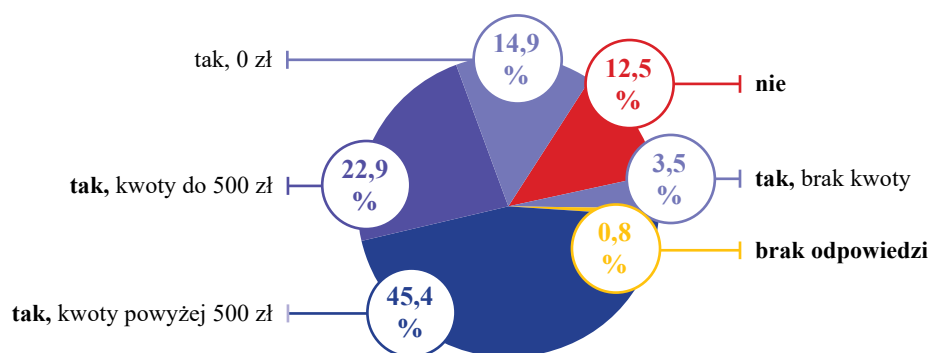
Tab. 6. Realizacja dokarmiania kotów wolno żyjących przez polskie gminy w 2022 roku.

Dokarmianie, kwota	Liczba gmin	% wszystkich gmin				% gmin deklarujących dokarmianie	
nie	309	12,5%				-	
tak, brak kwoty	87	3,5%		41,3% (tak, kwoty od 0 do 500 zł lub brak)	86,8% (tak)	4,0%	
tak, 0 zł	369	14,9%				17,2%	
tak, 1 zł - 100 zł	102	4,1%	68,3% (wskazuje jakielwiek kwoty)			4,7%	26,4% (kwoty od 1 zł do 500 zł)
tak, 101 zł - 200 zł	118	4,8%				5,5%	
tak, 201 zł - 300 zł	95	3,8%				4,4%	
tak, 301 zł - 400 zł	56	2,3%				2,6%	
tak, 401 zł - 500 zł	196	7,9%				9,1%	
tak, pow. 500 zł	1126	45,4%	45,4% (tak, kwoty pow. 500 zł)	52,4% (kwoty pow. 500 zł)			
brak odpowiedzi	19	0,8%				-	
RAZEM:	2477	100,0%				100,0%	

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z gmin.

Dane przedstawione w tabeli obrazuje wykres:

Ryc. 8. Wydatki poniesione przez gminy na dokarmianie wolno żyjących kotów w 2022 roku.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z gmin.

Kwoty przeznaczane na zakup karmy przez około połowę polskich gmin pozwalają jedynie na kupno niewielkiej ilości, najtańszej, wątpliwej jakości i niskiej wartości odżywczej suchej karmy. W praktyce oznacza to zazwyczaj błyskawiczne wyczerpanie zapasu karmy oraz przejęcie faktycznej realizacji zadania przez organizacje społeczne lub osoby prywatne zaangażowane w opiekę nad kotami wolno żyjącymi na ich własny koszt, albo po prostu zaprzestanie dokarmiania, jeśli ich sytuacja finansowa na to nie pozwala.

Absolutną podstawą minimalnego zakresu opieki nad jakimkolwiek zwierzęciem jest zapewnienie mu stałego dostępu do pożywienia odpowiedniego dla danego gatunku oraz wody. Czy w takim razie brak lub zaprzestanie karmienia nie powinny być uznawane za rażące zaniedbanie, rozumiane zgodnie z art. 4 pkt 11 u.o.z. m.in. jako utrzymywanie w stanie zagłodzenia? Utrzymywanie zwierzęcia bez odpowiedniego pokarmu lub wody przez okres wykraczający poza minimalne potrzeby właściwe dla gatunku w art. 6 ust. 2 pkt 19 u.o.z. zostało nawet zakwalifikowane jako znęcanie się nad zwierzętami.

Pozbawianie regularnego dostarczania pokarmu zmusza koty do wędrówek do innych siedlisk w poszukiwaniu pożywienia, korzystania z odpadów produkowanych przez ludzi oraz wzmożonego polowania na inne zwierzęta, w tym należące do gatunków chronionych – ptaki, drobne ssaki i gady, co wywiera istotną presję na liczebność ich

populacji. O problemie tym od dawna alarmują przyrodnicy⁴⁸, a koty uznawane są za jeden z czynników spadku liczebności populacji niektórych gatunków małych zwierząt. Przez Międzynarodową Unię Ochrony Przyrody (IUCN) kot domowy uznawany jest za gatunek inwazyjny.

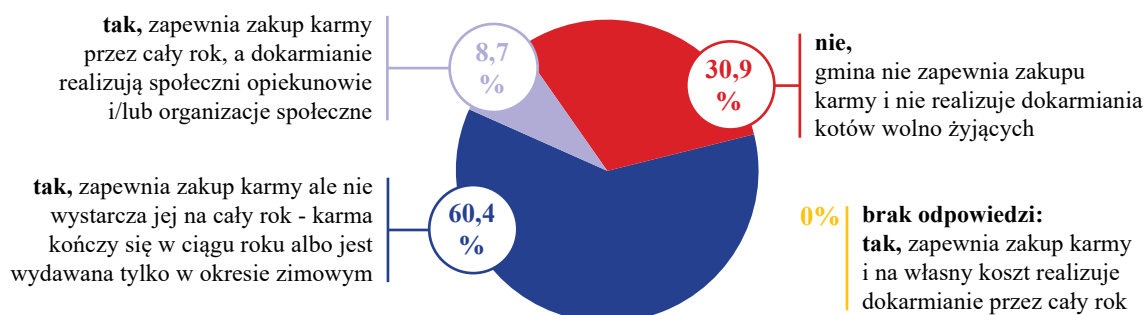
Ustawa nie precyzuje sposobu dokarmiania kotów wolno żyjących przez gminę, ani minimalnych ilości pożywienia, jakie należy im zapewnić. Ogranicza się do wskazania dokarmiania jako elementu obowiązkowej opieki nad kotami wolno żyjącymi, nie precyzując jego zakresu w żaden sposób. Stąd duża dowolność interpretacji przepisu i, co za tym idzie, realizacji tego zadania przez gminy. Samorządy deklarują wywiązywanie się z obowiązku dokarmiania, nawet jeśli przeznaczają na zakup karmy kilkanaście lub kilkadziesiąt złotych na rok (76 gmin wskazało kwoty z przedziału 1-99 zł, kolejne 144 gminy – z przedziału 100-200 zł) lub dystrybuują karmę **tylko w okresie zimowym**. Tymczasem zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem sądowym, koty wolno żyjące powinny być dokarmiane całorocznie, np.: „Zasadnym jest natomiast zarzut skargi, że doszło do przekroczenia zakresu upoważnienia ustawowego i określenia w przepisie § 8 ust. 1 pkt 2 załącznika do uchwały okresu roku kalendarzowego (pory roku) w jakim zapewnia się dokarmianie bezdomnych kotów. Obowiązek ten powinien być wykonywany całorocznie. Zapewnienie opieki nad kotami wolno żyjącymi w sposób adekwatny do lokalnych potrzeb nie oznacza możliwości pominięcia zapewnienia pożywienia w części roku kalendarzowego, gdy koty mogą korzystać z pożywienia wystawionego na zewnątrz budynków mieszkalnych, w budynkach lub pomieszczeniach gospodarczych, czy na podwórku. Także twierdzenie, że występowanie kotów wolno żyjących na terenie Gminy (...) jest problemem marginalnym, nie usprawiedliwia braku konieczności zapewnienia pożywienia w okresie pozazimowym” (wyrok WSA w Bydgoszczy z 19 stycznia 2021 r., sygn. akt II SA/Bd 1046/20); „Zaskarżonej Uchwale zasadnie zarzucono istotne naruszenie art. 11a ust. 2 pkt 2 u.o.z. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji polegające na przekroczeniu upoważnienia ustawowego poprzez ograniczenie w § 6 ust. 3 Uchwały opieki nad wolno żyjącymi kotami, polegającej na dokarmianiu, jedynie do okresu zimowego, w zależności od potrzeb zgłaszanych przez mieszkańców, chociaż u.o.z. nie zawiera takiego ograniczenia. Nie bez znaczenia jest przy tym fakt, że zawarte w § 6 ust. 3 Uchwały pojęcie „okresu zimowego” jest pojęciem nieostrym. Nie wiadomo, czy chodzi o zimę kalendarzową, czy też inne zmienne decydują o przyjęciu, że nastął „okres zimowy”. Ponadto mogą zaistnieć również inne sytuacje, na przykład klęski żywiołowej, w których dokarmianie wolno żyjących kotów byłoby uzasadnione, a nawet konieczne. Dlatego też w art. 11a ust. 2 pkt 2 u.o.z. nie dookreślono, że dokarmianie wolno żyjących kotów ma mieć miejsce jedynie w tzw. okresie zimowym. W konsekwencji § 6 ust. 3 Uchwały należy uznać za istotnie naruszający powołane wyżej przepisy.” (wyrok WSA w Krakowie z 21 października 2021 r., sygn. akt II SA/Kr 910/21). Niestety zapis o dokarmianiu kotów jedynie w miesiącach zimowych wciąż pojawia się w uchwałach wielu gmin oraz funkcjonuje w przekonaniach urzędników odpowiedzialnych za ich tworzenie. Brakuje powszechnej świadomości dotyczącej tego, że kot domowy *Felis catus* nie jest zwierzęciem dzikim, jest gatunkiem udomowionym, żyjącym zawsze w pobliżu siedzib ludzkich, utrzymując stałą zależność od człowieka i będąc skazanym na jego pomoc.

O ocenę działania gmin w zakresie dokarmiania kotów wolno żyjących zapytano również społecznych opiekunów kotów w badaniu ankietowym⁴⁹. Aż 30,9% z nich oświadczyło, że gminy, w których działają, nie kupują karmy i nie angażują się w realizację dokarmiania kotów wolno żyjących wcale. Istotna większość, bo aż 60,4% ankietowanych uznało, że gmina zapewnia zakup pewnej ilości karmy dla kotów, lecz nie wystarcza jej na cały rok. Tylko 8,7% karmicieli stwierdziło, że gmina zapewnia zakup karmy w wystarczającej ilości w ciągu roku, a dokarmianie jest faktycznie realizowane przez społecznych opiekunów lub organizacje społeczne. Żadna ze 149 odpowiedzi nie wskazała na realizowanie dokarmiania kotów przez gminę całkowicie samodzielnie, na własny koszt.

⁴⁸ <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C395353%2Cnaukowcy-co-roku-koty-zabijaja-w-polsce-miliony-ssakow-i-ptakow.html> za: Krauze-Gryz D., Gryz J., Żmihorski M., Cats kill millions of vertebrates in Polish farmland annually. *Global Ecology and Conservation* Vol. 17, January 2017, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2351989418303196?via%3Dihub>

⁴⁹ Metodykę i szczegółowe informacje dotyczące badania ankietowego opisano w rozdziale I.6.

Ryc. 9. Odpowiedzi społecznych opiekunów na pytanie o dokarmianie wolno żyjących kotów przez gminy, na terenie których działają.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych od ankietowanych społecznych opiekunów.

II.3.3. Powierzenie realizacji dokarmiania kotów wolno żyjących innym podmiotom

Wspomnianym przykładem rozwiązania, z którego często korzystają gminy, jest powierzenie zadania dokarmiania kotów wolno żyjących społecznym opiekunom (tzw. karmicielom) lub organizacjom społecznym. Istotnym jest jednak wyraźne wskazanie w uchwale, podobnie jak w przypadku innych zadań, podmiotu, który będzie wykonywał w imieniu gminy ten obowiązek: „*Sąd w niniejszym składzie podziela pogląd, że program uchwalony przez radę gminy w odniesieniu do zadań wskazanych m.in. w art. 11a ust. 2 pkt 2 u.o.z. winien obejmować również wskazanie podmiotów, które zadania wynikające z powyższych przepisów na terenie gminy realizują, powołując się na fakt zawarcia stosownych umów ze wskazanymi konkretnie w programie podmiotami.*” (wyrok WSA w Warszawie z 15 stycznia 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa2532/19). Tymczasem zdecydowana większość gmin w swoich programach (co łatwo zweryfikować przeglądając uchwały w dziennikach urzędowych właściwych wojewodów) nie wskazuje konkretnych podmiotów, które w istocie będą realizowały opiekę nad kotami wolno żyjącymi, ograniczając się do stosowania lakonicznych sformułowań typu: „wójt przy współpracy z organizacjami społecznymi” (nie wiadomo jakimi) albo „społeczni opiekunowie kotów” (z programu nie wynika, czy w ogóle choć jedna taka osoba rzeczywiście współpracuje z gminą). W rzeczywistości zaś prawie 2/3 gmin nie prowadzi nawet rejestru tych osób, i tyle samo – rejestru miejsc bytowania kotów (o rejestrach mowa w kolejnym podrozdziale), nie ma więc możliwości ich ustalenia, co w praktyce zazwyczaj oznacza po prostu brak faktycznej realizacji zadania lub brak kontroli nad jego realizacją przez gminę. Jest to prawdopodobnie powód, dla którego tylko 68,3% łącznej liczby polskich gmin wskazało jakiegokolwiek kwoty wydatkowane na dokarmianie wolno żyjących kotów, pomimo że zostało ono literalnie wymienione w ustawie jako obowiązkowe dla gmin.

Powierzenie zadania innym podmiotom nie zwalnia gmin z odpowiedzialności za należyte jego wykonanie. Forma powierzenia musi gwarantować jego realizację i regularność, a przeznaczone środki uwzględniać analizę liczebności i miejsc występowania populacji kotów wolno żyjących. W literaturze przedmiotu podnosi się, że „*niezależnie (...) od tego, któremu z podmiotów powierza się wykonanie określonych zadań, koszty ich realizacji, podobnie jak całego programu, ponosi gmina. (...) To gmina jest inicjatorem podjęcia działań w zakresie opieki i wylapywania m.in. bezdomnych psów i kotów, nie może natomiast przerzucać obowiązku utrzymania zwierząt na mieszkańców. (...) Brak środków finansowych na realizację programu nie może jednak prowadzić do przerzucania obowiązku zapewniania opieki nad bezdomnymi zwierzętami w gminie na mieszkańców.*”⁵⁰

Jak zauważa WSA w Bydgoszczy, **cedowanie obowiązku** gminy w pełni na opiekunów bądź organizacje stwarza niebezpieczeństwo braku realizacji tego obowiązkowego dla gmin zadania: „*Mając na uwadze powyższe rozważania, Sąd podzielił podniesiony w skardze zarzut dotyczący nienależytej realizacji w zaskarżonej uchwale delegacji ustawowej, wynikającej z art. 11a ust. 2 pkt 2 uoz, obligującej radę gminy do uregulowania kwestii opieki nad wolno żyjącymi kotami,*

⁵⁰ Właźlak K.: *Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Komentarz praktyczny*, LEX/el. 2012

w tym ich dokarmiania. W § 3 ust. 1 Programu organ uchwalodawczy określił bowiem, że dokarmianie wolno żyjących kotów Gmina (...) realizuje w systemie całorocznym poprzez wydawanie karmy nieodpłatnie, raz w tygodniu wyłącznie opiekunom społecznym, którymi mogą być pełnoletni mieszkańcy Miasta i Gminy (...), wpisani na listę opiekunów, prowadzoną przez Urząd Miasta i Gminy (...), którzy zadeklarowali m.in. że będą dokarmiać wolnożyjące koty, utrzymywać miejsca dokarmiania w czystości, monitorować ilość kotów w miejscach dokarmiania oraz informować o nowych miejscach bytowania kotów wolnożyjących. Z tak sformułowanego przepisu wynika po pierwsze to, iż faktyczna realizacja zadania wynikającego z art. 11a ust. 2 pkt 2 uoz w zakresie dokarmiania wolno żyjących kotów spoczywa jedynie na ww. opiekunach społecznych, którymi zostać mogą pełnoletni mieszkańcy po wpisaniu się na stosowną listę i zadeklarowaniu, że będą realizować ww. poszczególne czynności związane z opieką nad wolno żyjącymi kotami. Możliwość bycia opiekunem społecznym, jak wynika z treści § 3 ust. 1 Programu, jest fakultatywna. Z treści uchwały (jak też akt sprawy) nie wynika jednoznacznie, że ww. lista opiekunów zawiera jakichkolwiek opiekunów społecznych, którzy zadeklarowali realizację w roku 2021 zadania dokarmiania wolno żyjących kotów. W przypadku więc braku osób chętnych do pełnienia tej funkcji, może wystąpić sytuacja, w której nie będzie w ogóle podmiotów mających podejmować działania związane z opieką nad wolno żyjącymi kotami w zakresie ich dokarmiania. Tym samym, zważyć należy, że wskazany przez Radę Miejską sposób opieki nad wolno żyjącymi kotami w analizowanym zakresie, zdaniem Sądu, jest niepewny i niedookreślony. Uzależnia on realizację zadania wynikającego z ustawy od faktycznego wpisania się pełnoletnich mieszkańców gminy na listę opiekunów społecznych oraz zadeklarowania przez nich, iż będą wypełniać czynności z zakresu opieki nad wolno żyjącymi kotami – co uznać należy za zbyt hipotetyczne i stwarzające niebezpieczeństwo braku realizacji zadania zaliczonego przez ustawodawcę do obligatoryjnych elementów programu. W konsekwencji za wadliwe z podanych wyżej powodów uznać należy też zapisy § 3 ust. 2 i 3 Programu w zakresie w jakim powierzają określone zadania (tj. monitoring ilości oraz miejsc bytowania kotów wolnożyjących oraz zgłaszanie konieczności udzielenia pomocy weterynaryjnej) ww. „hipotetycznym” opiekunom społecznym. Ponadto, jak zasadnie wskazał Prokurator, organ nie określił w § 3 Programu w sposób prawidłowy konkretnego sposobu działania w zakresie samej czynności dokarmiania kotów wolno żyjących. Realizację dokarmiania w sposób jak najbardziej efektywny i odpowiadający potrzebom zwierząt, umożliwia z pewnością monitorowanie ich ilości oraz miejsc bytowania – na które to działanie Rada Miejska wskazała co prawda w § 3 ust. 1 i ust. 2 Programu. Niemniej jednak samo monitorowanie stanowi tylko pewne narzędzie instrumentalne, z którego to ustaleń wynikają dopiero konkretne kierunki działań opiekuńczych gminy (por. wyrok NSA z 30 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1754/18 – dostępny jw.). Dla skutecznej i realnej realizacji Programu w omawianym zakresie, zasadnym byłoby zatem określenie sposobu dokarmiania kotów wolno żyjących (częstotliwości i miejsc dokarmiania) z uwzględnieniem czynników wynikających z bieżącego monitorowania populacji ww. zwierząt na terenie gmin (ich ilości oraz miejsc bytowania), czego w Programie zabrakło.” (wyrok WSA w Bydgoszczy z 15 września 2021 r., sygn. akt II SA/Bd 753/21).

Na potrzeby niniejszego raportu gminom zadano zatem pytanie o to, czy dokarmianie kotów wolno żyjących na swoim terenie realizują samodzielnie, a jeśli nie, to kto faktycznie wykonuje to zadanie, w jaki sposób i czy ta usługa generuje dla nich koszty. Zgodnie z deklaracjami, około 1/5 gmin dokarmia koty samodzielnie angażując do tego własnych pracowników (18,3% + 1,8% z pomocą wolontariuszy). Ponad połowa gmin (55,8%) całkowicie wyręcza się karmicielami, organizacjami społecznymi i wolontariuszami, zaś 1,9% gmin powierza dokarmianie kotów wolno żyjących jednostkom gminnym (np. zakładom komunalnym) lub schroniskom. Praktycznie wszystkie gminy, z wyjątkiem pojedynczych, które w ramach konkursów wyłoniły organizacje społeczne, którym powierzyły opiekę nad kotami, przyznały, że usługa dokarmiania nie generuje dla nich żadnych kosztów, jedynym kosztem jest koszt zakupu karmy. 11,4% gmin nie odnotowało występowania kotów wolno żyjących na swoim terenie, a 5,8% wprost przyznaje, że tego obowiązku nie realizuje – dane te wskazywałyby na to, że co najmniej 17,2% gmin nie dokarmia kotów wolno żyjących wcale. Oczywiście nie jest możliwe, aby w tak wielu gminach nie było kotów wolno żyjących. Dane te świadczą raczej o braku należytego rozpoznania problemu i jego skali, zweryfikowania potrzeb oraz po prostu o tym, że część gmin w rzeczywistości nie realizuje ustawowego obowiązku polegającego na opiece nad wolno żyjącymi kotami, traktując koty na swoim terenie jako zwierzęta albo przynależące do gospodarstw domowych, albo dzikie, które są w stanie samodzielnie zdobywać pożywienie, np. polując, korzystając z ludzkich odpadków czy karmienia przez mieszkańców. Taki jest, niestety, obraz kotów w oczach wielu polskich samorządów. Jest to problem, którym należy się bezwzględnie i pilnie zająć.

II.3.4. Rejestry miejsc bytowania i dokarmiania kotów wolno żyjących oraz społecznych opiekunów kotów

Obowiązek prowadzenia rejestru miejsc bytowania i dokarmiania kotów wolno żyjących oraz ewidencji osób/ podmiotów sprawujących opiekę nad nimi aktualnie nie wynika wprost i literalnie z przepisów prawa. Sądy administracyjne mają w tym zakresie odmienne interpretacje. Zdarzają się wyroki stwierdzające brak obowiązku zawierania takich informacji w programie, np.:

„Naczelny Sąd Administracyjny nie podziela stanowiska Prokuratora, polegającego na przyjęciu, że zaniechanie wskazania w zaskarżonej uchwale listy społecznych opiekunów (karmicieli) kotów wolno żyjących stanowi istotne naruszenie prawa” (Wyrok NSA z 9 stycznia 2024 r., sygn. akt I OSK 2011/22)

„Skoro w uchwalonym Programie zawarto obligatoryjne – w myśl art. 11a ust. 2 – jego elementy, konkretyzując przy tym podmioty w oznaczonym aspekcie realizujące zadania gminy w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, to pogląd organu nadzoru o konieczności zawarcia w tym Programie oznaczonego sposobu realizacji zadań gminy (np. wskazania konkretnego sposobu ustalania miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące, określenia listy społecznych opiekunów (karmicieli) oraz miejsc i częstotliwości dokarmiania tych zwierząt) nie uprawnia do stwierdzenia, że zaskarżona uchwała jest sprzeczna z prawem.” (wyrok WSA w Bydgoszczy z 25 lipca 2027 r., sygn. akt II SA/Bd 1364/16)

Istnieje również szereg orzeczeń, które podkreślają, że program powinien mieć charakter wykonawczy i konkretny, co oznacza konieczność wskazania w nim konkretnych podmiotów realizujących poszczególne zadania. Brak takich wskazań może uniemożliwić realizację zadań wynikających z programu. Uznając te wyroki za ważne, a nawet kluczowe w kwestii odpowiedzialności za opiekę nad wolno żyjącymi kotami, poniżej zaprezentowano fragmenty przykładowych, poświęcając im nieco miejsca:

„Ustosunkowując się do zarzutu skargi, dotyczącego naruszenia art. 11a ust. 1 pkt 2 ustawy, Naczelny Sąd Administracyjny podziela stanowisko Prokuratora, polegające na przyjęciu, że zaniechanie wskazania listy społecznych opiekunów (karmicieli) kotów wolno żyjących stanowi istotne naruszenie prawa. (...) Celem programu, wpisanym w § 1 pkt 2, jest objęcie opieką wolno żyjących kotów, w tym ich dokarmianie. Takie sformułowanie zakłada, że skuteczna (realna) realizacja zadania własnego gminy w tym zakresie, musi zostać oparta na działaniach o charakterze stałym i powtarzalnym, nie zaś – co zdaje się pomijać Sąd meriti – na działaniu ad hoc, polegającym jedynie na przekazaniu karmy bliżej nieokreślonym „opiekunom lub organizacjom społecznym” (§ 3 pkt 3 programu). Istotą skutecznej realizacji opisywanego zadania gminy jest przecież powtarzalność i pewność opieki nad zwierzętami, nie zaś ogólnikowe wypowiedzi ograniczające się właściwie do wskazania niedookreślonych podmiotów, którym zostanie przekazana karma, a których działania będą już z założenia jednorazowe, czy zmienne. Objęcie kotów wolno żyjących „opieką” i ich „dokarmianie” oznacza konieczność zapewnienia im tej opieki i dokarmiania w sposób skuteczny i stały, w odmiennej bowiem sytuacji zadanie, ustawowo nałożone na gminę, pozostanie niezrealizowane. Znajdujące się w programie postanowienia w tym zakresie mają charakter ogólnikowy, gdyż Rada nie wskazała w uchwale podmiotu faktycznie realizującego zadanie wynikające z art. 11a ust. 2 pkt 2 uoz. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się na „wykonawczy”, konkretny charakter programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi - taki charakter programu nie będzie zachowany jeśli nie zostaną w nim wskazane konkretne podmioty realizujące zadania. (...) Z powyższego wynika, że wbrew ocenie Sądu I instancji, zadanie gminy, polegające na zabezpieczeniu przez ten organ opieki i dokarmiania kotów wolno żyjących pozostaje właściwie pozbawione możliwości realizacji. Brak stałej listy osób, czy organizacji współdziałających z gminą w tym zakresie, przy jednoczesnym braku wskazania innego podmiotu odpowiedzialnego za faktyczną opiekę i dokarmianie kotów, wyklucza realne wykonanie zadania. Podkreślić tu trzeba, że poza niedookreślonymi „opiekunami lub organizacjami społecznymi”, zapisy § 3 ust. 3 programu nie wskazują podmiotu odpowiedzialnego za realizację opisywanych działań. Zapis: „Gmina (...) (za pośrednictwem Straży Miejskiej) zapewnia karmę dla kotów wolno żyjących, w terminach określonych w ust. 1 b), przekazując ją opiekunom lub organizacjom społecznym”, nie konkretyzuje opieki nad tymi zwierzętami, przenosząc ciężar tego obowiązku na wymienione w nim, nieoznaczone podmioty. Prawodawca lokalny, powołując jako współrealizatorów programu pełnoletnich mieszkańców gminy, dokarmiających koty bytujące na jej terenie (§ 3 ust. 3 ppkt b) oraz „organizacje społeczne”, nie określa przy tym ich kompetencji i danych, a więc powołuje podmioty nieskonkretyzowane ani z nazwy, ani siedziby, stanowiąc ogólnie tylko o ich zobowiązaniach (odbiór karmy - § 3 ust. 3 i § 3 ust. 3 ppkt c). Skoro program

ma być skutecznie realizowany na terenie gminy przez konkretne podmioty, to niedopuszczalnym jest zabieg blankietowego zobowiązania bez gwarancji, że którykolwiek z wymienionych w nim podmiotów to zobowiązanie podejmie. (...) W ocenie Sądu kasacyjnego, przedstawionych wyżej postanowień uchwały nie można uznać za jednoznaczne i konkretne uregulowanie tego, kto i jak realizować ma zadanie Gminy, określone w art. 11a ust. 2 pkt 2 uoz. Za działanie mające na celu opiekę nad kotami wolno żyjącymi nie może być uznane jedynie przekazanie karmy bliżej nieokreślonym „opiekunom lub organizacjom społecznym”, stąd konieczność konkretyzacji postanowienia uchwały w tym zakresie stosowną listą. Rację przyznać należy skarżącemu kasacyjnie, że znajdujące się w programie zapisy w tym zakresie mają charakter jedynie ogólnikowy i nie dają gwarancji rzeczywistego realizowania zadania. „Program przede wszystkim konkretyzuje sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia jej obowiązków wynikających z ustawy o ochronie zwierząt.” (vide: wyrok NSA z 30 lipca 2019 r., II OSK 1754/18). Podkreślenia wymaga, że zdaniem Składu orzekającego w sprawie, stała, imienna lista społecznych opiekunów kotów wolno żyjących nie jest obligatoryjnym załącznikiem do uchwały, który podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym. Istotnym jest, by gmina – choćby na podstawie konkretnej, wydawanej osobie spełniającej odpowiednie warunki i wyrażającej chęć współdziałania w realizacji zadania, karty opiekuna – miała możliwość identyfikacji takiej osoby i dokonania jej wpisu na listę społecznych opiekunów, gdyż dopiero to daje gwarancję wypełnienia nałożonego uoz zadania, z udziałem czynnika społecznego. Oceniany program, w objętym zaskarżeniem zakresie, gwarancji takiej nie daje. (...) Dla skutecznej realizacji tych zadań, przy uwzględnieniu krótkoterminowego charakteru aktu (...), koniecznym jest zatem wskazanie w sposób jednoznaczny i konkretny sposobu ich realizacji i listy osób (organizacji społecznych), współdziałających z gminą w tym działaniu.” (Wyrok NSA z 24 lutego 2023 r., sygn. akt I OSK 95/22).

„Ustosunkowując się z kolei do zarzutu skargi dotyczącego naruszenia art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie zwierząt podzielić należy stanowisko skarżącego kasacyjnie podnoszące zbytnią ogólnikowość wypowiedzi w przedmiocie przedsięwzięć składających się na ustawowe pojęcie opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania. (...) Nie podano w niej konkretnego sposobu działania w zakresie ustalania miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące, ani nie określono listy społecznych opiekunów (karmicieli) oraz miejsc i częstotliwości dokarmiania tych zwierząt. (...) program powinien zawierać treści, z których wynikają konkretne działania opiekuńcze gminy związane z określonymi wynikami monitorowania.” (wyrok NSA z 30 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1754/18)

„Wyjaśnić należy, że w orzecnictwie sądowo-administracyjnym podkreśla się, że program nie może cechować się dużym stopniem ogólności, lecz powinien zawierać konkretne sposoby działania w zakresie ustalania miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące, listy społecznych opiekunów (karmicieli) oraz miejsc i częstotliwości dokarmiania zwierząt (por. wyroki NSA z dnia 30 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1754/18, WSA w Łodzi z dnia 25 października 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 481/22, CBOSA). Wskazuje się jednocześnie, że duża zmienność okoliczności, na którą składają się: populacja wolno żyjących kotów oraz miejsca ich przebywania i legowiska, z jednoczesnym brakiem stałości liczby społecznych opiekunów dokarmiających koty, wymaga konsekwentnego, corocznego weryfikowania programu w tym zakresie i dopasowywania go do aktualnych możliwości, warunków oraz potrzeb. Wobec tego postanowienia programu powinny skupiać się na zmienności wskazanych powyżej warunków i wobec tego cechować się odpowiednim stopniem szczegółowości. (...) Zdaniem Sądu, niezbędnym staje się zawarcie precyzyjniejszej regulacji w § 6 Programu, w szczególności mając na względzie zmieniające się warunki, jak i populację bezdomnych kotów, która musi być adekwatna do okoliczności występujących w danym roku. Nie bez powodu ustawodawca postanowił, że programy te są uchwalane corocznie do dnia 31 marca. Na tle powyższej regulacji w judykaturze przyjmuje się, że plan nie może cechować się dużym stopniem ogólności, lecz powinien zawierać konkretne sposoby działania w zakresie ustalania miejsc, w których przebywają, czy miejsc i częstotliwości dokarmiania zwierząt (por. wyrok NSA z dnia 30 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1754/18, CBOSA). Wykonanie postanowień art. 11a ust. 2 u.o.z. powinno mieć charakter realny, a rada ma obowiązek skonkretyzować te postanowienia przez wskazanie działań, jakie zostaną podjęte, by osiągnąć cel oznaczony w art. 11a ust. 2 u.o.z. (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 stycznia 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 906/17, CBOSA).” (Wyrok WSA w Łodzi z 17 marca 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 121/23)

„Dodatkowo podkreślenia wymaga, że art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie zwierząt nakłada na radę gminy obowiązek podania konkretnego sposobu działania w zakresie ustalania miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące oraz określenia listy społecznych opiekunów (karmicieli) oraz miejsc i częstotliwości dokarmiania tych zwierząt, czego Rada nie uczyniła. Nie sposób za realizację normy ustawowej uznać bowiem postanowienia Programu zakładające-

go, że „Miejsca, w których przebywają koty wolno żyjące zostaną wyznaczone na podstawie zgłoszeń ich opiekunów, mieszkańców Gminy (...) oraz organizacji społecznych (...)”. Tak ogólne sformułowanie Programu nie gwarantuje zapewnienia opieki nad kotami wolno żyjącymi, choćby z uwagi na brak jakichkolwiek gwarancji co do faktycznego określenia takich miejsc. Ponadto trudno uznać za realizację dyrektywy ustawowej postanowienie Programu wskazujące na przyszłe podjęcie działań zmierzających do ustalenia miejsc przebywania kotów wolno żyjących. Te miejsca winny być już określone i ewentualnie można dopisywać kolejne, a nie dopiero na gruncie regulacji Programu zapisywać takie obowiązki na przyszłość.” (wyrok WSA w Łodzi z 14 marca 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 995/22)

„(...) należy uznać za uzasadniony zarzut, że program nie wskazuje konkretnych organizacji, z którymi Gmina realizować będzie opiekę nad zwierzętami bezdomnymi i wolno żyjącymi kotami. W ocenie Sądu, użycie w § 3 pkt 3 Programu sformułowania, że wykonawcami Programu są organizacje społeczne, stowarzyszenia, fundacje, których statutowym celem działania jest przeciwdziałanie bezdomności zwierząt, we współpracy z organami Gminy, jak również wskazanie w § 5 pkt 3 i 4 Programu, że zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom realizują organizacje pozarządowe, poprzez realizację zadań publicznych, obejmujących opiekę nad zwierzętami bezdomnymi bez jakiegokolwiek ich zindywidualizowania, nie wypełnia delegacji ustawowej i prowadzi do naruszenia art. 11a ust. 2 pkt 2 u.o.z. (...) Przepis art. 11a ust. 2 pkt 2 u.o.z. nakłada na radę gminy m.in. obowiązek podania konkretnego sposobu działania w zakresie określenia konkretnych organizacji i instytucji, z którymi gmina realizować będzie opiekę nad bezdomnymi zwierzętami i wolno żyjącymi kotami (...) Brak wskazania konkretnych organizacji społecznych i podmiotów realizujących zadania objęte programem jest uznawany w judykaturze za istotne naruszenie prawa (tak np. wyrok WSA w Łodzi z 11 maja 2022 r., II SA/Łd 1023/21).” (wyrok WSA w Łodzi z 20 kwietnia 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 1119/22)

Prowadzenie rejestru miejsc bytowania i dokarmiania kotów wolno żyjących oraz ewidencji osób/podmiotów sprawujących w danym miejscu opiekę nad kotami leży tak naprawdę w interesie samorządów. Rozwiązanie to pozwala bowiem na zapewnienie lepszej organizacji i koordynacji działań, ocenę, czy środki przeznaczane na zapewnienie opieki nad wolno żyjącymi kotami są adekwatne do potrzeb i czy jest ona sprawowana efektywnie. Przede wszystkim zaś uprawdopodobnia realizację tego zadania. Prowadzenie ewidencji może być podstawą do potwierdzenia kto, gdzie i czy w ogóle karmi koty i realizuje pozostały zakres opieki.

Zapytano zatem gminy, czy prowadzą rejestr miejsc bytowania i dokarmiania kotów wolno żyjących na swoim terenie. 61,6% gmin oświadczyło, że nie prowadzi takiego rejestru, tylko 37,1% odpowiedzi była twierdząca, a 1,3% gmin nie udzieliło na to pytanie żadnej odpowiedzi.

Zaledwie 34,6% gmin oświadczyło również, że prowadzi rejestr społecznych opiekunów wolno żyjących kotów. Pozostała większość samorządów albo oświadczyła, że nie prowadzi rejestru (45,7%) albo nie udzieliła odpowiedzi na to pytanie (19,7%). Z odpowiedzi pisemnych tych gmin wynika, że współpraca z opiekunami jest nieformalna, albo nikt nie zgłosił się do pełnienia takiej funkcji, albo gmina nie stwierdza na swoim terenie kotów wolno żyjących – a co za tym idzie, nie prowadzi takiego rejestru.

Ryc. 10. Prowadzenie rejestrów miejsc bytowania i dokarmiania wolno żyjących kotów oraz rejestrów społecznych opiekunów przez gminy w 2022 roku.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z gmin.

Okazuje się zatem, że tylko nieco ponad 1/3 gmin korzysta z tych praktycznych i niegenerujących żadnych kosztów rozwiązań, jak prowadzenie ewidencji miejsc bytowania kotów oraz osób/podmiotów sprawujących opiekę nad nimi w tych miejscach. Jednocześnie oznacza to, że większość samorządów prawdopodobnie nawet nie wie, czy i gdzie bytują koty na ich terenie, ani nie zna orientacyjnej ich liczby. Z uwagi na zaniechanie prowadzenia listy społecznych opiekunów, nie ma również gwarancji ciągłości opieki w miejscach, w których koty występują. Gminy te nie są zatem w stanie prawidłowo oszacować potrzeb w zakresie opieki nad kotami, a tym bardziej jej realizować. Brak wiedzy na temat występowania populacji wolno żyjących kotów nie może być jednak usprawiedliwieniem zaniedbywania obowiązków ustawowych. Uzyskane odpowiedzi stanowią niestety kolejne potwierdzenie na to, że w niektórych gminach opieka nad kotami wolno żyjącymi to po prostu fikcja.

II.3.5. Opieka weterynaryjna nad wolno żyjącymi kotami

Trudno wyobrazić sobie opiekę nad zwierzęciem bez zapewnienia mu opieki weterynaryjnej. Ratowanie życia, dbałość o zachowanie zdrowia oraz przynoszenie ulgi w cierpieniu są bowiem podstawowymi i niezbędnymi jej elementami, co wynika już z samych celów i zasad ustawy o ochronie zwierząt.

Wskazania dotyczące zasadności obejmowania kotów opieką weterynaryjną pojawiają się również w doktrynie, np.: „*W stosunku do kotów wolno żyjących gmina ma obowiązek zapewnienia nie tylko ich dokarmiania, ale i opieki. Oznacza to, że w sytuacji potrzeby udzielenia takiemu zwierzęciu pomocy weterynaryjnej czy też zapewnienia schronień do przetrwania wyjątkowo trudnych warunków atmosferycznych – obowiązki te spoczywają na gminie, także w zakresie finansowania tej opieki (art. 11a ust. 5)*”⁵¹; „*W celu opieki nad wolno żyjącymi kotami monitoruje się duże skupiska kotów, zapewnia ich dokarmianie, leczenie, sterylizację lub kastrację, ponadto udziela pomocy społecznym opiekunom kotów*”.⁵²

W pytaniu o opiekę weterynaryjną na rzecz kotów wolno żyjących **jedynie 64,6% gmin zadeklarowało zapewnianie leczenia** tej grupy zwierząt inne niż w przypadku zdarzeń drogowych z ich udziałem (tj. np. w przypadku chorób, urazów), 34,0% oświadczyło, że nie leczy kotów, zaś 1,4% nie udzieliło żadnej odpowiedzi. Niestety, spośród gmin deklarujących leczenie, tylko 50,2% (32,5% ogólnej liczby gmin) wskazało jakąkolwiek kwotę wydaną na ten cel w 2022 roku. 32,4% spośród tych gmin, pomimo deklaracji zapewniania leczenia, oświadczyło, że nie wydało na ten cel w 2022 roku ani złotówki, zaś pozostałe 17,4% to brak odpowiedzi w pytaniu o wydaną kwotę. Jeśli chodzi o wysokość środków, **39,8% wskazanych kwot** (odpowiedzi 20,0% leczących gmin) **nie przekracza 1 tys. zł**, czyli, biorąc pod uwagę aktualne ceny usług weterynaryjnych, to kwoty raczej symboliczne. Kwoty powyżej 1 tys. zł, czyli takie, w przypadku których możemy w ogóle zacząć mówić o całorocznym leczeniu grupy zwierząt, wskazało tylko 30,2% gmin deklarujących leczenie wolno żyjących kotów, co równa się zaledwie 19,5% ogólnej liczby gmin! Można z tych danych wysnuć wnioski, że tylko około 1/5 gmin w kraju zapewnia realną opiekę weterynaryjną w ramach ustawowego zadania zapewniania opieki nad kotami tzw. wolno żyjącymi.

⁵¹ Kuszlewicz K.: *Prawa zwierząt. Praktyczny przewodnik*, op. cit., s. 117.

⁵² Właźlak K.: op. cit., LEX/el. 2012. Zob. też: Rudy M., op. cit., s. 31-41, dostęp LEX

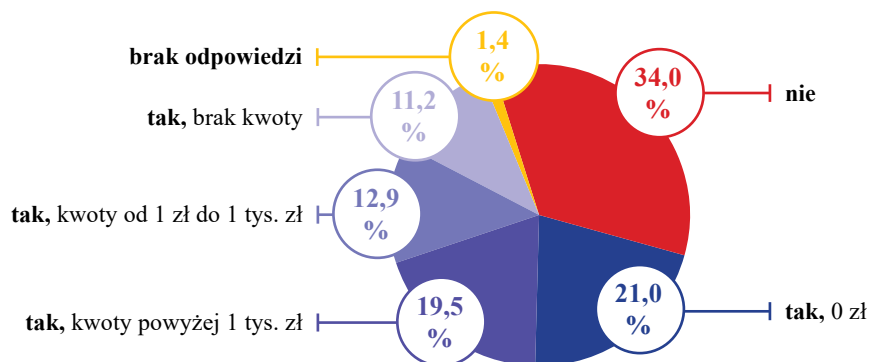
Tab. 7. Realizacja opieki weterynaryjnej nad kotami wolno żyjącymi przez polskie gminy w 2022 roku.

Leczenie, kwota	Liczba gmin	% wszystkich gmin			% gmin deklarujących leczenie		
nie	841	34,0%					
tak, brak kwoty	278	11,2%		45,1% (tak, kwoty od 0 zł do 1 tys. zł lub brak)	64,6% (tak)	17,4%	
tak, 0 zł	519	21,0%				32,4%	
tak, 1 zł - 500 zł	178	7,2%	32,4% (wskazuje jakiegokolwiek kwoty)	19,5% (tak, kwoty pow. 1 tys. zł)	64,6% (tak)	11,1%	20,0% (kwoty od 1 do 1 tys. zł)
tak, pow. 500 zł - 1 tys. zł	142	5,7%				8,9%	
tak, pow. 1 tys. zł - 5 tys. zł	274	11,1%				17,1%	30,2% (kwoty pow. 1 tys. zł)
tak, pow. 5 tys. zł - 10 tys. zł	64	2,5%				4,0%	
tak, pow 10 tys. zł - 50 tys. zł	114	4,6%				7,1%	
tak, pow. 50 tys. zł - 100 tys. zł	21	0,8%				1,3%	
tak, pow. 100 tys. zł	12	0,5%				0,7%	
brak odpowiedzi	34	1,4%			-		
RAZEM:	2477	100,0%			100,0%		

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z gmin.

Dane przedstawione w tabeli obrazuje wykres:

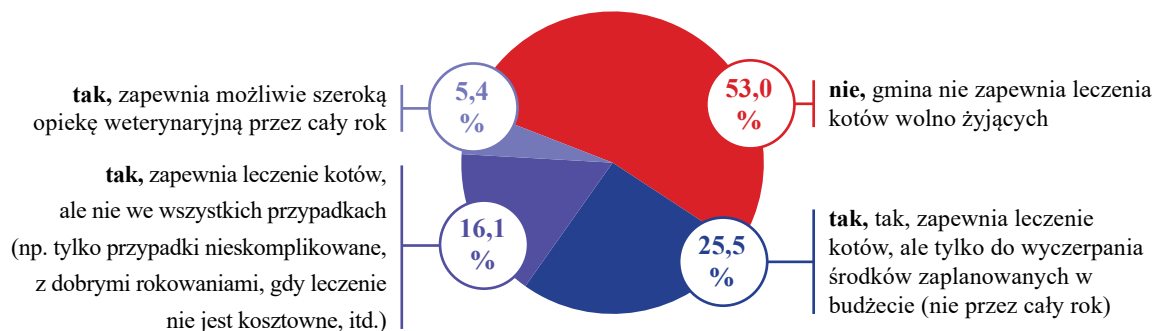
Ryc. 11. Wydatki poniesione przez gminy na leczenie wolno żyjących kotów w 2022 roku.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z gmin.

Dane te znajdują potwierdzenie w wynikach ankiety przeprowadzonej na potrzeby niniejszego raportu wśród społecznych opiekunów kotów wolno żyjących. Tylko 5,4% spośród 149 opiekunów biorących udział w tym badaniu, reprezentujących wszystkie województwa, potwierdza, że gminy, w których działają, zapewniają kotom będącym pod ich opieką możliwie szeroką opiekę weterynaryjną przez cały rok. 16,1% respondentów twierdzi, że opieka weterynaryjna nad kotami jest sprawowana, ale nie we wszystkich przypadkach, 25,5% wskazuje, że gmina zapewnia leczenie kotów, ale tylko do wyczerpania środków zaplanowanych na ten cel w budżecie (nie przez cały rok), zaś aż 53,0% społecznych opiekunów kotów oświadczyło, że gminy nie zapewniają leczenia kotów wolno żyjących.

Ryc. 12. Odpowiedzi społecznych opiekunów na pytanie, czy gmina, na terenie której działają, zapewnia leczenie wolno żyjących kotów w przypadku zdarzeń innych niż wypadki drogowe (np. w przypadku chorób, urazów).



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych od ankietowanych społecznych opiekunów.

W praktyce najczęściej najbardziej zaangażowane – zarówno fizycznie, jak i finansowo – w zapewnienie opieki weterynaryjnej nad kotami wolno żyjącymi są organizacje społeczne, społeczni opiekunowie kotów oraz osoby prywatne, które bądź dokarmiają koty i czują się za nie współodpowiedzialne, bądź po prostu napotykać chorego kota, udzielają mu pomocy na własną rękę i własny koszt, bez względu na to, czy otrzymają wsparcie od gminy, czy też nie i czy dostrzeże ona, że jest to tak naprawdę jej obowiązek.

Za przykład może posłużyć współtworzące projekt sPrawa Bezdomnych Zwierząt Stowarzyszenie Stukot, które tylko w 2024 roku na leczenie kotów wolno żyjących i bezdomnych na terenie miasta Bydgoszczy wydało ponad 200 tys. zł oraz kolejne 90 tys. zł na zapewnienie kotom miejsca pobytu i utrzymania w prowadzonej przez siebie kociarni. Są to środki własne stowarzyszenia, pozyskane wyłącznie z darowizn. Jeśli dodać do tego wydatki poniesione na leczenie kotów przez Urząd Miasta oraz pozostałe bydgoskie organizacje, uzyskuje się kwoty w takiej wysokości, że wskazywane przez gminy środki przeznaczone na realizację tego zadania (tylko 19,5% ogólnej liczby gmin wskazało kwoty przekraczające 1 tys. zł rocznie!) brzmią wręcz niedorzecznie i mogą wywoływać jedynie oburzenie skalą zaniedbań w zakresie zapewniania opieki weterynaryjnej nad wolno żyjącymi kotami przez większość polskich gmin. Analiza tych danych ponownie prowadzi do wniosku, że opieka nad kotami bytującymi na wolności w Polsce to fikcja.

Należy na koniec podkreślić i ponowić postawione na wstępie pytanie, czy możemy w ogóle mówić o prawidłowo sprawowanej opiece nad zwierzętami bez zapewnienia im dostępu do usług weterynaryjnych? Czy zaniechanie przez gminy leczenia zwierząt pozostających pod ich opieką, nie wyczerpuje w jakimś stopniu znamion rażącego zaniedbania, które, zgodnie z art. 4 pkt 11 u.o.z. rozumiane jest jako utrzymywanie zwierzęcia m.in. w stanie nieleczzonej choroby, a w ślad za tym – nawet znęcania się nad zwierzętami w rozumieniu art. 6 ust. 2 pkt 10 u.o.z.?

Co ciekawe, zgromadzone dane wyraźnie wskazują na to, że gminy chętniej podejmują się wykonywania kastracji/sterylizacji kotów wolno żyjących (oświadczyło tak 79,7% spośród nich), niż ich leczenia w przypadku chorób czy urazów innych niż doznane w wyniku zdarzeń drogowych (tu realizację zadania zadeklarowało 64,6%). Ma to zapewne swoje uzasadnienie w słusznej woli zmniejszenia liczebności kotów pozostających na wolności, pod ich opieką. Martwi jednak w kontekście świadomości, że wiele polskich kotów nieposiadających właściciela nie może liczyć na zapewnienie choćby podstawowej opieki weterynaryjnej – ulżenie w bólu i cierpieniu. Pomimo iż formalnie znajdują się pod opieką gmin, w praktyce zdane są na łaskę osób, które spotkają na swej drodze, i które nie uzyskawszy pomocy od gminy, zapewniają im leczenie na własny koszt.

II.3.6. Kastracja lub sterylizacja wolno żyjących kotów

Kastracja lub sterylizacja kotów wolno żyjących nie została wprost wymieniona w ustawie o ochronie zwierząt jako obowiązek gmin. Nie ma niestety wyraźnego i literalnego wskazania, że program powinien obejmować takie działanie, co powoduje, że jest ono w aktualnym stanie prawnym realizowane przez gminy dobrowolnie. Odmienne interpretacje przepisów powodują niejednokrotnie spory, które prowadzą do konieczności rozstrzygnięcia przez sądy

administracyjne. Orzecznictwo wskazuje jednak, że wykonywanie zabiegów kastracji i sterylizacji wolno żyjących kotów nie stanowi przekroczenia upoważnienia ustawowego i gminy jak najbardziej mogą korzystać z tego rozwiązania w ramach zapobiegania bezdomności i ograniczania dalszych wydatków na opiekę nad kolejnymi pokoleniami kotów, np.:

„samo brzmienie art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy nie rozstrzyga, czy w ustawowym rozumieniu „opieki” nad kotami wolno żyjącymi mieścić się może także dokonywanie ich kastracji i sterylizacji. Za dopuszczalnością traktowania zabiegów kastracji i sterylizacji kotów wolno żyjących jako elementu sprawowanej nad nimi przez gminę opieki przemawia treść art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, który reguluje zasady dokonywania zabiegów na zwierzętach (a takim zabiegiem bez wątpienia jest także kastracja albo sterylizacja). Wskazuje się w nim, że obok ratowania życia lub zdrowia zwierząt są one dopuszczalne także „dla koniecznego ograniczenia ich populacji”. Nic w przepisie tym nie wskazuje, aby przesłanka ta miała dotyczyć wyłącznie zwierząt bezdomnych, a nie wolno żyjących. Ponadto za przyjęciem, że kastracja i sterylizacja stanowią element opieki nad wolnożyjącymi kotami przemawia również fakt, iż zabiegi te w konsekwencji służą ograniczeniu nie tylko cierpień, jakie stają się udziałem rozmnażających się bez kontroli kotów (następnie głodujących, ginących pod kołami samochodów, padających ofiarą różnego typu bestialstw etc.), ale także wydatków publicznych na opiekę nad tą grupą zwierząt. Trzeba bowiem wskazać, że gminy mając obowiązek dokarmiać koty wolno żyjące i nie podejmując żadnych działań zapobiegających niekontrolowanemu przyrostowi ich liczebności, prowadzą wprost do systematycznego wzrostu potrzeb finansowych związanych z taką opieką. W tej sytuacji niezasadny jest argument skargi, że kastracja i sterylizacja nie mieszczą się w pojęciu opieki. Nawet przywołana przez organ nadzoru definicja tego pojęcia wskazuje na konieczność zachowania równowagi biologicznej, jakości życia, prawidłowego rozwoju, na które to elementy niewątpliwie wpływ ma również wielkość populacji danego gatunku. Tylko prowadzona w rozsądny sposób polityka ograniczania populacji wolnożyjących kotów, pozwoli na podniesienie jakości ich życia, zapewni prawidłowy rozwój oraz właściwą pomoc wszystkim wolnożyjącym kotom. Jako chybiony należało uznać również argument dotyczący zmiany przepisów ustawy w tym zakresie, bowiem uzasadnienie nowelizacji ustawy o ochronie zwierząt z dnia 16 września 2011 r., mocą której art. 11a nadane zostało jego aktualne brzmienie, nie zawiera jakichkolwiek przesłanek do twierdzenia, aby zamiarem prawodawcy było wykluczenie dopuszczalności kastracji (sterylizacji) kotów wolno żyjących. Wprost przeciwnie, intencja prawodawcy zmierzała w przeciwnym kierunku - a mianowicie rozszerzenia zakresu kastracji i sterylizacji o obowiązek jej dokonania względem wszystkich zwierząt. Konsekwencją przyjęcia stanowiska, że treść pojęcia „opieki” nad wolnożyjącymi kotami, o której mowa w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie zwierząt obejmuje procedury ich kastracji (sterylizacji), jest stwierdzenie dopuszczalności finansowania tych zabiegów w ramach gminnego programu opieki i zapobieganiu bezdomności. Odmienne interpretacja tego przepisu naraziłaby gminę na konieczność ponoszenia dodatkowych zbędnych wydatków w kolejnych latach na zapewnienie opieki nad stale rozmnażającą się populacją kotów wolno żyjących.” (Wyrok WSA w Gliwicach z 27 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/GI 118/17)

W celu zweryfikowania poziomu realizacji tego zadania przez gminy, zapytano je, czy zapewniają kastrację/sterylizację kotów wolno żyjących oraz jakie środki przeznaczyły na ten cel w 2022 roku. 79,7% gmin odpowiedziało na to pytanie twierdząco, **19,6% gmin nie kastruje kotów**, zaś 0,7% nie udzieliło odpowiedzi na pytanie o kastrację. W przypadku kilku gmin, które nie realizują kastracji, pojawiło się stwierdzenie, że na ich terenie nie występują koty wolno żyjące, więc kastracja nie jest potrzebna. Analizując odpowiedzi, po raz kolejny zauważyć można istniejący problem z rozpoznawaniem statusu kotów (bezdomny, wolno żyjący, właścicielski wychodzący) przez gminy.

Pośród gmin deklarujących wykonywanie zabiegów u kotów wolno żyjących, tylko 74,3% (59,1% ogólnej liczby gmin) wskazało jakąkolwiek kwotę wydaną na ten cel w 2022 roku. 15,2% spośród tych gmin, pomimo deklaracji wykonywania kastracji, oświadczyło, że nie wydało na nią w 2022 roku ani złotówki, a pozostałe 10,6% to brak odpowiedzi w pytaniu o wydaną kwotę. Pojedyncze gminy zgłosiły trudności w wyodrębnieniu kwoty przeznaczonej na kastrację kotów wolno żyjących z kwoty łącznej zawierającej też inne realizowane usługi. 20,4% wskazanych kwot (15,2% odpowiedzi kastrujących gmin) to kwoty nieprzekraczające 1 tys. zł, co, biorąc pod uwagę ceny zabiegów, wystarcza na wykonanie pojedynczych w ciągu całego roku. **Kwoty powyżej 1 tys. zł**, tj. pozwalające na wykonanie przynajmniej kilku zabiegów, **wskazało tylko 59,1% gmin deklarujących realizację kastracji**, co nie stanowi nawet połowy (47,1%) ogólnej liczby gmin. Dane przedstawia tabela:

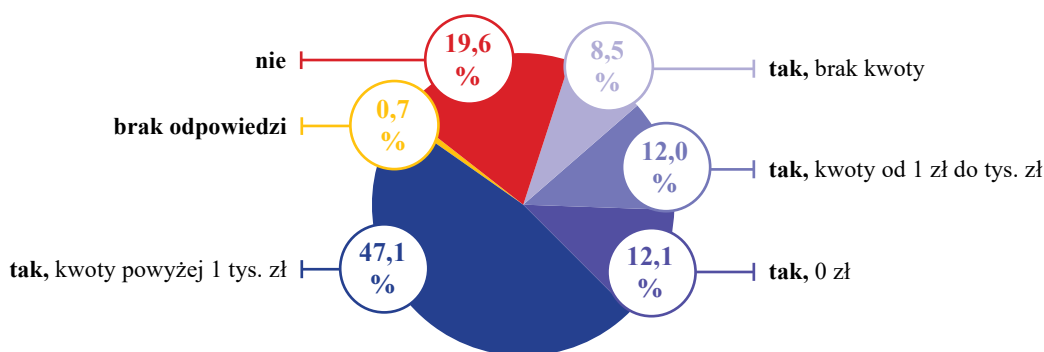
Tab. 8. Realizacja kastracji/sterylizacji kotów wolno żyjących przez polskie gminy w 2022 roku.

Kastracja, kwota	Liczba gmin	% wszystkich gmin				% gmin deklarujących kastrację	
nie	486	19,6%				-	
tak, brak kwoty	209	8,5%		32,6% (tak, kwoty od 0 zł do 1 tys. zł lub brak)	79,7% (tak)	10,6%	
tak, 0 zł	299	12,1%				15,2%	
tak, 1 zł - 500 zł	127	5,1%	59,1% (wskazuje jakiegokolwiek kwoty)			6,4%	15,2% (kwoty od 1 zł do 1 tys. zł)
tak, pow. 500 zł - 1 tys. zł	172	6,9%		8,7%			
tak, pow. 1 tys. zł - 5 tys. zł	588	23,8%		29,8%		59,1% (kwoty pow. 1 tys. zł)	
tak, pow. 5 tys. zł - 10 tys. zł	267	10,8%		13,5%			
tak, pow 10 tys. zł - 50 tys. zł	283	11,4%		14,3%			
tak, pow. 50 tys. zł - 100 tys. zł	18	0,7%		0,9%			
tak, pow. 100 tys. zł	10	0,4%		0,5%			
brak odpowiedzi	18	0,7%				-	
RAZEM:	2477	100,0%				100,0%	

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z gmin.

Dane przedstawione w tabeli obrazuje wykres:

Ryc. 13. Wydatki poniesione przez gminy na kastrację/sterylizację wolno żyjących kotów w 2022 roku.



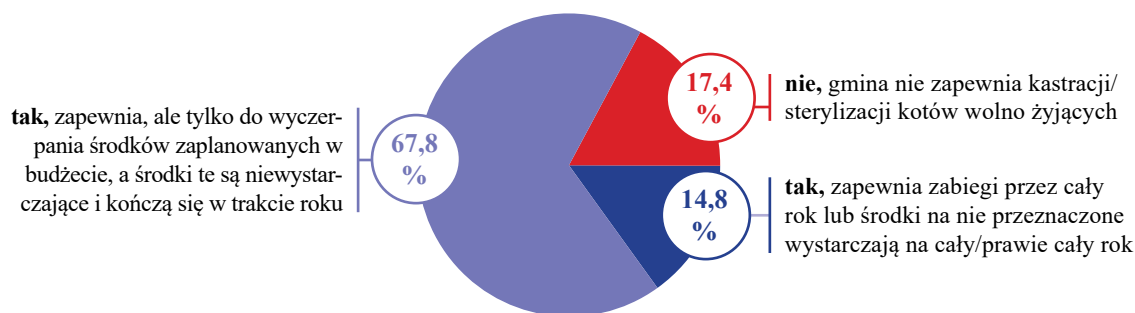
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z gmin.

Dla porównania, najnowszy raport Najwyższej Izby Kontroli wskazuje, że „kontrolę populacji kotów wolno żyjących poprzez zabiegi kastracji lub sterylizacji przewidywały programy większości kontrolowanych samorządów: w 2019 r. - 10 gmin, w 2023 r. - 11 gmin”⁵³ (na 14 gmin objętych kontrolą – przyp. aut.). Choć NIK ocenia te dane pozytywnie, wskazuje jednocześnie, że na znakowanie i sterylizację lub kastrację kotów wolno żyjących gminy te w latach 2019-2023 wydały zaledwie 4,1% ogółu wydatków na zadania z zakresu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

Wyniki uzyskane po analizie odpowiedzi udzielonych przez gminy pokrywają się w dużej mierze z odpowiedziami otrzymanymi od społecznych opiekunów kotów, w skierowanej do nich ankiecie. 17,4% ankietowanych potwierdziło, że gmina, na terenie której działają, nie zapewnia kastracji kotów wolno żyjących. Pozostałe odpowiedzi wskazały na finansowanie kastracji przez urząd, choć tylko 14,8% ankietowanych przyznało, że środki na ten cel wystarczają na cały rok. Ponad 2/3, bo 67,8% społecznych opiekunów stwierdziło, że, mimo realizacji zadania przez ich gminę, przeznaczane środki są niewystarczające i kończą się w trakcie roku.

⁵³ Raport NIK, *op. cit.*, s. 27

Ryc. 14. Odpowiedzi społecznych opiekunów na pytanie, czy gmina, na terenie której działają, zapewnia kastrację/sterylizację wolno żyjących kotów.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych od ankietowanych społecznych opiekunów.

Jak wynika z przedstawionych statystyk, pomimo, iż około 4/5 gmin deklaruje wykonywanie kastracji/sterylizacji wolno żyjących kotów, tylko niespełna połowa do zapobiegania ich niekontrolowanemu rozmnażaniu się próbuje podchodzić poważnie, a realizacja zadania ma charakter rzeczywisty. Tymczasem działanie to, stanowiące bez wątpienia element zarówno opieki, jak i zapobiegania bezdomności, wprost prowadzi do zmniejszenia liczebności populacji kotów bytujących na wolności, a co za tym idzie, obniżenia kosztów dalszego sprawowania opieki nad nimi, czyli najprościej rzecz ujmując, oszczędności dla gmin. Jak podkreślił sąd w zacytowanym na wstępie wyroku, pozwala także na poprawę dobrostanu oraz ograniczenie cierpienia, na jakie częstokroć są skazane koty bytujące w środowisku – w wyniku głodu, wypadków, chorób czy znęcania się. Przede wszystkim zaś jest najskuteczniejszym sposobem na zmniejszenie skali kociej bezdomności, ponieważ tak naprawdę nie ma możliwości pewnego odróżniania kotów bezdomnych od tzw. wolno żyjących, o czym wspomniano już w podrozdziale II.2.6., omawiając problem niezapewniania miejsc w schroniskach bezdomnym kotom. A zapobieganie bezdomności zwierząt, podobnie jak zapewnianie czystości i porządku, jest zadaniem własnym gminy.

Ten najbardziej skuteczny i humanitarny sposób zmniejszania liczby kotów bytujących na wolności przyczynia się jednocześnie do zmniejszenia ich drapieżniczej presji wywieranej na populacje innych gatunków małych zwierząt, w tym należących do gatunków chronionych – ptaki, drobne ssaki czy gady. O problemie nadmiernego wpływu kotów na liczebność populacji tych zwierząt donoszą przyrodnicy, a przez Międzynarodową Unię Ochrony Przyrody (IUCN) kot domowy uznawany jest nawet za gatunek inwazyjny, o czym wspomniano również w podrozdziale II.3.2. Kwestia ta poruszana jest również w literaturze przedmiotu, np.: „*Odnosić należy także istotny problem zabijania ptaków przez koty domowe i wolno żyjące. (...) w odniesieniu do kotów wolno żyjących gminne programy (...) powinny, obok opieki nad kotami wolno żyjącymi, uwzględniać także ich funkcjonowanie w danym ekosystemie i szczególnie starannie realizować politykę zapobiegania niekontrolowanemu rozmnażaniu się tych zwierząt.*”⁵⁴

Z wyżej wskazanych powodów realizacja kastracji lub sterylizacji tzw. wolno żyjących kotów bezwzględnie powinna być dla gmin obligatoryjna. Konieczność jej wykonywania podkreśla również Najwyższa Izba Kontroli w swoim raporcie, wskazując, że jest to najskuteczniejsza humanitarna metoda zmniejszenia liczebności populacji kotów⁵⁵. Zauważa jednocześnie, że przy braku bądź znikomym zakresie działań profilaktycznych, problem bezdomności zwierząt będzie się powiększał, generując coraz wyższe koszty utrzymania coraz większej liczby bezdomnych zwierząt. Koncentrując się na usuwaniu skutków zjawiska, gminy nie dostrzegają korzyści wynikających z podejmowania właściwie zaplanowanych i wieloaspektowych działań profilaktycznych.

II.3.7. Znakowanie elektroniczne wolno żyjących kotów

Gminy zostały również zapytane, czy realizują na swoim terenie znakowanie (czipowanie) kotów wolno żyjących oraz jakie środki przeznaczyły na ten cel w 2022 roku. Odpowiedzi pozytywnej udzieliło tylko 10,0% gmin. 87,9% oświadczyło, że nie czipuje tej grupy zwierząt, zaś 2,1% nie odpowiedziało na to pytanie.

⁵⁴ Kuszlewicz K.: *Prawa zwierząt. Praktyczny przewodnik*, op. cit., s. 116.

⁵⁵ Raport NIK, op. cit., s. 26

Spośród kwot wskazywanych przez samorządy na znakowanie kotów wolno żyjących najczęściej pojawiały się kwoty z przedziału od 100 zł do 1 tys. zł (12,9%) oraz 1-5 tys. zł (7,7%). Rzadziej gminy przeznaczają na realizację tego zadania 5-10 tys. zł (4,0%), powyżej 10 tys. zł (3,2%) lub kwoty do 100 zł (1,6%). Pomimo oświadczenia o wykonywaniu znakowania wolno żyjących kotów, 46,0% gmin w pytaniu o kwotę wpisało 0 zł, a 24,6% nie podało żadnej kwoty.

Niektóre odpowiedzi wskazywały jednak na to, że jako znakowanie kotów zostało potraktowane nacinanie ucha podczas wykonywania zabiegów kastracji, które ma na celu odróżnienie w terenie kotów wykastrowanych od tych, które nie zostały jeszcze poddane temu zabiegowi. Nie pozwala to jednak na zweryfikowanie, jak w przypadku znakowania elektronicznego, kto jest odpowiedzialny za danego kota oraz że jest on pod opieką gminy. Pomimo iż w pytaniu wyraźnie określono, że chodzi o „znakowanie (czipowanie)”, to opisane statystyki do tego pytania nie pozwalają jednak na rzetelną ocenę, ile spośród gmin deklaruujących znakowanie kotów wolno żyjących zrozumiało pytanie właściwie, tj. jako znakowanie elektroniczne (czipowanie). Należy się zatem spodziewać, że dane dotyczące odpowiedzi pozytywnych mogą być z ww. powodu istotnie zawyżone.

Jako powody braku aktywności w kwestii realizacji planu elektronicznego znakowania wolno żyjących kotów, gminy wskazywały najczęściej brak środków finansowych, brak ustawowego obowiązku, brak potrzeby (w tym część gmin wskazała, że nie odnotowała na swoim terenie kotów wolno żyjących), przesunięcie środków na inne zadania (np. kastrację), brak ogólnopolskiej bazy danych, trudności z wyłapaniem kotów. Jedna z gmin oświadczyła, iż „koty źle znoszą takie zabiegi”, co naturalnie nie znajduje potwierdzenia w rzeczywistości, a świadczy jedynie o nieznanym zagadnieniu znakowania elektronicznego wśród urzędników. Zagadnienie to zostało omówione również w rozdziale II.10. dotyczącym planu znakowania zwierząt w gminie.

Zakres realizacji elektronicznego znakowania kotów wolno żyjących ogólnie należy zatem uznać za znikomy. Tymczasem, w literaturze znakowanie wolno żyjących kotów uznaje się za działanie zasadne i ważny aspekt sprawowania opieki nad wolno żyjącymi kotami, np.: *„Jednocześnie gmina powinna podjąć działania mające na celu określenie i być może oznakowanie populacji takich kotów oraz ustalenie miejsc ich bytowania. Tylko w takim przypadku będzie można mówić o skutecznym roztoczeniu opieki nad takimi zwierzętami oraz zaistnieje prawna możliwość odróżnienia kotów bezdomnych – a więc takich, które uciekły, zagłądały się lub zostały porzucone przez człowieka i nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały – od kotów wolno żyjących, które to pojęcie nie zostało zdefiniowane w ustawie o ochronie zwierząt (na przykład przez służby i strażę gminne).”*⁵⁶

II.3.8. Profilaktyka zdrowotna wolno żyjących kotów

Niestety, aż **64,2% gmin** oświadczyło wprost, że **nie zapewnia wolno żyjącym kotom podstawowej profilaktyki zdrowotnej**, jak odrobaczanie, szczepienia przeciwko chorobom zakaźnym czy preparaty na pchły, kleszcze i inne pasożyty, w ramach sprawowanej opieki. Spośród 34,2% gmin, które zadeklarowały finansowanie tego rodzaju pomocy, aż 35,1% (tj. 12,0% ogólnej liczby gmin) nie wydało na ten cel ani złotówki w 2022 roku (wpisało 0 zł), a 22,0% (czyli 7,5% ogólnej liczby gmin) nie wskazało żadnej kwoty⁵⁷. Spośród środków wskazywanych przez gminy, większość nie przekraczała 1 tys. zł. Jedynie 18,2% gmin deklaruujących zapewnianie profilaktyki (czyli 6,2% ogólnej liczby gmin) wydaje na ten cel więcej niż 1 tys. zł. Tylko 14,7% ogólnej liczby gmin wskazało jakiegokolwiek kwoty wydane na zapewnianie wolno żyjącym kotom profilaktyki zdrowotnej w 2022 roku. 1,6% gmin w ogóle nie udzieliło odpowiedzi na przedmiotowe pytanie. Dane przedstawia poniższa tabela.

⁵⁶ Rudy M., *op. cit.*, s. 31-41, dostęp LEX

⁵⁷ Należy wyjaśnić, że brak wskazania kwoty mógł wynikać z trudności w jej wyodrębnieniu z kwot łącznych na opiekę weterynaryjną nad kotami.

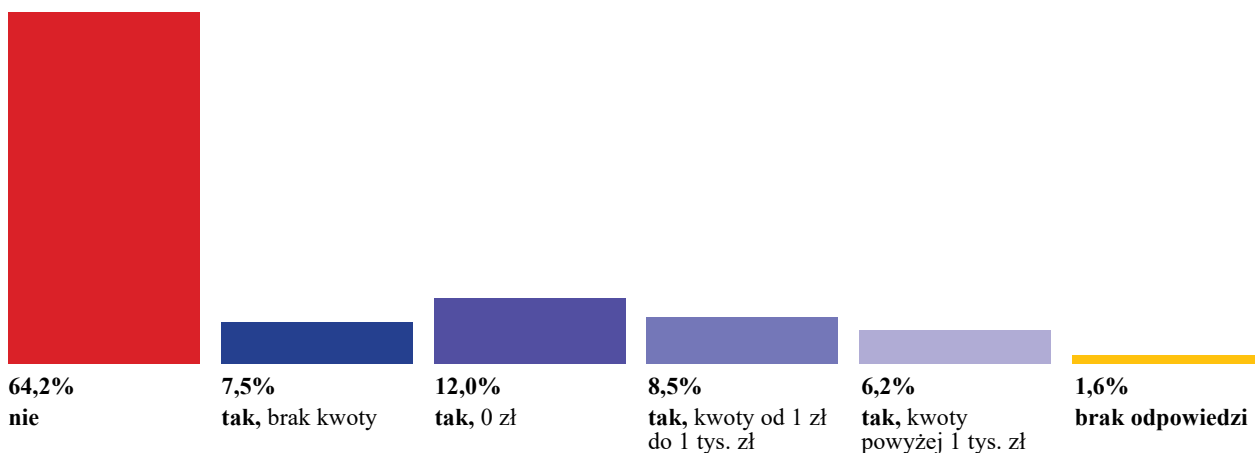
Tab. 9. Profilaktyka zdrowotna kotów wolno żyjących zapewniana przez polskie gminy w 2022 roku.

Profilaktyka, kwota	Liczba gmin		% wszystkich gmin				% gmin deklarujących profilaktykę	
nie	1591		64,2%				-	
tak, brak kwoty	186	847	7,5%		28,0% (tak, kwoty od 0 zł do 1 tys. zł lub brak)	34,2% (tak)	22,0%	
tak, 0 zł	297		12,0%				35,1%	
tak, 1 zł - 500 zł	144		5,8%	14,7% (wskazuje jakiegolwiek kwoty)			17,0%	24,8% (kwoty od 1 do 1 tys. zł)
tak, pow. 500 zł - 1 tys. zł	66		2,7%				7,8%	
tak, pow. 1 tys. zł - 5 tys. zł	99		4,0%		11,7%		18,2% (kwoty pow. 1 tys. zł)	
tak, pow. 5 tys. zł - 10 tys. zł	19		0,8%		2,2%			
tak, pow. 10 tys. zł	36		1,5%		4,3%			
brak odpowiedzi	39		1,6%				-	
RAZEM	2477		100,0%				100,0%	

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z gmin.

Dane przedstawione w tabeli obrazuje wykres:

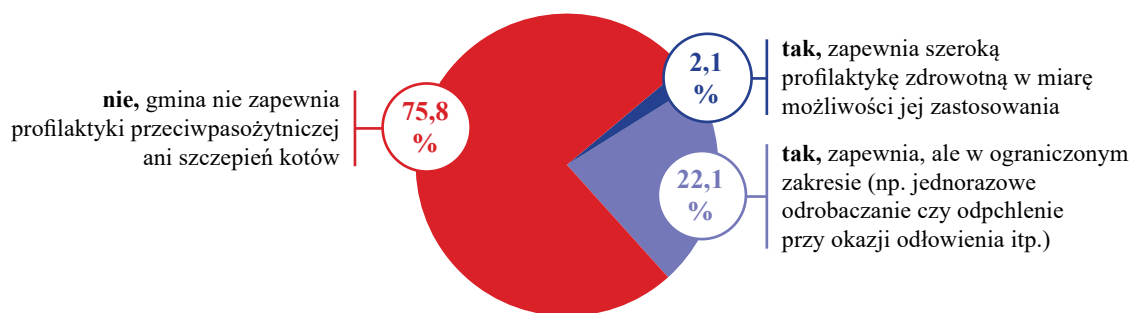
Ryc. 15. Wydatki poniesione przez gminy na profilaktykę zdrowotną na rzecz wolno żyjących kotów w 2022 roku.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z gmin.

Powyższe dane znajdują potwierdzenie w odpowiedziach społecznych opiekunów kotów wolno żyjących, uzyskanych w skierowanym do nich badaniu ankietowym. Na 149 respondentów 75,8% odpowiedziało, że gmina, w której działają, nie zapewnia profilaktyki przeciwpasożytnej ani szczepień ochronnych kotów wolno żyjących. 22,1% uznało, że zapewnia, ale w ograniczonym zakresie, np. jednorazowe odrobaczenie czy odpchlenie przy okazji odłowienia. Zaledwie 2,1% społecznych opiekunów wskazało, że ich gmina zapewnia szeroką profilaktykę zdrowotną w miarę możliwości jej zastosowania.

Ryc. 16. Odpowiedzi społecznych opiekunów na pytanie, czy gmina, na terenie której działają, zapewnia profilaktykę zdrowotną dla wolno żyjących kotów.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych od ankietowanych społecznych opiekunów.

Okazuje się zatem, że zdecydowana większość gmin (na podstawie wskazanego poziomu finansowania można przyjąć, że nawet ponad 85%) w praktyce nie realizuje profilaktyki przeciwpasożytniczej ani szczepień ochronnych u kotów lub jest ona realizowana w stopniu niewystarczającym. Oznacza to nic innego, jak tylko to, że koty bytujące na wolności na terenie tych gmin mogą być zarobaczone, zmagać się z inwazją pcheł i kleszczy oraz chorób wirusowych (jeśli zakupu preparatów nie zorganizują samodzielnie i nie sfinansują karmiciele czy organizacje społeczne). Trudno mówić w tym przypadku o dobrostanie tych zwierząt i właściwie sprawowanej opiece nad nimi.

Porównując poziom opieki, jaką zapewniają gminy zwierzętom bezdomnym, ze sprawowaną wobec kotów bytujących na wolności, wyraźnie widać ogromne dysproporcje. Podczas gdy psom i kotom przebywającym w schroniskach zapewnia się schronienie, całoroczne wyżywienie, kastrację, opiekę weterynaryjną oraz profilaktykę zdrowotną – koty wolno żyjące są wielu aspektów tej opieki pozbawione całkowicie, jak gdyby miejsce urodzenia oraz stopień oswojenia warunkowały jej zakres. Jak niejednokrotnie podkreślono już w niniejszym opracowaniu, koty wolno żyjące nie należą do zwierząt dzikich – to gatunek udomowiony i zależny od ludzi. Stąd konieczność traktowania kotów wolno żyjących na równi ze zwierzętami bezdomnymi i objęcie ich opieką, do której zobowiązuje gminy prawodawstwo oraz zasada humanitarnego traktowania zwierząt.

II.3.9. Zapewnienie schronienia dla wolno żyjących kotów

W myśl art. 6 ust. 2 pkt 17 u.o.z. wystawianie zwierzęcia domowego lub gospodarskiego na działanie warunków atmosferycznych, które zagrażają jego zdrowiu lub życiu traktuje się jako znęcanie się nad nim. Znamiona znęcania się wyczerpuje w tym przypadku utrzymywanie psa na łańcuchu w nieocieplonej budzie czy krowy bez dostępu do pomieszczenia z dachem, gdzie może się schować przed padającym śniegiem. A kot? Czy kot inaczej odczuwa chłód i wilgoć? Kot nieposiadający właściciela i bytujący na wolności nie jest przecież zwierzęciem dzikim, które wykopie sobie norę, schowa się w dziupli czy gawrze. Jest zwierzęciem udomowionym, które jest zależne od znalezienia schronienia w pobliżu siedzib ludzkich, np. w stodole, piwnicy czy szopce. A co jeśli do takich pomieszczeń czy innych naturalnych kryjówek kot nie ma dostępu, co ma miejsce w coraz szczelniejszych zabudowaniach ludzi? Jest wówczas skazany, jak każde inne udomowione zwierzę, na dyskomfort, cierpienie, a nawet śmierć. I wiele, zwłaszcza młodych, nowo narodzonych kotów, umiera z powodu braku odpowiedniego schronienia.

Skoro zatem ustawodawca wskazał gminy, jako odpowiedzialne za zapewnianie opieki nad kotami wolno żyjącymi, to czy podstawowym elementem właściwie rozumianej opieki oraz humanitarnego traktowania podopiecznych nie powinno być zapewnienie miejsc, w których zwierzęta te mogą się schować przed mrozem czy innymi niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi oraz ochrona tych zwierząt przed ich negatywnymi dla zdrowia i życia skutkami?

Jak się jednak okazuje, zapewnianie schronienia dla wolno żyjących kotów nie jest niestety standardem w polskich samorządach. **84,3% gmin nie zapewnia zakupu budek/schronień dla kotów wolno żyjących.** Odpowiedzi pozytywnych udzieliło jedynie 14,7% samorządów, zaś 1,1% nie odpowiedziało na to pytanie. Spośród gmin deklarujących zapewnianie schronienia 56,5% oświadczyło, że nie wydało na ten cel w 2022 roku żadnych środków. Po-

jedynsze gminy wskazały na zakup budek przed 2022 rokiem, kilka oświadczyło, że zadanie realizuje bezkosztowo. Jako przykłady dobrych praktyk w tym zakresie warto podać kilka odpowiedzi gmin:

„Gmina zapewnia budki, natomiast są one robione przez pracowników Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej z części przeznaczonych do utylizacji, zatem nie są ponoszone dodatkowe koszty. Część budek została również pozyskana od osób niepełnosprawnych, które wykonały budki nieodpłatnie w ramach terapii zajęciowej.”

„tak, kilka lat temu przebywający w areszcie śledczym zbudowali takie budki”

„tak, budki pozyskujemy od sponsorów”

„działanie jest bezkosztowe (budki wykonywane są w ramach wolontariatu z materiałów własnych).”

Wśród tak wielu gmin, które wskazały 0 zł, z całą pewnością są również i takie, które, pomimo deklaracji i zawarcia stosownego zapisu w swoich programach, w rzeczywistości nie włączają tego aspektu w zakres opieki nad kotami wolno żyjącymi.

Spośród odpowiedzi o kwoty wydawane przez gminy na zakup budek dla kotów najczęściej padały kwoty z przedziałów 1-5 tys. zł, 1-500 zł oraz 500-1 tys. zł. Łącznie stanowiły one 89,3% wskazywanych kwot i pochodziły od 4,0% ogólnej liczby gmin. Środki powyżej 5 tys. zł wskazało tylko 10,7% gmin podających jakiegokolwiek kwoty, tj. 0,5% wszystkich polskich gmin.

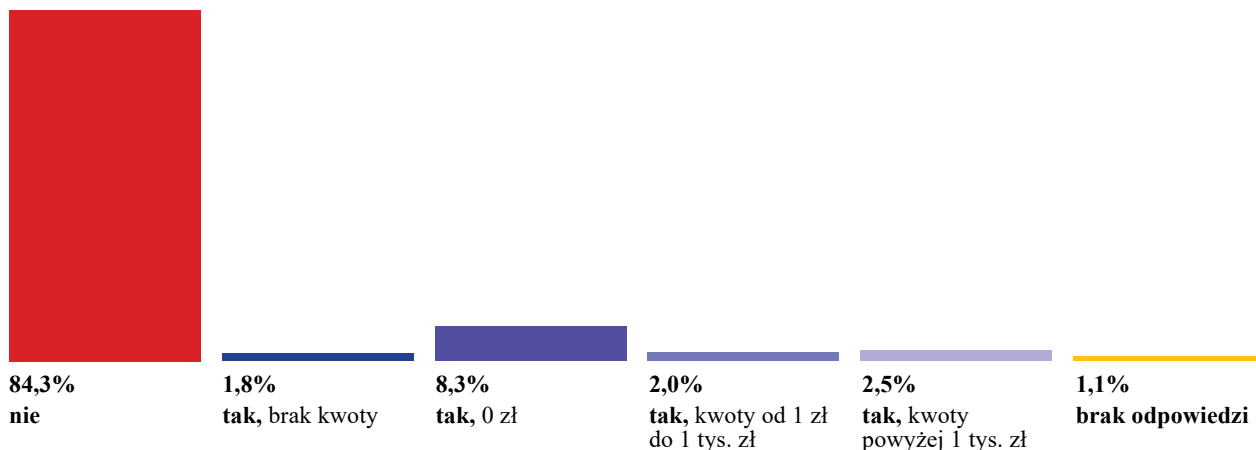
Tab. 10. Zapewnianie schronienia (zakup budek) dla kotów wolno żyjących przez polskie gminy w 2022 roku.

Budki dla kotów, kwota	Liczba gmin		% wszystkich gmin				% gmin deklarujących zakup budek	
nie	2087		84,3%				-	
tak, brak kwoty	46	363	1,8%		12,1% (tak, kwoty od 0 zł do 1 tys. zł lub brak)	14,6% (tak)	12,7%	
tak, 0 zł	205		8,3%				56,4%	
tak, 1 zł - 500 zł	32		1,3%	14,6% (wskazuje jakiegokolwiek kwoty)			8,8%	13,8% (kwoty od 1zł do 1 tys. zł)
tak, pow. 500 zł - 1 tys. zł	18		0,7%		5,0%			
tak, pow. 1 tys. zł - 5 tys. zł	50		2,0%		13,8%	17,1% (kwoty pow. 1 tys. zł)		
tak, pow. 5 tys. zł - 10 tys. zł	7		0,3%		1,9%			
tak, pow. 10 tys. zł	5		0,2%	2,5% (tak, kwoty pow. 1 tys. zł)	1,4%			
brak odpowiedzi	27		1,1%				-	
RAZEM	2477		100,0%				100,0%	

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z gmin.

Dane przedstawione w tabeli obrazuje wykres:

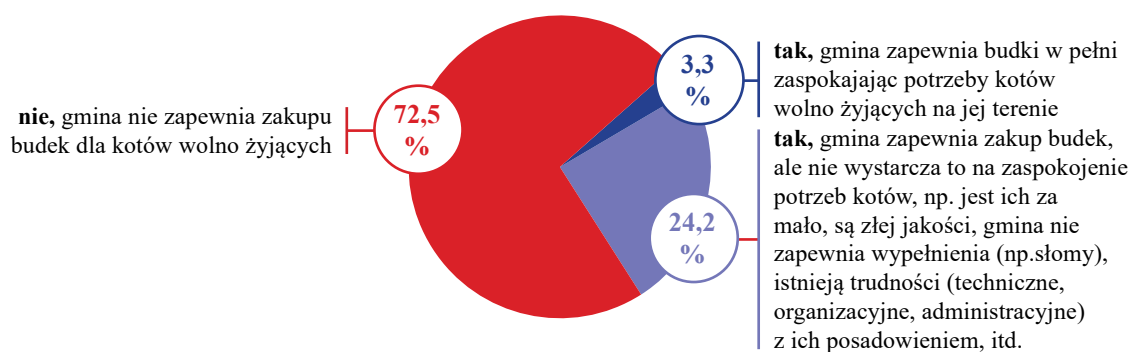
Ryc. 17. Wydatki poniesione przez gminy na zakup budek dla wolno żyjących kotów w 2022 roku.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z gmin.

Powyższe dane znajdują potwierdzenie w odpowiedziach społecznych opiekunów, spośród których zdecydowana większość wsparcie gminy w zakresie zapewnienia kotom schronienia uznaje za niewystarczające. 72,5% spośród 149 ankietowanych osób odpowiedziało, że gminy, w których działają, nie zapewniają zakupu budek dla wolno żyjących kotów. Z 24,2% odpowiedzi wynikało, że działanie gminy w tym zakresie nie wystarcza na zaspokojenie potrzeb kotów, a jedynie 3,3% społecznych opiekunów kotów stwierdziło, że ich gmina zapewnia budki, w pełni zaspokajając potrzeby kotów wolno żyjących na jej terenie.

Ryc. 18. Odpowiedzi społecznych opiekunów na pytanie, czy gmina, na terenie której działają, zapewnia schronienie wolno żyjącym kotom.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych od ankietowanych społecznych opiekunów.

Realizacja tego zadania zależy nie tylko od dostępnych środków, lecz przede wszystkim od subiektywnej oceny potrzeb i nastawienia samorządu, nacisku społecznego, np. ze strony mieszkańców czy organizacji społecznych, a przede wszystkim od dobrej woli osób odpowiedzialnych za opiekę nad kotami w gminie. Jak się bowiem okazuje, nie potrzeba wcale przeznaczać na ten cel dużych kwot. Wystarczy pomysł i zaangażowanie. Tymczasem, praktycznie w całej Polsce, koty wolno żyjące pozostawione są same sobie w kwestii schronienia w myśl nieprawdziwego, choć powszechnie panującego przekonania, że „kot da sobie radę sam”. O ile miejscami, np. na terenach wiejskich, koty mają nieco lepszy dostęp do różnego rodzaju kryjówek, tak choćby w miastach uzasadnione byłoby zapewnianie kotom schronień.

Tymczasem, zapewnianie wolno żyjącym kotom schronienia, zarówno w literaturze, jak i orzecznictwie sądów administracyjnych, wymieniane jest często jako jeden z podstawowych elementów opieki nad nimi, np.: „w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi mogą znaleźć się zapisy dotyczące identyfikacji miejsc przebywania kotów wolno żyjących, ich dokarmiania (...), zapewnienia kotom schronienia, usypiania ślepych miotów, wyłapywania, szczepienia przeciwko wściekliznie, jak też ich sterylizacji i kastracji”⁵⁸. „W stosunku do kotów wolno żyjących gmina ma obowiązek zapewnienia nie tylko ich dokarmiania, ale i opieki. Oznacza to, że w sytuacji potrzeby udzielenia takiemu zwierzęciu pomocy weterynaryjnej czy też zapewnienia schronień do przetrwania wyjątkowo trudnych warunków atmosferycznych – obowiązki te spoczywają na gminie, także w zakresie finansowania tej opieki (art. 11a ust. 5)”⁵⁹. „Analizując § 2 pkt 5 przedmiotowego Programu należy zgodzić się z zarzutem skargi, iż nie wskazano konkretnego sposobu działania w zakresie ustalania miejsc, w których przebywają koty wolno żyjące, ograniczono się do dokarmiania kotów wolno żyjących jedynie w okresie jesienno-zimowym, zaniechano określenia szczegółów opieki nad kotami wolno żyjącymi w sposób kompleksowy, a to poprzez niezapewnienie im odpowiednich warunków bytowania na terenie gminy - ochrony przed niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi. W zaskarżonej uchwale jedynie wybiórczo uregulowano zadanie określone w art. 11a ust. 2 pkt 2 u.o.z., a to w zasadzie sprowadza się do nieuregulowania tego zadania i naruszenia w konsekwencji ww. wskazanego przepisu.” (wyrok WSA w Łodzi z 24 marca 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 29/23)

Odrębny problem stanowią pojawiające się często konflikty sąsiedzkie na tle dokarmiania i udzielania schronienia kotom wolno żyjącym. Niejednokrotnie zdarza się, że spółdzielnie czy wspólnoty mieszkaniowe lub zarządy

⁵⁸ Sługocka M., *op. cit.*, dostęp LEX/el. 2020

⁵⁹ Kuszlewicz K.: *Prawa zwierząt. Praktyczny przewodnik*, *op. cit.*, s. 117.

ogrodów działkowych, by uniknąć obecności kotów na ich terenie, zamykają piwnice czy inne dostępne pomieszczenia, co uniemożliwia schowanie się kotom podczas mroźnych, zimowych dni. Czasami wręcz zakazują dokarmiania kotów i udzielania im schronienia lub nakazują przeniesienie ich w inne miejsce. W myśl obowiązujących przepisów nie są one bowiem, w przeciwieństwie do gmin, zobowiązane do opieki nad kotami i pomagania im w okresie zimowym, nie ma więc możliwości egzekwowania od nich dostępu do pomieszczeń. Nie wyklucza to jednak przestrzegania przez nie przepisów w zakresie humanitarnego traktowania zwierząt. Humanitarnym nie można jednak nazwać traktowania kotów przybierającego takie formy, jak niszczenie kocich domków, miejsc noclegowych lub miejsc, w których koty są karmione przez mieszkańców, a także wydawanie apeli zakazujących dokarmiania oraz uchylania okienek piwnicznych, co prowadzi wprost do cierpienia kotów poprzez ograniczenie im dostępu do ciepłych pomieszczeń w okresie zimowym.

Niestety, gminy często nie wykazują na tym polu żadnej aktywności, a społeczni opiekunowie kotów i organizacje pomagające kotom nie mogą liczyć na wsparcie gminy w tego typu sytuacjach. A wsparcie takie byłoby kluczowym i bezcennym narzędziem w rozwiązywaniu konfliktów sąsiedzkich na korzyść kotów. Dzięki promowaniu właściwych postaw i kompromisowych rozwiązań, samorządy, bez ponoszenia kosztów, przyczyniłyby się do zapewnienia kotom wolno żyjącym lepszych warunków życia oraz bezpiecznego funkcjonowania w miejscach bytowania. Dlatego konieczną byłaby taka zmiana przepisów prawa, które wyraźnie wskazywałyby, że opieka sprawowana nad kotami wolno żyjącymi przez gminy obejmuje odpowiedzialność za zapewnienie im schronienia poprzez zakup budek czy zapewnienie dostępu do pomieszczeń na terenie gminy.

II.3.10. Odławianie, transport i opieka nad wolno żyjącymi kotami na czas ich leczenia/po zabiegach

Weryfikacji poddano również aktywność gmin w kwestii odławiania i transportu wolno żyjących kotów z miejsca bytowania do zakładu weterynaryjnego w celu leczenia/kastracji i z powrotem w miejsce bytowania. Na pytanie obejmujące tę kwestię 42,9% gmin odpowiedziało negatywnie. Jako powody braku aktywności wskazują one:

- wykonywanie tego zadania przez wolontariuszy, opiekunów społecznych i organizacje społeczne – taką odpowiedź wskazało 466, tj. 43,9% nierealizujących tego zadania gmin,
- brak kotów wolno żyjących – odpowiedzi takiej udzieliło aż 213 (20,1%) tych gmin,
- brak środków finansowych,
- brak środków transportu,
- brak podstawy prawnej (!),
- wykonywanie zadania przez schronisko czy zakład weterynaryjny, któremu gmina zleciła opiekę nad wolno żyjącymi kotami.

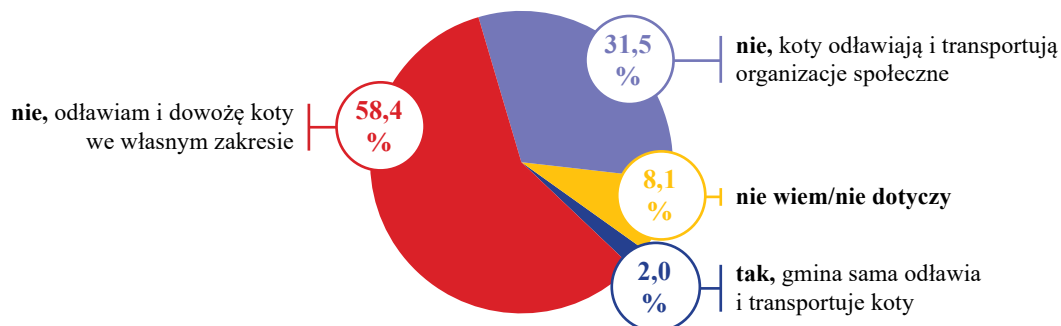
Niektóre odpowiedzi, udzielane wprost, jak np.: „*Gmina nie zajmuje się kotami wolnożyjącymi*”, nie wymagają dodatkowego komentarza.

54,6% gmin oświadczyło natomiast, że faktycznie zapewnia odławianie i transport kotów wolno żyjących do i z zakładu leczniczego. Niecałe 30% z nich robi to samodzielnie, poprzez swoich pracowników czy jednostki, a także przez podmioty, z którymi mają podpisaną umowę (organizacja społeczna, zewnętrzny podmiot odławiający, schronisko). Nieco ponad 20% spośród tych gmin jednak, pomimo deklaracji samodzielnej realizacji zadania, w uzasadnieniu przyznaje, że angażuje do odławiania kotów i ich transportu społecznych opiekunów i organizacje pozarządowe. 41 gmin zadeklarowało odławianie i transport kotów, mimo że nie stwierdza ich na swoim terenie. 2,5% gmin nie udzieliło odpowiedzi na to pytanie lub udzielona odpowiedź była niejasna.

O aktywność gmin w kwestii wyłapywania wolno żyjących kotów oraz ich przewożenia do/z zakładów weterynaryjnych zapytano również pozostałe podmioty uczestniczące w opiece nad kotami wolno żyjącymi – społecznych opiekunów, organizacje społeczne oraz zakłady weterynaryjne działające we współpracy z gminami. Odpowiedzi karmicieli nie pozostawiają złudzeń – jednoznacznie wskazują oni, że gminy w rzeczywistości nie angażują się w wykonywanie tego obowiązku tak, jak to deklarują w swoich odpowiedziach. Zaledwie 2,0% spośród 149 ankietowanych osób potwierdziło, że gmina, w której działają, sama odławia i transportuje koty, 31,5% stwierdziło, że koty odławiają i transportują organizacje społeczne, zaś znacznie ponad połowa, bo aż 58,4% oświadczyło, że gmina nie

wykonuje takich działań, a koty społeczni opiekunowie odławiają i transportują we własnym zakresie. 8,1% badanych wybrało odpowiedź „nie wiem/nie dotyczy”.

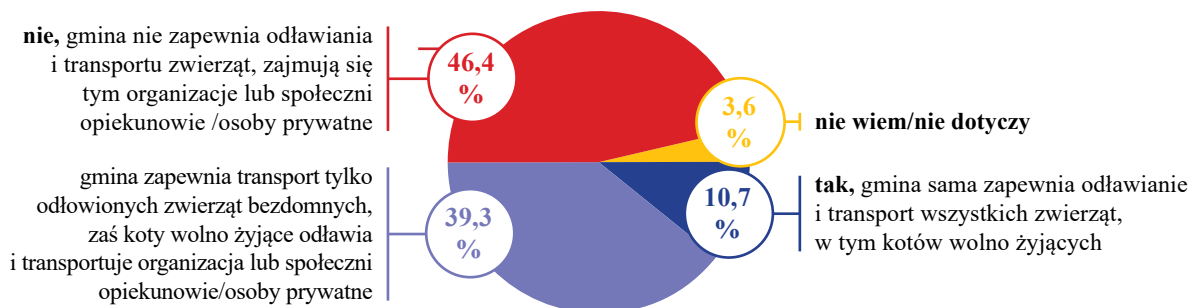
Ryc. 19. Odpowiedzi społecznych opiekunów na pytanie, czy gmina, na terenie której działają, zapewnia odławianie i transport wolno żyjących kotów do zakładu weterynaryjnego.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych od ankietowanych społecznych opiekunów.

Podobne pytanie w badaniu ankietowym zadano także organizacjom społecznym, z tą różnicą, że oprócz transportu kotów, pytanie dotyczyło również transportu zwierząt bezdomnych, np. do schroniska. Otrzymane wyniki są równie niesatysfakcjonujące. Tylko 10,7% organizacji potwierdziło, że transportem zajmuje się gmina. 39,3% stwierdziło, że gmina zapewnia transport tylko odłowionych zwierząt bezdomnych, zaś koty wolno żyjące odławia i transportuje organizacja lub społeczni opiekunowie/osoby prywatne, zaś prawie połowa organizacji (46,4%) oświadczyła, że gmina w ogóle nie zapewnia odławiania i transportu zwierząt (!), zajmują się tym wyłącznie organizacje lub społeczni opiekunowie/osoby prywatne. 3,6% stanowiły odpowiedzi „nie wiem, nie dotyczy”.

Ryc. 20. Odpowiedzi organizacji społecznych na pytanie o zapewnianie przez gminę odławiania i transportu zwierząt bezdomnych i/lub kotów wolno żyjących do siedziby organizacji/zakładu weterynaryjnego/schroniska.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych od ankietowanych organizacji społecznych

Pytanie dotyczące wyłapywania i przewożenia wolno żyjących kotów zostało również zadane zakładom weterynaryjnym współpracującym z gminami. Zapytane, kto odławia, dowozi i odbiera koty wolno żyjące w celu kastracji/leczenia do zakładu weterynaryjnego, zakłady lecznicze odpowiadały następująco (kierowana do nich ankieta była nieco inaczej zbudowana i mogły one wskazać więcej niż jedną odpowiedź):

- społeczni opiekunowie/mieszkańcy – taką odpowiedź wskazało 63,6% zakładów,
- gmina – 54,5%,
- organizacje społeczne – 27,3%,
- sam/-a je zabieram/odławiam/dowożę/wypuszczam – 18,2%,
- profesjonalny podmiot odławiający – 9,1%.

Choć prawie 2/3 zakładów, podobnie jak pozostałe ankietowane podmioty/osoby, wskazało społecznych opiekunów/mieszkańców jako najczęściej odławiających koty, to dają się zauważyć pewne różnice w odpowiedziach

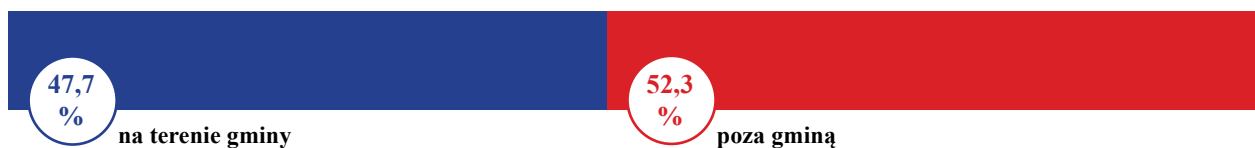
dotyczących aktywności gmin i profesjonalnych podmiotów odławiających. Podkreślenia wymaga jednak fakt, że zakłady weterynaryjne wykazały najmniejszą aktywność w wypełnianiu ankiet i uzyskano od nich najmniej odpowiedzi, a co za tym idzie – mogą być obciążone błędem statystycznym.

Podsumowując powyższe trzeba stwierdzić, że większość pracy samorządów w zakresie odławiania i transportu kotów wolno żyjących do lecznic i gabinetów weterynaryjnych, bez względu na deklaracje gmin, faktycznie realizują społeczni opiekunowie kotów i/lub członkowie/wolontariusze organizacji społecznych. W zdecydowanej większości nie są to jednak zadania zlecone i opłacane, tylko wykonywane w prywatnym czasie i na własny koszt przez te osoby. Wyręczanie się darmową pracą wolontariuszy czy mieszkańców, którym nie jest obojętny los kotów, jest dla gminy rozwiązaniem bardzo wygodnym i oszczędnym, tylko czy na tym powinno polegać wykonywanie obowiązków nałożonych ustawą na samorządy?

Tylko na marginesie należy również wspomnieć o kwestiach bezpieczeństwa osób odławiających oraz bezpieczeństwa samych zwierząt podczas ich transportu, nierzadko na większe odległości. Nieoswojone i nieszczone, choćby na wściekliznę, koty mogą bowiem stanowić zagrożenie dla zdrowia osób odławiających je bez niezbędnych umiejętności, sprzętu i środków ochronnych, np. poprzez podrapanie, ugryzienia. Ponadto, przewożenie kotów przez osoby prywatne własnymi, a czasem nawet publicznymi środkami transportu, znajduje się całkowicie poza kontrolą, rodząc ryzyko nieprzestrzegania podstawowych warunków dotyczących transportu zwierząt, np. przewożenia w sposób niepowodujący zbędnego cierpienia i stresu, w odpowiedniej temperaturze, zabezpieczenia w odpowiednich transporterach, itd.

Chcąc rozpoznać kwestię odległości, na jaką transportowane są wolno żyjące koty do zakładów weterynaryjnych oraz długości takiego transportu, zapytano gminy, czy zakład weterynaryjny realizujący opiekę nad tymi zwierzętami zlokalizowany jest na terenie gminy, a jeśli nie, to w jakiej odległości od gminy i dlaczego. Odpowiedzi twierdzących udzieliło 47,7% gmin. Ponad połowa gmin zawarła umowę z zakładem mieszczącym się poza granicami gminy. Odległość do 10 km można traktować jako dopuszczalną bez względu na to, czy jest to teren danej gminy, czy sąsiedniej. Taką odległość deklaruje 61,9% gmin, które udzieliły odpowiedzi na to pytanie. 23,7% gmin współpracuje z zakładami leczniczymi dla zwierząt położonymi w odległości powyżej 10 km od gminy, ale nieprzekraczającej 20 km, zaś 12,6% wskazało odległość z przedziału 21-50 km. 34 gminy oświadczyły natomiast, że koty z ich terenu przewożone są na dystans ponad 50 km. Do rekordzystów należą samorządy, które współpracują z zakładem weterynaryjnym oddalonym o 110, 115, 130, a nawet o 173, 180, 192 i 400 km („z uwagi na dostępność i wybór najkorzystniejszej cenowo oferty”)!

Ryc. 21. Lokalizacja zakładu weterynaryjnego zapewniającego opiekę nad wolno żyjącymi kotami.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z gmin.

W niektórych, zwłaszcza mniejszych, wiejskich gminach, gabinetów weterynaryjnych zwyczajnie nie ma lub dany lekarz weterynarii może nie być zainteresowany świadczeniem usług na rzecz gminy, dlatego samorządy te zmuszone są poszukiwać podmiotów poza ich granicami. Potwierdzają to uzasadnienia prawie 1/3 ankietowanych gmin. Spośród pozostałych gmin, 1/3 zawarła umowę z zakładem, który zaproponował najlepszą ofertę, bądź który w ogóle zainteresowany był współpracą.

Uzyskane wyniki wskazują, że tylko około połowy samorządów jest w stanie zapewnić dostępność zakładu weterynaryjnego na swoim terenie. Pozostałe są zmuszone lub świadomie wybierają zakłady lecznicze spoza gminy. Sytuacją akceptowalną jest, jeśli ta odległość jest niewielka, np. do sąsiedniej gminy czy miasta. W przypadku, gdy jest to jednak dystans większy niż 50 km, zaczyna stanowić to problem na wielu płaszczyznach:

- większy koszt i dłuższy czas transportu,
- bardziej skomplikowana logistyka,

- istotne obniżenie chęci do współpracy społecznych opiekunów i organizacji, jeśli to na nich wymusza się odławianie, zawożenie i odwożenie kotów, a co za tym idzie – mniejsza liczba kotów wykastrowanych w gminie, czy „niezauważanie” konieczności obejmowania ich opieką i pomocą weterynaryjną,
- większy poziom stresu i dyskomfortu często nieoswojonych zwierząt, a także ich większe cierpienie – szczególnie w nagłych przypadkach (wypadki drogowe, choroby zakaźne o gwałtownym przebiegu czy przypadki znęcania się nad zwierzętami),
- ryzyko nieudzielenia pomocy na czas w sytuacjach nagłych.

Dzięki zlokalizowaniu zakładu weterynaryjnego na terenie gminy lub w jej bliskiej odległości możliwe jest zniwelowanie powyższych negatywnych konsekwencji długotrwałego transportu, skuteczniejsze reagowanie oraz efektywniejsze wypełnianie przez gminę obowiązków wobec zwierząt, a przede wszystkim, pomoc na czas – wtedy, kiedy jest potrzebna. Z uwagi na to, że opieka nad kotami wolno żyjącymi w większości samorządów sprawowana jest przez społecznych opiekunów, ważne jest, by sami mieszkańcy mieli łatwiejszy dostęp do pomocy i konsultacji weterynaryjnych. Umożliwia to szybsze i łatwiejsze reagowanie w sytuacjach, kiedy cierpiące zwierzę potrzebuje pomocy i opieki. Wpływa również korzystnie na zwiększenie liczby kastracji, a więc stanowi ważny element profilaktyki bezdomności. Przede wszystkim zaś, bliskość zakładu weterynaryjnego pozwala na szybkie podjęcie działań ratujących życie. Niestety, jak się okazuje, dla połowy polskich samorządów nie jest to oczywiste albo też istnieją realne przeszkody, by te warunki mogły spełnić – zwłaszcza w zakresie dostępności zakładów weterynaryjnych i woli podejmowania przez nie współpracy z gminą.

Z odławianiem i transportem wolno żyjących kotów do zabiegów kastracji/sterylizacji lub w celu leczenia w zakładach weterynaryjnych powiązana jest zwykle także konieczność ich przetrzymywania, często kilku- lub wielodniowego, a więc całodobowego (nie mają one bowiem właściciela, który zabierze je na noc do domu). Nie każda polska gmina może się jednak poszczycić umową z całodobową kliniką weterynaryjną, a wiele małych, np. jednoosobowych gabinetów, nie wyraża woli całodobowego świadczenia usług na rzecz gminy.

Zapytano wobec tego samorządy, czy współpracujący z nimi zakład weterynaryjny, realizujący opiekę nad kotami wolno żyjącymi, przetrzymuje całodobowo koty na czas leczenia, po zabiegach/operacjach, jeśli nie, to dlaczego i kto taką usługę zapewnia w razie konieczności. 71,3% gmin oświadczyło, że zapewnia kotom całodobową opiekę w zakładzie leczniczym. Niestety, wiele spośród tych właśnie gmin, pomimo takiej deklaracji, w uzasadnieniu wskazywało na to, że:

- opieka faktycznie sprawowana jest przez społecznych opiekunów – pojawiło się bardzo dużo takich odpowiedzi, np.: „Zakład weterynaryjny nie przetrzymuje całodobowo kotów, zadanie to realizują opiekunowie.”, „brak możliwości, mieszkańcy”, „poprzez opiekunów społecznych”, „Brak miejsca w gabinecie na przechowywanie zwierząt po kastracji zwierzęta są przetrzymywane i wypuszczane przez opiekunów społecznych.”, „Opieką nad kotami wolno żyjącymi po operacjach zajmują się w czynnie społecznym mieszkańcy Gminy.”, „Brak takich usług w lecznicach na terenie powiatu. Opiekę zapewniają wolontariusze.”, „tylko w przypadkach dużych skupisk nieposiadających opiekunów, w innym przypadku opiekę sprawuje społeczny opiekun kota”, „w razie potrzeby koty są pod opieką opiekunów”, itd., lub nawet są oni przez gminę niejako zmuszani do tej opieki oraz ponoszenia jej kosztów: „po kastracji i sterylizacji, mieszkaniowie - zobowiązany jest do opieki nad zwierzęciem w okresie pozabiegowym. - W przypadku wystąpienia podczas zabiegu lub bezpośrednio po nim konieczności przeprowadzenia innych zabiegów leczniczych lub podania leków, zobowiązuję się go również do poniesienia kosztów.” (!), „po operacjach tak, natomiast po zabiegu ubezpladniającym opiekun społeczny jest zobowiązany do opieki nad zwierzęciem.”, „Dopuszcza się wydanie kota w dniu zabiegu sterylizacji lub kastracji przy braku przeciwwskazań za zgodą lekarza i osoby odbierającej, która jest zobligowana do zapewnienia niezbędnej opieki zwierzęciu przed jego wypuszczeniem.”
- opieka weterynaryjna sprawowana jest wyłącznie dla kotów poszkodowanych w wypadkach drogowych, w innych sytuacjach jej brakuje: „Tylko koty wolno żyjące podlegające opiece w wyniku zdarzeń drogowych mają zapewnioną opiekę całodobową. Pozostałe koty wolno żyjące dostarczane na zabiegi weterynaryjne przez opiekunów społecznych są przez nich odbierane po zabiegach.”, „w przypadku zdarzeń drogowych”, „koty tylko z wypadków”
- opieka w rzeczywistości sprawowana jest przez organizacje społeczne, np.: „Pomoc organizacji, stowarzyszeń”, „mamy na terenie naszej gminy stowarzyszenie, z którym współpracujemy”

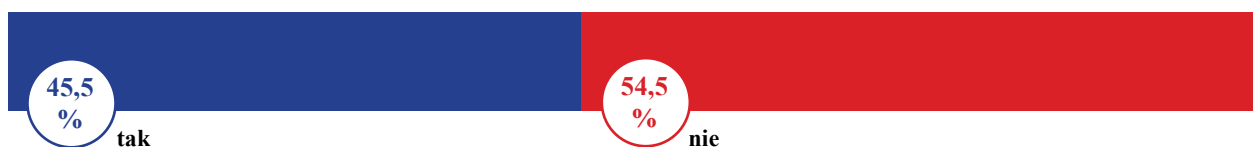
- opieka realizowana jest przez pracowników gminy: „Jeśli potrzebna jest rehabilitacja, to koty zabiera pracownik zajmujący się urzędowo tym tematem.”, „Całodobową opiekę sprawują pracownicy gminy. Nie generuje to żadnych kosztów.”
- brak sprawowania opieki oraz wykonywania kastracji kotów, np.: „Gmina (...) nie odławia kotów wolno-żyjących na swoim terenie w celu wykonania kastracji, sterylizacji.”
- rzekomy brak kotów wolno żyjących na terenie gminy, np.: „nie ma zgłoszeń o występowaniu kotów wolno żyjących”
- brak przypadków, brak zgłoszeń, nie dotyczy, brak potrzeby, brak sytuacji, brak danych – istotna część odpowiedzi, np. „Brak zdarzeń z kotami wolno żyjącymi na terenie gminy i miasta (...)”
- brak wiedzy, np.: „nie mam takich informacji. zwierzęta powinny dochodzić do siebie u weterynarza”.

Pojawiło się również wiele odpowiedzi warunkowych typu: tylko w szczególnych przypadkach, jeśli zajdzie taka konieczność, w razie potrzeby, itd. Niektóre gminy wskazywały, że całodobowa opieka nad kotami sprawowana jest w schronisku, nie w zakładzie weterynaryjnym. Okazuje się zatem, że w rzeczywistości odsetek gmin, które zapewniają kotom całodobową opiekę weterynaryjną po operacjach, zabiegach, na czas leczenia – świadczoną w zakładzie weterynaryjnym pod nadzorem lekarza weterynarii, jest znacznie mniejszy, niż wynika to z ich deklaracji.

Oprócz omówionych powyżej odpowiedzi twierdzących, 25,0% gmin oświadczyło wprost, że nie zapewnia kotom całodobowej opieki weterynaryjnej w zakładzie leczniczym, a 3,7% nie udzieliło odpowiedzi lub była ona niejednoznaczna. Wśród tych 25,0% samorządów, które takiej opieki nie deklarują, około 1/3 bazuje na świadczeniu usług pozabiegowych i rekonwalescencji na czas leczenia przez wolontariuszy, karmicieli, domy tymczasowe, organizacje społeczne oraz mieszkańców, zaś około 20% stwierdza brak kotów wolno żyjących na swoim terenie. Pojawiły się także odpowiedzi dotyczące braku zakładu weterynaryjnego świadczącego usługi całodobowo, braku odpowiedniego zaplecza (tzw. „szpitalika”) w zakładzie, sprawowania opieki weterynaryjnej nad wolno żyjącymi kotami przez schronisko, braku przypadków/potrzeby lub też braku realizacji takiej opieki z uwagi na ograniczenia finansowe, np.: „to bardzo kosztowna usługa, w razie konieczności opiekun bezdomnego kota zapewnia opiekę”. Znalazła się również gmina, która wskazała na... brak podstawy prawnej.

W badaniu ankietowym zapytano również zakłady weterynaryjne współpracujące z gminami, czy zapewniają całodobowe przetrzymywanie zwierząt na czas leczenia, rekonwalescencji, po kastracji, itd. Niestety, ponad połowa zakładów weterynaryjnych (54,5%) oświadczyła, że nie realizuje takich usług.

Ryc. 22. Odpowiedzi zakładów weterynaryjnych na pytanie, czy zapewniają całodobowe przetrzymywanie zwierząt na czas leczenia, rekonwalescencji, po kastracji, itd.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych od ankietowanych zakładów weterynaryjnych współpracujących z gminami.

Z odpowiedzi zakładów weterynaryjnych wynika również, że znaczna część gmin nie zapewnia innej innego zakładu leczniczego dla zwierząt na czas zamknięcia podstawowego zakładu, z którym ma podpisaną umowę, jeśli nie działa on całodobowo lub jest jednoosobowy. Odpowiedzi takiej udzieliło 45,5% zakładów. Tylko jeden zakład weterynaryjny potwierdził, że na czas jego zamknięcia gmina zapewnia opiekę weterynaryjną w innym zakładzie (patrz podrozdział II.9.4.).

Po analizie tych danych ujawnia się zatem wyraźny, systemowy problem braku miejsc (lub braku woli gmin w ich zapewnianiu) dla kotów wolno żyjących na czas leczenia, rekonwalescencji, zabiegów kastracji/sterylizacji, nawet jeżeli wymagają dalszej opieki weterynaryjnej, izolacji, a ich stan nie pozwala na wypuszczenie z powrotem w miejsce bytowania. Podobnie jak w przypadku wielu innych obowiązków dotyczących kotów, zadanie to jest zwykle również cedowane na społecznych opiekunów kotów, którzy, nie widząc innego wyjścia, przejmują na siebie ciężar tej opieki, często pomimo braku kwalifikacji, warunków, środków finansowych, a czasem narażając nawet własne bezpieczeństwo. W wielu przypadkach również organizacje społeczne, na własny koszt, przejmują w tym zakresie rolę gmin, wypełniając tak naprawdę ich ustawowe obowiązki.

II.3.11. Działania informacyjne dotyczące opieki nad kotami

Na pytanie czy gmina umieszcza w miejscu ogólnodostępnym (np. strona internetowa) informacje dla mieszkańców o oferowanych rozwiązaniach dotyczących opieki nad kotami wolno żyjącymi oraz sposobie zgłaszania przypadków zidentyfikowania kotów wymagających objęcia opieką, aż 64,6% gmin odpowiedziało negatywnie. Gminy najczęściej nie podają powodów negatywnej odpowiedzi, w kilku przypadkach pojawiły się stwierdzenia o braku takiej potrzeby lub braku występowania na terenie gminy kotów wolno żyjących.

32,5% gmin, które deklaruje informowanie lokalnej społeczności o sposobie sprawowania opieki nad kotami wolno żyjącymi, wykorzystuje do tego najczęściej Internet. Stronę internetową wskazała prawie połowa spośród tych samorządów. Część gmin, oprócz witryn internetowych, dociera do odbiorców również za pośrednictwem profili urzędów w mediach społecznościowych. Sporo, bo ponad 8%, wskazało tablice ogłoszeń. Pojedynczo padały odpowiedzi dotyczące przekazywania informacji telefonicznie, podczas zebrań z mieszkańcami, za pośrednictwem lekarzy weterynarii, prasy, sołtysów, schroniska, ulotek informacyjnych, organizacji społecznych czy straży miejskich/gminnych.

Niestety, prawie 1/3 spośród gmin deklarujących informowanie mieszkańców ogranicza się do opublikowania programu w BIP, uznając to za wystarczające. Z jednej strony jest kwestią istotną, by program zawierał szczególne sposoby realizacji przez gminę poszczególnych zadań oraz wskazywał konkretne podmioty je wykonujące, jak również sposób przyjmowania zgłoszeń, pełniąc dla mieszkańców rolę informacyjną, co jest wielokrotnie podkreślane w orzecznictwie (por. np. wyrok NSA z 30 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 221/16, wyrok WSA w Rzeszowie z 10 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Rz 1178/17, wyrok WSA w Bydgoszczy z 15 września 2021 r., sygn. akt II SA/Bd 753/21, wyrok WSA w Białymstoku z 14 października 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 604/21, wyrok WSA w Olsztynie z 16 września 2021 r., sygn. akt II SA/Ol 683/21, itd.) oraz o czym szerzej mowa w podrozdziale II.14.2. Z drugiej jednak strony, uchwały rad gmin (w których zresztą często znajdują się jedynie bardzo ogólne zapisy), publikowane w biuletynach informacji publicznej, nie są takim rodzajem źródła informacji, z którego chętnie i w pierwszej kolejności korzystają mieszkańcy, dlatego, oprócz samej uchwały, gminy powinny publikować informacje dotyczące sposobów postępowania ze zwierzętami, w tym wolno żyjącymi kotami, w dedykowanej zwierzętom zakładce oraz wykazywać większą aktywność i kreatywność w docieraniu z najważniejszymi informacjami do odbiorców w ramach szeroko pojętego zapobiegania bezdomności zwierząt, jak również w ramach opieki nad zwierzętami – w celu zwiększenia ich szansy na otrzymanie właściwej opieki lub czasem po prostu na przeżycie. Brak dostępności takich informacji, zwłaszcza poza godzinami czynności urzędu, znacznie utrudnia mieszkańcom reagowanie w przypadku znalezienia bezdomnego kota lub konieczności udzielenia pomocy rannemu czy choremu zwierzęciu. Ogranicza również aktywność lokalnej społeczności w zgłaszaniu kotów do kastracji, czy zgłaszaniu możliwości i chęci sprawowania opieki nad kotami wolno żyjącymi we współpracy z gminą.

II.3.12. Współpraca gmin ze społecznymi opiekunami kotów

Uchwała, która przewiduje dokarmianie kotów wolno żyjących przy udziale społecznych opiekunów, wypełnia dyspozycję art. 11a ust. 2 pkt 2 u.o.z. Oznacza to, że współpraca gminy z takimi osobami jest zgodna z prawem i może być elementem lokalnego programu, co potwierdza orzecznictwo. Jest również stosowana w praktyce przez wiele gmin. Sądy zwracają jednak uwagę na konieczność wskazania w sposób jednoznaczny i konkretny sposobu realizacji opieki nad wolno żyjącymi kotami oraz listy osób (organizacji społecznych), współdziałających z gminą w tym zakresie. (por. np. wyrok NSA z 24 lutego 2023 r., sygn. akt I OSK 95/22). Społeczni opiekunowie, jako bezpośrednio zaangażowani w opiekę nad kotami, zwykle w pobliżu swojego miejsca zamieszkania czy pracy, mają wiedzę o miejscach bytowania kotów wolno żyjących, ich potrzebach, liczebności i stanie zdrowia. Gminy, korzystając z ich obserwacji, mogą skuteczniej planować działania, takie jak kastracja, szczepienia czy dokarmianie. Społeczni opiekunowie często wiedzą, gdzie znajdują się koty wymagające takich zabiegów i mogą pomóc w ich odłowieniu, a także monitorować efekty tych działań. Zaangażowanie tych osób pozwala gminom obniżyć koszty związane z opieką nad kotami wolno żyjącymi.

Mimo tego, 42,3% gmin oświadczyło, że nie współpracuje ze społecznymi opiekunami kotów. Niewiele z nich pokusiło się o wskazanie przyczyn braku takiej współpracy, a tam, gdzie odpowiedzi się pojawiały, były to:

- brak chętnych osób,
- brak potrzeb, brak kotów wolno żyjących.

56,5% gmin zadeklarowało współpracę z opiekunami społecznymi kotów, a 1,3% nie udzieliło odpowiedzi na wskazane pytanie.

Zakres współpracy, na jaki wskazują gminy, obejmuje zwykle, bo w 69,4% przypadków, fizyczną realizację pełnej opieki nad kotami przez społecznych opiekunów. Gmina zaś ogranicza się do udostępniania karmy i pokrywania kosztów kastracji czy leczenia. Ponadto gminy opierają współpracę z opiekunami społecznymi na bieżącym kontakcie czy wymianie informacji.

Jest wiele samorządów, które pomoc społecznych opiekunów uważają wręcz za ich obowiązek. Warto poświęcić trochę miejsca odpowiedziom gmin uwidaczniającym ich zdumiewające podejście do realizacji ustawowego zadania własnego, jakim jest zapewnienie opieki nad wolno żyjącymi kotami (cytaty!):

„wszelkie zgłoszenia dot. kotów miasta przekazywane są do opiekunów”

„nie tworzymy takich funkcji – osoby zainteresowane dokarmianiem zwierząt mogą to robić i robią we własnym zakresie”

„w gminie nie ma społecznych opiekunów, opiekę realizują indywidualnie mieszkańcy.”

„W razie potrzeby. Do tej pory wolontariusze organizowali się we własnym zakresie, bez pomocy gminy”

„Częściowe finansowanie zakupu karmy.”

„dofinansowanie do karmy i usług weterynaryjnych”

„ewentualny zakup karmy”

„Gmina pomaga w miarę możliwości finansowych w leczeniu i dokarmianiu zwierząt.”

„karmicielki zgłaszają się w okresie zimowym do urzędu z prośbą o wydanie zlecenia na zakup karm dla kotów wolno żyjących”

„ludzie ci dokarmiają zwierzęta, odrobaczają, pielęgnują i ogólnie się nimi opiekują, zazwyczaj już te koty stają się ich członkami rodzin”

„Miasto pomaga poprzez refundowanie kosztów w zakresie sterylizacji bezdomnych kotów, można wskazać 2 opiekunów spełniających kryteria społecznych opiekunów”

„dokarmianie kotów prowadzone jest przez wolontariuszy. Wolontariusze na własny koszt kupują pokarm”

„opiekunowie kotów na własny koszt dobrowolnie dokarmiają koty. Opiekun społeczny jeżeli zajdzie potrzeba zgłasza się po zakup karmy do Gminy.”

„(...) Warunkiem otrzymania karmy dla wolno żyjących kotów jest złożenie do Urzędu Gminy (...) stosownego wniosku o wydanie karmy dla kotów wolno żyjących przez osobę dokarmiającą koty. Po rozpatrzeniu wniosku pracownik powiadamia telefonicznie opiekuna kotów wolno żyjących o terminie odbioru karmy suchej i konserwowej (mokrej)...”

„odbierają karmę z siedziby urzędu. Dokarmiają bezpłatnie.”

„mieszkańcy zajmują się opieką, gmina refunduje koszt zakupu karmy”

„na terenie gminy nie ma społecznych opiekunów kotów wolnożyjących. W sytuacji znalezienia kota mieszkańcy przejmują nad nim opiekę stałą.”

„Koty dokarmiane przez mieszkańców na ich koszt.”

„mieszkaniec który zaopiekuje się bezdomnym zwierzęciem może ubiegać się o finansowanie zakupu karmy”

„Gmina nie realizuje samodzielnie przedmiotowego zadania. Na terenie gminy prowadzimy rejestr społecznych opiekunów kotów wolnożyjących, którym udzielana jest pomoc w postaci zakupu karmy dla każdego kota. Usługa generuje koszt karmy.”

„Na terenie gminy mieszkańcy opiekują się kotami.”

„Na zasadach wolontariatu. Społeczni opiekunowie kupują karmę, gmina pokrywa koszty, także Fundacja opiekuje się bezdomnymi kotami, pomaga wylapać jeżeli potrzebują opieki, szczepień czy sterylizacji”

„Nie mamy zgłoszeń o kotach wolno żyjących. Prawdopodobnie opiekunowie uważają koty wolno żyjące za „swoje”.”

„opiekun składa wniosek o zarejestrowanie. Otrzymuje w okresie zimowym karmę.”

„Opiekun winien złożyć stosowny wniosek, po przeprowadzeniu oględzin miejsca bytowania kotów zostaje doposaż-

ny w karmę oraz ma możliwość wykastrowania i wysterylizowania kotów”

„Opiekunowie dokarmiają koty w okresie zimowym, wylapują i dowożą koty w celu kastracji”

„opiekunowie są wspomagani karmą oraz pomocą w wykonywaniu zabiegów kastracji/ sterylizacji”

„opiekunowie społeczni składają wnioski o karmę”

„Opiekunowie wnioskują o karty sterylizacyjne oraz karmę dla kotów”

„opiekunowie, gdy potrzebują karmy piszą wniosek; nie ma rejestru”

„Osoby zainteresowane dokarmianiem kotów wolno żyjących muszą złożyć deklarację społecznego opiekuna kotów. Akcja dokarmiania trwa od listopada do marca. Odbiór karmy następuje w Urzędzie Gminy (...)”

„Partycypacja w kosztach dokarmiania”

„pokrywa koszty opieki, współfinansuje zakup karmy”

„pomoc w zakupie i dostarczaniu karmy, refundacja kosztów sterylizacji”

„Poprzez wydawanie karmy i dofinansowanie do zabiegów sterylizacji”

„przekazywana jest karma dla kotów w okresie zimowym, prowadzony jest rejestr”

„przekazywanie 2 razy do roku bezpłatnej suchej karmy w celu dokarmiania wolno żyjących kotów”

„Rozdysponowują karmę dla kotów wolno żyjących na terenie miasta (...). Są odpowiedzialne za sterylizację/kastrację i znakowanie populacji kotów wolno żyjących.”

„rozpatrywanie wniosków o kastrację, przekazywanie karmy”

„Społeczni opiekunowie mają możliwość zgłoszenia się do UG. Po wypełnieniu deklaracji mają możliwość otrzymywania karmy dla kotów wonożyjących w okresie zimowym.”

„Społeczni opiekunowie zwierząt mogą zgłaszać koty do kastracji i sterylizacji i otrzymywać bezpłatną karmę w okresie jesienno-zimowym”

„społecznym opiekunom na wniosek wydawane są skierowania na sterylizację/kastrację ew. leczenie oraz w miarę możliwości karma na okres zimowy”

„tak - dofinansowanie zakupu karmy”

„Tak, współpraca w dokarmianiu w sezonie jesienno-zimowym”

„Tak. Gmina (...) finansuje zakup karmy dla kotów, z której korzystają społeczni opiekunowie kotów wolnożyjących.”

„Takie osoby zgłaszają się same w celu uzyskania pomocy (karmy)”

„wydawanie karmy społecznym opiekunom w celu dokarmiania w okresie jesienno-zimowym”

„Wydawanie karmy, zwrot kosztów zakupu karmy, sterylizacja/kastracja bezdomnych kotów na wniosek opiekuna.”

Powyższe odpowiedzi gmin sugerują, jakoby opieka nad wolno żyjącymi kotami była obowiązkiem opiekunów/mieszkańców, nie zaś ustawowym zadaniem własnym gmin. Tak niestety wygląda rzeczywista realizacja tego zadania w całym kraju.

Dla kontrastu, pojawiły się również bardzo nieliczne nieco bardziej pozytywne przykłady współpracy gmin ze społecznymi opiekunami wolno żyjących kotów:

„finansujemy karmę, transport (dojazdy), pomagamy w transporcie i wylapywaniu, udostępniamy klatki łapki, transportery, jesteśmy w stałym kontakcie i reagujemy na bieżące potrzeby, pomagamy w adopcjach (kiedy to możliwe)”

„dostarczana jest karma i leki. Społeczni opiekunowie wylapują koty do kastracji oraz opiekują się nimi po zabiegu. Ponieważ na terenie gminy nie ma zakładu weterynaryjnego gmina zapewnia transport wylapanych kotów.”

„Gmina dostarcza karmę dla kotów wolnożyjących dokarmianych przez opiekunów społecznych, umożliwia kastrację/ sterylizację oraz znakowanie kotów wolnożyjących. Gmina prowadzi rejestr opiekunów społecznych.”

Daleko im jednak nadal do prawidłowości, w której to gmina realizuje obowiązki, jeśli nie sama, to zlecając to profesjonalnym podmiotom w ramach powierzenia zadania publicznego, a wolontariusze pełnią tylko rolę wspierającą.

Część gmin wskazała, że nie zgłosiła się do nich żadna osoba chętna do pełnienia funkcji społecznego opiekuna wolno żyjących kotów. Spośród tych gmin kilka zasugerowało, że poszukiwało takich osób, np. poprzez ogłoszenia. Odpowiedzi takie mogą oznaczać, że opieka nad kotami nie jest w tych gminach realizowana, a przynajmniej nie na bieżąco.

Znamienne jest również to, że kiedy gminy poszukują wykonawców do realizacji jakichkolwiek innych zadań własnych, zazwyczaj tym wykonawcom za usługi płać, ogłaszają przetargi, konkursy, wysyłają zapytania ofertowe.

W przypadku opieki nad kotami (w odróżnieniu także od opieki nad psami w schroniskach), nie wiadomo właściwie dlaczego, gminy oczekują darmowego realizowania usług, a w dodatku – w większości przypadków – na wniosek, co potwierdzają przytoczone wyżej przykładowe odpowiedzi gmin. Wynika z nich (oraz z prawie wszystkich pozostałych), że opieka nad wolno żyjącymi kotami albo jest powszechnie cedowana na mieszkańców i wolontariuszy, którzy w prywatnym czasie, za darmo, a bardzo często również na własny koszt, wyręczają gminy z ich własnych, ustawowych obowiązków, albo nie jest realizowana wcale. Zlecenie zadania, np. specjalistycznemu podmiotowi czy organizacji społecznej, w ramach otwartego konkursu ofert, zadeklarowały bardzo nieliczne gminy.

W większości samorządów, które deklarują zapewnianie opieki nad kotami, jest ona realizowana nie z urzędu przez gminę, lecz na wniosek (!) osób, które dostrzegą konieczność pomocy głodnym, chorym lub rozmnażającym się bez kontroli zwierzętom. Zostają one zwykle zmuszane do składania formalnych wniosków (jak gdyby chodziło o pomoc ich prywatnym kotom, nie zaś kotom pozostającym pod opieką gminy), a także oświadczeń o przejęciu na siebie opieki i odpowiedzialności. Muszą same jeździć do urzędu po karmę, skierowania na zabiegi kastracji, a objęcie podstawową opieką weterynaryjną często jest luksusem, o który trzeba prosić, walczyć i naciskać, a który gmina zazwyczaj realizuje do wysokości środków zarezerwowanych w budżecie (jaki jest poziom tych środków – opisano w podrozdziale II.3.5.). Muszą same odławiać i transportować koty do i z zakładu leczniczego, opiekować się nimi po zabiegach i często we własnym zakresie organizować im schronienie, zapewniać słomę do budek czy zabezpieczać przed inwazją pasożytów. Zdecydowana większość gmin, w odpowiedziach na pytanie o zakres współpracy ze społecznymi opiekunami kotów, wskazała, że zajmuje się wyłącznie zakupem i wydawaniem karmy (prawie zawsze tylko suchej i często wyłącznie w okresie zimowym, w jakich ilościach i za jakie kwoty – opisano w podrozdziale II.3.2.) oraz ewentualnie skierowań na kastrację. Na tym w praktyce kończy się ich odpowiedzialność. Resztę organizuje kto inny. Za darmo. Alternatywą jest brak opieki – dlatego mieszkańcy się na takie warunki godzą. Ta patologia jest codziennością w zdecydowanej większości polskich gmin. Dlatego bezwzględnie należy odwrócić rolę i za faktyczne sprawowanie opieki nad kotami odpowiedzialność przekierować z obywateli na gminy, którym ustawodawca teoretycznie narzucił ten obowiązek. Nie będzie to jednak możliwe bez wyraźnego wskazania w przepisach zakresu tej odpowiedzialności, elementów, na jakie powinna składać się właściwie rozumiana opieka nad kotami, a przede wszystkim bez kontroli faktycznej realizacji obowiązków nałożonych na samorządy. Dotychczasowe zasady i brak jakiegokolwiek nadzoru (nad realizacją, nie nad tym, co zostało wpisane do programu) powodują, że opieka gmin nad wolno żyjącymi kotami w Polsce to fikcja. I gminy nawet się z tym nie kryją w swoich odpowiedziach.

Fatalny poziom realizacji przez gminy opieki nad wolno żyjącymi kotami potwierdzają sami społeczni opiekunowie, wśród których przeprowadzono anonimowe badanie ankietowe dotyczące realizacji przez nich ustawowych obowiązków gmin⁶⁰. Wzięło w nim udział 149 osób reprezentujących wszystkie 16 województw, działających zarówno w gminach miejskich, jak i wiejskich oraz miejsko-wiejskich. Ich odpowiedzi można zatem uznać za reprezentatywne w skali całego kraju. Jako uczestniczący w faktycznej realizacji gminnych programów i wykonujący na co dzień istotną część obowiązków nimi objętych, głównie w zakresie opieki nad kotami, poświęcając swój czas i zasoby, mogą oni z całą pewnością wypowiedzieć się na temat jakości sprawowania przez gminy opieki nad wolno żyjącymi kotami. Z deklaracji społecznych opiekunów wynika, że ich działania wobec kotów wolno żyjących obejmują:

- dokarmianie (91,9% odpowiedzi),
- zapewnianie budek, np. zakup/pozyskiwanie, posadowienie (70,5%),
- kastrację/sterylizację, w tym np. finansowanie, organizowanie zbiórek, pomoc w odłowieniu, dowiezieniu i odbiorze z zakładu weterynaryjnego, opieka pozabiegowa (70,5%),
- leczenie i profilaktykę, w tym np. finansowanie, organizowanie zbiórek, pomoc w odłowieniu i dowiezieniu do zakładu weterynaryjnego, opieka w czasie rekonwalescencji, itd. (62,4%),
- prowadzenie domu tymczasowego/azylu/kociarni (38,9%),

a także zbieranie karmy dla opiekunów kotów wolno żyjących, prowadzenie hospicjum dla starych i chorych kotów, odławianie, adopcje, pomoc w organizacji usypiania ślepych miotów, działania edukacyjne, itd. Zadania wykonywane przez społecznych opiekunów na rzecz innych niż wolno żyjące koty zwierząt, oraz ich współpraca z gminami zostały szczegółowo opisane w podrozdziale II.13.3.

⁶⁰ Metodykę i szczegółowe informacje dotyczące badania ankietowego opisano w rozdziale I.6.

W odniesieniu do kotów wolno żyjących, odpowiedzi opiekunów społecznych dotyczące współpracy z gminami można syntetycznie podsumować w następujący sposób:

1. Społeczni opiekunowie, zapytani o ocenę współpracy z gminą w zakresie opieki nad kotami wolno żyjącymi oraz trudności, jakie w niej napotykają, najczęściej skarżyli się na:
 - zbyt niskie środki przeznaczane na kastrację kotów wolno żyjących, zbyt późne ich uruchamianie oraz możliwość korzystania z nich jedynie w części roku albo całkowity brak realizowania kastracji kotów przez gminę,
 - niewystarczającą ilość oraz niską jakość karmy dla kotów wolno żyjących, często wydawanie jej tylko w okresie zimowym lub drastyczne ograniczanie wydawanej ilości,
 - brak zapewniania leczenia kotów lub jego niezadowalający poziom (minimalny zakres, preferowanie eutanazji, niewystarczające środki finansowe, brak profilaktyki przeciwpasożytnej), co powoduje przejmowanie tego obowiązku i finansowanie z prywatnych środków przez opiekunów,
 - brak miejsca opieki pozabiegowej oraz na czas leczenia kotów wolno żyjących – opiekunowie społeczni, z braku innego wyjścia, świadczą tę usługę bezpłatnie u siebie w domach, bez względu na kompetencje, obecność innych zwierząt, jednocześnie występują trudności z umawianiem terminów we współpracującej z gminą lecznicy weterynaryjnej,
 - nadmiar zwierząt bezdomnych i kotów wolno żyjących, brak domów tymczasowych mogących zapewnić opiekę zwierzętom oraz brak pomocy w postaci wspierania czy finansowania opieki nad kotami przebywającymi w domach tymczasowych,
 - brak schronisk dla kotów i innych miejsc opieki dla tych, które nie radzą sobie na wolności (brak realizacji ustawowego obowiązku zapewnienia miejsca w schronisku),
 - brak świadczenia przez gminy usługi odławiania kotów wolno żyjących do zabiegów czy leczenia, opiekunowie realizują odławianie samodzielnie (bez względu na bezpieczeństwo) oraz z pomocą organizacji społecznych, narzekają na brak wsparcia w tym zakresie ze strony gminy,
 - niezapewnianie przez gminy schronień, budek dla kotów,
 - długi czas oczekiwania na pomoc w przypadku zdarzeń dotyczących zwierząt poszkodowanych w wypadkach lub nawet brak faktycznej pomocy, brak obsługi zgłoszeń poza godzinami pracy urzędu gminy,
 - brak świadomości pracowników i władz gmin w zakresie rzeczywistych potrzeb kotów, istniejących trudności oraz właściwej opieki nad tymi zwierzętami, niedostrzeganie i bagatelizowanie problemów kotów oraz skali bezdomności zwierząt, realizowanie minimum obowiązków,
 - brak zaangażowania gmin w działania faktycznie zapobiegające bezdomności zwierząt oraz w edukację,
 - cedowanie obowiązków wobec zwierząt, zwłaszcza kotów, na społecznych opiekunów i organizacje społeczne,
 - ogólnie niewielkie zaangażowanie gmin i ich pracowników w problematykę bezdomności zwierząt oraz opiekę nad kotami,
 - brak chęci współpracy i prawidłowej komunikacji ze społecznymi opiekunami, brak polityki informacyjnej dotyczącej możliwych form pomocy, a nawet lekceważenie, brak szacunku czy obrażanie osób wykonujących zadania gminy,
 - brak wsparcia gminy w przypadku konfliktów na tle dokarmiania kotów,
 - brak kontroli miejsc, w które trafiają zwierzęta po adopcji ze schroniska oraz inne problemy dotyczące niewłaściwych działań schronisk.
2. Zdecydowana większość gmin nie finansuje realizacji przez społecznych opiekunów zadań wykonywanych na ich rzecz, nie refunduje także wydatków poniesionych w trakcie ich wykonywania – tak oświadczyło 82,6% respondentów. Pozostałe 17,4%, deklarujące pomoc finansową gmin wskazało jednak pokrywanie tylko kosztów zadania (zakup karmy, usługi wet.), nie zaś jego realizacji przez daną osobę. 86,6% opiekunów wskazało, że działania opiekuńcze względem kotów finansują we własnym zakresie, 36,9% organizuje zbiórki, bazarki, prosi o pomoc innych, 34,9% współpracuje z organizacją społeczną, która zapewnia środki finansowe, usługi weterynaryjne i/lub pomoc rzeczową, np. karmę, żwirek, itd.

- 6% pozyskuje na ten cel środki publiczne. Tylko 10,1% odpowiedziało, że realizuje zadania gminy całkowicie bezkosztowo, poświęcając wyłącznie swój czas.
3. Zaledwie 6,7% społecznych opiekunów kotów zadeklarowało, że ma podpisaną z gminą umowę/porozumienie, które określa warunki realizacji i finansowania zadań. 22,8% podpisało jedynie zgłoszenie/deklarację społecznego opiekuna, ale nie określa ona warunków realizacji i finansowania zadań. Zdecydowana większość społecznych opiekunów (68,5% odpowiedzi) oświadczyła, że działa nieformalnie, bez żadnej umowy ani deklaracji, zaś 2% stanowiły inne odpowiedzi. Wygląda zatem na to, że społeczni opiekunowie wcale nie działają w imieniu gmin i na ich rzecz, jak deklarują samorządy, lecz w większości na własną rękę, wyręczając gminy w zapewnianiu opieki kotom.
 4. Zdaniem 91,9% ankietowanych poziom finansowania przez gminy zadań z programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności jest niewystarczający w okresie całego roku kalendarzowego. Jedynie 7,4% uznało go za wystarczający, a 0,7% nie ma zdania. W ocenie społecznych opiekunów niedofinansowanie zadań polega przede wszystkim na wymienionych już wcześniej aspektach:
 - zbyt niskich środkach przeznaczanych na kastrację kotów wolno żyjących (43,6% odpowiedzi),
 - zbyt niskich funduszach przeznaczanych na dokarmianie kotów wolno żyjących (35,3%),
 - całkowitym braku finansowania leczenia (21,8%) lub realizowaniu go w minimalnym, niewystarczającym zakresie, braku schroniska dla kotów oraz miejsca, w którym byłaby możliwość przetrzymywania kotów wolno żyjących po zabiegach kastracji lub na czas leczenia (10,5%),
 - braku realizacji zadań fakultatywnych – programu kastracji i znakowania zwierząt posiadających właściciela oraz zbyt małej inicjatywy w realnym zapobieganiu bezdomności zwierząt (7,5%),
 - liczne odpowiedzi wskazywały na całkowite zaniechanie opieki nad kotami przez gminę.
 5. 3/4 respondentów wskazało, że nie może liczyć na pomoc gminy, na terenie której działają, nawet w przypadku ewentualnych konfliktów (z mieszkańcami, spółdzielniami mieszkaniowymi, administratorami, właścicielami nieruchomości) związanych z opieką nad kotami wolno żyjącymi, dotyczących np. miejsc dokarmiania i przebywania kotów, posadowienia budek, itd. Jedynie 4% społecznych opiekunów oświadczyło, że może liczyć na pomoc urzędu w takich kwestiach, zaś 21,5% odpowiedziało, że może liczyć na pomoc gminy tylko w niektórych sytuacjach, np. na terenach gminnych/publicznych, gmina nie ingeruje w przypadku terenów prywatnych.
 6. Na pytanie czy gmina, na terenie której działa społeczny opiekun, w inny sposób pomaga w realizacji przez niego zadań z zakresu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, 89,3% osób odpowiedziało, że nie. Spośród 10,7% pozytywnych odpowiedzi, ponad połowa dotyczyła możliwości wypożyczenia klatki do łapania kotów, 3 osoby wskazały na udostępnianie przez gminę lokalu, w którym sprawowana jest opieka nad kotami, pojedyncze odpowiedzi dotyczyły udostępniania terenu do organizacji wydarzeń, sprzętu nagłaśniającego, publikowania ogłoszeń adopcyjnych zwierząt przebywających w domu opiekuna społecznego oraz transportu kotów przez straż miejską.
 7. Społeczni opiekunowie dokonali również oceny współpracy z gminą, na terenie której działają. Na 149 udzielonych odpowiedzi, jedynie 5,4% stanowiło oceny pozytywne, 15,4% opiekunów współpracę z gminą ocenia średnio, dostrzegając zarówno jej dobre, jak i gorsze strony oraz obszary, w których ich zdaniem wskazana byłaby poprawa. 66,4% respondentów natomiast współpracę z gminą oceniło negatywnie, a 12,8% oświadczyło, że nie współpracuje z gminą lub nie dokonało oceny współpracy.

Niestety, z niektórych odpowiedzi społecznych opiekunów wyłania się przykry obraz współpracy i relacji pomiędzy nimi a gminą. Pojawiło się wiele słów bardzo negatywnie ją oceniających („beznadziejna”, „słaba”, „bardzo zła”, „tragedia”, itd.). Wiele opiekunów w swoich odpowiedziach wyraziło ogromną frustrację, z jaką mierzą się na co dzień realizując za darmo, w swoim prywatnym czasie obowiązki, które ustawodawca powierzył tak naprawdę gminom, nie obywatelom. Wynika ona z jednej strony z rażącego niedofinansowania zadań dotyczących zwierząt, zwłaszcza kotów, a z drugiej – z nieprawidłowego podejścia pracowników gmin do wykonywania swoich zadań oraz do osób faktycznie je realizujących.

II.3.13. Współpraca gmin z organizacjami społecznymi w zakresie opieki nad kotami

Na pytanie, czy gmina współpracuje z organizacjami społecznymi w zakresie opieki nad kotami wolno żyjącymi, 27,6% gmin odpowiedziało twierdząco. 70,4% samorządów nie nawiązuje współpracy z organizacjami, zaś 2,0% nie udzieliło odpowiedzi.

20,5% spośród tych gmin, które udzieliły pozytywnych odpowiedzi, współpracuje z organizacjami kompleksowo – w zakresie kastracji, dokarmiania, leczenia wolno żyjących kotów. Na tle wszystkich gmin jest to jednak zaledwie 5%. Ponadto, wśród działań podejmowanych wspólnie z organizacjami pojawiają się także:

- kastracja/sterylizacja kotów,
- działania adopcyjne,
- opiniowanie projektów programów,

oraz rzadziej: przeprowadzanie interwencji, ustawianie budek dla kotów, odławianie, działania edukacyjne czy znakowanie elektroniczne. Istotna część gmin deklarujących współpracę z organizacjami społecznymi nie wskazała jej zakresu lub sformułowała odpowiedź w sposób, z którego nie można było wywnioskować na czym ta współpraca polega, np. „współpracuje”, „wg potrzeb”, „kontakt z gminą”, „umowa”, itd.

Samorzady, które nie współpracują z organizacjami społecznymi, czyli zdecydowana większość, jako powody braku współpracy, wskazują przede wszystkim:

- brak organizacji społecznych działających na ich terenie,
- brak zgłoszeń, chętnych do podjęcia współpracy (w tym z uwagi na przeciążenie organizacji zadaniami realizowanymi we własnym zakresie),
- brak kotów wolno żyjących lub brak potrzeby działań (kilkadziesiąt gmin).

Gminy zostały również zapytane o współpracę z organizacjami społecznymi, obejmującą szerszy niż opieka nad kotami zakres działań, a organizacje społeczne – w badaniu ankietowym – o współpracę z gminami. Odpowiedzi zostały szczegółowo opisane w podrozdziale II.13.2., dotyczącym opiniowania projektów programów i współpracy gmin z innymi podmiotami.

II.3.14. Inne działania gmin w ramach opieki nad kotami

91,0% gmin oświadczyło, że w 2022 roku nie prowadziło innych niż wskazane wcześniej działań w ramach opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym 93 gminy – z powodu braku, ich zdaniem, kotów wolno żyjących, stwierdzając na przykład: jesteśmy gminą wiejską, tu koty są „u siebie”. Wśród 7,3% (180) gmin deklarujących wykazywanie dodatkowej aktywności, pojawiały się odpowiedzi dotyczące m.in.:

- wspierania adopcji,
- czipowania,
- działań edukacyjnych,
- zakupu i remontu budek,
- zbiórek karmy,
- zakupu żywołapek,
- zakupu mleka/preparatów mlekozastępczych dla kociąt,
- eutanazji (!).

Większość spośród tych gmin za dodatkowe działania uznało np. kastrację, opiekę weterynaryjną (leczenie), w tym powypadkową, usypianie ślepych miotów, szczepienia przeciwko wściekliznie, a nawet... zakup i wydawanie karmy, dokarmianie. Są to tak naprawdę jednak obowiązki z zakresu podstawowej opieki nad wolno żyjącymi kotami, nie zaś dodatkowe, ponadwymiarowe. Za aktywność dodatkową, choć ściśle związaną z jednym z głównych celów programu, jakim jest zapobieganie bezdomności, można by ewentualnie uznać działania edukacyjne. Dziwi jednak znikomy odsetek gmin, które decydują się na włączanie ich do programów i realizowanie wśród swoich mieszkańców. Jest to bowiem narzędzie skuteczne, niskobudżetowe lub nawet bezkosztowe, które mogłoby podnieść skuteczność realizacji zadań wynikających z programów, a przede wszystkim wpływałoby na kształtowanie właściwych postaw wobec wolno żyjących kotów.

95 gmin, tj. nieco ponad połowa deklarujących dodatkowe działania, wskazało kwoty, jakie przeznaczyły na realizację dodatkowych działań w ramach opieki nad kotami wolno żyjącymi. Były to środki z zakresu: od 1 zł do 1 tys. zł (41 gmin), powyżej 1 tys. zł do 10 tys. zł (39 gmin) oraz powyżej 10 tys. zł (15 gmin). 40 gmin wpisało 0 zł, zaś 45, tj. 1/4 tych gmin nie wskazało żadnych środków.

II.3.15. Opieka nad wolno żyjącymi kotami – trudności wskazywane przez gminy

Gminom zadano również pytanie dodatkowe o trudności, jakie napotykają podczas realizacji zadania polegającego na opiece nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania. Odpowiedzi udzieliły 442 gminy⁶¹, spośród których 48,4% odpowiedziało, że nie ma trudności z realizacją tego obowiązku, jednak u prawie 1/4 z nich wskazany brak trudności wynikał z braku, ich zdaniem, kotów wolno żyjących na terenie gminy, a co za tym idzie – braku realizacji opieki. Po pominięciu tych gmin, odsetek deklarujących brak trudności wyniósł 42,0%. W pozostałych 58,0% odpowiedzi gminy najczęściej wskazywały na następujące problemy:

- finansowe (według 50,9% gmin wskazujących trudności) – ograniczone budżety gmin, brak finansowania zewnętrznego oraz zbyt wysokie, rosnące koszty np. usług weterynaryjnych,
- brak chętnych do opieki nad kotami (problem pojawił się w 14,5% odpowiedzi) – niedobór społecznych opiekunów, wolontariuszy, chętnych na adopcję czy organizacji społecznych gotowych przejąć opiekę; problematyczne zapewnienie opieki nad kociętami czy kotami wymagającymi leczenia,
- niska świadomość społeczna (12,7%) – brak odpowiedzialności właścicieli kotów (porzucenia, niekontrolowane rozmnażanie, brak kastracji, czipowania), niechęć do kotów, opór społeczny, brak zrozumienia lub obojętność, podrzucanie kotów w miejsca karmienia, nadużywanie usług gminy na rzecz własnych kotów, itp.
- problem z rozróżnianiem poszczególnych kategorii kotów (11,8%) – wolno żyjących, bezdomnych oraz posiadających właściciela i wychodzących,
- znaczna skala bezdomności i duża liczba kotów wolno żyjących, nadmierny rozród i przyrost populacji (6,1% odpowiedzi),
- trudności w odławianiu wolno żyjących kotów (4,8%),
- braki kadrowe (4,8%),
- brak schroniska dla kotów, kociarni, ośrodka, miejsca, z którym gmina mogłaby podpisać umowę na zapewnienie opieki nad kotami, w tym również na czas leczenia i rekonwalescencji czy też kociętami (4,4%),
- brak gabinetu weterynaryjnego na terenie gminy (konieczność transportu) lub gabinetu działającego całodobowo i chętnego do podpisania umowy z gminą na zapewnienie opieki nad wolno żyjącymi kotami, przetrzymującego koty na czas leczenia (3,5%),
- brak precyzyjnych przepisów prawa – w kwestii definicji kota wolno żyjącego (pozwalającej na odróżnienie go od innych wyodrębnionych kategorii), regulujących zakres opieki, kompetencje gmin oraz społecznych opiekunów kotów; brak narzędzi umożliwiających wyciąganie konsekwencji wobec właściciela i zobowiązania go do sterylizacji/kastracji/czipowania kota (3,1%).

Ponadto, pojedynczo pojawiły się odpowiedzi dotyczące trudności w ustaleniu miejsc bytowania kotów, współpracy z organizacjami (niedobór organizacji społecznych i wolontariuszy w organizacjach, ich zbyt małe zaangażowanie, konflikty między organizacjami, brak organizacji na terenie gminy, brak zaufania społecznego do organizacji), trudności w komunikacji (z lecznicą, organizacją, karmicielem) czy logistyce (odległość, długość transportu, czas zdarzenia).

II.3.16. Opieka nad wolno żyjącymi kotami – podsumowanie

Podsumowując, najważniejszymi problemami w kwestii realizacji przez gminy zadania polegającego na opiece nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania (art. 11a ust. 2 pkt 2 u.o.z.) są:

⁶¹ W analizie odpowiedzi na wszystkie pytania dodatkowe, nieobjęte wnioskiem w trybie u.d.i.p., w tym pytania o trudności z realizacją poszczególnych zadań, pominięto takie, z których nie wynika żadna merytoryczna treść, np. brak danych, nie dotyczy, tak, nie, -, 0, x, itd.

1. Problematyczne określenie „wolno żyjących kotów” oraz brak ich definicji, co powoduje traktowanie przez znaczną część gmin kotów jak zwierząt wolno żyjących (dzikich). W samorządach powszechnie brakuje świadomości dotyczącej tego, że kot domowy *Felis catus* jest gatunkiem udomowionym, żyjącym zawsze w pobliżu siedzib ludzkich, utrzymującym stałą lub częściową zależność od człowieka i jego pomocy.
2. Prawie połowa, tj. 44,6% polskich gmin w ogóle nie zapewnia kotom bezdomnym miejsca w schronisku dla zwierząt, pomimo obowiązku jednoznacznie wynikającego z art. 11a ust. 2 pkt 1 u.o.z.! Samorządy nie dostrzegają (lub nie chcą dostrzegać) problemu bezdomności kotów, zbyt wiele spośród nich stwierdza całkowity brak kotów bezdomnych oraz wolno żyjących na swoim terenie, co świadczy o braku właściwego rozpoznania problemu i jego skali lub stanowi próbę zrzucenia z siebie odpowiedzialności i konieczności ponoszenia kosztów oraz scedowania obowiązków na inne podmioty i osoby.
3. Systemowym problemem jest również brak schronisk przystosowanych do potrzeb kotów, kociarni, miejsc dla kotów na czas leczenia i rekonwalescencji, starych, chorych, nieradzących sobie na wolności, kociąt, itd., przy jednoczesnym braku określenia w przepisach możliwości legalnego powierzenia przez gminy opieki nad kotami innym podmiotom, w miejscach innych niż schroniska, np. domach tymczasowych czy miejscach prowadzonych przez organizacje społeczne.
4. Brak jakiegokolwiek nadzoru i kontroli nad faktyczną realizacją przez gminy opieki nad zwierzętami i przestrzeganiem przez nie przepisów dotyczących ochrony zwierząt (Główny Lekarz Weterynarii nie uznaje się tu za organ kompetentny zgodnie z art. 34a u.o.z.), powoduje, że zadania wykonywane bezpośrednio przez gminy, w tym przede wszystkim z zakresu opieki nad wolno żyjącymi kotami, są realizowane na minimalnym poziomie, na granicy rażącego zaniedbania, a często po prostu zaniechania. Według NIK w latach 2019-2023 kontrolowane gminy wydały na to zadanie zaledwie 0,6% ogółu wydatków na zadania objęte programami!
5. Niedoprecyzowany w ustawie zakres opieki nad tzw. wolno żyjącymi kotami oraz brak wyszczególnienia konkretnych obowiązków w jej ramach powoduje, że wiele gmin w praktyce ogranicza się wyłącznie do zakupu i wydania niewielkiej ilości niskiej jakości suchej karmy. Dalszą realizację zadania przejmują społeczni opiekunowie kotów, organizacje społeczne lub zaangażowane osoby prywatne na ich własny koszt, albo opieka przestaje być sprawowana. Tylko nieliczne gminy zapewniają kotom szerszy zakres podstawowej opieki, jaką człowiek winien zapewniać zwierzętom. Skala zaniedbań w tym zakresie jest porażająca.
6. Powszechnym zjawiskiem jest cedowanie, a wręcz nawet wymuszanie (w raporcie wskazano liczne przykłady) sprawowania opieki nad kotami na mieszkańcach, społecznych opiekunach czy organizacjach. Większość gmin nie wywiązuje się ze swoich obowiązków, z których nie są przez nikogo rozliczane.
7. Gminy powszechnie nie wskazują w swoich programach wykonawców opieki nad wolno żyjącymi kotami – podmiotów/osób, które faktycznie zajmują się dokarmianiem i opieką nad kotami w terenie w imieniu gminy. Lakoniczne sformułowania w programach nie wzbudzają uwagi i sprzeciwu organów nadzorczych, w praktyce zaś ich realizacja okazuje się być fikcją. 2/3 gmin nie prowadzi nawet rejestrów społecznych opiekunów ani miejsc, gdzie bytują koty na ich terenie, co uprawdopodobniłoby realizację zadania.
8. 12,5% gmin oświadczyło, że nie dokarmia w ogóle tzw. wolno żyjących kotów. 41,3% gmin wskazało brak jakiegokolwiek kwoty przeznaczonej na zakup karmy lub środki nieprzekraczające 500 zł, a tylko 45,4% polskich gmin oświadczyło, że na zakup karmy w 2022 roku wydało kwotę przekraczającą 500 zł! Środki przeznaczane przez gminy nie pozwalają na zapewnienie dokarmiania kotów przez cały rok. Zwykle są uruchamiane późno, dopiero po uchwaleniu programów i szybko się kończą. Niejednokrotnie karma wydawana jest przez gminy tylko w okresie zimowym. Są gminy, które nie kupują karmy

w ogóle, twierdząc, że dokarmianiem zajmują się mieszkańcy we własnym zakresie. Tylko 8,7% społecznych opiekunów twierdzi, że zapewniana przez ich gminę karma wystarcza na cały rok.

9. 34,0% gmin oświadczyło, że nie zapewnia opieki weterynaryjnej wolno żyjącym kotom! Spośród tych niespełna 2/3 gmin, które deklarują leczenie, tylko połowa wskazała jakąkolwiek kwotę wydaną na ten cel w 2022 roku. Kwoty przekraczające 1 tys. zł rocznie wskazało tylko 19,5% łącznej liczby gmin. Biorąc pod uwagę ceny usług weterynaryjnych, są to kwoty symboliczne, niepozwalające na rzetelne wykonywanie zadania. 53,0% społecznych opiekunów oświadczyło, że gminy, w których działają, nie zapewniają leczenia kotów. Tylko 5,4% uznało, że opieka weterynaryjna nad kotami jest realizowana możliwie szeroko, pozostali uznali ją za niewystarczającą.
10. 19,6% gmin nie realizuje kastracji/sterylizacji wolno żyjących kotów. Wśród gmin deklarujących wykonywanie tych zabiegów, tylko 3/4 wskazała jakąkolwiek kwotę wydaną na ten cel w 2022 roku. Kwoty powyżej 1 tys. zł, pozwalające na wykonanie przynajmniej kilku zabiegów rocznie, wskazała tylko niecała połowa polskich gmin. Ponad 2/3 społecznych opiekunów stwierdziło, że, mimo realizacji zadania przez ich gminę, przeznaczane środki są niewystarczające i kończą się w trakcie roku. Tymczasem niewystawiane osobniki powołują na świat kolejne pokolenia kotów, a dalsza opieka nad nimi generuje kolejne koszty dla gmin, organizacji społecznych, mieszkańców, i ogółem – dla podatników.
11. Zarówno w niewystarczającym stopniu realizowana kastracja/sterylizacja, jak również nieodpowiednie karmienie kotów przez ludzi zmusza je do wędrówek do innych siedlisk w poszukiwaniu pożywienia, korzystania z odpadów oraz wzmożonego polowania na inne zwierzęta, w tym należące do gatunków chronionych, co wywiera istotną presję na liczebność tych gatunków. Koty stanowią istotny czynnik spadku liczebności populacji małych zwierząt i przez Międzynarodową Unię Ochrony Przyrody (IUCN) są uznawane za gatunek inwazyjny.
12. Prawie 2/3 (64,2%) gmin oświadczyło, że nie zapewnia wolno żyjącym kotom żadnej profilaktyki zdrowotnej (szczepienia przeciwko wściekliznie i innym chorobom wirusowym, odrobaczanie, preparaty przeciwko inwazji pcheł i kleszczy, itp.). 3/4 odpowiedzi społecznych opiekunów potwierdza brak objęcia kotów takimi działaniami w ich gminach. Zaledwie 2,1% ankietowanych wskazało, że ich gmina zapewnia szeroką profilaktykę zdrowotną w miarę możliwości jej zastosowania.
13. 84,3% gmin oświadczyło, że nie zapewnia budek/schronienia przed niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi udomowionym i żyjącym zawsze w zależności od ludzi zwierzętom, jakimi są tzw. wolno żyjące koty. Jedynie 3,3% społecznych opiekunów uznało zapewnienie schronienia przez gminę za w pełni zaspokajające potrzeby kotów. Dane wskazują na powszechny brak zaangażowania samorządów w ten aspekt opieki nad kotami.
14. Jedynie 10,0% gmin oświadczyło, że znakuje (czipuje) koty wolno żyjące na swoim terenie. Wśród odpowiedzi dotyczących wysokości środków przeznaczanych na realizację tego zadania najczęściej pojawiały się kwoty z przedziału od 100 zł do 1 tys. zł
15. Gminy, choć wskazane przez ustawodawcę jako odpowiedzialne za sprawowanie opieki nad kotami, powszechnie nie angażują się również w pomoc w rozwiązywaniu konfliktów sąsiedzkich na tle ich dokarmiania czy udzielania im schronienia. Społeczni opiekunowie i organizacje często pozostawiane są same sobie w walce o prawo kotów do życia na danym terenie.
16. Gminy wykazują również niewielką aktywność w realizacji odławiania, transportu i opieki nad wolno żyjącymi kotami na czas ich leczenia/po zabiegach, wyręczając się z reguły innymi podmiotami i osobami.

Pomimo deklaracji części samorządów, zaledwie 2,0% społecznych opiekunów kotów potwierdza, że gminy, w których działają, same odławiają i transportują koty. Większość z opiekunów wskazuje na wykonywanie tego samodzielnie lub przez organizację społeczną, co potwierdziły również badane organizacje i zakłady weterynaryjne. Odławianie i transport kotów odbywa się bez procedur i przepisów (warunki, specjalistyczny sprzęt, środki ochronne, środki transportu) oraz bez uwzględniania aspektu bezpieczeństwa tych zwierząt, jak również bezpieczeństwa i zagrożenia dla zdrowia osób, na które zadanie to jest cedowane (koty nierzadko są nieoswojone i zwykle nieszczepione, choćby na wściekliznę). Jednocześnie, ponad połowa gmin oświadcza, że zakład weterynaryjny, z którym zawarła umowę w zakresie kastracji i/lub opieki weterynaryjnej nad kotami, zlokalizowany jest poza obszarem gminy, z czego prawie 200 gmin wskazało odległość ponad 20 km.

17. Znaczna część gmin, pomimo deklaracji, nie zapewnia wolno żyjącym kotom całodobowej opieki na czas leczenia, po zabiegach, itd. Bardzo często, zamiast w zakładach weterynaryjnych, koty są przetrzymywane w domach społecznych opiekunów, którzy czasami są do tego nawet przymuszani (przykłady wskazano w raporcie). W wielu przypadkach opieka pozabiegowa nie jest realizowana wcale, a koty i kotki, zaraz po wybudzeniu z sedacji, wypuszczane są od razu na wolność, niejednokrotnie bez względu na stan czy warunki atmosferyczne. Ponad połowa ankietowanych zakładów weterynaryjnych oświadczyła, że nie zapewnia takich usług w trybie całodobowym. Podobnie jak w przypadku innych obowiązków dotyczących kotów, zadanie to jest zwykle cedowane na społecznych opiekunów kotów którzy, nie widząc innego wyjścia, przejmują na siebie ciężar tej opieki, często pomimo braku kwalifikacji, warunków, środków finansowych, a czasem narażając nawet własne bezpieczeństwo. W wielu przypadkach również organizacje społeczne, na własny koszt, przejmują w tym zakresie obowiązki gmin.
18. Porównując poziom opieki, jaką gminy zapewniają zwierzętom bezdomnym, z tą sprawowaną wobec kotów bytujących na wolności, wyraźnie widać ogromne dysproporcje. Podczas gdy psom i kotom przebywającym w schroniskach zapewnia się schronienie, całoroczne wyżywienie, kastrację, czipowanie, opiekę weterynaryjną oraz profilaktykę zdrowotną – koty wolno żyjące są wielu aspektów tej opieki pozbawione całkowicie, co nie jest zgodne z zasadami humanitarnego traktowania zwierząt, nad którymi sprawuje się opiekę.
19. Prawie 2/3 gmin oświadczyło, że nie umieszcza w miejscu ogólnodostępnym (np. strona internetowa) informacji dla mieszkańców dotyczących możliwości pomocy kotom oraz sposobu zgłaszania przypadków zidentyfikowania kotów bezdomnych czy wymagających objęcia opieką. Brak dostępności takich informacji, zwłaszcza poza godzinami czynności urzędu, utrudnia reagowanie w przypadku znalezienia bezdomnego kota lub konieczności udzielenia pomocy rannemu czy choremu zwierzęciu. Ogranicza również aktywność lokalnej społeczności w zgłaszaniu kotów do kastracji, czy możliwości i chęci sprawowania opieki nad kotami wolno żyjącymi we współpracy z gminą.
20. 42,3% gmin oświadcza, że nie współpracuje ze społecznymi opiekunami wolno żyjących kotów. Jako powody wskazują głównie brak chętnych osób oraz brak potrzeb, brak kotów wolno żyjących. Zakres współpracy, jak wynika z odpowiedzi zarówno gmin, jak i samych społecznych opiekunów, obejmuje zwykle realizowanie pełnej opieki nad kotami w terenie, gminy najczęściej ograniczają się do wydania suchej karmy i pokrycia kosztów kastracji, rzadziej leczenia. Karmienie, odławianie i całą logistykę zapewnia za darmo społeczny opiekun, najczęściej... na wniosek. Wiele samorządów pomoc społecznych opiekunów uważa wręcz za ich obowiązek, na co wskazano liczne przykłady. Rzeczywistość dalece odbiega od prawidłowości, w której to gmina realizuje obowiązki, jeśli nie sama, to zlecając to profesjonalnym podmiotom w ramach powierzenia zadania publicznego, a wolontariusze pełnią tylko rolę wspierającą (takie działanie zadeklarowały bardzo nieliczne gminy). Poziom współpracy gmin ze społecznymi opiekunami ko-

tów ogólnie zatem uznać należy za słaby. Odpowiedzi gmin dotyczące braku chętnych osób do pełnienia funkcji społecznego opiekuna, mogą oznaczać, że opieka nad kotami nie jest w ich przypadku realizowana, a przynajmniej nie na bieżąco. Społeczni opiekunowie wolno żyjących kotów w zdecydowanej większości bardzo negatywnie wypowiadają się na temat współpracy z gminą, a opiekę nad kotami realizują w dużej mierze na własną rękę.

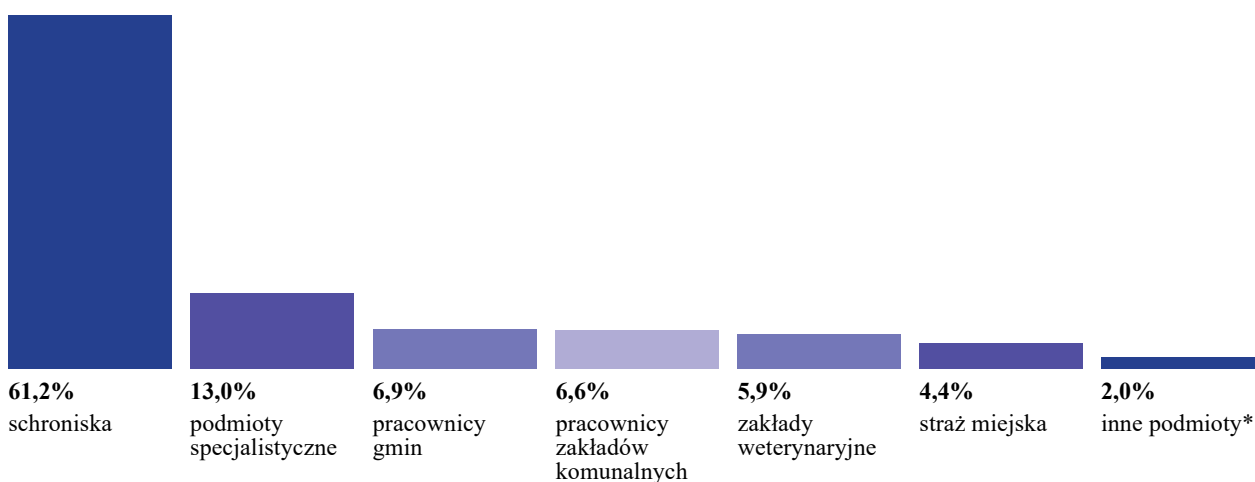
21. 70,4% gmin nie nawiązuje współpracy z organizacjami społecznymi w zakresie opieki nad wolno żyjącymi kotami. Jako powody braku współpracy wskazują najczęściej brak organizacji społecznych działających na ich terenie lub chętnych do współpracy oraz brak kotów wolno żyjących lub brak potrzeby działań. Organizacje społeczne, podobnie jak wielu mieszkańców i społecznych opiekunów kotów, działają we własnym zakresie, nie współpracując z gminami, tylko je wyręczając.
22. Znikomy odsetek gmin prowadzi jakiegokolwiek inne niż ww. działania w ramach opieki nad wolno żyjącymi kotami, np. edukacyjne. Inwencja gmin w zakresie działań dodatkowych na rzecz kotów jest znikoma, zainteresowanie gmin losem kotów bytujących na wolności czy np. podejmowaniem prób szukania im domów jest nikłe i zależy w dużej mierze od wrażliwości i możliwości konkretnego urzędnika zajmującego się w gminie sprawami zwierząt.
23. Wśród trudności, jakie wymieniają gminy w zakresie opieki nad wolno żyjącymi kotami, najczęściej pojawiają się: finansowe, brak chętnych do opieki nad kotami i adopcji, problem opieki nad kociętami czy kotami wymagającymi leczenia, niska świadomość społeczna (porzucenia, niekontrolowane rozmnażanie, niechęć do kotów, itd.), problem z rozróżnianiem poszczególnych kategorii kotów, znaczna skala bezdomności i duża liczba kotów wolno żyjących, nadmierny rozród i przyrost populacji.

II.4. Odławianie bezdomnych zwierząt – art. 11a ust. 2 pkt 3 u.o.z.

II.4.1. Podmiot odławiający zwierzęta

Odławianie bezdomnych zwierząt na zlecenie gmin z ich terenu realizują najczęściej podmioty prowadzące schroniska (61,2% odpowiedzi gmin), rzadziej inne podmioty specjalistyczne, z którymi gminy podpisują umowy na realizację tej usługi (13,0% odpowiedzi). W 6,9% gmin zwierzęta odławiają samodzielnie pracownicy gminy, w 6,6% przypadków – pracownicy zakładów komunalnych, w 5,9% przypadków zajmują się tym zakłady weterynaryjne, a w 4,4% straż miejska. Pozostałe 2,0% to inne odpowiedzi, jak organizacja społeczna, OSP, osoba fizyczna na umowę-zlecenie, mieszkańcy, wolontariusze i społeczni opiekunowie lub też zadanie przekazane do związku gmin. Oprócz powyższych odpowiedzi, ujętych sumarycznie jako 100%, w których wskazano, jaki podmiot/osoba zajmuje się odławianiem zwierząt, 48 gmin wskazało, że w ogóle nie odławiało bezdomnych zwierząt, zaś 22 gminy nie udzieliły odpowiedzi na to pytanie.

Ryc. 23. Realizatorzy odławiania bezdomnych zwierząt w gminach.



*organizacje społeczne, OSP, osoby fizyczne na umowę-zlecenie, mieszkańcy, wolontariusze i społeczni opiekunowie, itd.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z gmin.

Jak wynika z tych danych, około 1/4 gmin w Polsce nie współpracuje z profesjonalnymi podmiotami odławiającymi zwierzęta – prowadzącymi schroniska dla zwierząt lub prowadzącymi działalność gospodarczą w zakresie odławiania zwierząt, zgodnie z przepisami § 4 i 5 rozporządzenia dot. odławiania, które określa zasady odławiania zwierząt bezdomnych, a także art. 7 u.u.c.p.g. Przepis ten wskazuje z kolei na konieczność posiadania przez podmiot odławiający zezwolenia na odławianie zwierząt oraz uchwalenia przez gminę wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia, uwzględniając opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań. Gmina powinna weryfikować podmioty, które chcą brać udział w realizacji tego zadania, w tym przede wszystkim pod kątem posiadania odpowiednich uprawnień w tym zakresie.⁶² Gminne jednostki organizacyjne prowadzące na obszarze własnej gminy odławianie nie mają obowiązku uzyskania zezwolenia, ale muszą spełniać warunki wymagane przy udzielaniu takich zezwoleń.

Brak spełniania wymogów przez podmiot odławiający zwierzęta może powodować brak gwarancji skutecznej realizacji zadania oraz zapewnienia bezpieczeństwa. Zdarza się również problem braku profesjonalnego sprzętu lub jakiegokolwiek przeszkolenia osób odławiających zwierzęta. Nadal w Polsce mamy także do czynienia z przypadkami przemieszczających się, trudnych do odłowienia grup dziedzicznych psów. Doprowadza to do sytuacji skrajnych, jakie prezentują ostatnie doniesienia z województwa łódzkiego, gdzie trzy gminy zwróciły się do Marszałka Województwa o odstrzał grupy psów, których nie są w stanie odłowić od dwóch lat.⁶³

⁶² Rudy M., *op. cit.*, s. 31-41, dostęp LEX

⁶³ <https://radiolodz.pl/dziki-psy-w-3-gminach-w-lodzkiem-urzed-marszalkowski-nie-zgadza-sie-na-ich-odstrzal.470848/>

NIK także w swojej kontroli wykazała, że „bezdome zwierzęta wylapywali nieprzeszkoleni i niewyposażeni w odpowiedni sprzęt pracownicy urzędów lub straży miejskiej, także zamiast zobowiązanego do tego podmiotu prowadzącego schronisko. Zidentyfikowano też sytuację długotrwałego przetrzymywania w kojcach gminnych zwierząt. (...) Podyktowane to było, zgodnie z wyjaśnieniami, brakiem na rynku podmiotów świadczących usługi odławiania bezdomnych zwierząt i odległą lokalizacją schronisk, a także zaletami samodzielnej realizacji ww. zadań przez gminy, tj. szybkością reakcji, znajomością terenu oraz oszczędnościami.”⁶⁴

Gminy rzadko w podejmowanych programach określają, czy „wylapywanie” zwierząt bezdomnych ma charakter stały czy okresowy (!) – zgodnie z przepisem § 2 obowiązującego, uchwalonego w 1998 roku i niezmienianego ani razu od 27 lat rozporządzenia dot. wylapywania zwierząt. Z reguły, sprawniej bądź mniej sprawnie, reagują na konkretne zgłoszenia. Rzadko również organy gminy podają do publicznej wiadomości, z minimum 21-dniowym wyprzedzeniem, informację o rozpoczęciu wylapywania (termin, granice terenu, na którym będzie się odbywało, adres schroniska, do którego zostaną przewiezione wylapane zwierzęta oraz dane podmiotu wylapującego), jak stanowi § 3 rozporządzenia. Tym bardziej uderza przestarzałość jego przepisów, które nie przystają już do rzeczywistości ani współczesnych standardów odławiania zwierząt oraz nie mają nic wspólnego z zapewnieniem należytej opieki odławianym zwierzętom, bezpieczeństwa ludzi czy bezpieczeństwa na drogach.

Raport NIK również potwierdził, że: „We wszystkich programach gminy odniosły się do odławiania bezdomnych zwierząt, jednak nie zawsze uczyniły to prawidłowo bądź rzetelnie. Nieprawidłowości polegały na: – nieokreśleniu charakteru wylapywania zwierząt (stały lub okresowy), co było niezgodne z § 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wylapywania bezdomnych zwierząt, – wskazaniu własnej jednostki, która nie była organizacyjnie przygotowana albo podmiotu, wobec którego nie przeprowadzono weryfikacji, czy spełnia on wymagania konieczne do odławiania zwierząt. (...) W programach wskazywano również podmioty wylapujące bezdome zwierzęta oraz prowadzące schroniska, które nie miały stosownych zezwoleń wójta na działalność tego rodzaju. (...) W większości jst objętych kontrolą (12 gmin) zawierane przez gminy umowy dotyczące wylapywania bezdomnych zwierząt lub zapewnienia im miejsca w schronisku nie spełniały wymogów przepisów prawa lub nienależycie zabezpieczały właściwe wykonanie zadań”.⁶⁵

II.4.2. Koszty odławiania zwierząt

Kwoty, jakie gminy przeznaczyły na realizację tego zadania w 2022 roku, są bardzo zróżnicowane i wynoszą od 50-100 zł do nawet 150 tys. zł. Najczęściej są to kwoty rzędu kilku tysięcy złotych, rzadziej kilkadziesiąt tysięcy złotych. Zależą od wielu czynników – liczby zwierząt, jaki podmiot/osoba odławia zwierzęta, wielkości gminy, itd. Znaczna część gmin nie była w stanie wyodrębnić środków przeznaczanych na samo odławianie zwierząt z uwagi na realizację tego zadania przez schronisko i ujęcie w ogólnej kwocie środków przeznaczanych na zapewnienie opieki zwierzętom bezdomnym w schronisku, bądź też odławianie zwierząt przez służby gminne.⁶⁶

II.4.3. Miejsce tymczasowego przetrzymywania odłowionych zwierząt

Gminy zostały również zapytane o to, czy posiadają miejsce tymczasowego przetrzymywania zwierząt bezdomnych po odłowieniu, a przed ich przewiezieniem do schroniska. 35,4% gmin odpowiedziało na to pytanie twierdząco. Zapytane co to za miejsce, odpowiadały:

- miejsce przy zakładach komunalnych, oczyszczalniach ścieków, bazach gospodarczych i magazynowych, PSZOK-ach, itd. – zdecydowanie najwięcej odpowiedzi,
- kojce gminne przy urzędzie gminy lub innych budynkach gminnych,
- organizacje społeczne,
- gabinety weterynaryjne,

⁶⁴ Raport NIK, *op. cit.*, s. 46

⁶⁵ *Ibidem*, s. 22-23, 36

⁶⁶ W takim przypadku gminy miały wpisywać 0 zł, by nie dublować kwot.

- podmioty odławiające,
- gospodarstwo rolne,
- hotele dla zwierząt,
- w domu u pracownika gminy,
- siedziba straży miejskiej,
- domy tymczasowe, osoby prywatne, mieszkańcy.

Co znamienne, wśród tych odpowiedzi nie daje się nie odczuwać podejścia gmin opartego na ochronie (ludzi) **przed** bezdomnymi zwierzętami, zawartej w przepisach u.u.c.p.g. (art. 7 ust. 1 pkt 3). Obok wywożenia nieczystości ciekłych oraz gospodarki odpadami, które również stanowią przedmiot tej ustawy, zwierzęta stają się czynnikiem, przed którym chroni się człowieka. W tym ujęciu nie stanowią one adresata działań gminy, podmiotu podlegającego ochronie, jak w przepisach u.o.z. Jest nim w tym przypadku człowiek, któremu należy zapewnić czystość, porządek i bezpieczeństwo, w tym ochronę przed zwierzętami, podobnie jak przed negatywnym oddziaływaniem gospodarowania odpadami czy gospodarki ściekowej. W dużej liczbie gmin znajduje to odzwierciedlenie w sposobie postępowania ze zwierzętami – umieszczania ich na terenie PSZOK-ów, oczyszczalni ścieków, zakładów komunalnych lub składów gospodarczych. Czy, nie analizując już jakości zapewnianych im tam warunków, znaczeniowe porównanie ich do odpadów będzie w takim przypadku dużym nadużyciem? Ponadto, zwierzęta umieszczane w takich miejscach nie są objęte nadzorem weterynaryjnym, a ich utrzymywanie tam nie podlega żadnej kontroli zewnętrznej.

Czas przetrzymywania zwierząt przez gminy w miejscach czasowego przetrzymywania jest bardzo różny i wynosi:

- od kilku godzin do kilku dni – czas na przyjazd pracownika schroniska,
- kilka dni do 2-3 tygodni – czas na zgłoszenie się właściciela zwierzęcia, potem trafia ono do schroniska,
- około miesiąca,
- kilka miesięcy lub do czasu adopcji (bez umieszczania zwierzęcia w schronisku),
- nie określono maksymalnego czasu/w zależności od potrzeb, sytuacji.

Wszystkie powyższe wskazania występowały licznie, choć krótsze, kilku- i kilkunastodniowe pobyty stanowiły nieco częstsze odpowiedzi. Świadczy to o bardzo zróżnicowanym czasie przebywania zwierząt w miejscach tymczasowego przetrzymywania organizowanych przez gminy.

Jak wskazują przepisy obowiązującego rozporządzenia dot. wyłapywania zwierząt, umowa z podmiotem wyłapującym zawiera m.in. wskazanie miejsca przetrzymywania wyłapanych zwierząt przed przewiezieniem do schroniska (§ 5), a bezdomne zwierzęta po wyłapaniu powinny zostać niezwłocznie przewiezione do schroniska lub tego właśnie miejsca (§ 6). Pozwala to zatem gminom (podmiotom odławiającym, z którym gminy mają podpisaną umowę) na tymczasowe – i tak naprawdę bez określenia maksymalnego czasu przebywania – umieszczenie zwierzęcia w takim miejscu. Art. 11 ust 3 u.o.z. stanowi natomiast, że zabrania się odławiania zwierząt bezdomnych bez zapewnienia im miejsca w schronisku dla zwierząt, chyba że zwierzę stwarza poważne zagrożenie dla ludzi lub innych zwierząt. Odławianie bezdomnych zwierząt winno odbywać się wyłącznie na podstawie programu. Zgodnie z art. 37 ust. 1 u.o.z. kto ten zakaz narusza, podlega karze aresztu albo grzywny. Zważając oczywiście na fakt, że ustawa jest aktem wyższego rzędu niż rozporządzenie, nie sposób nie dostrzec tu jednak pewnej sprzeczności i swego rodzaju furtki do legalizowania utrzymywania zwierząt przez nieokreślony czas w miejscach, które z założenia mają służyć do tymczasowego przetrzymywania zwierząt, przed ich docelowym przewiezieniem do schroniska. Z danych pozyskanych z gmin wynika bowiem, że sposoby postępowania z odłowionymi zwierzętami są bardzo różne. Ponadto, jak się okazuje, miejsca czasowego przetrzymywania zwierząt są często wykorzystywane nie tylko do chwilowego zabezpieczenia, ale i do ich dłuższego pobytu, czasem nawet do momentu znalezienia nowego domu, z całkowitym pominięciem schroniska. Część gmin zwraca uwagę na potrzebę zalegalizowania takich rozwiązań, jako tańszych i ułatwiających powrót zwierząt do właściciela lub ich bezpośrednią adopcję, a czasem i – z uwagi na przepełnienie schronisk – lepszych, o czym będzie jeszcze mowa w dalszej części raportu, gdzie oddano głos gminom.

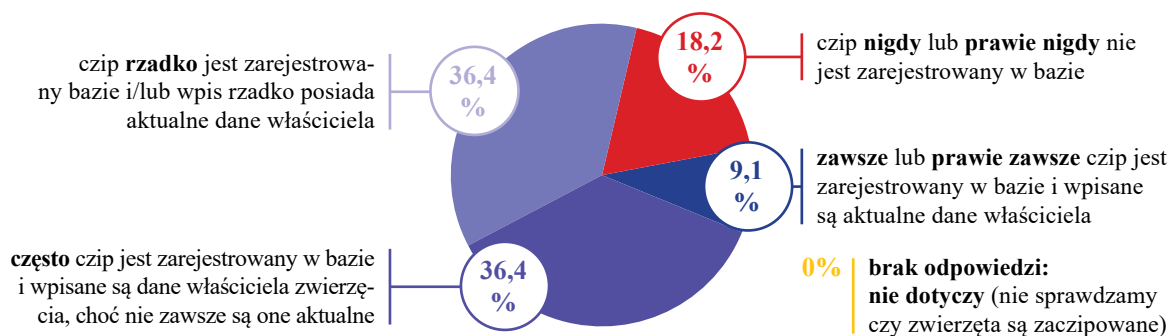
II.4.4. Weryfikacja oznakowania po odłowieniu oraz poszukiwanie dotychczasowych właścicieli zwierząt

Zadano również gminom pytanie, czy w 2022 roku, przed przewiezieniem zwierzęcia do schroniska gmina lub podmiot odławiający sprawdzały czytnikiem czipów, czy zwierzę jest oznakowane. 40,5% gmin oświadczyło, że nie wykonuje nawet tak prostej czynności, która mogłaby być bardzo pomocna w szybkim odnalezieniu właściciela i powrocie zwierzęcia bezpośrednio do domu. Czytnik transponderów to koszt kilkuset złotych, a mógłby pozwolić gminie na uniknięcie kosztów związanych z transportem i umieszczeniem zwierząt w schronisku, zwierzętom – stresu z tym związanego, a właścicielom – czasu i formalności związanych z odbiorem swoich zagubionych zwierząt ze schronisk. Oznakowanie sprawdza od razu jedynie 56,5% gmin, 0,5% nie wie, czy jest sprawdzane (brak danych, brak informacji – prawdopodobnie od podmiotu odławiającego), a 2,5% samorządów nie udzieliło na to pytanie żadnej odpowiedzi. Należy jednak mieć świadomość, że niepodejmowanie tej czynności może mieć swoją przyczynę również w fakcie, że nadal zdecydowana większość psów i kotów w Polsce, zwłaszcza na terenach wiejskich, pozostaje nieoznakowana. Część gmin może zatem nie dostrzegać sensu takich działań z uwagi na brak ich skuteczności.

Podobne pytanie zadano również schroniskom w badaniu ankietowym⁶⁷. 90,9% schronisk zadeklarowało, że weryfikuje za pomocą czytnika czipów czy zwierzę jest oznakowane elektronicznie od razu po przyjęciu zwierzęcia do schroniska lub tak szybko, jak to jest możliwe, a 9,1% oznajmiło, że często nie weryfikuje tego od razu lub robi to później i/lub tylko w określonych przypadkach.

Niestety, tylko 9,1% schronisk potwierdziło, że zawsze lub prawie zawsze czip jest zarejestrowany w bazie i wpisane są aktualne dane właściciela zwierzęcia. Większość schronisk wskazała na częsty brak rejestracji lub nieaktualne dane, natomiast 18,2% schronisk oświadczyło, że czip nigdy lub prawie nigdy nie jest zarejestrowany w bazie! Świadczy to o niskiej skuteczności obecnie funkcjonującego rozwiązania polegającego na dobrowolnej rejestracji zwierzęcia po wszczęciu transpondera oraz braku kontroli nad wprowadzaniem i aktualizacją danych. Szczegółowe odpowiedzi przedstawia poniższy wykres:

Ryc. 24. Częstość rejestracji czipa w bazie według schronisk.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych od ankietowanych schronisk dla zwierząt.

Jak podnosi się w literaturze przedmiotu, „jednym z koniecznych warunków uznania zwierzęcia za bezdomne jest brak możliwości ustalenia jego właściciela lub innej osoby. Oznacza to, że gmina musi podjąć działania mające na celu odnalezienie osoby zajmującej się zwierzęciem. Prawodawca nie wskazał, w jaki sposób te poszukiwania mają się odbywać. Kwestię tę pozostawił radzie gminy, przyznając temu organowi kompetencję do uregulowania odpowiednich procedur w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.”⁶⁸ Zapytano wobec tego gminy również o to, jakie działania podejmują w celu odnalezienia dotychczasowego właściciela odłowionego zwierzęcia. Jak wskazano wyżej, stosunkowo niewiele gmin oświadczyło, że korzysta z najprostszej czynności, jaką jest sprawdzenie, czy odłowione zwierzę jest oznakowane. W swoich odpowiedziach gminy zdecydowanie najczęściej wskazywały, że publikują informacje o odłowionych zwierzętach na swoich stronach internetowych (rzadko na stronach

⁶⁷ Metodykę i szczegółowe informacje dotyczące badania ankietowego opisano w rozdziale I.6.

⁶⁸ Sługocka M., *op. cit.*, dostęp LEX/el. 2020

zakładów komunalnych) oraz profilach urzędów gmin na portalach społecznościowych – takiej odpowiedzi udzieliło 65,7%, tj. prawie 2/3 gmin. Nie jest to jednak odsetek w pełni satysfakcjonujący, ponieważ jest to czynność niewymagająca dużego nakładu pracy i bezkosztowa, a może odznaczać się wysoką skutecznością. Często gminy powierzają zadanie odnalezienia dotychczasowego właściciela schronisku – na podstawie art. 11a ust. 4 u.o.z., nie wykonując już żadnych dodatkowych działań – schronisko wskazało 12,7% gmin. Oprócz publikowania w Internecie, gminy ogłaszają odłowione zwierzęta również na tablicach ogłoszeń w siedzibie urzędu, sołectwach (plakaty), rzadziej w lokalnej prasie (łącznie 8,8% odpowiedzi). Spora część gmin stawia na współpracę z mieszkańcami – wywiady środowiskowe, „pocztę pantoflową” (9,4% odpowiedzi) oraz sołtysami (7,8% odpowiedzi). W mniejszym stopniu wspomagają się również organizacjami społecznymi i wolontariuszami (4,2%). Pozostałe odpowiedzi to współpraca z: lekarzami weterynarii (1,8%), Policją (1,4%), strażą miejską/gminną (1,3%) lub podmiotem odławiającym (0,9%). 1,8% gmin wskazało brak przypadków lub nie dotyczy, 2,4% gmin oświadczyło, że nie podejmuje żadnych działań (w tym kilka stwierdziło, że poszukiwanie jest obowiązkiem samego właściciela, nie gminy), zaś w przypadku 8,0% gmin odnotowano brak odpowiedzi lub odpowiedź niejasną. Są gminy, które z odławianiem zwierząt radzą sobie na przykład w taki sposób. ...: „Czy zwierzę ma właściciela przed zabraniem do schroniska sprawdzają sołtysi wiosek lub gmina podaje informację o blakającym się psie na stronie miasta (...). Czasami sprawdza to miejscowa policja. Czasami sami dzwonią właściciele, że zagubił im się piesek i dajemy im znać, że bląka się i tam trzeba jechać go odebrać.”

II.4.5. Zgłoszenia dotyczące bezdomnych zwierząt

Zdecydowana większość gmin oświadczyła, że nie umieszcza w miejscu ogólnodostępnym (np. strona internetowa) informacji dla mieszkańców o sposobie postępowania w przypadku znalezienia bezdomnego zwierzęcia wraz z podaniem numeru kontaktowego. Gminy najczęściej ograniczają się do opublikowania programu w BIP oraz udzielania informacji telefonicznie, mailowo lub osobiście w godzinach pracy urzędu. Niektóre wskazały, że nie widzą takiej potrzeby, gdyż, ich zdaniem, mieszkańcy są wystarczająco poinformowani o sposobach postępowania w takich przypadkach. Część gmin jednak, w odpowiedzi na to pytanie wskazała, że na swoich stronach internetowych, w odrębnych zakładkach w BIP lub dedykowanych profilach czy grupach w mediach społecznościowych, publikuje takie informacje, wraz z podaniem kontaktowych numerów telefonów. Nieliczne gminy oświadczyły, że informacje takie znajdują się na stronach internetowych schronisk dla bezdomnych zwierząt lub że informują mieszkańców o sposobach postępowania doraźnie – poprzez portale społecznościowe, tablice ogłoszeń w urzędach i sołectwach, sołtysów, lokalną prasę czy podczas spotkań, zebrań, gminnych wydarzeń i działań edukacyjnych. Informacji udzielają również organizacje społeczne zajmujące się zwierzętami na terenie gminy.

Zgłoszenia dotyczące bezdomnych zwierząt z reguły przyjmowane są przez urzędy gmin w godzinach ich czynności pod numerami telefonu ogólnodostępnymi na stronach internetowych, niewiele gmin wskazało, że posiada do tego celu numer całodobowy. Według deklaracji gmin, po godzinach pracy urzędu, zgłoszenia przyjmują straże miejskie/gminne (jeśli istnieją w gminie), Policja, schroniska, gabinety weterynaryjne posiadające umowy na opiekę całodobową lub centra zarządzania kryzysowego, które następnie powiadamiają osoby/podmioty odpowiedzialne za wyłapanie zwierzęcia w danej gminie. Rzadko jednak odławianie bezdomnych zwierząt odbywa się całodobowo, jeśli nie zostanie stwierdzone bezpośrednie zagrożenie lub wypadek, co stanowi spory problem z uwagi na mobilność zwierząt czy też możliwość występowania niekorzystnych warunków atmosferycznych zagrażających ich zdrowiu, a czasem nawet życiu (zwłaszcza, gdy mamy do czynienia ze szczeniętami, kociętami czy zwierzętami chorymi podczas mrozów, upałów czy intensywnych opadów). Doświadczenia mieszkańców czy społeczników pokazują, że w niektórych gminach istnieje problem z obsługą zgłoszeń dotyczących bezdomnych zwierząt poza godzinami czynności urzędu, a mieszkańcy nie zawsze mają możliwość zabezpieczyć zwierzę np. przez weekend czy w święta. W konsekwencji szukają pomocy gdzie indziej – w organizacjach społecznych, najbliższych schroniskach, służbach, często będąc odsyłanymi od jednego podmiotu do innego.

Różnorodność przedstawionych pokrótce pisemnych odpowiedzi udzielonych przez gminy nie pozwala na wyliczenie dokładnych statystyk. Pokazuje jednak, że nie ma w gminach jednolitych procedur w zakresie zgłaszania napotkania bezdomnych zwierząt. Potencjalny zgłaszający, będąc w gminie np. przejazdem, gdy znajdzie

bezdome zwierzę, zwłaszcza po godzinach pracy urzędu gminy, może nie wiedzieć, z jakim podmiotem powinien się kontaktować. Dlatego umieszczanie procedury obsługi takich zgłoszeń w widocznym miejscu na stronie internetowej gminy uznać należy za działanie zasadne w celu ich usprawnienia. Optymalnym byłoby również możliwe ujednolicenie takich procedur na poziomie krajowym oraz koordynacja działań na poziomie wojewódzkim lub przynajmniej powiatowym.

II.4.6. Odławianie bezdomnych zwierząt – trudności wskazywane przez gminy

Gminom zadano również pytanie dodatkowe o trudności, jakie napotykają podczas realizacji zadania polegającego na odławianiu bezdomnych zwierząt. Odpowiedzi udzieliło 415 gmin⁶⁹, spośród których 49,6% odpowiedziało, że nie ma trudności z realizacją tego obowiązku. W pozostałych 50,4% odpowiedzi gminy najczęściej wskazywały na następujące problemy:

- wysoki koszt realizacji zadania, ograniczone środki finansowe przeznaczone na ten cel wobec zwiększającej się liczby zgłoszeń i rosnącej skali bezdomności zwierząt,
- wiele zgłoszeń dotyczy zwierząt mających właścicieli, niebędących *de facto* zwierzętami bezdomnymi, niedopilnowanych, wałęsających się, niezabezpieczonych na posesji; gmina ponosi koszty ich odłowu oraz umieszczenia w schronisku i nie ma możliwości ich odzyskania, obciążenia nimi właściciela; bezpodstawność takich zgłoszeń,
- zwierzęta nie są zaczipowane lub czipy nie są zarejestrowane (+ brak jednolitej bazy czipów), nie zawierają danych właściciela, a co za tym idzie – występują trudności w odnalezieniu właściciela bądź zakwalifikowaniu zwierzęcia jako bezdomnego,
- trudności w odłowieniu zwierząt na otwartym terenie, zwłaszcza lękliwych, agresywnych; mobilność zwierząt powodująca trudności w zlokalizowaniu przemieszczającego się zwierzęcia po zgłoszeniu,
- brak podmiotów chętnych do odławiania zwierząt lub osób uprawnionych, przeszkolonych i radzących sobie z odławianiem zwierząt, zwłaszcza lękliwych, agresywnych,
- właściciele nie przyznają się do swoich zwierząt, nie zgłaszają się po nie,
- porzucanie zwierząt, podrzucanie z innych gmin, przez turystów, w okresie wakacyjnym, itd.

Ponadto, mniej licznie, pojawiały się odpowiedzi dotyczące:

- braku miejsca czasowego przetrzymywania zwierząt przed ich przyjęciem do schroniska, ograniczeń i niejasnych przepisów dotyczących tworzenia takich miejsc,
- braków kadrowych,
- braku chętnych podmiotów/osób do świadczenia usług całonocowo, długiego czasu oczekiwania na podjęcie zgłoszenia, na odłowienie zwierzęcia, trudności z obsługą zgłoszeń poza godzinami pracy urzędu, czasem konieczność pracy pracownika urzędu gminy po godzinach,
- dużej liczby kotów wolno żyjących, trudności w ustaleniu statusu kotów – czy są wolno żyjące, bezdomne, czy też posiadają właściciela i są wychodzące,
- niedostatecznych regulacji w przepisach kwestii dotyczących: zwrotu kosztów odłowu zwierząt właścicielskich, klasyfikowania zwierząt jako bezdomnych, zakazu wypuszczania zwierząt bez nadzoru i nakazu ich zabezpieczenia na terenie posesji, porzucania zwierząt, itd.
- braku osób chętnych do adopcji zwierząt,
- braku schronisk chętnych do przyjęcia zwierząt, zwłaszcza położonych blisko gminy, przepełnienia schronisk,
- braku straży gminnej, braku pomocy ze strony Policji, która powinna zajmować się przypadkami porzucenia zwierzęcia przez jego właściciela,
- nadużywania procedury odławiania, nieuzasadnionych zgłoszeń, np. dotyczących znanych zwierząt sąsiadów, itp.,
- niskiej świadomości społecznej.

⁶⁹ W analizie odpowiedzi na wszystkie pytania dodatkowe, nieobjęte wnioskiem w trybie u.d.i.p., w tym pytania o trudności z realizacją poszczególnych zadań, pominięto takie, z których nie wynika żadna merytoryczna treść, np. brak danych, nie dotyczy, tak, nie, -, 0, x, itd.

Odpowiedź jednej z gmin (cyt.): „Większość „bezdomych” zwierząt okazuje się, że mają swoich właścicieli. Częstym zjawiskiem jest, że psy w gospodarstwach rolnych wałęsają się bez opieki właścicieli. Brak możliwości ustalenia właściciela zwierząt, co zatem idzie brak możliwości pociągnięcia właściciela do odpowiedzialności. Brak przepisów, które jednoznacznie określały procedurę rozpoznania czy zwierzę jest bezdomne. Brak przepisów nakazujących zabezpieczenia nieruchomości, po której porusza się zwierząt przed samoistnym opuszczeniem zwierząt z posesji. Poczucie bezkarności właścicieli zwierząt. Martwe przepisy prawa w zakresie porzucenia zwierząt. W praktyce można „wyrzucić” zwierzę na bruk bez żadnych konsekwencji prawnych.”

Niestety, tego typu obawy gmin potwierdzają doktryna oraz orzecznictwo, np.:

„Brak jest przepisów, które upoważniałyby radę gminy do obciążania właścicieli zwierząt jakimikolwiek kosztami wynikającymi z uchwalonego programu, w tym kosztami odławiania zwierząt. W ocenie sądów administracyjnych uchwała, która nakładałaby na osoby utrzymujące zwierzęta takie koszty, naruszałaby nie tylko art. 11a ust. 5 u.o.z., ale także art. 94 Konstytucji RP oraz zasadę praworządności wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP i byłaby sprzeczna z dyspozycją art. 40 ust. 1 u.s.g.”⁷⁰

„zasadne są zarzuty skargi o wadliwość zapisów zamieszczonych w § 12 ust 3 uchwały o obowiązku zwrotu kosztów poniesionych przez gminę w przypadku ustalenia właściciela zwierzęcia. Jak mowa wyżej, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jest aktem prawa miejscowego - źródłem prawa. Kwestię zakresu unormowań w tym akcie nie mogą mieć charakteru dowolnego, ale muszą wynikać z uprawnień nadanych prawodawcy lokalnemu przez ustawodawcę. Ustawodawca nie wyposażył prawodawcy lokalnego w kompetencje do regulacji w tym zakresie, regulacji mającej charakter restrykcyjny i finansowy w stosunku do osób (niekoniecznie mieszkańców gminy) właścicieli zwierząt zagubionych. Przeciwnie w przepisie art. 11a ust 5 ustawa wyraźnie stanowi, iż koszty realizacji programu ponosi gmina. Prawodawca lokalny nie ma legalnych możliwości przerzucania tych kosztów na inne podmioty – także właścicieli zwierząt zagubionych. Zapis ten jest zatem zapisem nielegalnym.” (Wyrok WSA w Krakowie z 22 grudnia 2017 r., sygn. akt II SA/Kr 1394/17)

„podnieść należy, że w świetle definicji zawartej w art. 4 pkt 16 tej ustawy, zwierzęta bezdomne to zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały. Zatem zwierzę gospodarskie, które z powodu ucieczki, zabłąkania się lub porzucenia, nie pozostaje pod pieczęcią właściciela, a następnie zostaje odłowione, jest zwierzęciem bezdomnym do chwili, kiedy nie zostanie ustalony jego właściciel (z reguły będzie to chwila zgłoszenia się tego właściciela po odbiór zwierzęcia) bądź do momentu, kiedy nie znajdzie ono nowego właściciela. W każdym razie w świetle art. 4 pkt 16 ustawy o ochronie zwierząt dla uznania zwierzęcia za bezdomne, w konsekwencji zastosowania regulacji zawartych w Programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, nie ma znaczenia okoliczność, czy po odłowieniu takiego zwierzęcia zostanie ustalony jego właściciel, czy też nie. Za zwierzę bezdomne ustawodawca uznaje także takie zwierzę, które ma właściciela, ale z powodu zabłąkania lub ucieczki zwierzęcia nie jest możliwe ustalenie jego właściciela w chwili odławiania zwierzęcia. Zatem za niezrozumiałą uznać należy argumentację organu dotyczącą braku możliwości uznania za bezdomne zwierząt gospodarskich, które zostały odłowione, a następnie ustalono ich właścicieli. Ponadto Program nie może zawierać regulacji prawnych będących podstawą do wywodzenia ewentualnych roszczeń odszkodowawczych Gminy wobec właścicieli odłowionych zwierząt. Brak jest upoważnienia ustawowego dla rady gminy do stanowienia takich przepisów w uchwale wydawanej na podstawie art. 11a ust. 1 i 2 ustawy o ochronie zwierząt.” (Wyrok WSA w Kielcach z 7 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 357/20)

„zaskarżona uchwała Rady Miejskiej w (...) w zakresie dotyczącym nałożenia na właścicieli zwierząt obowiązku uregulowania poniesionych przez Gminę kosztów wylapywania, transportu oraz przetrzymywania zwierzęcia, w sposób istotny narusza art. 11a ust. 2 i 5 ustawy o ochronie zwierząt. Brak jest bowiem przepisu upoważniającego radę gminy (miasta) do obciążenia właściciela zwierzęcia jakimikolwiek kosztami wynikającymi z uchwalonego Programu, w tym kosztami odłowienia bezdomnych zwierząt. Jak stanowi wprost art. 11 ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt, koszty realizacji programu ponosi gmina. Tak podjęta uchwała narusza także zasadę z art. 94 Konstytucji RP oraz zasadę

⁷⁰ Kruk E. (red.), *op. cit.*, komentarz do art. 11a u.o.z. – punkt 11, dostęp LEX

praworządności wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP. (...) W świetle definicji zawartej w art. 4 pkt 16 ustawy o ochronie zwierząt, blakające się, a następnie odłowione zwierzę (czyli złapane i następnie umieszczone w schronisku), jest zwierzęciem bezdomnym do chwili, kiedy nie zostanie ustalony jego właściciel (z reguły będzie to chwila zgłoszenia się tego właściciela do schroniska po odbiór zwierzęcia) bądź do momentu, kiedy nie znajdzie ono nowego właściciela.” (Wyrok WSA w Kielcach z 21 września 2017 r., sygn. akt II SA/Ke 484/17)⁷¹

II.4.7. Odławianie bezdomnych zwierząt – podsumowanie

Podsumowując, najważniejszymi problemami w kwestii realizacji przez gminy zadania polegającego na odławianiu bezdomnych zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 3 u.o.z.), są:

1. 25,8% gmin nie współpracuje z profesjonalnymi podmiotami odławiającymi zwierzęta, co powoduje brak gwarancji skutecznej realizacji zadania oraz zapewnienia bezpieczeństwa. Z drugiej strony gminy skarżą się na brak podmiotów chętnych do zawierania umów w tym zakresie.
2. W związku z rosnącą skalą bezdomności zwierząt, brakiem obowiązku elektronicznego znakowania oraz niewielką odpowiedzialnością właścicieli, na odławianie zwierząt i umieszczanie ich w schroniskach, polskie gminy wydają corocznie znaczne sumy pieniędzy. Brakuje jasnych przepisów pozwalających na zwrot gminie środków od właścicieli niedopilnowanych zwierząt za ich odłowienie i przekazanie do schroniska, co potwierdzają niekorzystne dla gmin wyroki sądów. Gminy ponoszą skutki braku odpowiedzialności właścicieli zwierząt.
3. W wielu gminach istnieją znaczne trudności w przyjmowaniu i realizowaniu zgłoszeń poza godzinami czynności urzędów gmin – w dni wolne od pracy czy w godzinach popołudniowych. Jest to bardzo problematyczne z uwagi na mobilność zwierząt czy też możliwość występowania niekorzystnych warunków atmosferycznych zagrażających ich zdrowiu i życiu, jak również możliwość powodowania zagrożenia dla ludzi, np. w ruchu drogowym.
4. Brakuje jednolitej procedury zgłaszania znalezienia bezdomnych zwierząt, panuje chaos informacyjny, a zgłaszający, nie wiedząc, gdzie należy szukać informacji o sposobach obsługi zgłoszeń w danej gminie, są często odsyłani od jednego podmiotu do innego, co wydłuża czas reakcji.
5. Brak określenia maksymalnego czasu przebywania zwierząt w miejscach czasowego przetrzymywania przed ich przewiezieniem do schroniska powoduje, że miejsca te są często wykorzystywane nie tylko do chwilowego zabezpieczenia zwierząt, ale i do ich dłuższego pobytu, czasem nawet do momentu znalezienia nowego domu, z całkowitym pominięciem schroniska. Wiele takich miejsc zlokalizowanych jest na terenie PSZOK-ów, oczyszczalni ścieków, baz gospodarczych, gdzie zwierzęta przebywają obok odpadów czy nieczystości ciekłych, bez nadzoru weterynaryjnego i jakiegokolwiek zewnętrznej kontroli. Same gminy niekiedy domagają się zalegalizowania takich rozwiązań, jako tańszych, a czasami lepszych alternatyw dla przepełnionych schronisk. Posiadanie miejsc tymczasowego przetrzymywania zwierząt przed ich przewiezieniem do schroniska zadeklarowało 35,4% gmin, wskazując bardzo różny, często długotrwały okres przebywania w nich zwierząt.
6. 40,5% gmin oświadczyło, że nie weryfikuje elektronicznego oznakowania zwierzęcia po jego odłowieniu, przed przewiezieniem do schroniska. Choć powinno wydawać się to oczywistą czynnością, ma jednak swoje źródło w braku powszechnego obowiązku czipowania, powodującym, że zdecydowana większość

⁷¹ Por. też: Sługocka M., *op. cit.*, dostęp LEX/el. 2020

psów i kotów w Polsce pozostaje nieoznakowana, a spośród zwierząt oznakowanych, wiele pozostaje niezarejestrowanych z aktualnymi danymi właściciela. Sprawę dodatkowo komplikuje brak jednej, centralnej bazy zwierząt oznakowanych.

7. Problem ogromnej skali bezdomności kotów i znacznych trudności w odróżnianiu kotów bezdomnych od wolno żyjących oraz posiadających właściciela i wychodzących, potęgowany przez zdecydowanie mniejszą popularność elektronicznego znakowania kotów w porównaniu do psów. Powoduje to masowe pozostawianie kotów bezdomnych w środowisku, bez należytej im ustawowo opieki w schronisku (jak wskazano w poprzednich częściach raportu – 44,6% polskich gmin oświadczyło, że w ogóle nie zapewnia miejsca w schronisku bezdomnym kotom).
8. Przestarzałe rozporządzenie dot. wylapywania zwierząt, nieprzystające do aktualnych standardów odławiania oraz sytuacji zwierząt bezdomnych.
9. Tylko 65,7% gmin publikuje informacje o odłowionych zwierzętach na swoich stronach internetowych lub profilach w mediach społecznościowych w celu odnalezienia dotychczasowego właściciela, choć jest to czynność niewymagająca dużego nakładu pracy i bezkosztowa, a może być skuteczna; 12,7% samorządów poszukiwanie dotychczasowego właściciela zwierząt powierza wyłącznie schronisku.

II.5. Obligatoryjna sterylizacja albo kastracja zwierząt w schroniskach dla zwierząt – art. 11a ust. 2 pkt 4 u.o.z.

II.5.1. Istota kastracji/sterylizacji

Kastracja⁷² lub sterylizacja zwierząt przyjmowanych do schronisk jest obligatoryjna, stanowi zadanie własne gmin i zapis o niej winien znaleźć się w uchwalanych przez nie programach. Zgodnie z brzmieniem art. 11a ust. 4 u.o.z. jest jednym z zadań, które mogą być powierzone podmiotom prowadzącym schroniska dla zwierząt. W rzeczywistości to one właśnie, poprzez zatrudnionych lub współpracujących z nimi lekarzy weterynarii, odpowiadają za wykonywanie tych zabiegów. Warto nadmienić, że istnieją orzeczenia sądów, które stanowią, że zabiegi powinny być wykonywane wyłącznie w schronisku: „*W § 4 Programu Rada Gminy postanowiła, że zabiegi sterylizacji i kastracji zwierząt bezdomnych Gmina będzie realizować na zasadach ustalonych z konkretnie wskazanym z nazwiska i imienia lekarzem weterynarii i zabiegi te będą wykonywane wyłącznie przez tego lekarza. Jednakże, zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy obligatoryjnej sterylizacji i kastracji bezdomnych zwierząt dokonać można wyłącznie w schroniskach dla zwierząt, a nie w gabinetach weterynaryjnych. Przepis § 4 Programu ww. brzmieniu nie realizuje zatem wymogów ustawowych, o których stanowi art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy, a tym samym jest sprzeczny z zakresem delegacji ustawowej.*” (por. wyrok WSA w Opolu z 31 lipca 2014 r., sygn. akt II SA/Op 325/14). W praktyce jednak nie każde schronisko dla zwierząt dysponuje własnym lekarzem weterynarii i odpowiednim zapleczem. Jak wspomniano w podrozdziale II.2.1., tylko 18,2% ankietowanych schronisk wskazało, że ma do dyspozycji przynajmniej jednego własnego lekarza weterynarii pracującego w wymiarze czasu odpowiadającym pełnemu etatowi. Najwięcej, bo 59,1% placówek oświadczyło, że ma do dyspozycji lekarza weterynarii pracującego w wymiarze niepełnego etatu lub dyżurującego – na zlecenie/wezwanie. 13,6% odpowiedziało, że lekarz weterynarii zapewnia opiekę weterynaryjną dla schroniska doraźnie, zaś 9% stanowiły inne odpowiedzi (np. jeden lekarz weterynarii przyjeżdżający do schroniska regularnie w celu świadczenia podstawowej opieki, a w pozostałych przypadkach zwierzęta zawożone są do lecznic/klinik, z którymi współpracuje schronisko).

Rola gminy w realizacji tego zadania najczęściej ogranicza się do odłowienia lub zgłoszenia potrzeby odłowienia bezdomnego zwierzęcia i przekazania go do schroniska. O możliwości wykonania zabiegu decydować powinien każdorazowo lekarz weterynarii w oparciu o wiedzę medyczną. Zdarza się bowiem, że przeciwwskazaniem może być wiek lub stan zdrowia. W przypadku zwierząt zbyt młodych lub trafiających do nowych domów w stanie zdrowia niepozwalającym na wykonanie kastracji lub sterylizacji, schronisko, zawierając umowę adopcyjną, może (i powinno – jako warunek adopcji) obligować adoptującego do przeprowadzenia zabiegu we własnym zakresie, we właściwym momencie, uregulować kwestię kosztów, a następnie zweryfikować wywiązanie się z uzgodnionego warunku.

Kastracja lub sterylizacja zwierząt w schroniskach stanowi jeden z kluczowych elementów profilaktyki bezdomności. Ma służyć zmniejszaniu liczby zwierząt, przede wszystkim psów i kotów, oraz zapobiegać ich dalszemu rozmnażaniu i pogłębianiu zjawiska bezdomności, ponieważ spośród adoptowanych psów i kotów część także potencjalnie może stać się i stać się bezdomnymi. Powyższe potwierdza stanowisko Najwyższej Izby Kontroli zawarte w jej najnowszym raporcie⁷³: „*Schroniska, poza zapewnieniem opieki nad bezdomnymi zwierzętami, pełnią również istotną rolę w zakresie ograniczania tego zjawiska. Opiera się ona na obligatoryjnej sterylizacji/kastracji zwierząt przebywających w schroniskach, ich obowiązkowym znakowaniu, skutecznej adopcji, a także edukacji dotyczącej odpowiedzialnego posiadania zwierząt domowych. (...) Obowiązkowa kastracja zwierząt w schroniskach ma zapobiegać zjawisku określanemu jako „bezdomność rodzi bezdomność”, a także ograniczaniu kosztów związanych z utrzymaniem populacji tych zwierząt.*” Podobnie raport Głównego Lekarza Weterynarii z wizytacji schronisk dla zwierząt w roku 2022 podkreśla, iż „*pozbawienie bezdomnych zwierząt zdolności rozrodczych jest jedną z najskuteczniejszych metod kontroli populacji i walki z bezdomnością zwierząt. Mając na uwadze powyższe, konieczne jest podejmowanie zdecydowanych działań w zakresie kastracji zwierząt przebywających w schroni-*

⁷² W terminologii medycznej terminem kastracja określa się chirurgiczne usunięcie narządów rozrodczych zarówno u samców, jak i samic, a w praktyce w zdecydowanej większości przypadków mamy do czynienia z kastracją zwierząt obu płci

⁷³ Omówienie wyników kontroli pn. *Zapobieganie bezdomności zwierząt domowych* (P/24/093), <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/bezdomnosc-zwierzat.html>

*skach dla zwierząt, zgodnie z art. 11a ustawy o ochronie zwierząt oraz propagowanie wykonywania tych zabiegów u zwierząt przez ich właścicieli”.*⁷⁴

Koszty kastracji i sterylizacji, podobnie jak pozostałe koszty programu, zgodnie z art. 11a ust. 5 u.o.z., ponosi gmina. Na szczególne podkreślenie zasługuje zatem to, jak ważne jest ograniczanie liczby zwierząt, które potencjalnie mogą stać się bezdomnymi i generować dla samorządów kolejne koszty związane z opieką nad nimi. Jest to możliwe przede wszystkim poprzez trwałe pozbawienie psów i kotów możliwości rozmnażania się. W tym wypadku działania prewencyjne mają wyjątkowe znaczenie, wydawałoby się więc, że omawiane zadanie powinno być realizowane przez gminy szczególnie pieczołowicie.

II.5.2. Umowa pomiędzy gminą a schroniskiem

W badaniu zapytano gminy, czy w umowie zawartej ze schroniskiem, obowiązującej w 2022 roku, widniał zapis o obowiązkowej kastracji/sterylizacji przyjmowanych przez nie zwierząt. 80,5% gmin odpowiedziało twierdząco. Umowy 17,4% gmin nie zawierają zaś takiego zapisu, a 2,1% gmin nie udzieliło odpowiedzi na to pytanie lub odpowiedź była na tyle niejasna, że nie można jej było zinterpretować. Według gmin powodem braku zapisu o obowiązkowej kastracji w umowie były m.in. brak takiego obowiązku – wynika on bezpośrednio z przepisów, brak umowy ze schroniskiem, prowadzenie schroniska przez gminę lub związek międzygminny lub to, że „zwierzęta do schroniska trafiają już po wykonaniu tych zabiegów”.

II.5.3. Termin kastracji lub sterylizacji zwierząt przyjmowanych do schroniska

Gminy zostały również zapytane o to, czy w umowie ze schroniskiem określony został termin, w którym realizuje ono zabiegi kastracji/sterylizacji przyjmowanych zwierząt. Tylko 34,8% gmin odpowiedziało na to pytanie twierdząco. W przypadku 62,2% gmin umowa ze schroniskiem nie zawiera takiego zapisu, zaś 3,0% gmin nie udzieliło odpowiedzi lub była ona niejasna, nie ma umowy ze schroniskiem lub oświadczyło jedynie, że prowadzi własne schronisko. Badanie prowadzone było jednak na podstawie danych z 2022 roku, kiedy obowiązywało jeszcze poprzednie Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju wsi w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt. Aktualne rozporządzenie schroniskowe, obowiązujące od stycznia 2023 roku, reguluje już termin obowiązkowej kastracji zwierząt w schroniskach. Zgodnie z § 7 ust. 4 tego rozporządzenia „w schronisku zapewnia się przeprowadzenie kastracji dojrzałych płciowo: 1) psów i samic kotów po upływie kwarantanny, a przed upływem 8 miesięcy liczonych od dnia ich przyjęcia do schroniska; 2) kocurów przed ich wydaniem ze schroniska.”

II.5.4. Faktyczna realizacja zadania przez schroniska oraz nadzór organów

Tylko 35,2% gmin odpowiedziało pozytywnie na pytanie, czy w ostatnich latach w jakikolwiek sposób kontrolowały, czy wszystkie przekazane przez nie do schroniska zwierzęta (oprócz tych, u których istnieją określone przez lekarza weterynarii przeciwwskazania) faktycznie zostały poddane obowiązkowej kastracji/sterylizacji przed wydaniem do adopcji bądź czy zobowiązywano do tego adoptujących (wraz z weryfikacją tego zobowiązania). 60,0% gmin oświadczyło, że nie prowadziło takiej weryfikacji/kontroli, zaś 4,8% gmin nie udzieliło odpowiedzi na to pytanie bądź odpowiedź była niejasna.

Gminy, które weryfikują realizację tego obowiązku, wskazały, że robią to poprzez:

- kontrole przeprowadzane na miejscu, w schronisku,
- dostęp do dokumentacji, kart weterynaryjnych/ewidencyjnych zwierząt, rejestru zwierząt,
- cyklicznie przekazywane przez schronisko raporty, sprawozdania, faktury za zabiegi, kopie umów adopcyjnych, itd.,

⁷⁴ Raport GLW, *op. cit.*, s. 8

- informacje uzyskiwane drogą telefoniczną (!),
- przeglądanie zdjęć i informacji na stronach internetowych i w mediach społecznościowych schronisk,
- pozyskiwanie zaświadczeń od adoptujących niewykastrowane zwierzęta, np.: *„Schronisko dla zwierząt w (...) jest integralną częścią Gminy (...) i w zgodzie z obowiązującymi przepisami prawa nie może wydać zwierzęcia do adopcji bez kastracji/sterylizacji lub pisemnego oświadczenia o samodzielnym wykonaniu tych zabiegów. W przypadku osób, które samodzielnie mają wykonać zabieg kastracji/sterylizacji Schronisko pozyskuje zaświadczenia o wykonaniu tych zabiegów.”*

Część spośród tych gmin oświadczyła, że wykonanie zabiegów kontroluje wybiórczo, wrywkowo lub doraźnie. W jednym przypadku, w wyniku przeprowadzonej kontroli, doszło do odebrania zwierząt i przekazania ich do innego schroniska.

Gminy, które nie udzieliły odpowiedzi na pytanie o nadzór nad wykonaniem powierzonego zadania, lub które odpowiedziały negatywnie, podawały najczęściej następujące powody:

- brak przekazanych zwierząt do schroniska,
- brak umowy ze schroniskiem: *„nigdy nie oddaliśmy żadnego zwierzęcia do schroniska - brak możliwości zawarcia umowy ze schroniskiem” (!), „w 2022 roku - brak umowy”, „nie ma umowy ze schroniskiem”, „Gmina nie podpisała umowy ze schroniskiem bezpośrednio, lecz z podmiotem zajmującym się wylapywaniem zwierząt”, „Gmina nie ma podpisanej umowy ze schroniskiem”,*
- brak takiego obowiązku, podstaw prawnych: *„zadanie nieobligatoryjne”, „nie ma takiego obowiązku prawnego”, „Mając na uwadze, że gminy działają na podstawie i w granicach obowiązującego prawa, gmina nie ma podstaw do sprawdzenia faktu przeprowadzenia zabiegów polegających na sterylizacji czy kastracji”,*
- brak kompetencji, wskazywanie PLW jako organu właściwego: *„Jest to obowiązek ustawowy schroniska, a schronisko jest pod nadzorem powiatowego lekarza weterynarii”, „Obowiązek kastracji w schroniskach wynika z przepisów prawa, a podmiotem kontrolnym w tym zakresie jest Powiatowa Inspekcja Weterynaryjna”,*
- bazowanie na dobrej reputacji, zaufaniu i dotychczasowych pozytywnych doświadczeniach, np.: *„Nie było takiej potrzeby, działamy na zasadzie wzajemnego zaufania do lekarzy weterynarii prowadzących schronisko”, „pozytywna opinia Powiatowego Lekarza Wet i wolontariuszy”, „wynika to z umowy i nie zachodzą żadne przesłanki żeby mieć jakąkolwiek wątpliwość”, „Gmina ma zaufanie do prowadzących schronisko”,*
- znaczna odległość schroniska, np.: *„Z uwagi na odległość od schroniska brak takowej kontroli w sposób rzetelny. Jedynie zapisy umowy określają takowy obowiązek”,*
- braki kadrowe, np. *„nie - brak zatrudnienia osób, które zajmowałyby się tylko sprawami bezdomnych zwierząt. Gminy nie stać na zatrudnienie osoby, która zajmowałaby się tylko tymi sprawami.”, „osoba zajmująca się w/w tematem jest obciążona innymi równie ważnymi obowiązkami”, „w związku z brakami kadrowymi oraz niskim budżetem gmina nie weryfikowała czy zwierzęta przekazane do schroniska były poddane kastracji/sterylizacji”, „Dotychczas współpracowaliśmy ze schroniskiem położonym w znacznej odległości, obecnie jest to mniejsza odległość, lecz ze względu na braki kadrowe nie jesteśmy w stanie dokonać kontroli”,*
- brak wiedzy merytorycznej, narzędzi i możliwości przeprowadzania takiej kontroli, np.: *„gmina nie jest w stanie określić czy dane zwierzę było poddane zabiegowi”, „gmina nie ma narzędzi do faktycznej kontroli czy takie zabiegi się odbyły”, „w jaki sposób?”, „nie posiadamy specjalistycznego wykształcenia, żeby sprawdzić. Trzeba zrobić usg, żeby potwierdzić wykonanie zabiegu.”, „brak wiedzy fachowej, warunków do przeprowadzania badań zwierząt przez pracowników gminy”,*
- określa to wyłącznie regulamin schroniska, umowa ze schroniskiem bądź umowa z adoptującym: *„obowiązek ten wynika z umowy ze schroniskiem i jest oczywisty”, „obowiązek ten zgodnie z regulaminem schroniska należy do schroniska”, „z uwagi na sprecyzowane zapisy zawarte w umowie w tym zakresie, nie podejmowano działań kontrolnych”, „w umowie adopcyjnej istnieje zapis o obligatoryjnym zabiegu kastracji/sterylizacji”,*
- gmina decyzję i odpowiedzialność pozostawia schronisku, np.: *„gmina decyzję o kastracji lub sterylizacji pozostawia do podjęcia przez schronisko jako instytucji szczególnie dbającej o dobro zwierząt i powołanej*

do ich ochrony”, „z chwilą przekazania zwierzęcia schronisku staje się ono jego własnością”, „schronisko przejmuje odpowiedzialność za powierzone zwierzę”, „schronisko ma własne reguły postępowania z przekazanymi zwierzętami pod opiekę”, „schronisko z chwilą przejścia psa przejmuje wszelkie obowiązki związane z utrzymaniem i opieką nad odebranych psem”

- przekazywanie do schroniska zwierząt wcześniej już poddanych zabiegowi: „Zabieg kastracji/ sterylizacji wykonywany przed przekazaniem do schroniska”, „w poprzednich latach zwierzęta umieszczane w schronisku były już po przeprowadzonych zabiegach sterylizacji/kastracji”, „Ponieważ zwierzęta trafiają już po tych zabiegach”, „W naszej przychodni wykonywana jest pełna profilaktyka, w tym sterylizacja i kastracja, a w razie konieczności leczenie. Psy, które nie znalazły domu podczas pobytu w przychodni jadą do schroniska zdrowe i wysterylizowane/wykastrowane.”,
- kontrole, w przypadkach, gdy zobowiązani są do tego nowi właściciele, są prowadzone przez inne podmioty, jak np. straż miejska/gminna czy organizacje społeczne,
- potwierdzenie gabinetu weterynaryjnego, który wykonywał zabieg.

Jako negatywne przykłady należy wskazać gminy, z deklaracji których wynika, że nie traktują kastracji/sterylizacji jako obowiązkowej, np.: „zwierzęta przeznaczone do adopcji nie są poddawane obowiązkowej sterylizacji ze względu na fakt iż potencjalni nowi właściciele nie chcą zwierzęcia wysterylizowanego lub wykastrowanego”, „zabieg sterylizacji/kastracji przeprowadzany jest na życzenie nowego właściciela na koszt gminy”, „takie zobowiązania podpisuje schronisko w przypadku gdy rodzina adoptująca zastrzega chęć przyjęcia pieska nie operowanego. Taka osoba będąca mieszkańcem Gminy w każdej chwili może przyjść do urzędu i otrzymać skierowanie na sterylizację kastrację.” Jedna z gmin oświadczyła: „brak sterylizacji i kastracji w schronisku, ale jest przeprowadzana po dwóch tygodniach od dnia odłowienia psa jeśli się nie znajdzie właściciel zwierzęcia na koszt gminy przez lekarza weterynarii”.

W badaniu ankietowym⁷⁵ zadano także schroniskom pytanie, czy wszystkie zwierzęta przez nie przyjmowane są kastrowane przed adopcją lub wydaniem dotychczasowemu właścicielowi. 81,8% schronisk wybrało odpowiedź: „tak, wszystkie, z wyłączeniem tych, u których przeciwwskazaniem jest stan zdrowia lub wiek”, zaś 18,2% – „zdecydowana większość tak, jednak bardzo rzadko zdarza się, że schronisko wydaje do adopcji lub z powrotem do właściciela zwierzęta niewykastrowane”. Jako powody wydawania do adopcji/właścicielowi niewykastrowanych zwierząt schroniska wskazywały:

- wolę właściciela/adoptującego,
- brak czasu lub przeprowadzenie adopcji szybciej niż wykonanie zabiegu,
- brak lekarza weterynarii,
- koszty.

Zapytano zatem schroniska, czy w przypadku wydania zwierzęcia niewykastrowanego, u którego stan zdrowia pozwala na docelowe wykonanie zabiegu (np. po osiągnięciu odpowiedniego wieku przez szczenię), schronisko przyjmuje deklarację wykonania zabiegu i kontroluje, czy został wykonany, 45,5% schronisk odpowiedziało, że zawsze przyjmuje deklaracje i weryfikuje wykonanie zabiegu, 40,9% przyjmuje deklaracje, jednak nie zawsze kontroluje wykonanie, 9,1% nie przyjmuje deklaracji i nie weryfikuje, czy właściciel wykastrował zwierzę.

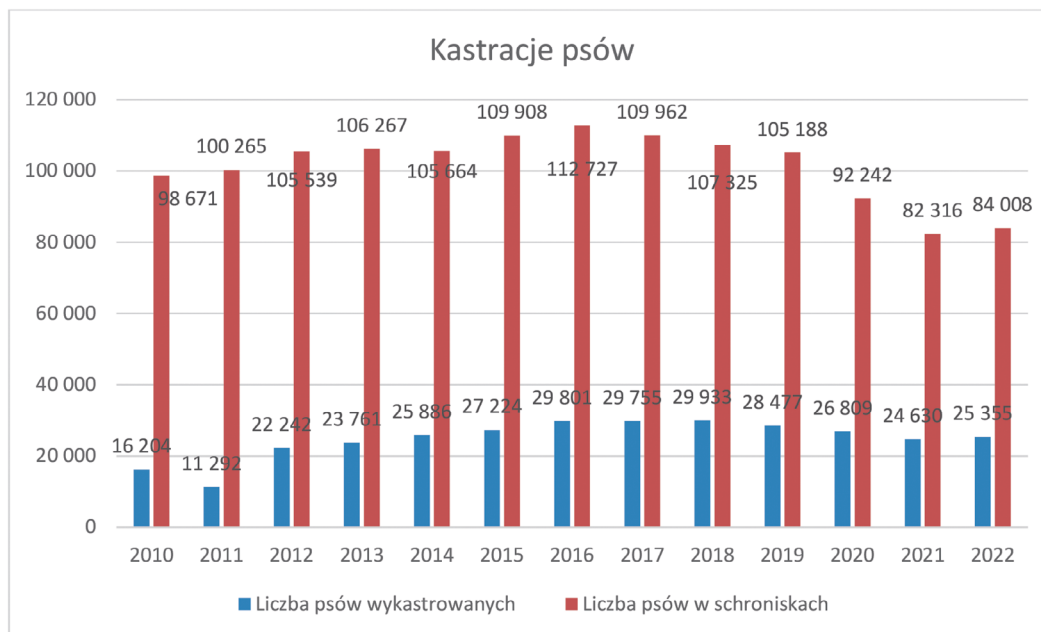
Powyższe deklaracje gmin, a także schronisk, przynajmniej tych, które zdecydowały się wziąć udział w badaniu wypełniając ankietę, wskazują na to, że zwierzęta w schroniskach powszechnie są kastrowane i zdecydowana większość poddawana jest zabiegowi przed adopcją. Nie pokrywa się to niestety w pełni z danymi z dostępnych raportów. Z danych z najnowszego raportu NIK wynika bowiem, że w 2023 r. w placówkach objętych kontrolą ubezpiecznienie przeprowadzono jedynie u połowy przyjętych tam zwierząt (49,7% psów i 46,3% kotów), w porównaniu do 2019 r. nastąpił wzrost – w przypadku psów o 4,2 a w przypadku kotów o 9,2 punktów procentowych. W czterech placówkach, spośród 14 kontrolowanych schronisk, stwierdzono przypadki braku poddawania zwierząt obowiązkowej kastracji lub sterylizacji bądź nieegzekwowania zobowiązania do realizacji tych zabiegów po wydaniu zwierzęcia do adopcji. Nieprawidłowości tłumaczono wzrostem kosztów opieki weterynaryjnej, zadłużeniem u lekarza wykonującego zabiegi, a także brakiem wypracowanej procedury kontroli wykonania zabiegów w gminie⁷⁶. Zgodnie natomiast z przywołanym wyżej raportem Głównego Lekarza Weterynarii, wykastrowanych jest tylko nieco ponad 30% zwierząt przebywających w schroniskach! Różnice w danych opublikowanych w tych raportach

⁷⁵ Metodykę i szczegółowe informacje dotyczące badania ankietowego opisano w rozdziale I.6.

⁷⁶ Raport NIK, *op. cit.*, s. 15, 62-63

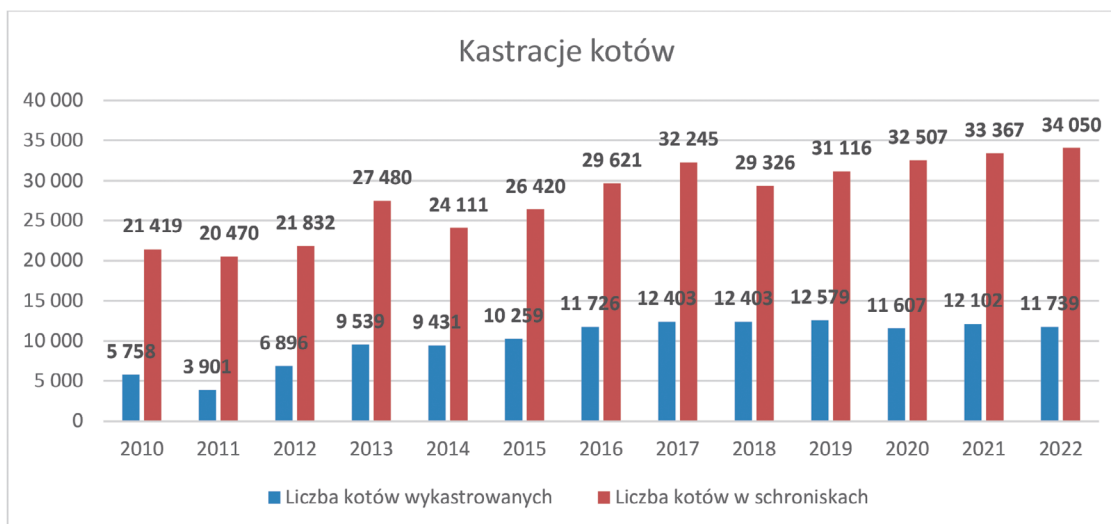
mogą wynikać z wielkości próby przyjętej do statystyk (226 schronisk objętych raportem GLW, a tylko 14 skontrolowanych przez NIK). Ponadto, by móc porównać dokładniej te dane z uzyskanymi w toku prac nad niniejszym raportem, należałoby przeanalizować inne zmienne, przede wszystkim odnieść je do czasu pobytu zwierząt w schronisku przed adopcją.

Ryc. 25. Porównanie liczby psów wykastrowanych z ogólną liczbą psów przebywających w schroniskach – dane za lata 2010-2022.



Źródło: raport Głównego Lekarza Weterynarii z wizytacji schronisk dla zwierząt w roku 2022.⁷⁷

Ryc. 26. Porównanie liczby kotów wykastrowanych z ogólną liczbą kotów przebywających w schroniskach – dane za lata 2010-2022.



Źródło: raport Głównego Lekarza Weterynarii z wizytacji schronisk dla zwierząt w roku 2022.⁷⁸

II.5.5. Finansowanie zadania

Rzeczywisty koszt kastracji/sterylizacji zwierząt oddawanych przez gminy do schronisk jest trudny do oszacowania. Wynika to z problemu z wyodrębnieniem środków na te zabiegi z ogólnej kwoty przeznaczanej na opiekę nad zwierzętami bezdomnymi w schroniskach (pomimo orzeczanego przez sądy administracyjne obowiązku przyporządkowywania poszczególnym zadaniom odrębnych kwot – patrz rozdział I.3. i podrozdział II.12.4.). Z tego powodu niewiele, bo tylko nieco ponad 10% gmin wskazało faktycznie wydatkowane kwoty. Najczęściej oscylowały one wokół kilku tysięcy złotych, rzadziej kilkuset złotych lub kilkunastu tysięcy złotych. Kwoty kilkudziesięcioty-

⁷⁷ Raport GLW, *op. cit.*, s. 7

⁷⁸ *Ibidem*, s. 8

siężne i wyższe występowały w odpowiedziach bardzo rzadko. Jedna z gmin wskazała, że „Zwierzęta przekazane do podmiotu prowadzącego schronisko dla zwierząt (...) przekazywane są nieodpłatnie, w związku z czym również obligatoryjne zabiegi kastracji odbywały się nieodpłatnie.”

II.5.6. Sterylizacja/kastracja zwierząt w schroniskach – trudności wskazywane przez gminy

Gminom zadano również pytanie dodatkowe o trudności, jakie napotykają podczas realizacji zadania polegającego na sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt. Odpowiedzi udzieliło 312 gmin⁷⁹, spośród których 73,7% odpowiedziało, że nie ma trudności z realizacją tego obowiązku. Brak trudności wynika zapewne z powierzania wykonania tego zadania schroniskom. W pozostałych 26,3% odpowiedzi gminy najczęściej wskazywały na następujące problemy:

- finansowe – był to zdecydowanie najczęściej występujący rodzaj trudności, zgłoszony przez około 2/3 (67,1%) gmin wskazujących jakiegokolwiek uwagi; gminy skarżą się na ograniczony budżet i wysoki koszt wykonywania zabiegów,
- problemy ze schroniskami dla zwierząt (11,0%) – brak schronisk chętnych do podpisywania umów lub brak schronisk w okolicy. Zmusza to gminy do wyboru schronisk bardzo odległych, co utrudnia współpracę i kontrolę realizacji zadania, lub do korzystania z miejsc tymczasowego przetrzymywania zwierząt. Ponadto, schroniska są przepełnione. Jedna z gmin zgłosiła trudności w komunikacji ze schroniskiem.
- trudności kadrowe (11,0%) – brak możliwości zatrudnienia lub oddelegowania pracowników do kontroli realizacji zadania, z uwagi na obciążenie innymi, licznymi obowiązkami. Jedna z gmin wskazała również na „brak wytycznych do kontroli, brak możliwości organizacyjnych”,
- zwiększenie liczby bezdomnych zwierząt trafiających do schronisk, rosnąca skala bezdomności – na taki problem zwraca uwagę 6,1% odpowiadających gmin,
- brak obowiązku czipowania zwierząt, trudności z identyfikacją właściciela po odłowieniu, brak jednej bazy zwierząt oznakowanych, odbieranie zwierzęcia ze schroniska przez właściciela przed wykonaniem kastracji – na ten rodzaj trudności wskazało 4,9% gmin,
- brak świadomości społecznej w kwestii kastracji, niechęć do wykonywania zabiegów („nowi właściciele psów nie chcą, aby ich pupil był wykastrowany lub wysterylizowany”), bezmyślność ludzka – łącznie 3,7% odpowiedzi.

Ponadto, pojedynczo, pojawiły się odpowiedzi dotyczące: braku gabinetu weterynaryjnego na terenie gminy, braku ustawowego obowiązku kastracji zwierząt przez ich właścicieli, uniemożliwienia kastracji przez stan zdrowia, trudności w odławianiu oraz pandemii COVID-19.

II.5.7. Sterylizacja/kastracja zwierząt w schroniskach – podsumowanie

Podsumowując, najważniejszymi problemami w kwestii realizacji przez gminy zadania polegającego na sterylizacji albo kastracji zwierząt w schroniskach dla zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 4 u.o.z.) są:

1. Pomimo deklaracji zdecydowanej większości gmin i schronisk, że wszystkie zwierzęta (z wyjątkiem tych, u których przeciwwskazaniem jest stan zdrowia lub wiek) poddawane są w schroniskach kastracji lub sterylizacji (wraz z zapisem tego obowiązku w 80,5% umów gmin ze schroniskami), dane z raportów NIK i GLW wskazują, że odsetek ten jest zdecydowanie niższy. Według NIK wynosi on 49,7% w przypadku psów oraz 46,3% w przypadku kotów. Zgodnie z raportem GLW wykastrowanych jest jedynie nieco ponad 30% zwierząt przebywających w schroniskach! Brakuje organu, który skutecznie egzekwowałby ten obowiązek lub precyzyjnie zdiagnozował przyczyny takiego stanu rzeczy.

⁷⁹ W analizie odpowiedzi na wszystkie pytania dodatkowe, nieobjęte wnioskiem w trybie u.d.i.p., w tym pytania o trudności z realizacją poszczególnych zadań, pominięto takie, z których nie wynika żadna merytoryczna treść, np. brak danych, nie dotyczy, tak, nie, -, 0, x, itd.

2. Brak odpowiedzialności właścicieli zwierząt za kontrolę płodności swoich podopiecznych i jakichkolwiek obowiązków w tym zakresie oraz niska świadomość społeczna sprawiają, że do schronisk trafiają w dużej mierze zwierzęta niewykastrowane, co generuje dodatkowe koszty dla gmin. Gminy, oprócz ograniczonych budżetów, skarżą się również na braki kadrowe.
3. Tylko 35,2% gmin odpowiedziało pozytywnie na pytanie, czy w ostatnich latach w jakikolwiek sposób kontrolowały, czy wszystkie przekazane przez nie do schroniska zwierzęta faktycznie zostały poddane obowiązkowej kastracji/sterylizacji przed wydaniem do adopcji bądź czy zobowiązywano do tego adoptujących (wraz z weryfikacją tego zobowiązania). Przepisy prawa nie do końca precyzują, kto jest podmiotem odpowiedzialnym za nadzór nad realizacją obowiązku kastracji przez schronisko. Niektóre gminy kontrolują to samodzielnie, inne twierdzą, że to obowiązek ustawowy schroniska, którego nie muszą (nie mają podstaw) nadzorować, jeszcze inne – że leży to w kompetencjach powiatowych lekarzy weterynarii.

II.6. Poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt – art. 11a ust. 2 pkt 5 u.o.z.

II.6.1. Realizacja zadania przez gminy i schroniska

Poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 5 u.o.z., stanowi zadanie gmin i obligatoryjny element programów. Orzecznictwo sądowe wskazuje na konieczność, wynikającą z art. 11a ust. 5 u.o.z., wskazania wysokości środków finansowych zabezpieczanych przez gminy na realizację poszczególnych zadań, w tym na poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, np.: *„Program powinien rozdzielać środki finansowe na poszczególne usługi i materiały objęte programem, tak aby wiadomo było, czy i jakie środki finansowe przewidziano odpowiednio na umieszczenie bezdomnych zwierząt w schronisku, wszczepienie czipów, opiekę nad wolno żyjącymi kotami, odławianie bezdomnych zwierząt, sterylizację i kastrację zwierząt, poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, usypianie ślepych miotów, utrzymanie bezdomnych zwierząt gospodarskich przez gospodarstwo rolne, zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem bezdomnych zwierząt.”* (wyrok WSA w Olsztynie z 16 września 2021 r., sygn. akt II SA/OI 683/21).

Zadanie to jest jednym z kilku, które, zgodnie z art. 11a ust. 4 u.o.z., gminy mogą powierzać podmiotom prowadzącym schroniska dla zwierząt. Rozwiązanie to ma charakter funkcjonalny z uwagi na to, że zwierzęta znajdują się pod bezpośrednią opieką schroniska i to właśnie ono ma najlepsze warunki do poznania konkretnego zwierzęcia oraz dobrania mu odpowiedniego opiekuna w toku procedury adopcyjnej. W praktyce to właśnie głównie schroniska oraz współpracujące z nimi organizacje społeczne oraz wolontariusze i aktywni na tym polu mieszkańcy zajmują się promocją adopcji zwierząt.

Powierzenie omawianego zadania schronisku nie powinno jednak oznaczać całkowitego braku aktywności gminy w tym zakresie, tym bardziej że odpowiedzialność za zapewnienie efektywności jego realizacji, zgodnie z przepisami, spoczywa na gminie. Jest to ważne zwłaszcza jeżeli podmiot prowadzący schronisko, któremu powierzono wykonanie zadania, nie wywiązuje się należycie z tego obowiązku. Tymczasem zaangażowanie samych gmin w realizację tego zadania jest z reguły małe. Częstą praktykę stanowi ograniczenie się gminy do przekazania zwierzęcia schronisku. Niewiele gmin aktywnie współdziała w zakresie poszukiwania właścicieli dla zwierząt bezdomnych odłowionych z ich terenu.

Czynności gminy (działającej samodzielnie bądź poprzez np. podmiot odławiający) w pierwszej kolejności powinny być nakierowane na odnalezienie dotychczasowego właściciela zwierzęcia – poprzez jak najszybsze sprawdzenie, czy zwierzę jest oznakowane, oraz opublikowanie informacji o jego znalezieniu zawierającej zdjęcie, które pozwoli na jego rozpoznanie. Zwierzę przewiezione do schroniska podlega kwarantannie, a następnie pozostałym obowiązkowym zabiegom, jak szczepienia ochronne, kastracja, elektroniczne znakowanie oraz – w razie takiej konieczności – leczenie. Wówczas wdraża się również procedurę adopcyjną – poszukiwanie nowych właścicieli dla zwierząt, gdzie kluczową rolę odgrywa skuteczne dotarcie z ogłoszeniem adopcyjnym do jak najszerszego grona osób.

W przeprowadzonym na potrzeby niniejszego raportu badaniu gminy zostały zapytane o to, jakie konkretne działania (z wyjątkiem realizowanych przez schronisko) podjęły samodzielnie w 2022 roku w celu poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt. W odpowiedziach najczęściej wymieniały umieszczanie ogłoszeń adopcyjnych w mediach społecznościowych lub w dedykowanej tej tematyce zakładce gminnej strony internetowej, rzadziej w BIP czy portalach ogłoszeniowych. Z siły internetowych zasięgów korzysta prawie 44% gmin. Do pozostałych aktywności, które podejmowały samorządy, należały:

- ogłoszenia na tablicach ogłoszeń w urzędzie gminy i sołectwach lub w inny zwyczajowo przyjęty sposób, np. w lokalnej prasie, poprzez dystrybucję plakatów, ulotek (13,7% odpowiedzi),
- wspieranie działań organizacji społecznych i angażowanie wolontariatu (4,9%),
- samodzielne poszukiwanie nowych opiekunów, adopcje (4,3%).

Ponadto, mniej licznie gminy wskazywały na:

- wywiady środowiskowe, rozpowszechnianie informacji poprzez mieszkańców, sołtysów, zebrania wiejskie, itd.

- działania edukacyjne, kampanie i akcje adopcyjne, również podczas wydarzeń gminnych,
- współpracę z zakładami weterynaryjnymi, strażą miejską/gminną, podmiotem odławiającym,
- różnego rodzaju dofinansowania w przypadku adopcji (wyprawka, kastracja, szczepienia i profilaktyka przeciw Pasożytnicza, leczenie, karma, itp.),
- czynności takie jak zakup czytnika czipów czy wysyłanie powiadomień sms-em do wszystkich mieszkańców.

Pojawiły się również gminy, które jako działania mające na celu poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt wskazały czynności z obowiązkowego zakresu zadań, jak: „*odłowienie, zakup karmy, sterylizacja/kastracja przed odbiorem*”. 1% gmin wskazało na brak przypadków zwierząt bezdomnych, a co za tym idzie, brak konieczności podejmowania czynności. 14,1% gmin oświadczyło, że nie wykonywało żadnych dodatkowych działań w celu poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt, a 12,8% gmin nie udzieliło odpowiedzi na to pytanie.

Dominująca rola Internetu w poszukiwaniu właścicieli dla bezdomnych zwierząt jest w pełni zrozumiała z uwagi na powszechną dostępność i zasięg oraz minimalne koszty zamieszczania i promowania treści online. Wiele w tym przypadku zależy jednak od jakości i formy zamieszczanych informacji. Przez pojęcie „promocji adopcji w Internecie” niektóre gminy rozumieją zamieszczenie na stronie internetowej urzędu kontaktu do schroniska, a czasem są to rzeczywiście szeroko zakrojone kampanie edukacyjno-promocyjne, prowadzone zarówno na stronie urzędu, mediach społecznościowych jak i stronie schroniska. Skupienie na działaniach w przestrzeni internetowej eliminuje jednak lub istotnie ogranicza aktywności oparte na bezpośrednim kontakcie. Wśród nich nadal ważną rolę odgrywa współpraca z organizacjami, wolontariuszami czy zakładami weterynaryjnymi, edukacja w placówkach oświatowych czy inicjatywy proadopcyjne realizowane przy okazji wszelkich wydarzeń gminnych i spotkań z mieszkańcami. Działania takie zostały niestety wskazane tylko przez niewielki odsetek gmin. Ukazuje to potrzebę wprowadzenia regulacji zwiększającej rolę gmin w procesie poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt ponad aktualną możliwość powierzenia tego zadania wyłącznie schronisku. Aktualnie bowiem można wątpić w skuteczność działań adopcyjnych podejmowanych przez same gminy. Oczywiście, zdarzają się przypadki, kiedy samorządy wypracowują dobrą strategię działań mających na celu promocję adopcji z lokalnego schroniska i odnoszą w tym sukcesy. Oprócz regulowania obowiązków, skuteczne w zainspirowaniu gmin do podejmowania większej aktywności na tym polu mogłyby okazać się np. szkolenia czy wskazywanie i nagłaśnianie pozytywnych przykładów lub wypracowanie dobrych praktyk w tym zakresie.

Ryc. 27. Przykłady kampanii promujących adopcję zwierząt, prowadzonych przez urzędy miast i gmin:

Źródło: Kampania adopcyjna miasta Suwałki⁸⁰

Dnia 10 lutego 2022 roku Rada Gminy w Radwanicach podjęła Uchwałę Nr XXXVI/254/22 w sprawie przyjęcia „Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Radwanice w 2022 roku”.

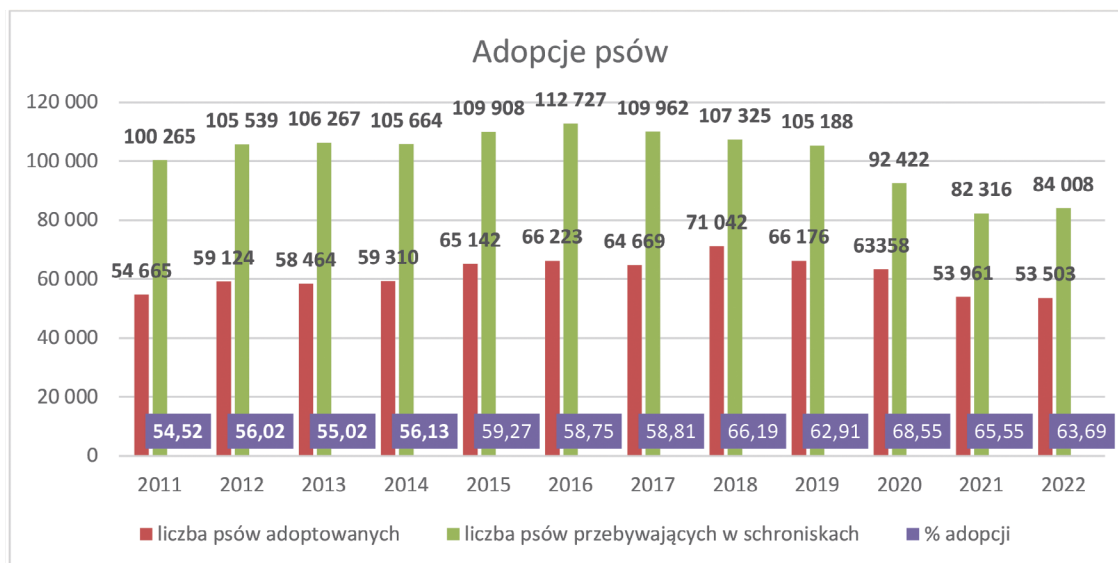
W ramach realizacji celów programu Wójt Gminy Radwanice prowadzi kampanię adopcyjną pod hasłem „Przytul mnie”. Zanim psy na stałe trafią do Schroniska mogą zostać oddane do adopcji z dotacją w wysokości 1.000 zł.

W przypadku adopcji jednego psa wykastrowanego z terenu naszej gminy, nowy właściciel otrzyma rekompensatę części kosztów utrzymania psa w wysokości do 1.000 zł (np. na zakup karmy,

Źródło: Kampania adopcyjna gminy Radwanice⁸¹

Pomimo deklarowanego przez gminy zaangażowania i sukcesów w adopcji zwierząt, według informacji zawartych w raporcie Głównego Lekarza Weterynarii z wizytacji schronisk dla zwierząt w roku 2022, „*dane dotyczące liczby zwierząt przebywających w schroniskach pokazują, że liczba ta pozostaje na wysokim poziomie.*” Wskazuje on ponadto, że „*na przestrzeni ostatnich lat corocznie do adopcji oddawanych jest około 60% zwierząt przebywających w schroniskach. Należy wyjaśnić, iż podając liczbę adoptowanych zwierząt, uwzględnia się zarówno zwierzęta, które zostały odebrane ze schronisk przez swoich dotychczasowych właścicieli, jak również zwierzęta adoptowane przez nowych opiekunów.*” Choć Główny Lekarz Weterynarii pozytywnie ocenia uzyskane wskaźniki adopcji, po analizie tych danych, zobrazowanych na poniższych wykresach, obejmujących całe dziesięciolecie, nasuwa się jednak smutny wniosek, że około 40% zwierząt spędza w schronisku całe swoje życie od momentu odłowienia i w tym schronisku umiera.⁸²

Ryc. 28. Liczba psów adoptowanych w stosunku do przebywających w schroniskach w latach 2011-2022.

Źródło: raport Głównego Lekarza Weterynarii z wizytacji schronisk dla zwierząt w roku 2022.⁸³

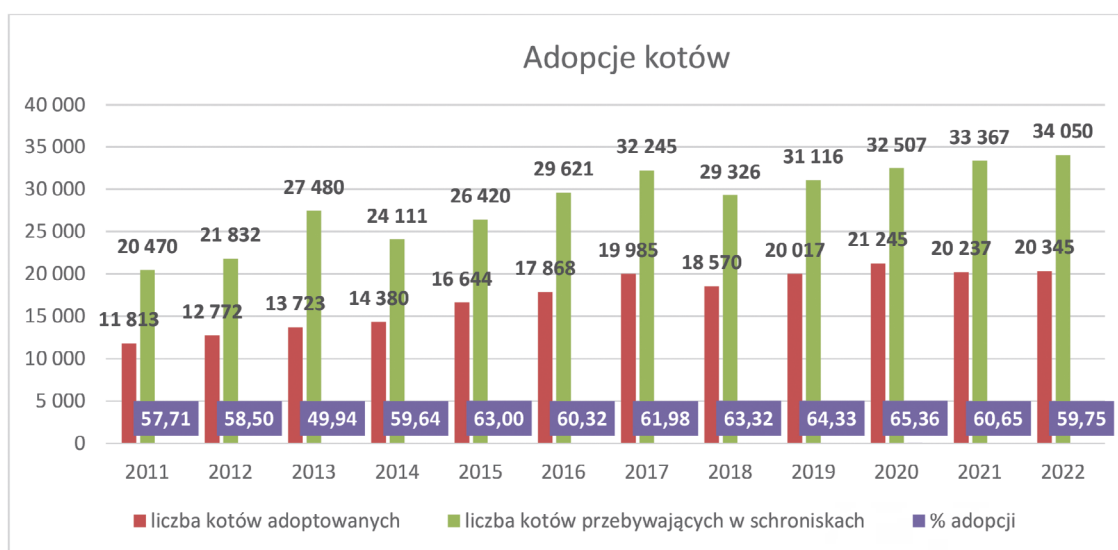
⁸⁰ <https://kuriersuwalski.pl/suwalki/wiadomosci/215006-w-suwalkach-ruszy-kampania-promujaca-adopcje-bezdomnych-zwierzat>

⁸¹ <https://www.radwanice.pl/Aktualnosci/Wydarzenia/Kampania-Przytul-Mnie-n215>

⁸² Raport GLW, *op. cit.*, s. 2

⁸³ *Ibidem*, s. 2

Ryc. 29. Liczba kotów adoptowanych w stosunku do przebywających w schroniskach w latach 2011-2022.



Źródło: raport Głównego Lekarza Weterynarii z wizytacji schronisk dla zwierząt w roku 2022.⁸⁴

Dane z raportu NIK brzmią jednak jeszcze mniej optymistycznie. „Kontrola przeprowadzona przez NIK pokazała, że w objętych badaniem placówkach właścicielom lub do adopcji przekazano 49% przebywających tam psów i ok. 50% kotów. NIK zwraca uwagę na to, że więcej zwierząt przekazywały schroniska organizowane przez same gminy. Należy również zaznaczyć, że rzetelność danych dotyczących adopcji jest uzależniona od prawidłowo prowadzonej ewidencji. Problem także w tym, że niektóre schroniska nazywały adopcją przeniesienie zwierząt do innych placówek.”⁸⁵ Ponadto, w jednej z kontrolowanych gmin „nie prowadzono określonych programów działań zmierzających do znalezienia nowego właściciela bezdomnych zwierząt, przebywających w schronisku. Dopiero w toku kontroli NIK, na stronie internetowej urzędu pojawiły się zdjęcia psów do adopcji.”⁸⁶

II.6.2. Finansowanie zadania

Odpowiadając na pytanie o to, jakie środki w 2022 roku gmina przeznaczyła na poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, tylko 9,4% gmin wskazało jakąkolwiek kwotę. 59,6%, wpisując 0 zł, oświadczyło, że realizuje zadanie bezkosztowo, zaś 31,0% gmin nie udzieliło żadnej odpowiedzi. U nieco ponad połowy (51,7%) gmin wskazujących kwoty, wysokość środków nie przekraczała 1 tys. zł. Kwoty powyżej 1 tys. do 10 tys. zł wskazało 36,6% tych gmin, a w przypadku 11,6% gmin środki wydawkowane na działania adopcyjne przekroczyły w 2022 roku 10 tys. zł. Z jednej strony świadczy to o możliwości działania bez ponoszenia kosztów (co jest zrozumiałe w związku ze wskazaną aktywnością głównie za pośrednictwem Internetu), z drugiej zaś – może wskazywać na niedostateczne zaangażowanie samorządów, które ograniczają się do przekazywania zwierząt schronisku. Wskazane przez gminy środki wydawane są głównie na:

- pokrycie kosztów związanych z opieką nad zwierzęciem po adopcji (np. kastracja, oznakowanie, czy wyprawka obejmująca np. karmę, akcesoria lub zwrot kosztów opieki weterynaryjnej), oferowane nowym właścicielom,
- akcje adopcyjne, w tym np. plakaty, ulotki, banery, itd.
- dofinansowanie działalności organizacji społecznych obejmujących działania adopcyjne, np. w formie dotacji,
- wymieniono tu również działania, które gmina powierza schronisku w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi (szczepienia, kastracja).

⁸⁴ Ibidem, s. 3

⁸⁵ Omówienie wyników kontroli pn. Zapobieganie bezdomności zwierząt domowych (P/24/093), <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/bezdomnosc-zwierzat.html>

⁸⁶ Raport NIK, op. cit., s. 47

II.6.3. Kontrola skuteczności działań

Odpowiedzi udzielone przez gminy na pytanie dotyczące monitorowania skuteczności działań w zakresie poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt wykazały, że większość z nich (ponad 50%) nie posiada wiedzy, czy podejmowane inicjatywy rzeczywiście przekładają się na skuteczne adopcje zwierząt ze schronisk. Wiele gmin albo w ogóle nie udzieliło odpowiedzi, albo przyznało, że nie prowadzi żadnej kontroli efektywności działań promujących adopcje. Jedynie 30% gmin próbowało weryfikować skuteczność tych działań, analizując liczbę adopcji na podstawie okresowych raportów schronisk, przeprowadzanych kontroli czy kontaktu z podmiotami współpracującymi, takimi jak gabinety weterynaryjne, organizacje społeczne czy przedsiębiorcy zajmujący się odławianiem zwierząt. W niektórych przypadkach gminy zawierały w umowach ze schroniskami obowiązek osiągnięcia określonego wskaźnika adopcji. Sporadycznie brano pod uwagę również czas pobytu zwierzęcia w schronisku – od momentu wyłapania do adopcji. Część gmin monitorowała ogłoszenia adopcyjne publikowane przez schroniska i organizacje partnerskie, sprawdzając ich aktualność oraz reakcje użytkowników na zamieszczane treści. Mimo że obowiązek ogłaszania zwierząt do adopcji często wynikał z umów zawieranych z podmiotami współpracującymi, jedynie 5% gmin kontrolowało, czy jest on faktycznie realizowany. Również 5% gmin deklarowało swoje bezpośrednie zaangażowanie w proces adopcyjny, co pozwalało im na bieżąco monitorować liczbę adopcji oraz pozyskiwać informacje o źródłach, z których potencjalni właściciele dowiadawali się o zwierzętach. Gminy te często kontaktowały się z osobą zainteresowaną adopcją przed jej finalizacją, umowy adopcyjne były podpisywane przez pracownika urzędu, a w niektórych przypadkach podejmowano się weryfikacji warunków w nowym domu. Zdarzało się, że po adopcji utrzymywano kontakt z właścicielami w celu monitorowania zdrowia i samopoczucia zwierzęcia. Niektóre gminy wprowadzały dodatkowe formy wsparcia dla adoptujących, np. refundację rocznych kosztów utrzymania psa, pokrycie kosztów kastracji w przypadku, gdy zwierzę nie zostało wykastrowane przed adopcją, czy organizację transportu do nowego domu. Działania własne gmin obejmowały również kontakt z mieszkańcami, kontrole warunków w schroniskach, delegowanie urzędników do realizacji zadań związanych z opieką nad bezdomnymi zwierzętami, a także prowadzenie kampanii edukacyjnych i informacyjnych oraz publikowanie ogłoszeń adopcyjnych w Internecie.

II.6.4. Poszukiwanie właścicieli dla zwierząt – trudności wskazywane przez gminy

Gminom zadano również pytanie dodatkowe o trudności, jakie napotykają podczas realizacji zadania polegającego na poszukiwaniu właścicieli dla bezdomnych zwierząt. Odpowiedzi udzieliło 341 gmin⁸⁷, spośród których 57,8% odpowiedziało, że nie ma trudności z realizacją tego obowiązku. Brak trudności może w dużej mierze wynikać z powierzenia wykonania tego zadania schroniskom. W pozostałych 42,2% odpowiedzi gminy najczęściej wskazywały na następujące problemy:

- brak chętnych na adopcję zwierząt, zwłaszcza starszych i większych psów czy mieszańców (ludzie wolą kupować rasowe), trudności ze znalezieniem odpowiednich opiekunów i kontroli losu zwierząt wobec rosnącej skali bezdomności zwierząt – problemy takie zostały wskazane w ponad połowie (55,6%) odpowiedzi,
- nieodpowiedzialne zachowania ludzi – porzucenia zwierząt, niska świadomość dotycząca adopcji, brak czipów i adresówek oraz brak obowiązku czipowania powodujący bezkarność, pochopne adopcje – kwestie te pojawiły się łącznie w odpowiedziach 18,1% odpowiadających samorządów,
- problemy finansowe, które wskazało 18,1% gmin,
- problemy kadrowe, brak czasu i nadmiar obowiązków w gminach (9,0%),
- brak organizacji społecznych na terenie gminy oraz wolontariatu, ich niewielkie zaangażowanie lub nieprawidłowa współpraca (łącznie 3,5%),
- problemy ze schroniskami – brak chętnych do podpisywania umów, przepełnienie, znaczna odległość lub zła współpraca i nieprawidłowe wywiązywanie się z zadania (również 3,5%),

⁸⁷ W analizie odpowiedzi na wszystkie pytania dodatkowe, nieobjęte wnioskiem w trybie u.d.i.p., w tym pytania o trudności z realizacją poszczególnych zadań, pominięto takie, z których nie wynika żadna merytoryczna treść, np. brak danych, nie dotyczy, tak, nie, -, 0, x, itd.

- brak możliwości umieszczania lub miejsc w tymczasowych miejscach opieki/przetrzymywania zwierząt, co niektóre gminy uznają za lepsze rozwiązanie (2,8%), np.: *„Oddawanie psów do schroniska niejednokrotnie skutkuje tym, że pies trafia w duże skupisko innych psów. To zmniejsza jego szanse na znalezienie domu i na zapewnienie mu godziwej opieki. W miejscu gdzie jest przetrzymywany po odłowieniu tj. w gminnej przechowalni znajduje się maksymalnie do 9 psów. Wolontariusze są w stanie poświęcić im dużo więcej czasu na spacer i socjalizację niż gdyby znajdowały się w schroniskach. Z dużym powodzeniem i w miarę szybko znajdują nowe domy. Gminie też łatwiej kontrolować te adopcje. Od kilku lat takie rozwiązanie sprawdza się na terenie naszej gminy. Myślę, że warto byłoby się zastanowić nad dopuszczeniem takiego rozwiązania poprzez regulacje prawne.”*
- brak konkretnych regulacji dotyczących możliwości przeprowadzania adopcji bezpośrednich przez gminy – na ten problem zwróciło uwagę 2,1% gmin.

Ponadto, pojedynczo pojawiły się odpowiedzi wskazujące na trudności w przepływie informacji w kierunku osób starszych, niemających dostępu do Internetu, komunikatorów czy aplikacji (np. dotyczących ich znalezionych zwierząt lub ogłoszeń adopcyjnych) oraz braku miejsc w zakładach weterynaryjnych, a także... *„brak posiadania czytelnika czipów”*.

II.6.5. Poszukiwanie właścicieli dla zwierząt – podsumowanie

Podsumowując, najważniejszymi problemami w kwestii realizacji przez gminy zadania polegającego na poszukiwaniu właścicieli dla bezdomnych zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 5 u.o.z.) są:

1. Po powierzeniu opieki i obowiązku poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt schroniskom, nie obserwuje się zbyt dużego zaangażowania gmin w realizację tego zadania. Około połowy gmin ogranicza się do opublikowania informacji na stronie internetowej lub w mediach społecznościowych. 14,1% gmin oświadcza wprost, że nie prowadzi żadnych działań, a 12,8% gmin nie udziela odpowiedzi na wskazane pytanie. Jakikolwiek działania w tym zakresie realizowane są zwykle bezkosztowo.
2. Z danych z raportów NIK i GLW wynika, że adoptowanych jest tylko 50-60% zwierząt przebywających w schroniskach, co oznacza, że pozostałe spędzają w schronisku całe swoje życie od momentu odłowienia i w tym schronisku umierają. Ponad 50% gmin przyznaje, że nie monitoruje skuteczności działań w zakresie poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt i nie posiada wiedzy, czy podejmowane inicjatywy rzeczywiście przekładają się na skuteczne adopcje. Wskaźniki adopcyjne są niezadowolające i nie są wystarczająco nadzorowane.
3. Główną trudnością, na jaką wskazują gminy, jest brak chętnych na adopcję zwierząt, zwłaszcza starszych i większych psów mieszańców albo zwierząt z problemami (agresywnych, lękliwych, nieoswojonych), przy rosnącej skali ich bezdomności. Ludzie wolą adoptować młode zwierzęta lub kupować rasowe.
4. Po raz kolejny uwypukla się również problem braku odpowiedzialności właścicieli zwierząt – porzuceń, braku konieczności znakowania powodującego bezkarność, nieodpowiedzialnych adopcji i ogółem niskiej świadomości społecznej dotyczącej obowiązków opiekunów czy zasad prawidłowej adopcji.

II.7. Usypianie ślepych miotów – art. 11a ust. 2 pkt 6 u.o.z.

II.7.1. Istota zagadnienia usypiania ślepych miotów

Choć ustawodawca w u.o.z. nie zawarł definicji ślepych miotów, próżno jej również szukać w innych przepisach prawa, to powszechnie przyjmuje się, że są to nowo narodzone zwierzęta, które jeszcze nie otworzyły oczu. W przypadku kociąt i szczeniąt otwieranie powiek zwykle ma miejsce w drugim tygodniu życia – około 8-14 dnia, jednak czas ten może różnić się w zależności od predyspozycji indywidualnych, rasy, itd. Zwierzęta te są jednocześnie głuche, a rolę najważniejszych zmysłów pełnią wówczas węch i dotyk. Ustawa o ochronie zwierząt, w art. 11a ust. 2 pkt 6, dopuszcza usypianie, czyli uśmiercanie takich nowo narodzonych zwierząt – do momentu, w którym otworzą oczy. Czynność ta polega na pozajelitowym (najczęściej dożylnym) podaniu środka stosowanego do uśmiercania zwierząt lub przedawkowaniu środka stosowanego do narkozy chirurgicznej. Tego typu preparaty oraz metoda ich stosowania wymagają podania ich przez lekarza weterynarii lub osobę uprawnioną pod jego nadzorem.

Usypianie ślepych miotów w założeniu ma stanowić jeden ze sposobów na zapobieganie bezdomności zwierząt. Choć niewątpliwie mamy w tym przypadku do czynienia ze zmniejszeniem liczebności (często niechcianych) psów i kotów, to jednak temat usypiania ślepych miotów wzbudza wiele kontrowersji i emocji. Kluczowe powody, dla których stosuje się to rozwiązanie:

- Problem nadmiernej liczebności bezdomnych psów i kotów – przepełnienie schronisk i innych potencjalnych miejsc opieki, jak np. siedzib organizacji społecznych i domów tymczasowych osób prywatnych (szczególnie uwydatnia się problem braku miejsc dla kotów). Brak miejsca i zasobów sprawia, że opieka nad kolejnymi miotami staje się niemożliwa. Ślepe mioty pochodzące od zwierząt bezdomnych, wymagające umiejętnego odchowania (jeśli pozostały bez matki), często nie mają szans na znalezienie domów, powiększając jedynie pulę zwierząt, których nie ma gdzie umieścić, a które często latami czekają na adopcję.
- Przeciwdziałanie cierpieniu – w niektórych przypadkach młode zwierzęta, np. porzucone lub urodzone w złych warunkach (na ulicy, w zimie), mają minimalne szanse na przeżycie. Usypianie miotów jest więc czasem uznawane za mniej bolesne rozwiązanie niż pozostawienie takich zwierząt na ulicy, gdzie mogą umrzeć z głodu, wychłodzenia lub w wyniku chorób.
- Brak właściwej opieki nad dorosłymi zwierzętami – samice-matki zwierząt (np. kotów wolno żyjących) często są chore, niedożywione lub same porzucone, co utrudnia im zapewnienie opieki dla młodych i zmusza do rodzenia młodych w warunkach uniemożliwiających ich przetrwanie.
- Zapobieganie przestępstwom wobec zwierząt – usypianie ślepych miotów jest zdecydowanie bardziej humanitarnym sposobem na pozbywanie się niechcianych zwierząt niż praktykowane niejednokrotnie zabijanie ich w sposób nielegalny i nieetyczny, poprzez np. zakopywanie żywych młodych w ziemi, wyrzucanie ich do śmietników czy topienie w rzece w worku z przywiązany kamieniem...

Ustawa nie określa gatunku ani grupy zwierząt, w stosunku do których może być realizowane usypianie ślepych miotów. W związku z tym gminy nie mogą samodzielnie ograniczać zakresu tego zadania. Konieczne jest również wskazanie konkretnego zakładu weterynaryjnego realizującego przedmiotową usługę, zaś zasady jej realizacji powinny być opisane w programie w sposób szczegółowy. Powyższe znajduje uzasadnienie w orzecznictwie oraz doktrynie, np.:

„Kolejne istotne naruszenie art. 11a ust. 2 pkt 6 u.o.z. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji polega na przekroczeniu upoważnienia ustawowego poprzez ograniczenie w § 8 ust. 3 Uchwały zabiegów darmowego usypiania ślepych miotów jedynie do miotów psów i kotów, nadto ograniczenie w § 8 ust. 4 Uchwały usypiania ślepych miotów do zwierząt do 3 doby życia, chociaż ustawa nie zawiera takich ograniczeń. Jak bowiem stanowi art. 11a ust. 2 pkt 6 u.o.z. program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt obejmuje w szczególności usypianie ślepych miotów. Ustawa nie określa natomiast jakich gatunków zwierząt usypianie ma dotyczyć. Podobnie ustawa nie przewiduje, że usypianiu mogą podlegać wyłącznie zwierzęta do 3 doby życia. Ponadto w niektórych przypadkach precyzyjne określenie doby życia zwierzęcia może być utrudnione. W konsekwencji zapis uchwały ograniczający usypianie ślepych miotów nie znajduje ustawowego uzasadnienia.” (wyrok WSA w Krakowie z 21 października 2021 r., sygn. akt II SA/Kr 910/21)

„regulacje zawarte w programie dotyczące usypiania ślepych miotów (...) są zbyt ogólnikowe. Programy opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt będące aktami kierownictwa wewnętrznego, powinny zawierać zapisy, które wskazywałyby kierunek działania organu wykonawczego gminy. W programie powinny być umieszczone bardziej szczegółowe zapisy dotyczące usypiania ślepych miotów np. kto i gdzie może przynieść ślepe mioty i kto i na jakich zasadach dokona ich usypienia. (...) Ograniczenie się do ogólnych zapisów po pierwsze nie daje gwarancji czytelności samego programu, a w konsekwencji jego realizacji, a dodatkowo godzi w obowiązujące przepisy (...) ustawy o ochronie zwierząt oraz rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie Zasad techniki prawodawczej. Nie mogą wpłynąć na zmianę stanowiska opisywane w odpowiedzi na skargę lokalne uwarunkowania czy nawet samo zawarcie umowy z lekarzem weterynarii. Przepisy stosowane przy uchwalaniu programu są w swej wymowie jednoznaczne i wymagają kompleksowego uregulowania zawartych w nich kwestii bez względu na lokalne uwarunkowania.” (wyrok WSA we Wrocławiu z 4 grudnia 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 676/14)

„W konsekwencji, adresaci norm objętych Programem winni mieć możliwość ustalenia na podstawie jego treści kwestii dotyczących zasad realizacji tego zadania przez gminę. Sąd podziela pogląd Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim wyrażony w wyroku z dnia 30 stycznia 2019 roku sygn. II SA/Go 859/18, że brak wskazania w uchwalonym programie konkretnych podmiotów obowiązanych do wykonywania określonych zadań określonych art. 11 ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt, w tym określonych w pkt 6 tego artykułu, jest istotnym naruszeniem prawa tj. art. 11 ust. 2 pkt 6 u.o.z.” (wyrok WSA w Warszawie z 31 stycznia 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 2572/19)

„W przypadku obowiązku sterylizacji albo kastracji został on ograniczony jedynie do zwierząt przebywających w schronisku. Zastrzeżenia tego nie poczyniono w przypadku „usypiania ślepych miotów”, co oznacza, że taki środek może być stosowany także w stosunku do kotów wolno żyjących.”⁸⁸

II.7.2. Realizacja zadania

W ramach badania wykonywania zadania usypiania ślepych miotów przez gminy, zostały one zapytane o to, czy realizują to zadanie w odniesieniu do następujących grup zwierząt: zwierząt bezdomnych, kotów wolno żyjących oraz zwierząt posiadających właściciela – na jego życzenie. Odpowiedzi przedstawiają się następująco:

Ryc. 30. Realizacja usypiania ślepych miotów przez gminy w odniesieniu poszczególnych grup zwierząt. zwierzęta bezdomne



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z gmin.

Jak wynika z powyższych danych, w przybliżeniu 3/4 gmin realizuje usypianie ślepych miotów zwierząt bezdomnych (najczęściej przez lekarza weterynarii w schronisku dla zwierząt) oraz wolno żyjących kotów, zaś jedynie 15,6% wykonuje tę usługę w stosunku do zwierząt posiadających właściciela – w ramach zapobiegania bezdomności zwierząt. Może to wynikać z niejednoznacznego brzmienia przepisu regulującego usypianie ślepych miotów

⁸⁸ Rudy M., *op. cit.*, s. 31-41, dostęp LEX

(art. 11a ust. 2 pkt 6 u.o.z.), który nie określa wprost, jakich grup zwierząt ma dotyczyć ta usługa, a w ślad za tym – niejednolitego orzecznictwa sądowego oraz interpretacji przepisu w piśmiennictwie w odniesieniu do możliwości finansowania przez gminę zabiegów usypiania ślepych miotów zwierząt właścicielskich, np.:

„Wbrew wyjaśnieniom rady Gminy zawartym w odpowiedzi na skargę, zasadnym jest zarzut, że § 7 Programu nie zawiera koniecznych informacji o zakładzie leczniczym, który ma wykonywać zabiegi usypiania ślepych miotów pochodzących od zwierząt mających właściciela. Nie ma racji Rada Gminy podnosząc, że art. 11a ust.2 pkt 5 dotyczący usypiania ślepych miotów, dotyczy wyłącznie miotów zwierząt bezdomnych. Ustawodawca, w sytuacji gdy ogranicza stosowanie danego przepisu do bezdomnych zwierząt – np. pkt. 1, 3 i 5 omawianego art. 11a ust.2 – wyraźnie na to wskazuje. Przyjmując racjonalność ustawodawcy należało uznać, że w przypadkach, gdzie takie ograniczenie nie jest zastosowane, przepis odnosi się także do zwierząt właścicielskich.” (wyrok WSA w Warszawie z 31.01.2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 2572/19)

„(...) trzeba zauważyć, że ustawodawca nie we wszystkich punktach art. 11a ust. 2 u.o.z. odnosi się do zwierząt bezdomnych. Skoro więc czyni to tylko w określonych przypadkach, to należy założyć, że pozostałe odnoszą się do wszystkich zwierząt, także właścicielskich. Przyjęcie stanowiska, że usypianie ślepych miotów powinno dotyczyć wszystkich zwierząt, wydaje się zasadne także ze względu na cel programu, jakim jest zapobieganie bezdomności.”⁸⁹

lub

„Odnosząc się do zarzutu nr 5 skargi Sąd uznał go za zasadny. Skarżący słusznie podniósł, że Rada przekroczyła delegację ustawową, przyjmując w § 14 Programu, że usypianie ślepych miotów zwierząt, które posiadają właścicieli wykonywane będzie na koszt gminy. Sąd podkreśla, że program dotyczy zwierząt bezdomnych, co wynika z art. 11 u.o.z., stąd wskazane w art. 11a ust. 2 pkt 6 u.o.z. zadanie, polegające na usypianiu ślepych miotów, dotyczy zwierząt bezdomnych i z treści przepisów ustawy o ochronie zwierząt nie można wyinterpretować rozszerzenia obowiązku gminy w zakresie finansowania takich zabiegów także o zwierzęta mające właściciela lub opiekuna” (wyrok WSA w Łodzi z 28 marca 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 88/23; por. także: wyrok NSA z dnia 10 czerwca 2020 r., sygn. akt II OSK 3967/19, wyrok WSA w Bydgoszczy z 9 listopada 2021 r., sygn. akt II SA/Bd 861/21, wyrok WSA w Łodzi z 28 lutego 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 1073/22).

„Wskazane w art. 11a ust. 2 pkt 6 u.o.z. zadanie, polegające na usypianiu ślepych miotów, dotyczy zwierząt bezdomnych i z treści przepisów ustawy o ochronie zwierząt nie można wyinterpretować rozszerzenia obowiązku gminy w zakresie finansowania takich zabiegów o zwierzęta mające właściciela lub opiekuna. W ślad za tym stanowiskiem trafnie wskazuje się w doktrynie, że obowiązek finansowania usypiania ślepych miotów właścicielom lub opiekunom zwierząt z pieniędzy publicznych (gminnych) nie ma prawnego uzasadnienia.”⁹⁰

Nie można jednak przejść obojętnie obok odpowiedzi 329 (tj. 13,3%) gmin, które wskazały, że nie realizują usypiania ślepych miotów w odniesieniu do żadnej z ww. grup zwierząt, tj. zwierząt bezdomnych, kotów wolno żyjących, ani zwierząt właścicielskich, co może oznaczać, że zadanie to nie jest w praktyce realizowane przez te gminy wcale. Niektóre gminy oświadczyły to wprost, pojedyncze jako powody wskazały: *„Nie realizujemy tego zadania, gdyż dla wielu mieszkańców nadal problemem jest sterylizacja zwykła, a co dopiero aborcyjna, nie mówiąc o usypianiu ślepych miotów. W ostatnich trzech latach nie było takiego zapotrzebowania. Zamiast tego edukujemy o korzyściach płynących z kastracji i sterylizacji i co roku zwiększamy środki na ten cel.”*, *„Ślepe mioty bezdomnych zwierząt usypiane są w sytuacji, gdy nie ma matki, a szanse młodych na przeżycie są znikome.”*, *„Względy humanitarne. Zadanie jest zaplanowane - zgodnie z ustawą, ale stosowane są inne rozwiązania”*. 185 gmin, czyli 7,5% ogólnej ich liczby, wskazało jednocześnie na brak przypadków konieczności usypiania ślepych miotów. Ponadto, co ciekawe, 6,3% gmin oświadczyło, że usypia tylko ślepe mioty kotów wolno żyjących, zaś 10,7% – tylko zwierząt bezdomnych

II.7.3. Koszty realizacji zadania

Tylko niecałe 30% gmin wskazało środki, jakie przeznaczyły na usypianie ślepych miotów. Większość gmin miała trudności z wyodrębnieniem kwoty na to zadanie z ogólnej kwoty przeznaczonej na usługi weterynaryjne

⁸⁹ Sługocka M., *op. cit.*, dostęp LEX/el. 2020

⁹⁰ Kruk E. (red.), *op. cit.*, komentarz do art. 11a u.o.z. – punkt 16, dostęp LEX

lub na usługi świadczone przez schronisko, co zaznaczały w dodatkowych uwagach, albo nie wydały żadnych środków z uwagi na brak przypadków. Jeśli chodzi o wysokość wskazanych kwot przeznaczanych na usypianie ślepych miotów, to nie są to wysokie sumy. U 45,5% gmin spośród tych, które wskazały wysokość środków, kwoty te nie przekraczały 500 zł, co w praktyce oznacza uśmiercanie pojedynczych zwierząt w ciągu roku. U kolejnych 47,8% gmin kwoty mieściły się w przedziale 500 zł - 5 tys. zł, zaś tylko 6,7% gmin wskazało kwotę 5 tys. zł lub większą, przy czym część z nich wpisywała kwoty łączne, obejmujące również inne zadania realizowane przez danego wykonawcę (zakład weterynaryjny współpracujący z gminą lub schronisko).

II.7.4. Postępowanie z samicą-matką usypianego miotu

Omawiając zagadnienie usypiania ślepych miotów, należy również zwrócić uwagę na potrzeby samicy-matki, której, ze względu na zmiany hormonalne w okresie ciąży i porodu oraz rozpoczynającą się laktację, po odebraniu młodych należy zapewnić właściwą opiekę pod okiem lekarza weterynarii. Równie istotną kwestią winno być zobowiązanie do poddania samicy, od której miot pochodzi, kastracji. Pozbawienie życia ślepych miotów powinno być praktyką wyjątkową, nie zaś metodą kontroli liczby zwierząt stosowaną za każdym razem, gdy narodzą się kolejne, niechciane młode.

Pytanie, czy wraz z usypianiem ślepego miotu gmina zapewnia sterylizację samicy-matki lub zobowiązuje do tego pisemnie właściciela zwierząt, zostało zadane tylko części gmin.⁹¹ Łącznie było ich 1571 i stanowiły 63,4% ogólnej liczby gmin. Spośród nich 42,6% odpowiedziało na to pytanie twierdząco, 49,4% nie inicjuje kastracji samicy-matki, zaś 8,0% gmin nie odpowiedziało na to pytanie.

Jak się okazuje, sposób postępowania przez gminy z matką uśmiercanych młodych jest bardzo zróżnicowany. Wynika to zapewne z braku uregulowania tej kwestii w przepisach, a nawet, jak wskazują same gminy, braku podstawy prawnej do takiego działania. Pojedyncze gminy wskazały: „*mieliśmy taki zapis zobowiązujący do wykonania sterylizacji u zwierzęcia, od którego usypialiśmy ślepy miot, Organ opiniujący wskazał, że Gmina przekracza swoje kompetencje wprowadzając takie rozwiązanie*” lub „*Zgodnie z orzecznictwem sądowym uzależnienie usypienia ślepego miotu od poddania zwierzęcia sterylizacji przy braku na nią zgody właściciela narusza art. 11a ust. 3a ustawy z 1997 r. o ochronie zwierząt. To właściciel ma prawo decydowania o tym, czy podda należące do niego zwierzę sterylizacji. Ponadto żaden przepis prawa nie upoważnia organu stanowiącego gminy do podjęcia działań w zakresie zasad finansowania kosztów usypiania ślepych miotów zwierząt posiadających właścicieli lub opiekunów.*” Omawiana kwestia zdecydowanie wymaga zatem uszczegółowienia w przepisach.

II.7.5. Usypianie ślepych miotów – trudności wskazywane przez gminy

Gminom zadano również pytanie dodatkowe o trudności, jakie napotykają podczas realizacji zadania polegającego na usypianiu ślepych miotów. Odpowiedzi na to pytanie udzieliło 289 gmin⁹², spośród których ponad 2/3 (67,8%) odpowiedziało, że nie ma trudności z realizacją tego obowiązku. W pozostałych 32,2% odpowiedzi gminy najczęściej wskazywały na następujące problemy:

- opór mieszkańców, uprzedzenia, stereotypy, niska świadomość społeczna dotycząca zapobiegania bezdomności zwierząt, niewiedza dotycząca możliwości skorzystania z tej usługi lub traktowanie jej jako niehumanitarnej – powoduje to niewielką liczbę zgłoszeń dotyczących usypiania ślepych miotów,
- trudności finansowe – niewystarczające środki w budżecie gmin (np. by finansować usypianie zwierząt posiadających właściciela) i brak finansowania zewnętrznego,
- zbyt późne zgłaszanie zwierząt, które uniemożliwia ich uśmiercenie,
- trudności w zlokalizowaniu i wyłapaniu miotów, zwłaszcza kotów wolno żyjących,
- braki kadrowe, brak osoby, która mogłaby się zająć tym zadaniem,

⁹¹ Dodano to pytanie na pewnym etapie wysyłania wniosków do gmin. Więcej w rozdziale: I.6. Metodyka pracy.

⁹² W analizie odpowiedzi na wszystkie pytania dodatkowe, nieobjęte wnioskiem w trybie u.d.i.p., w tym pytania o trudności z realizacją poszczególnych zadań, pominięto takie, z których nie wynika żadna merytoryczna treść, np. brak danych, nie dotyczy, tak, nie, -, 0, x, itd.

- niejasne przepisy prawa w tym zakresie, brak narzędzi do wyegzekwowania od właścicieli kastracji samicy. Ponadto, pojedynczo padały odpowiedzi dotyczące braku nowych właścicieli dla przychodzących na świat zwierząt, trudności w ustaleniu pochodzenia miotu (by np. odłowić matkę), kolejek do lekarza weterynarii.

II.7.6. Usypianie ślepych miotów – podsumowanie

Podsumowując, najważniejszymi problemami w kwestii realizacji przez gminy zadania polegającego na usypianiu ślepych miotów (art. 11a ust. 2 pkt 6 u.o.z.) są:

1. Niewystarczające regulacje – ustawa nie precyzuje, jakich grup zwierząt ma dotyczyć to zadanie, a co za tym idzie, gminy realizują je dowolnie. Odmienne interpretacje przepisu oraz niejednolite orzecznictwo dotyczą przede wszystkim zwierząt właścicielskich – nie wiadomo, czy gmina powinna i czy może przeznaczać publiczne środki na ich uśmiercanie w ramach zapobiegania bezdomności, czy też pozostaje to w gestii właściciela.
2. Brak przepisów regulujących, czy gmina może usypiać ślepe mioty pod warunkiem dokonania przez właściciela kastracji samicy-matki. Gminom brakuje narzędzi do zobowiązania właściciela do trwałego ubezpiełnienia samicy, które ma na celu zapobieganie następnym ciężom i konieczności uśmiercania kolejnych zwierząt. Samo usypienie ślepego miotu traci w ten sposób swoją rolę zapobiegania bezdomności, a tylko rozwiązuje bieżący kłopot właścicieli, którzy przedkładają uśmiercenie nowo narodzonych zwierząt nad możliwość zastosowania trwałego i humanitarnego rozwiązania. Powracający problem generuje również dalsze koszty dla samorządów. Tylko 42,6% gmin, którym zadano to pytanie, zapewnia kastrację samicy-matki lub zobowiązuje do tego pisemnie właściciela zwierząt.
3. Brak odpowiedzialności właścicieli za powoływanie na świat kolejnych pokoleń niechcianych psów i kotów przez zwierzęta będące ich własnością.
4. Zbyt późne zgłaszanie ślepych miotów do usypienia, wynikające z niskiej świadomości społecznej na temat tej problematyki. Braki wiedzy dotyczą również celu realizacji tego zadania. Brak rzetelnej, powszechnej edukacji w przedmiocie zapobiegania bezdomności zwierząt powoduje opór, uprzedzenia i stereotypy dotyczące rozmnażania zwierząt domowych (np. samica powinna przynajmniej raz urodzić, itp.).
5. Gminy wskazują na trudności w zlokalizowaniu i wyłapaniu na czas ślepych miotów. Dotyczy to zwłaszcza kotów bytujących na wolności i pozostaje w związku ze znacznym problemem ich bezdomności oraz brakiem ewidencji miejsc bytowania i osób/podmiotów pełniących opiekę nad kotami w danym miejscu.
6. Usypianie ślepych miotów jest tematem kontrowersyjnym, wzbudzającym emocje i spory światopoglądowe. Porażką systemu jest tak duża skala bezdomności zwierząt, która wymusza realizację tego typu zadania.

II.8. Wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich – art. 11a ust. 2 pkt 7 u.o.z.

II.8.1. Zakres zadania

Jako zwierzęta gospodarskie, zgodnie z art. 4 pkt 18 u.o.z., traktuje się zwierzęta w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz.U. z 2021 r., poz. 36). Z racji tego, że utrzymywane są przez człowieka, mogą stać się bezdomnymi, tj. uciec, zabłąkać się lub zostać porzucenymi, na co wprost wskazuje art. 4 pkt 18 u.o.z., lub wymagać interwencji z innych powodów, jak np.: konieczność odebrania właścicielowi z uwagi na zaniedbanie, znęcanie się, utrzymywania w niewłaściwych warunkach, które doprowadza do cierpienia zwierząt, pogorszenia ich stanu zdrowia lub ryzyka utraty życia, śmierć właściciela, jego eksmisja, sytuacje kryzysowe, np. klęski żywiołowe, pożary, itd. Zapis art. 11a ust. 2 pkt 7 u.o.z. traktuje ogólnie o „zwierzętach gospodarskich”, nie precyzując ich kategorii, np. bezdomne czy odebrane właścicielowi. Powoduje to odmienne interpretacje samorządów, które nie zawsze chcą przyjąć na siebie odpowiedzialność za konieczność odłowienia i zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. Za przykład posłużyć może jedna z gmin w województwie kujawsko-pomorskim, która dopiero po ponad dwóch latach, po nieskutecznych próbach wnioskowania o odstrzał stada bezdomnych, zdziślać krów oraz cedowania obowiązku na starostę (z uwagi na czasowe przebywanie zwierząt na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa), przyjęła na siebie realizację tego zadania.⁹³

Wolą ustawodawcy było jednak wskazanie gmin jako odpowiedzialnych za zapewnienie miejsca w gospodarstwie rolnym zwierzętom gospodarskim we wszystkich takich przypadkach. Intencję taką potwierdzają wyroki sądów administracyjnych i literatura przedmiotu, np.:

„W pierwszym rzędzie wskazać należy, iż przepis kompetencyjny daje organowi uchwałodawczemu gminy podstawę normatywną do wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich (art. 11a pkt 7 ustawy o ochronie zwierząt). Zdaniem Sądu, przy takim sformułowaniu ustawowym nie może być jednak mowy, aby wolą ustawodawcy było zapewnienie miejsca w skonkretyzowanym w uchwale gospodarstwie rolnym jedynie „dla bezdomnych zwierząt”. Należy bowiem zauważyć, że ustawodawca posługując się pojęciem „zwierząt gospodarskich” nie wprowadził dla nich żadnych dodatkowych ograniczeń. Chodzi zatem o takie zwierzęta gospodarskie, które w zaistniałym stanie faktycznym wymagają umieszczenia w gospodarstwie z powodu szeregu różnych przyczyn. Stąd też ograniczenie zawarte w Programie jedynie do „zwierząt bezdomnych” nie może zostać uznane za prawidłowe.” (por. Wyrok WSA w Łodzi z 17 marca 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 1125/22)

„Zpoważonego art. 11a ust. 2 pkt 7 u.o.z. nie wynika bowiem, by organ gminy mógł dowolnie ograniczyć zapewnienie miejsca dla zwierząt gospodarskich w gospodarstwie rolnym do określonych kategorii tych zwierząt. Stwierdzenie, że mają to być jedynie zwierzęta gospodarskie, które muszą być odebrane właścicielowi z powodu złego traktowania, pomija np. zwierzęta, które zabłąkały się, uciekły lub co do których nie można ustalić kto jest ich właścicielem. Zapewnienie miejsca w gospodarstwie rolnym jedynie zwierzętom, które muszą być odebrane właścicielowi przemawia za uznaniem, iż wypełnienie przez Radę Gminy (...) obowiązku ujęcia w programie regulacji art. 11a ust. 2 pkt 7 u.o.z. jest w istocie iluzoryczne.” (por. Wyrok WSA w Krakowie z 21 stycznia 2021 r., sygn. akt II SA/Kr 910/21)

„Elementy obligatoryjne, które gmina ma obowiązek uwzględnić w programie, obejmują: (...) wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich – chodzi tu także, a może nawet przede wszystkim o zwierzęta, które zostają odebrane dotychczasowemu właścicielowi w trybie art. 7 ust. 1 albo 3, a także wobec których orzeczony został przepadek – w każdej z tych sytuacji wójt zobowiązany jest do wskazania gospodarstwa rolnego, które zapewni zwierzętom należyte warunki”⁹⁴

Ponadto, podobnie jak w przypadku innych zadań objętych programem, sądy administracyjne stoją na stanowisku, że niezbędne jest wskazanie wykonawcy zadania – konkretnego gospodarstwa rolnego, z którym gmina podpisała umowę na dany rok:

⁹³ <https://pomorska.pl/po-wypadku-z-dzikimi-krowami-pod-bydgoszcza-starosta-to-sprawa-gminy-osielsko/ar/c1-17417333>
<https://metropoliabydgoska.pl/stado-bydla-odlowione-od-kilku-lat-bytowalo-na-terenie-gm-osielsko/>

⁹⁴ Kuszlewicz K.: *Prawa zwierząt. Praktyczny przewodnik*, op. cit., s. 86-87

„Zwrot „wskazanie gospodarstwa rolnego” jest jednoznaczny i oznacza, że uchwała musi w swej treści wskazywać konkretne gospodarstwo rolne, do którego przyjmowane będą zagubione lub porzucone czy odebrane zwierzęta gospodarskie. Nie jest w tym zakresie wystarczające wskazanie w uchwale (załączniku), że gospodarstwem rolnym, do którego trafią zwierzęta gospodarskie będzie to, z którym Gmina zawrze stosowną umowę, ponieważ adresaci takiego programu na podstawie jego treści nie będą w stanie w oparciu tylko o samą treść programu ustalić, do jakiego gospodarstwa rolnego przyjmowane są zwierzęta gospodarskie. Informacja ta będzie najpewniej możliwa do ustalenia w urzędzie gminy. Tymczasem program – zgodnie z wolą ustawodawcy – ma wskazywać takie gospodarstwo rolne już w swojej treści. Wymaga zwrócić uwagę na ryzyko, które niesie takiego rodzaju przepis prawa miejscowego, jak kwestionowany zapis załącznika do uchwały, że do zawarcia właściwej umowy w ogóle nie dojdzie po uchwaleniu programu, o którym mowa w art. 11 ust. 1 u.o.z. Ponadto w zaskarżonym § 6 załącznika do uchwały wskazano, że tylko zwierzęta porzucone lub odebrane właścicielowi zostaną objęte opieką przewidzianą w analizowanym przepisie Programu. Tymczasem zgodnie z definicją legalną zawartą w Programie (art. 2 pkt 16 u.o.z.), zwierzęta bezdomne to zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zablakały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały. Zatem Program powinien przewidywać możliwość umieszczenia w konkretnym gospodarstwie rolnym również zwierząt gospodarskich, które uciekły bądź zablakały się, nie zaś tylko zwierząt porzuconych lub odebranych właścicielowi.” (por. Wyrok WSA w Kielcach z 20 października 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 714/21)

„Ustawa z 1997 r. o ochronie zwierząt w art. 11a ust. 2 pkt 7 wyraźnie nakazuje „wskazanie gospodarstwa rolnego”, co oznacza, że realizacja tego przepisu winna nastąpić przez wskazanie konkretnego gospodarstwa rolnego z terenu gminy. Skoro uchwała ta z założenia stanowi „program” czyli plan działania, to nie można twierdzić, że w ramach tego planu działania, czynności w postaci wskazania gospodarstwa rolnego wykonywane będą doraźnie. Doraźne bowiem działania, choć czasem konieczne, nie mają nic wspólnego z działaniami planowanymi.” (por. Wyrok WSA w Krakowie z 11 października 2017 r., sygn. akt II SA/Kr 986/17)

Jak dowiodła NIK w toku swojej kontroli, gminy nie zawsze jednak podpisują umowy z gospodarstwem rolnym wskazanym w programie: „W zakresie pozostałych zadań określonych w programie, organy wykonawcze większości gmin (64,3%) zawarły stosowne umowy, służące ich realizacji. Jednak wystąpiły nieliczne przypadki, gdy pomimo wskazania w programach konkretnych realizatorów zadań lub sposobu wykonania działań, nie zawarto umów albo zmodyfikowano w nich założenia programów. Zaniechania w tym zakresie dotyczyły przede wszystkim braku umowy z gospodarstwem rolnym.”⁹⁵

II.8.2. Realizacja zadania

Gminy zobowiązane są do zapewnienia zwierzętom gospodarskim we wskazanym gospodarstwie rolnym właściwych warunków bytowych, zgodnych z ich potrzebami gatunkowymi. Zagadnienia wymogów i sposobów postępowania przy utrzymywaniu zwierząt gospodarskich zostały uregulowane w dwóch rozporządzeniach, wydanych na podstawie art. 12 ust. 7 i 8 u.o.z. Są to:

- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 lutego 2010 r. w sprawie wymagań i sposobu postępowania przy utrzymywaniu gatunków zwierząt gospodarskich, dla których normy ochrony zostały określone w przepisach Unii Europejskiej (Dz.U. z 2010 r., nr 56, poz. 344 ze zm.),
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 czerwca 2010 r. w sprawie minimalnych warunków utrzymywania gatunków zwierząt gospodarskich innych niż te, dla których normy ochrony zostały określone w przepisach Unii Europejskiej (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1966).

Spełnianie określonych w nich warunków powinno być przez gminy kontrolowane, choć kwestia ta zdaje się nie być dostatecznie uregulowana w przepisach prawa, a co za tym idzie – część gmin nie uznaje w tym zakresie swojej właściwości, wskazując powiatowego lekarza weterynarii jako właściwego do przeprowadzania kontroli gospodarstw rolnych. Pozostałe zagadnienia wymagające uszczegółowienia i realizacji to sposób odławiania zwierząt

⁹⁵ Raport NIK, *op. cit.*, s. 38

gospodarskich i podmiot do niego upoważniony, a także kwestia identyfikacji, oznakowania i zgłoszenia znalezienia zwierząt właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii.

Gminy zostały wobec tego zapytane, czy monitorują dalsze losy zwierząt gospodarskich umieszczanych w gospodarstwie rolnym. Tylko 33,1% gmin odpowiedziało na to pytanie twierdząco, zaś 58,5% nie prowadzi żadnych dalszych działań, a 2,1% gmin nie udzieliło odpowiedzi. Należy jednak przy tym podkreślić, że 63,3% całkowitej liczby gmin oświadczyło⁹⁶, że w ostatnich latach nie miało przypadku konieczności zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich, co powodowało brak działań. W przypadku gmin monitorujących dalsze losy zwierząt, kontrola taka polega na:

- wizjach lokalnych, wizytacjach na miejscu, podczas których sprawdzane są warunki utrzymania, dobrostan zwierząt,
- bezpośrednim, stałym kontakcie z gospodarstwem rolnym, uzyskiwaniu informacji o zwierzętach,
- obligowaniu gospodarstwa do przedkładania sprawozdań, dokumentacji potwierdzającej np. wykonywanie zabiegów, protokołów dot. dziennego utrzymania, raportów, itd.
- kontroli wykonywanej przez współpracującego z gminą lub powiatowego lekarza weterynarii,
- monitoringu straży gminnej, miejskiej,
- pokrywaniu kosztów opieki,
- poszukiwaniu nowego właściciela dla zwierząt,
- sprzedaży zwierząt, decydowaniu o dalszym ich losie,
- pozyskiwaniu informacji od sołtysa, mieszkańców.

II.8.3. Koszty opieki nad zwierzętami gospodarskimi

W praktyce gminy ponoszą również koszty związane z utrzymaniem zwierząt, np. żywienia i opieki weterynaryjnej, do czasu zaleźnienia nowego właściciela lub ostatecznego rozwiązania ich sytuacji prawnej. Kwestia ewentualnego zwrotu kosztów od właściciela jest niedostatecznie uregulowana w przepisach prawa, na co skarżą się niektóre samorządy.

Gminy oświadczyły, że w 2022 roku łącznie przeznaczyły na zapewnienie miejsca zwierzętom gospodarskim nieco ponad 3 mln zł, choć część spośród tych gmin wskazała środki jedynie zarezerwowane w programie, ale z uwagi na brak przypadków – niewydane. Największą wskazaną kwotą, jaką faktycznie wydała jedna z gmin na realizację tego zadania, była kwota 329.880,00 zł, która została przeznaczona na czasowy odbiór zwierząt od rolnika. Kilkanaście gmin wydało kilkadziesiąt tysięcy złotych, co miało związek np. z wysokimi kosztami utrzymania interwencyjnie odebranych stad/grup zwierząt. Najczęściej gminy przeznaczają na to zadanie kwoty rzędu kilku tysięcy lub kilkuset złotych (zwykle są to okrągłe kwoty np. 1 tys. zł, 2 tys. zł, 500 zł, itp.), jako zabezpieczenie środków (które później często nie są wydawane z uwagi na brak przypadków) lub zapłatę rolnikowi za gotowość. 59,2% wpisało 0 zł lub nie udzieliło odpowiedzi na pytanie o kwotę (8,6%), z uwagi na brak konieczności zapewniania miejsca dla zwierząt gospodarskich w 2022 roku.

⁹⁶ Gminy nie były pytane o to wprost, a jedynie same wspominały o tym, odpowiadając na pytanie o dalsze działania, odsetek gmin odnotowujących brak zdarzeń może być zatem znacznie wyższy.

Tab. 11. Wydatki gmin poniesione w 2022 roku na zapewnienie miejsca zwierzętom gospodarskim.

Kwota	Liczba gmin	% gmin
powyżej 100 tys. zł	1	0,04%
50 tys. zł do 100 tys. zł	6	0,2%
10 tys. zł do 50 tys. zł	47	1,9%
5 tys. zł do 10 tys. zł	55	2,2%
1 tys. zł do 5 tys. zł	426	17,2%
500 zł do 1 tys. zł	166	6,7%
100 zł do 500 zł	91	3,7%
1 zł do 100 zł	4	0,2%
0 zł	1467	59,2%
brak kwoty	214	8,6%
RAZEM:	2477	100,0%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z gmin.

II.8.4. Zapewnienie miejsca dla zwierząt gospodarskich – trudności wskazywane przez gminy

Gminom zadano również pytanie dodatkowe o trudności, jakie napotykają podczas realizacji zadania polegającego na wskazaniu gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich. Odpowiedzi udzieliły 333 gminy⁹⁷, spośród których 68,8% odpowiedziało, że nie ma trudności z realizacją tego obowiązku, jednak u 2/3 z nich wskazany brak trudności wynikał z braku konieczności realizacji zadania – braku przypadków zwierząt gospodarskich wymagających zapewnienia opieki. Po pominięciu tych gmin, odsetek deklarujących brak trudności wyniósł 41,6%. W pozostałych 58,4% odpowiedzi gminy najczęściej wskazywały na następujące problemy:

- problem ze znalezieniem gospodarstwa rolnego chętnego do podpisania umowy z gminą i przyjęcia zwierząt gospodarskich o nieznanym statusie epizootycznym, w trudnej do przewidzenia liczbie i gatunku, biorąc pod uwagę np. ograniczenia związane z bioasekuracją, choćby w przypadku świń, ryzyko przenoszenia chorób, brak wolnych pomieszczeń, miejsc dla dodatkowych zwierząt, ryzyko utraty dopłat bezpośrednich czy statusu gospodarstwa ekologicznego, jednocześnie brak innych podmiotów mogących realizować to zadanie – trudności tego typu wskazuje zdecydowana większość, bo 68,3% odpowiadających gmin,
- kwestie finansowe – brak funduszy, zwłaszcza w przypadku konieczności długotrwałego sprawowania opieki nad liczną grupą zwierząt, np. krów; wysokie koszty utrzymania, usług weterynaryjnych, transportu; trudności w oszacowaniu ewentualnych kosztów – na taki problem zwróciło uwagę łącznie 26,9% gmin.

Ponadto, po kilka procent odpowiadających gmin wskazało na:

- trudności w odzyskaniu poniesionych kosztów opieki od właścicieli zwierząt,
- problemy z logistyką i transportem, a także ewentualnym odłowieniem, zwłaszcza dużych zwierząt,
- kwestie prawne: długie oczekiwanie na wyroki sądów i przepadek zwierząt, długotrwałe i skomplikowane procedury odbioru, brak jednoznacznych przepisów prawnych, dodatkowe procedury związane z koniecznością uzyskania wszystkich wymaganych dokumentów (paszporty, kolczyki).

Pozostałe odpowiedzi były nieliczne i padały pojedynczo: brak szkoleń dla urzędników dotyczących tej tematyki, brak włączania się w problematykę zwierząt gospodarskich organów państwowych, np. służb weterynaryjnych, brak rejestracji zwierząt, braki kadrowe oraz obawa o nieprzyjemne sytuacje w niewielkiej społeczności w razie konieczności odebrania zwierząt z innego gospodarstwa.

⁹⁷ W analizie odpowiedzi na wszystkie pytania dodatkowe, nieobjęte wnioskiem w trybie u.d.i.p., w tym pytania o trudności z realizacją poszczególnych zadań, pominięto takie, z których nie wynika żadna merytoryczna treść, np. brak danych, nie dotyczy, tak, nie, -, 0, x, itd.

II.8.5. Zapewnienie miejsca dla zwierząt gospodarskich – podsumowanie

Podsumowując, najważniejszymi problemami w kwestii realizacji przez gminy zadania polegającego na wskazananiu gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich (art. 11a ust. 2 pkt 7 u.o.z.) są:

1. Zdecydowana większość gmin w praktyce nie doświadcza sytuacji, w których zachodziłaby konieczność zapewniania opieki zwierzętom gospodarskim (oświadczyło tak 63,3% całkowitej liczby gmin, choć nie były pytane o to wprost, a jedynie same wspominały o tym, odpowiadając na pytanie o dalsze działania, a więc odsetek gmin odnotowujących brak zdarzeń może być znacznie wyższy), a zmuszone są co roku rezerwować w budżecie środki na to zadanie, często również płacić rolnikom za gotowość. Wątpliwa zatem staje się realizacja tego obowiązku na poziomie gminy.
2. Znaczna liczba gmin wskazuje na problem ze znalezieniem gospodarstwa rolnego chętnego do podpisania umowy z gminą i przyjęcia zwierząt gospodarskich o nieznanym statusie epizootycznym (biorąc pod uwagę np. ograniczenia związane z bioasekuracją), w trudnej do przewidzenia liczbie i gatunku (z czym wiąże się trudności w oszacowaniu potrzeb w zakresie pomieszczeń, kosztów, a czasem również ryzyko ponoszenia jednorazowo wysokich wydatków), przy jednoczesnym braku innych podmiotów mogących realizować to zadanie.
3. Zdarzają się odmienne interpretacje przepisu art. 11a ust. 2 pkt 7 u.o.z., który stanowi ogólnie o konieczności zapewnienia miejsca w gospodarstwie rolnym zwierzętom gospodarskim, nie precyzując ich kategorii, np. bezdomne czy odebrane właścicielowi.
4. Punktem spornym pozostaje również to, jaki organ – gmina czy PLW – jest właściwy do kontrolowania dalszych losów zwierząt gospodarskich przekazywanych do gospodarstw rolnych. Tylko 33,1% gmin potwierdziło, że monitoruje dalsze losy tych zwierząt. Wartą uszczegółowienia jest również kwestia odławiania, identyfikacji, oznakowania i zgłoszenia znalezienia zwierząt właściwemu PLW. Z uwagi na powyższe, przepis wymaga doprecyzowania.

II.9. Zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt – art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z.

II.9.1. Problem z interpretacją przepisu a realizacja zadania przez gminy

Przepis art. 11a ust. 1 pkt 8 u.o.z., nakładający na gminy obowiązek zapewniania całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, budzi sporo kontrowersji i jest przedmiotem odmiennych interpretacji. Ustawodawca zastosował w nim bowiem samo słowo „zwierząt”, bez określania grupy zwierząt, jakie tą pomocą mają być obejmowane. Sugeruje to, że należy się ona każdemu zwierzęciu, bez względu na jego status – zarówno zwierzętom bezdomnym, jak i posiadającym właściciela, wolno żyjącym kotom, zwierzętom domowym i gospodarskim, jak również zwierzętom wolno żyjącym (dzikim). Znajduje to swoje uzasadnienie w tym, że podczas zdarzenia drogowego działania powinny skupiać się na cierpiącym zwierzęciu, któremu niezwłocznie należy udzielić pomocy, nie zaś na ustalaniu jego statusu i poszukiwaniu osób odpowiedzialnych za zapewnienie mu opieki. Rozumowanie takie potwierdza orzecznictwo sądowe i doktryna:

„(...) art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z. Przepis ten dotyczy obowiązku zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej wszystkim zwierzętom. (...) W art. 11a ust. 2 ustawodawca kilkakrotnie posłużył się pojęciem zwierząt bezdomnych (w art. 11a ust. 2 pkt 1, pkt 3 i pkt 5), zawężając hipotezy norm prawnych wynikających z tych przepisów właśnie do zwierząt bezdomnych. Natomiast w art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawodawca posłużył się pojęciem „zwierząt” bez dodatkowego wskazania, że chodzi o zwierzęta bezdomne. Nie sposób traktować tego za przeoczenie i dlatego zasadnym jest przyjęcie, że chodzi tutaj o wszystkie zwierzęta, także te dzikie. Jest to zresztą w pełni zrozumiałe, zważywszy na to, że zdarzenia drogowe dotyczą wszystkich kategorii zwierząt. Ponadto zdarzenia te wymagają podjęcia natychmiastowych działań. Stąd przyjęcie przez ustawodawcę, że obowiązek, o którym mowa w art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z. dotyczy wszystkich zwierząt pozwala uniknąć sytuacji, w których udzielona pomoc okazywałaby się spóźniona ze względu na konieczność uprzedniego ustalenia statusu zwierzęcia, które uczestniczyło w zdarzeniu drogowym” (por. Wyrok WSA w Gliwicach z 18 października 2021 r., sygn. akt II SA/Gl 980/21).

„Z art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z. wprost wynika obowiązek zawarcia w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt regulacji dotyczącej zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, a nie tylko zwierząt bezdomnych. Skoro ustawodawca postanowił, że w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt niezbędne jest zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej, co wiąże się między innymi z koniecznością zapewnienia realizacji zasady humanitarnego traktowania zwierząt wynikającej z art. 5 u.o.z., to nie sposób uznać, że brak precyzyjnego określenia, iż opieka jest całodobowa, jest zgodne z regulacją ustawową. W takim wypadku bowiem nie wiadomo w jakich godzinach opieka weterynaryjna będzie realizowana. Ponadto brak zapewnienia całodobowej opieki weterynaryjnej może doprowadzić do nadmiernego, zbędnego i nieuzasadnionego cierpienia zwierząt, któremu kategoriyczna regulacja ustawowa miała przeciwdziałać. Ograniczenie zapewnienia opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych jedynie do zwierząt bezdomnych również nie znajduje ustawowego uzasadnienia. Tym bardziej że niekiedy trudno jest niezwłocznie ustalić czy zwierzę jest bezdomne czy też nie, a nie można dopuścić do tego, by z powodu konieczności dokonywania takich ustaleń zwierzę cierpiało. Pozostawienie bez opieki weterynaryjnej zwierzęcia tylko dlatego, że ma ono właściciela, również nie jest właściwe.” (por. Wyrok WSA w Krakowie z 21 października 2021 r., sygn. akt II SA/Kr 910/21)

„(...) w tym punkcie ustawodawca odniósł się do wszystkich zwierząt, a nie jedynie do zwierząt bezdomnych. Jest to o tyle istotne, że w wypadkach drogowych biorą udział także zwierzęta dzikie, którymi również ktoś musi się zająć po wypadku”⁹⁸

Również Najwyższa Izba Kontroli w najnowszym raporcie wskazuje, że: *„Uzasadnieniem przekazania do opinionowania projektów programów dzierżawcom lub zarządcom kół łowieckich jest natomiast ciążący na gminach obowiązek zapewnienia przez gminę całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, w tym zwierząt wolno żyjących (dzikich), co obligatoryjnie powinno być uwzględnione w programach (art. 11a ust. 2 pkt 8 uoz).”⁹⁹*

⁹⁸ Sługocka M., *op. cit.*, dostęp LEX/el. 2020

⁹⁹ Raport NIK, *op. cit.*, s. 20

Z drugiej jednak strony, istnieją odmienne interpretacje oparte na tym, że skoro regulacja ta znalazła się w rozdziale 2. ustawy, dotyczącym zwierząt domowych, i stanowi składową programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, nie powinna mieć zastosowania do zwierząt wolno żyjących (dzikich), np.: „W sprawie można podnieść wątpliwość, czy chodzi tu o opiekę dla wszystkich zwierząt, które mogły brać udział w takim zdarzeniu, w tym na przykład zwierząt dzikich, czy wyłącznie o zapewnienie opieki weterynaryjnej zwierzętom bezdomnym, poszkodowanym w takim zdarzeniu. Ponownie w związku z ustawową nazwą programu wątpliwość tę należy rozstrzygnąć w ten sposób, że wystarczające będzie uregulowanie przez gminę kwestii zapewnienia opieki weterynaryjnej dla zwierząt bezdomnych.”¹⁰⁰

Funkcjonuje również pogląd wyłączający z tego przepisu zwierzęta posiadające właściciela, jako odpowiedzialnego za ponoszenie kosztów związanych z opieką weterynaryjną nad własnym zwierzęciem. Ma to oczywiście swoje uzasadnienie, ponieważ gminy obawiają się naruszenia dyscypliny finansów publicznych, a nie istnieją mechanizmy skutecznego egzekwowania od właścicieli kosztów ponoszonych przez gminy na zapewnienie opieki nad ich nieupilnowanymi zwierzętami.

Zapytano wobec tego polskie gminy, jak interpretują powyższy przepis i jakim grupom zwierząt udzielają pomocy weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych. Odpowiedzi przedstawiają się następująco:

Ryc. 31. Zapewnianie przez gminy całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych w odniesieniu do poszczególnych kategorii zwierząt.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z gmin.

Z powyższych danych wynika, że całodobową pomoc weterynaryjną od gmin w zdarzeniach drogowych otrzymują przede wszystkim zwierzęta bezdomne i wolno żyjące koty (zapewniają ją odpowiednio 95% i 91,2% gmin). Większość, bo ponad 80% gmin, deklaruje również, że nie pozostawia bez pomocy zwierząt dzikich. Zwierzętom gospodarskim poszkodowanym w wypadkach drogowych pomocy udziela już tylko nieco ponad połowa gmin (54,3%),

¹⁰⁰ Rudy M., *op. cit.*, s. 31-41, dostęp LEX

zaś najmniejsze zainteresowanie gmin w takich sytuacjach wzbudzają zwierzęta posiadające właściciela – tylko 38,8% gmin udziela im pomocy. Od 2,0 do 4,4% gmin nie udzieliło odpowiedzi na te pytania.

Z przykrością należy stwierdzić, że 53 gminy na wszystkie powyższe pytania odpowiadały negatywnie. Jeśli zaś nie zapewniają całodobowej opieki weterynaryjnej wobec żadnej z wymienionych grup zwierząt, oznacza to, że zadanie nie jest przez nie realizowane wcale, czego praktycznie nikt nie nadzoruje. Dodatkowego przeanalizowania wymagałoby jednak, w ilu przypadkach wynika to z braku możliwości znalezienia zakładu weterynaryjnego chętnego do podpisania umowy na pełnienie całodobowego dyżuru. Jest to problem wielu gmin, który zostanie jeszcze poruszony w dalszej części raportu.

Co ciekawe, jest grupa 11 gmin, które oświadczyły, że zapewniają opiekę tylko zwierzętom dzikim, w 33 gminach pomoc taka udzielana jest tylko zwierzętom bezdomnym. 804 gminy (tj. jedynie ok. 1/3 gmin Polski) zadeklarowały, że obejmują całodobową opieką weterynaryjną wszystkie wskazane grupy zwierząt.

Analiza danych potwierdza różne sposoby realizacji tego zadania, oparte zapewne o odmienne interpretacje treści art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z. (dodatkowo jedna z gmin w treści odpowiedzi powołała się na art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g., który stanowi, że *zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej*), a być może i o potrzebę zmniejszenia kosztów usług weterynaryjnych ponoszonych przez gminy. Ujawnia to jednak z całą pewnością potrzebę doprecyzowania w przepisach, których grup zwierząt dotyczy konieczność zapewniania opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych, na kim ciąży odpowiedzialność za zapewnienie opieki powypadkowej wobec zwierząt dzikich (gminy, zarządcy dróg, dzierżawcy lub zarządcy obwodów łowieckich, nadleśnictwa, rdoś, starostowie, itd.), jak również zakresu odpowiedzialności właścicieli zwierząt domowych i gospodarskich, które nie są bezdomnymi. Niektóre gminy domagają się wyraźnej podstawy prawnej do egzekwowania zwrotu kosztów ponoszonych na usługi weterynaryjne wskutek niedopilnowania zwierząt przez ich właścicieli, czemu nie można odmówić słuszności. Dziwi natomiast postawa gmin, które oświadczają, że nie realizują zadania wobec zwierząt bezdomnych czy też tzw. wolno żyjących kotów, realizując je wobec innych grup zwierząt.

II.9.2. Opieka nad zwierzętami poszkodowanymi w wypadkach innych niż drogowe

Dodatkową kwestią wymagającą doprecyzowania w przepisach jest zapewnianie opieki nad zwierzętami poszkodowanymi w zdarzeniach innych niż drogowe, na co zwraca się również uwagę w literaturze przedmiotu, np.: *„W tym zakresie warto zwrócić także uwagę, że z nie do końca wiadomych przyczyn obowiązkiem zapewnienia opieki weterynaryjnej zostały objęte jedynie zwierzęta poszkodowane w zdarzeniach drogowych. W programie gmina nie ma więc obowiązku odniesienia się do innych zdarzeń, w wyniku których zwierzęta bezdomne także mogły zostać poszkodowane.”*¹⁰¹

Część gmin ma zatem wątpliwości co do istnienia podstaw do udzielania pomocy zwierzętom, które uległy wypadkowi poza pasem drogowym, np. wpadły w ogrodzenie, do rowu melioracyjnego czy niezabezpieczonej studzienki. Przykłady można mnożyć, jednak odpowiedzialność za udzielenie pomocy takim zwierzętom w praktyce niestety najczęściej się rozmywa lub ostatecznie jej ciężar przejmują organizacje społeczne lub samofinansujące się ośrodki rehabilitacji zwierząt, które nie przechodzą obojętnie wobec ich cierpienia. Z uwagi jednak na to, że nie wszędzie takie organizacje istnieją, a ponadto nie mają obowiązku zapewniania stałej dostępności, kwestia ta wymaga opracowania i podjęcia stosownych regulacji.

II.9.3. Koszty całodobowej opieki weterynaryjnej

Kwoty wydatkowane przez gminy na realizację całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt są oczywiście bardzo różne, z uwagi przede wszystkim na niezależną bezpośrednio od gmin liczbę zdarzeń i zakres koniecznej pomocy. Wynoszą od kilkudziesięciu złotych do kilkuset tysięcy złotych

¹⁰¹ Rudy M., *op. cit.*, s. 31-41, dostęp LEX

rocznie, lecz te skrajne odpowiedzi są bardzo nieliczne. Zdecydowanie najwięcej udzielonych odpowiedzi (42,2%) to kwoty rzędu kilku tysięcy złotych (od 1 do 10 tys. zł). Mniej gmin wskazuje kwoty z zakresu kilkunastu (10,4%) czy kilkudziesięciu (8,9%) tysięcy złotych oraz kilkuset złotych (12,2%). Stosunkowo duży odsetek, bo aż 25% gmin, wskazało 0 zł, co może oznaczać brak zdarzeń lub brak realizacji zadania.

II.9.4. Dostępność całodobowych usług weterynaryjnych

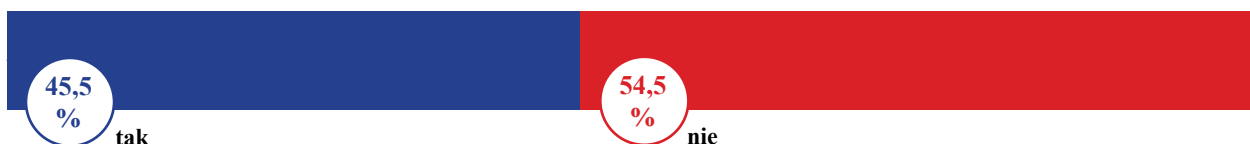
Gminom zadano również pytanie, jak radzą sobie z zapewnieniem całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku, gdy mają podpisaną umowę z zakładem weterynaryjnym prowadzonym przez lekarza weterynarii jednoosobowo – podczas nieobecności tego lekarza (np. urlop/zwolnienie/święta, itd.). Gabinety jednoosobowe świadczące usługi dla gmin nie są rzadkością zwłaszcza w małych, wiejskich gminach, natomiast niewiele gmin reguluje kwestię zastępstwa w swoich programach. Z odpowiedzi wynika jednak, że większości gmin ten problem nie dotyczy, zaś wśród gmin współpracujących z lekarzem prowadzącym jednoosobową praktykę weterynaryjną, najczęściej padały następujące odpowiedzi:

- lekarz weterynarii jest zobowiązany wyznaczyć zastępstwo,
- dotychczas nie wystąpiła taka sytuacja,
- gmina doraźnie, na podstawie jednorazowego zlecenia, korzysta z usług innego zakładu weterynaryjnego,
- gmina ma podpisane umowy z dwoma, trzema gabinetami,
- opiekę zapewnia schronisko dla zwierząt,
- zgodnie z umową świadczenie usługi jest całodobowe (bez dodatkowego komentarza),
- lekarz świadczy usługę pomimo świąt czy urlopu.

Pojawiały się jednak również odpowiedzi, że gmina bazuje jedynie na kontakcie telefonicznym, powierza opiekę nad rannym zwierzęciem domom tymczasowym, pracownikom urzędu gminy czy zakładu komunalnego, schronisku, umieszcza zwierzę w hoteliku, bądź odsyła do organizacji społecznych. Niewielka liczba gmin wskazała na brak wypracowanego rozwiązania albo na problemy ze znalezieniem lekarza czy zakładu weterynaryjnego chętnego do realizacji całodobowego dyżuru. Pojawiły się także głosy, że odpowiedzialność powinna spoczywać na powiatowym lekarzu weterynarii.

O to zagadnienie zapytano również w badaniu ankietowym same zakłady weterynaryjne współpracujące z gminami. Ponad połowa (54,5%) spośród nich oświadczyła, że nie zapewnia całodobowego przetrzymywanie zwierząt na czas leczenia, rekonwalescencji, po kastracji, itd.! Potwierdza to systemowy problem sygnalizowany m.in. przez społecznych opiekunów zwierząt, organizacje społeczne i ośrodki rehabilitacji zwierząt, na których i które spada ciężar takiej opieki, pomimo częstego braku warunków, kompetencji czy środków finansowych na jej zapewnianie.

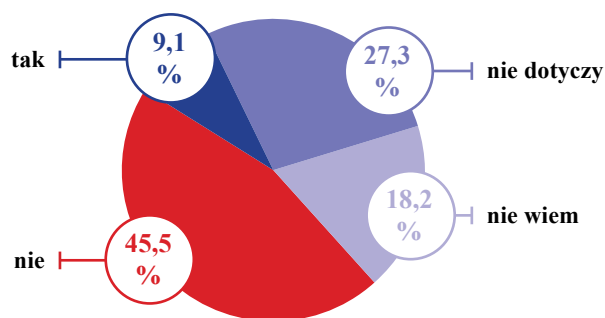
Ryc. 32. Zapewnianie przez zakłady weterynaryjne współpracujące z gminami całodobowego przetrzymywanie zwierząt na czas leczenia, rekonwalescencji, po kastracji, itd.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych od ankietowanych zakładów weterynaryjnych.

Tylko jeden zakład weterynaryjny potwierdził, że jeżeli nie jest czynny w trybie całodobowym (lub jest np. jednoosobowy), to gmina, z którą współpracuje, podczas kiedy jest zamknięty, zapewnia realizację całodobowej opieki weterynaryjnej w innym zakładzie leczniczym dla zwierząt. Z odpowiedzi wynika, że znaczna część gmin nie zapewnia innego zakładu na czas zamknięcia podstawowego zakładu, z którym ma podpisaną umowę.

Ryc. 33. Zapewnianie przez gminy zastępstwa podczas braku czynności jednoosobowego zakładu weterynaryjnego.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych od współpracujących z gminami zakładów weterynaryjnych.

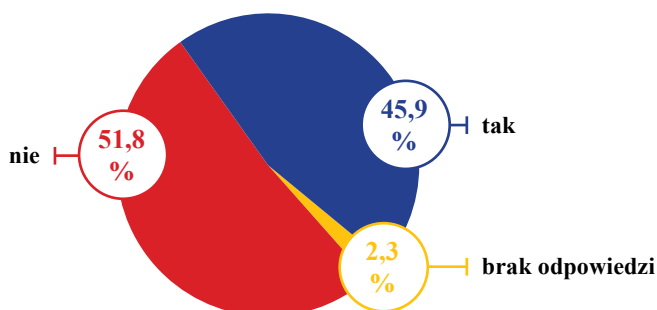
Na pytanie, kto dowozi i odbiera zwierzęta wymagające leczenia/poszkodowane w wypadkach drogowych do zakładu weterynaryjnego, odpowiadały one:

- gmina – 54,5% ankietowanych zakładów,
- sam/-a je zabieram/odławiam/dowożę/wypuszczam – 45,5%,
- mieszkańcy/osoby, które znalazły zwierzę – 45,5%,
- inne służby, np. Policja, straż miejska, leśnicy, myśliwi, służby ochrony przyrody – 36,4%,
- profesjonalny podmiot odławiający – 18,2%,
- organizacje społeczne – 9,1%,
- schronisko w ramach umowy z gminą (przychodnia zlokalizowana jest w schronisku) – 9,1%.

II.9.5. Współpraca gmin z ośrodkami rehabilitacji zwierząt wolno żyjących (dzikich)

Zapytano również gminy, czy współpracują z ośrodkiem rehabilitacji zwierząt dzikich w przypadku konieczności zapewnienia opieki dzikiemu zwierzęciu poszkodowanemu w wypadku drogowym. 45,9% gmin odpowiedziało twierdząco, a zdecydowana większość (96,6%) spośród tych gmin wskazała konkretny ośrodek, któremu powierza opiekę nad poszkodowanym dzikim zwierzęciem. 51,8% gmin oświadczyło, że nie korzysta z takiej współpracy, a 2,3% gmin nie udzieliło odpowiedzi na to pytanie. Część gmin odpowiedziała, że nie ma nawiązanej stałej współpracy, podpisanych umów, jednak incydentalnie korzysta z pomocy takiego ośrodka.

Ryc. 34. Współpraca gmin z ośrodkami rehabilitacji zwierząt dzikich.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z gmin.

II.9.6. Obowiązek informacyjny

W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że: „Elementy obligatoryjne, które gmina ma obowiązek uwzględnić w programie, obejmują: (...) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem

zwierząt, przy czym należy odnotować, że gmina celem rzeczywistej realizacji tego obowiązku powinna ogłaszać w sposób zwyczajowo przyjęty i powszechnie dostępny (przede wszystkim na swojej stronie internetowej) listę dyżurujących lekarzy weterynarii wraz z numerem telefonu do nich lub wskazać osobę do kontaktu z ramienia gminy w tych sprawach.”¹⁰²

Gminy zostały wobec tego zapytane, czy umieszczają w miejscu ogólnodostępnym (np. strona internetowa) informację dla mieszkańców o sposobie postępowania w przypadku znalezienia zwierzęcia poszkodowanego w wypadku drogowym, wraz z podaniem działających całodobowo (również w dni wolne od pracy) numerów kontaktowych, oraz poproszone o wskazanie tego miejsca. Tylko 41,7% gmin zadeklarowało informowanie w ten sposób mieszkańców, gdzie mogą szukać pomocy w takiej sytuacji. 56,0% gmin oświadczyło, że nie publikują nigdzie takich informacji, a 2,3% gmin nie udzieliło odpowiedzi na to pytanie.

45,1% spośród gmin deklarujących informowanie mieszkańców oświadczyło, że publikuje takie informacje na swojej stronie internetowej, 26,7% gmin umieszcza je w BIP – w postaci uchwały przyjmującej program lub w zakładce kontakt/telefony alarmowe/zarządzenie kryzysowe, itd. Niestety, wrywkowa weryfikacja stron internetowych gmin deklarujących taką formę powiadamiania mieszkańców dowiodła, że nie w każdym przypadku oświadczenie to jest prawdziwe lub publikowane są zdawkowe informacje (np. sam numer telefonu dyżurnego), bez wskazówek dotyczących właściwego sposobu postępowania, które mogłyby mieć walor edukacyjny i zapobiec nieprawidłowemu zabezpieczaniu rannych zwierząt przez nieświadome osoby oraz pomóc uniknąć zagrożenia w ruchu drogowym czy ze strony cierpiących zwierząt. Rzadziej – po kilka procent – padały odpowiedzi o wywieszaniu informacji na tablicach ogłoszeń, przekazywaniu ich wyłącznie telefonicznie, publikowaniu na profilu gminy w mediach społecznościowych lub przyjmowaniu zgłoszeń przez straż miejską/gminną. Pozostałe odpowiedzi (lekarz weterynarii, lokalna gazeta, schronisko, sołtys, fundacje, plakaty, ulotki) były pojedyncze i nieistotne statystycznie.

Gminy, które nie publikują informacji dla mieszkańców o sposobie postępowania w przypadku znalezienia zwierzęcia poszkodowanego w wypadku drogowym, za wystarczające uznały przekazywanie takich informacji przez Policję, straż miejską/gminną, centra zarządzania kryzysowego czy sołtysów. Odpowiadały także, że nie ma potrzeby dodatkowego informowania świadomych już mieszkańców. Oświadczały również uczciwie, że dotychczas nie opracowały takiej procedury lub odpowiedzi były trudne do interpretacji (brak przypadków, nie dotyczy, itp.).

II.9.7. Całodobowa opieka weterynaryjna – trudności wskazywane przez gminy

Zapytano również gminy o trudności, jakie napotykają podczas realizacji zadania polegającego na zapewnieniu całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt. Odpowiedzi merytorycznych udzieliły 332 gminy¹⁰³, spośród których prawie 2/3 (63,6%) odpowiedziało, że nie ma trudności z realizacją tego obowiązku. W pozostałych odpowiedziach gminy najczęściej wskazywały na następujące problemy:

- finansowe – wysokie koszty usług weterynaryjnych i zapewnienia całodobowej gotowości, brak finansowania zewnętrznego,
- brak chętnych podmiotów do zapewniania usług całodobowo,
- niejasna kwestia właściwości i odpowiedzialności finansowej, zwłaszcza za zwierzęta dzikie konkretnych gatunków oraz kompetencji poszczególnych organów,
- trudności z dalszym sposobem postępowania ze zwierzęciem – po wstępnym udzieleniu pomocy weterynaryjnej,
- brak dostępnych ośrodków i zakładów weterynaryjnych specjalizujących się w udzielaniu pomocy zwierzętom dzikim różnych gatunków, znaczna odległość ośrodków od gmin, co wydłuża czas reakcji i udzielenia pomocy oraz generuje dodatkowe koszty transportu; brak odpowiednich środków transportu dla dużych zwierząt.

Ponadto, pojedyncze odpowiedzi dotyczyły:

- problemów kadrowych w gminie,

¹⁰² Kuszlewicz K.: *Prawa zwierząt. Praktyczny przewodnik*, op. cit., s. 86-87

¹⁰³ W analizie odpowiedzi na wszystkie pytania dodatkowe, nieobjęte wnioskiem w trybie u.d.i.p., w tym pytania o trudności z realizacją poszczególnych zadań, pominięto takie, z których nie wynika żadna merytoryczna treść, np. brak danych, nie dotyczy, tak, nie, -, 0, x, itd.

- trudności w określeniu statusu zwierzęcia poszkodowanego w wypadku (np. czy posiada właściciela, czy gmina może i powinna objąć go leczeniem),
- problemów z zapewnieniem opieki w święta, dni wolne od pracy,
- nieodpowiedzialnych zachowań ludzi, np. nieodpowiedniego zabezpieczania zwierząt, które, wałęsając się, stwarzają zagrożenie dla uczestników ruchu drogowego albo zabierania młodych zwierząt, podlotów, dokarmiania dzikich zwierząt,
- trudnych warunków odstrzału dzikich zwierząt, np. problemy ze zwierzętami powypadkowymi na trasach krajowych przy dużym natężeniu ruchu.

II.9.8. Całodobowa opieka weterynaryjna – podsumowanie

Podsumowując, najważniejszymi problemami w kwestii realizacji przez gminy zadania polegającego na zapewnieniu całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z.) są:

1. Brak precyzyjnego określenia w art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z. (oraz w innych przepisach prawa), jakich grup zwierząt ma dotyczyć całodobowa opieka weterynaryjna zapewniana przez gminy, a przede wszystkim, czy przepis ten obejmuje zwierzęta dzikie, a także domowe i gospodarskie posiadające właściciela, jeśli ich status nie jest znany w momencie wypadku i/lub nie ma możliwości skontaktowania się z właścicielem zwierzęcia. Niejednolite jest również orzecznictwo w tym zakresie. Aktualnie, całodobową pomoc weterynaryjną od gmin w zdarzeniach drogowych otrzymują przede wszystkim zwierzęta bezdomne i wolno żyjące koty (zapewnia ją odpowiednio 95% i 91,2% gmin). Większość, bo ponad 80% gmin, deklaruje również, że nie pozostawia bez pomocy zwierząt dzikich. Zwierzętom gospodarskim poszkodowanym w wypadkach drogowych pomocy udziela już tylko nieco ponad połowa gmin (54,3%), zaś najmniejsze zainteresowanie gmin w takich sytuacjach wzbudzają zwierzęta posiadające właściciela – tylko 38,8% gmin udziela im pomocy.
2. Problem udzielania pomocy zwierzętom ulegającym wypadkom innym niż drogowe – część gmin nie widzi podstaw lub ma wątpliwości odnośnie udzielania pomocy zwierzętom, które uległy wypadkowi poza pasem drogowym, np. wpadły w ogrodzenie, do rowu melioracyjnego, niezabezpieczonej studzienki, itp.
3. Niejasny podział kompetencji dotyczących zwierząt dzikich pomiędzy poszczególnymi organami – rola gmin, nadleśnictw, zarządców dróg, zarządców i dzierżawców obwodów łowieckich, rdoś, starostów, ośrodków rehabilitacji zwierząt dzikich, organizacji społecznych, itd.
4. Problem dostępności całodobowej opieki weterynaryjnej z uwagi na niechęć zakładów weterynaryjnych do dyżurowania i całodobowego świadczenia usług dla gmin. Trudności w zapewnieniu usług specjalistycznych w stosunku do zwierząt gatunków innych niż domowe oraz zorganizowaniu środków transportu dla dużych zwierząt, a także trudności z dalszym sposobem postępowania z tymi zwierzętami – po wstępnym udzieleniu pomocy weterynaryjnej.
5. Gminy wskazują na wysokie koszty całodobowych usług weterynaryjnych przy braku stałego, pokrywającego potrzeby, zewnętrznego finansowania, np. z budżetu państwa.
6. Niedobór ośrodków rehabilitacji dzikich zwierząt, a co za tym idzie – brak dostępności takich ośrodków w niektórych rejonach kraju oraz ich znaczna odległość od gmin, co wydłuża czas reakcji i udzielenia pomocy oraz generuje dodatkowe koszty transportu. Brak konieczności zawierania przez gminy umów z takimi ośrodkami. Tylko 45,9% gmin oświadczyło, że współpracuje z ośrodkiem rehabilitacji zwierząt

dzikich w przypadku konieczności zapewnienia opieki dzikiemu zwierzęciu poszkodowanemu w wypadku drogowym.

7. Niedostateczne informowanie mieszkańców o właściwych sposobach postępowania w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt oraz sposobów ich zabezpieczania, co powoduje chaos informacyjny, szukanie podmiotu odpowiedzialnego oraz wydłużanie czasu na udzielenie cierpiącemu zwierzęciu pomocy, a także nieumiejętne jej udzielanie. 56% gmin oświadczyło, że nie publikuje nigdzie informacji dla mieszkańców o sposobie postępowania w przypadku znalezienia zwierzęcia poszkodowanego w wypadku drogowym, wraz z podaniem działających całodobowo (również w dni wolne od pracy) numerów kontaktowych.
8. Brak odpowiedzialności właścicieli za zdarzenia drogowe spowodowane przez ich niedopilnowane i niedostatecznie zabezpieczone zwierzęta oraz trudności w egzekwowaniu od nich kosztów zapewnienia opieki weterynaryjnej przez gminy. Źródłem tego problemu jest brak powszechnego obowiązku elektronicznego znakowania psów i kotów. Niektóre gminy domagają się wyraźnej podstawy prawnej do egzekwowania zwrotu kosztów ponoszonych na usługi weterynaryjne wskutek niedopilnowania zwierząt przez ich właścicieli.

II.10. Plan znakowania zwierząt w gminie – art. 11a ust. 3 u.o.z.

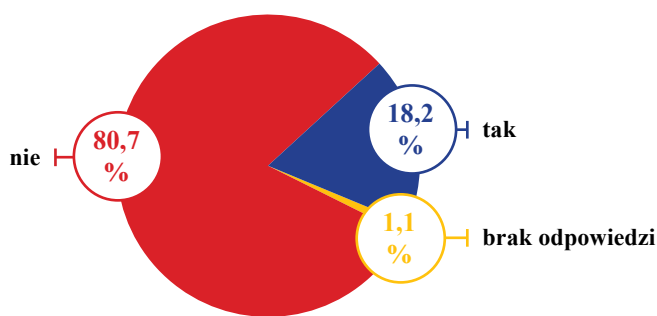
II.10.1. Znaczenie elektronicznego znakowania

Choć realizacja planu elektronicznego znakowania zwierząt w gminie nie jest dla samorządów zadaniem obowiązkowym, a ustawodawca przewidział ją jedynie jako fakultatywny element gminnego programu, to stanowi jedną z najskuteczniejszych metod zapobiegania bezdomności zwierząt, na co od lat wskazuje Najwyższa Izba Kontroli w swoich rekomendacjach i wnioskach *de lege ferenda*, formułowanych po przeprowadzeniu kontroli zarówno w 2016 roku¹⁰⁴, jak i najnowszej, z 2024 roku¹⁰⁵. Z ostatniego raportu NIK wynika, że wprowadzić kontrolowane samorządy wydają zdecydowanie więcej pieniędzy na zadania fakultatywne (kastrację i znakowanie zwierząt posiadających właściciela), jednak stanowi to zaledwie 1% środków wydatkowanych na realizację programów. W dodatku przeprowadzanie takich zabiegów u zwierząt mających swoich właścicieli wspierała w całym okresie objętym kontrolą Izby w sumie tylko połowa skontrolowanych gmin i to okresowo lub w ograniczonym zakresie. Jedynie trzy gminy robiły to systematycznie, w całym okresie objętym kontrolą. Pozostałe tylko w ograniczonym czasie (np. przez rok) lub tylko dla określonej liczby zwierząt. To wszystko, a także brak szeroko zakrojonych działań informacyjnych na temat sposobów zapobiegania bezdomności zwierząt domowych, prowadziło do tego, że problem bezdomności się utrzymywał i rosły wydatki gmin na opiekę nad zwierzętami w schroniskach. Jako pozytywny wniosek można jednak wskazać to, że z dodatkowego badania kwestionariuszowego, przeprowadzonego przez NIK w 913 gminach wynika, że w czterech na siedem województw wzrosła liczba znakowanych zwierząt, w tym w Podlaskiem o ponad 180%.

II.10.2. Realizacja zadania i koszty

Na potrzeby niniejszego raportu zapytano wobec tego gminy, czy realizują na swoim terenie znakowanie (czipowanie) zwierząt posiadających właściciela i jakie środki przeznaczyły na ten cel w 2022 roku. Z odpowiedzi wynika, że praktykuje to 451, tj. 18,2% gmin, 80,7% nie realizuje zadania, a 1,1% gmin nie udzieliło odpowiedzi na wskazane pytanie.

Ryc. 35. Realizacja planu znakowania zwierząt właścicielskich przez gminy w 2022 roku.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z gmin.

Na znakowanie zwierząt właścicielskich gminy przeznaczają najczęściej kwoty mieszczące się w przedziale 1-5 tys. zł (30,6% odpowiedzi) lub od 100 zł do 1 tys. zł (18,8%). Rzadziej zadanie wykonywane jest za kwoty rzędu 5-10 tys. zł (5,1%) lub powyżej 10 tys. zł (9,3%). Jedna z gmin oświadczyła, że na czipowanie zwierząt łącznie wydaje 200 tys. zł, ale jest to wyjątek gminy (niebędącej wcale największym miastem ani miastem wojewódzkim) słynącej z bardzo dobrej realizacji programu. 3,8% gmin realizujących plan znakowania przeznacza na niego kwoty

¹⁰⁴ Kontrola NIK pn. *Zapobieganie bezdomności zwierząt* (P/16/058) z 2016 r.: <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/16/058/>

¹⁰⁵ Omówienie wyników kontroli pn. *Zapobieganie bezdomności zwierząt domowych* (P/24/093), <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/bezdomnosc-zwierzat.html>

do 100 zł. Pomimo deklaracji realizacji zadania 19,5% gmin oświadczyło, że nie wydało na ten cel ani złotówki, zaś 12,9% nie wpisało żadnej kwoty. Zagadką pozostaje, na ile mamy tu do czynienia z trudnością w wyodrębnieniu kwoty (z uwagi np. na wykonywanie znakowania łącznie z kastracją), a na ile z oświadczeniem niepopartym faktami. Łącznie wszystkie polskie gminy wskazały, że w 2022 roku wydały na to zadanie niecałe 2 mln zł, co stanowi zaledwie 0,7% ogółu środków przeznaczonych na realizację zadań objętych programami.

Warto nadmienić, że od lat szereg gmin korzysta z organizowanej przez Fundację ZWIERZ ZWIERZowej *Akcji Kastracja!*, polegającej na współfinansowaniu kastracji i elektronicznego znakowania zwierząt właścicielskich w gminie w formule pół na pół – darowizna do 5 tys. zł pod warunkiem, że gmina przeznaczy na wspomniany cel przynajmniej taką samą kwotę.¹⁰⁶

Gminy zostały również zapytane o to, czy realizują na swoim terenie znakowanie (czipowanie) kotów wolno żyjących oraz jakie środki przeznaczyły na ten cel w 2022 roku. Odpowiedzi pozytywnej udzieliło tylko 10,0% gmin. 87,9% oświadczyło, że nie czipuje tej grupy zwierząt, zaś 2,1% nie odpowiedziało na to pytanie.

Spośród kwot wskazywanych przez samorządy na znakowanie kotów wolno żyjących najczęściej pojawiały się kwoty z przedziału od 100 zł do 1 tys. zł (12,9%) oraz 1-5 tys. zł (7,7%). Rzadziej gminy przeznaczają na realizację tego zadania 5-10 tys. zł (4,0%), powyżej 10 tys. zł (3,2%) lub kwoty do 100 zł (1,6%). Pomimo oświadczenia o wykonywaniu znakowania wolno żyjących kotów, 46,0% gmin w pytaniu o kwotę wpisało 0 zł, a 24,6% nie podało żadnej kwoty.

Niektóre odpowiedzi wskazywały jednak na to, że jako znakowanie kotów zostało potraktowane nacinanie ucha podczas wykonywania zabiegów kastracji, które ma na celu odróżnienie w terenie kotów wykastrowanych od tych, które nie zostały jeszcze poddane temu zabiegowi. Nie pozwala to jednak na zweryfikowanie, jak w przypadku znakowania elektronicznego, kto jest odpowiedzialny za danego kota oraz że jest on pod opieką gminy. Pomimo iż w pytaniu wyraźnie określono, że chodzi o „znakowanie (czipowanie)”, to opisane statystyki do tego pytania nie pozwalają jednak na rzetelną ocenę, ile spośród gmin deklarujących znakowanie kotów wolno żyjących zrozumiało pytanie właściwie, tj. jako znakowanie elektroniczne (czipowanie). Należy się zatem spodziewać, że dane dotyczące odpowiedzi pozytywnych mogą być z ww. powodu istotnie zawyżone.

Gminy, które nie realizują planu znakowania (czipowania), zostały zapytane o powód braku aktywności w tym zakresie. Najczęstszym był oczywiście brak środków finansowych na ten cel, wskazany przez prawie połowę odpowiadających gmin. Pozostałe gminy wymieniały:

- brak ustawowego obowiązku,
- planowanie znakowania w przyszłości,
- brak potrzeby – w tej grupie część gmin nie odnotowała na swoim terenie kotów wolno żyjących lub stwierdza brak problemu bezdomności zwierząt w gminie,
- brak zainteresowania ze strony właścicieli zwierząt,
- przesunięcie środków na inne potrzeby (np. kastrację),
- brak ogólnopolskiej bazy danych,
- znakowanie tylko zwierząt trafiających do schroniska,
- trudności z wyłapaniem kotów,
- przejęcie zadania przez organizację społeczną.

Jedna z gmin oświadczyła, iż „*koty źle znoszą takie zabiegi*”, co naturalnie nie znajduje potwierdzenia w rzeczywistości, a świadczy jedynie o nieznanym zagadnieniu znakowania elektronicznego wśród urzędników.

Z odpowiedzi gmin wyłania się obraz systemowego i praktycznego impasu w zakresie elektronicznego znakowania zwierząt, szczególnie kotów wolno żyjących. Kluczowym powodem jest brak środków finansowych, co jasno wskazuje na ograniczone możliwości realizacyjne, szczególnie w kontekście zadań, które nie są obligatoryjne. Jednocześnie wiele gmin podkreśla, że brakuje ustawowego obowiązku czipowania – a zatem, w świetle obowiązującego prawa, nie są do tego zobligowane ani same gminy, ani właściciele, co zmniejsza poczucie ważności i presję na realizację tego zadania. Podobnie jak w przypadku planu kastracji lub sterylizacji zwierząt, pojawia się również argument braku sensu wdrażania takich działań, jeśli nie są one realizowane przez sąsiednie gminy, lub szerzej – przez wszystkie. Brak

¹⁰⁶ Więcej o akcji: <https://fundacjazwierz.org/likwidacja-bezdomnosci/akcja-kastracja/>

obowiązku elektronicznego znakowania zarówno przez gminy, jak i przez właścicieli, potęgowany jest przez chaos spowodowany istnieniem kilku komercyjnych baz gromadzących dane zwierząt i ich właścicieli oraz brakiem jednolitej bazy krajowej.

Część gmin deklaruje plany wprowadzenia znakowania w przyszłości, co może świadczyć o rosnącej świadomości i chęci do działania – ale też o braku bieżących możliwości. Inne natomiast nie dostrzegają takiej potrzeby, co może wynikać z niedostatecznego rozpoznania lokalnej sytuacji lub braku współpracy z opiekunami społecznymi. Wyniki pokazują, że czipowanie kotów wolno żyjących, pozostających pod opieką gmin, choć stanowi podstawę do identyfikowania ich populacji i odróżniania kotów właścicielskich oraz bezdomnych od kotów wolno żyjących, nie jest jeszcze dla większości z nich priorytetem. Wynika to nie tylko z braku środków, ale również niejasnego statusu kotów, niedoprecyzowania w przepisach zakresu opieki nad kotami oraz niedostatecznych regulacji prawnych dotyczących samego elektronicznego znakowania.

Gminy wyraźnie wskazują na potrzebę ustanowienia przepisów ogólnokrajowych, centralnej bazy danych oraz szerszego wsparcia finansowego lub organizacyjnego dla samorządów w zakresie działań takich jak kastracja czy znakowanie zwierząt posiadających właściciela. Jednocześnie wyniki badań wyraźnie wskazują na fakt, że zadania pozostające fakultatywnymi, pozostają przez większość gmin po prostu nierealizowane.

II.10.3. Plan znakowania zwierząt – trudności wskazywane przez gminy

Gminom zadano również pytanie dodatkowe o trudności, jakie napotykają podczas realizacji fakultatywnego zadania, jakim jest plan znakowania zwierząt w gminie. Odpowiedzi udzieliło 409 gmin¹⁰⁷, spośród których 32,8% stwierdziło brak trudności. Pozostałe 67,2% wskazało trudności, wśród których najczęściej podejmowane były następujące kwestie:

1. Trudności finansowe – problem pojawił się w odpowiedziach 69,1% gmin i był zdecydowanie najczęściej wskazywanym. Z uwagi na ograniczone budżety gminy nie angażują środków w realizację zadań, które pozostają fakultatywne. Skarżą się również na brak dofinansowań i wsparcia ze strony państwa.
2. Brak chęci do czipowania ze strony mieszkańców, którzy, zdaniem gmin, nie są zainteresowani taką usługą. U niektórych wynika to z braku świadomości, jak ważne jest znakowanie zwierząt, inni mają obawy przed nałożeniem na nich podatku od posiadania psa lub przed ponoszeniem odpowiedzialności za ewentualne ucieczki, wypadki, pogryzienia, etc. Łącznie problem niechęci właścicieli zwierząt został zasygnalizowany w odpowiedziach 18,2% gmin.
3. Brak skutecznych przepisów prawa, które zobowiązywałyby wszystkich właścicieli do zaczipowania zwierząt – 16,0% odpowiedzi. Gminy nie widzą sensu wdrażania planu znakowania, dopóki jest ono nieobowiązkowe i np. sąsiednie gminy go nie realizują. Samorządy oświadczają, że czekają na przepisy krajowe, obligujące wszystkich opiekunów do oznakowania swoich zwierząt. Dopiero ich wprowadzenie będzie w stanie odnieść pożądany skutek oraz zmniejszyć liczbę odławianych zwierząt i skalę bezdomności. Zwracają również uwagę na problem braku rejestracji po zaczipowaniu.
4. Brak jednej, ogólnopolskiej bazy zwierząt oznakowanych – na problem ten zwraca uwagę 4,7% gmin.
5. 3,3% gmin zgłasza również problemy z odławianiem kotów wolno żyjących, określaniem ich statusu oraz liczby.
6. 2,5% gmin wskazało na trudności kadrowe – brak pracowników, czasu i nadmiar innych obowiązków, które uniemożliwiają realizację dodatkowych, nieobowiązkowych działań.
7. Ponadto pojedynczo pojawiły się odpowiedzi dotyczące trudności w znalezieniu zakładu weterynaryjnego chętnego do wykonywania tego zadania i zlokalizowanego w akceptowalnej odległości oraz problemy z odczytem danych z czipów przez lekarzy weterynarii z uwagi na brak ujednoliconego systemu.

Jako przeciwwagę warto zacytować odpowiedź jednej spośród gmin deklarujących brak trudności: „*Gmina Miasto (...) nie napotyka na trudności w realizacji zadania związanego ze znakowaniem zwierząt z (...), zadanie jest realizowane tak długo (od 2001 roku), a mieszkańcy doskonale wiedzą, iż mają taki obowiązek.*”

¹⁰⁷ W analizie odpowiedzi na wszystkie pytania dodatkowe, nieobjęte wnioskiem w trybie u.d.i.p., w tym pytania o trudności z realizacją poszczególnych zadań, pominięto takie, z których nie wynika żadna merytoryczna treść, np. brak danych, nie dotyczy, tak, nie, -, 0, x, itd.

II.10.4. Plan znakowania zwierząt – podsumowanie

Podsumowując, najważniejszymi problemami w kwestii realizacji przez samorządy planu znakowania zwierząt w gminie (art. 11a ust. 3 u.o.z.) są:

1. Dopóki znakowanie elektroniczne psów i kotów pozostaje zadaniem fakultatywnym, nie jest realizowane przez zdecydowaną większość (80,7%) gmin. Gminy, które realizują znakowanie, robią to w ograniczonym zakresie, przeznaczając rocznie niewielkie środki finansowe (75,3% wskazywanych środków to kwoty z przedziału 1 zł - 5 tys. zł). Według danych z raportu NIK na kastrację i znakowanie zwierząt posiadających właściciela gminy przeznaczają tylko 1% wydatków związanych z realizacją programów.
2. Jedynie 10,0% gmin znakuje pozostające pod ich opieką koty wolno żyjące.
3. Wśród trudności wskazywanych przez gminy dominuje (69,1% odpowiedzi) problem braku finansów, hamujący realizację zadania pozostającego fakultatywnym, a wynikający z ograniczonych budżetów gmin oraz braku finansowania zewnętrznego.
4. Istotna część gmin sygnalizuje problem braku chęci do czipowania ze strony mieszkańców, którzy, zdaniem gmin, nie są zainteresowani taką, nieobowiązkową również dla nich, usługą. U niektórych wynika to z braku świadomości, jak ważne jest znakowanie zwierząt, inni mają obawy przed nałożeniem na nich podatku od posiadania psa lub przed ponoszeniem odpowiedzialności za ewentualne ucieczki, wypadki, pogryzienia, etc.
5. Gminy zwracają również uwagę na brak skutecznych przepisów prawa, które zobowiązywałyby wszystkich właścicieli do zaczipowania zwierząt. Samorządy nie widzą sensu wdrażania planu znakowania, dopóki jest on nieobowiązkowy i np. sąsiednie gminy go nie realizują. Oświadczają, że dopiero wprowadzenie przepisów krajowych, obligujących wszystkich opiekunów psów i kotów do oznakowania swoich zwierząt, będzie w stanie odnieść pożądaný skutek oraz zmniejszyć liczbę odławianych zwierząt i skalę bezdomności. Zwracają również uwagę na problem braku rejestracji po zaczipowaniu.
6. Dodatkową trudnością i komplikacją jest brak jednolitej, krajowej bazy danych zwierząt oznakowanych.

II.11. Plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają – art. 11a ust. 3a u.o.z.

II.11.1. Istota kastracji/sterylizacji

Kastracja psów i kotów to, obok znakowania, jeden z najskuteczniejszych sposobów na ograniczenie problemu bezdomności oraz zmniejszenie kosztów, jakie gminy ponoszą na opiekę nad zwierzętami bezdomnymi. Ustawa o ochronie zwierząt nie nakłada jednak na właścicieli obowiązku kastracji zwierząt domowych pozostających pod ich opieką, choć niekontrolowane rozmnażanie zwierząt właścicielskich to główna przyczyna nadmiernej liczebności psów i kotów. Przepis art. 10a u.o.z. zabrania jedynie rozmnażania psów i kotów w celach handlowych, z wyjątkiem hodowli zwierząt zarejestrowanych w ogólnokrajowych organizacjach społecznych, których statutowym celem jest działalność związana z hodowlą rasowych psów i kotów. Obowiązek kastracji zwierząt dotyczy wyłącznie psów i kotów przebywających w schroniskach dla zwierząt i stanowi koszt gmin.

Plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają (art. 11a ust. 3a u.o.z.) to zadanie fakultatywne, które gmina może, choć nie musi, wprowadzić do programu. Właściciele zwierząt, nawet jeśli takie działania są zawarte w programie, mają swobodę decydowania o przeprowadzeniu zabiegu u swojego zwierzęcia, choć jest on rekomendowany w celu zapobiegania niekontrolowanemu rozmnażaniu psów i kotów, które w praktyce prowadzi nawet do przestępstw związanych z pozbywaniem się niechcianych szczeniąt i kociąt.

Najwyższa Izba Kontroli, zarówno po kontroli przeprowadzonej w 2016 roku¹⁰⁸, jak i po 8 latach, po kontroli z 2024 roku¹⁰⁹, wskazała, że pomimo wzrostu wydatków gmin na opiekę nad bezdomnymi zwierzętami, problem bezdomności zwierząt pozostaje nierozwiązany. Jednym z powodów tej sytuacji jest to, że gminy tylko niewielki odsetek środków przeznaczyły na najskuteczniejsze metody zapobiegania bezdomności, takie jak znakowanie oraz sterylizacja i kastracja psów i kotów. Z raportu NIK z 2024 roku wynika, że wprawdzie samorządy wydawały na nie więcej pieniędzy, jednak stanowiło to zaledwie 5,1% wydatków na zadania z zakresu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w kontrolowanych gminach w latach 2019-2023, z czego wydatki na zadania fakultatywne, tj. znakowanie oraz kastrację/sterylizację zwierząt właścicielskich wynosiły jedynie 1,0% (4,1% środków kontrolowane gminy przeznaczały na znakowanie i kastrację/sterylizację kotów wolno żyjących).

Według NIK „Zapobieganiu bezdomności zwierząt służą przede wszystkim przewidziane prawem zadania fakultatywne, które gmina może wprowadzić do programu: – plan znakowania zwierząt w gminie (art. 11a ust. 3 u.o.z.), – plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają (art. 11a ust. 3a ustawy), – inne działania, np. z zakresu edukacji, promowania prawidłowych postaw i zachowań człowieka w stosunku do zwierząt. Wśród gmin objętych kontrolą zwiększyła się liczba tych, które aktywnie zapobiegają bezdomności, ujmując w programie ww. plany. (...) Nadal jednak odsetek gmin, które wprowadzają ww. mechanizmy zapobiegania bezdomności zwierząt, jest niski. Ponadto, w trzech gminach plany nie były stosowane systematycznie – korzystanie z dofinansowania zabiegów było możliwe tylko przez krótki okres. (...) Ww. działania mają istotne znaczenie dla zmniejszania bezdomności zwierząt. Pozytywnie należy ocenić zmiany w tym zakresie. Jednak pomimo wzrostu liczby wykonywanych zabiegów finansowanych ze środków publicznych, nadal były one przeprowadzane u nikłego odsetka domowych zwierząt właścicielskich. Również nadal niewiele gmin korzystało z tego instrumentu ograniczania bezdomności. Jako przyczynę niewprowadzenia ww. planów gminy wskazywały m.in. brak obowiązku wprowadzenia tych zabiegów na terenie gminy, wystarczających zasobów kadrowych lub finansowych.”¹¹⁰ „Najskuteczniejszą humanitarną metodą zmniejszenia liczebności populacji jest kastracja/sterylizacja. W przypadku ustalenia w programie, że w danej gminie opieka nad kotami wolno żyjącymi

¹⁰⁸ Kontrola NIK pn. Zapobieganie bezdomności zwierząt (P/16/058) z 2016 r.: <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/16/058/>

¹⁰⁹ Omówienie wyników kontroli pn. Zapobieganie bezdomności zwierząt domowych (P/24/093), <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/bezdomnosc-zwierzat.html>

¹¹⁰ Raport NIK, op. cit., s. 28, 40

obejmuje te zabiegi, ale samorząd nie finansuje ich wykonania u kotów właścicielskich, przy braku powszechnego znakowania zwierząt domowych, istnieje również ryzyko, że ze środków publicznych zostaną sfinansowane te zabiegi u kotów właścicielskich.”¹¹¹

NIK podkreśliła, że gminy, zamiast ponosić koszty bezdomności zwierząt, powinny skupić się na działaniach prewencyjnych, takich jak finansowanie zabiegów sterylizacji i kastracji również dla zwierząt mających właścicieli, aby skutecznie ograniczyć liczbę niechcianych zwierząt trafiających do schronisk, a tym samym zmniejszyć koszty ponoszone przez samorządy na opiekę nad bezdomnymi zwierzętami.

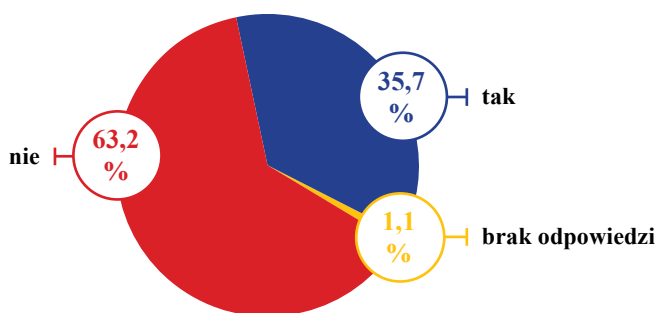
Podobne zdanie wyrażane jest w literaturze przedmiotu, np.: „Jeśli zaś chodzi o kastrację i sterylizację zwierząt właścicielskich, zabieganie o to również leży w żywotnym interesie gminy, dlatego że każde zwierzę niewysterylizowane albo niewykastrowane jest potencjalnym i wysoce prawdopodobnym źródłem bezdomności zwierząt, z którym to problemem gmina musi sobie radzić, również w zakresie ponoszenia ciężaru finansowego. Zatem z punktu widzenia skutecznej polityki zapobiegania bezdomności zwierząt gminom dużo bardziej opłaca się wprowadzić program wspomagający kastrację i sterylizację zwierząt właścicielskich niż utrzymywać w schroniskach kolejne pokolenia niechcianych zwierząt.”¹¹²

Naczelny Sąd Administracyjny również wskazał w uzasadnieniu jednego ze swoich orzeczeń, że „istotnym elementem w zapobieganiu bezdomności zwierząt jest zorganizowanie dofinansowania przez gminy dobrowolnej sterylizacji zwierząt dla ich właścicieli. Działania takie w pewnej perspektywie czasowej mogą spowodować zmniejszenie wysokości środków wydatkowanych przez gminę na zapobieganie bezdomności zwierząt (...) Za dopuszczalne należy więc uznać zorganizowanie całkowitego lub częściowego finansowania przez gminy dobrowolnej kastracji/sterylizacji psów i kotów posiadających właścicieli, albowiem zabiegi te prowadzą do zapobiegania bezdomności.” (wyrok NSA z 24 maja 2017 r., sygn. akt II OSK 725/17)

II.11.2. Realizacja zadania i koszty

Na potrzeby niniejszego raportu zapytano wszystkie polskie gminy, czy realizują na swoim terenie kastrację/sterylizację zwierząt posiadających właściciela. Tylko około 1/3 gmin (35,7%) odpowiedziało twierdząco, 63,2% oświadczyło, że nie wykonuje tego zadania, zaś 1,1% gmin nie udzieliło odpowiedzi na to pytanie. Wynika z tego, że znaczna większość gmin nie przewiduje jakiegokolwiek dofinansowania do zabiegów kastracji lub sterylizacji dla właścicieli zwierząt w ramach zadania własnego polegającego na zapobieganiu bezdomności psów i kotów.

Ryc. 36. Realizacja planu kastracji/sterylizacji zwierząt właścicielskich przez gminy w 2022 roku.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z gmin.

Biorąc pod uwagę skuteczność kastracji w walce z bezdomnością zwierząt, zdecydowanie zbyt duży odsetek gmin nie zauważa tej szansy na uporanie się z problemem przeciążonych schronisk i olbrzymich kosztów generowanych przez opiekę nad zwierzętami bezdomnymi i wolno żyjącymi kotami, których liczba również jest skutkiem niekontrolowanego rozmnażania właścicielskich kotów wychodzących.

¹¹¹ Ibidem, s. 26

¹¹² Kusztewicz K.: *Prawa zwierząt. Praktyczny przewodnik*, op. cit., s. 86-87

Przyglądając się bliżej tym gminom, które zadeklarowały finansowanie lub dofinansowanie kastracji zwierząt właścicielskich, stwierdzono, że łącznie około 1/4 spośród nich nie udzieliło odpowiedzi w pytaniu o kwotę wydaną na ten cel w 2022 roku (7,0% realizujących), wpisało 0 zł (11,6% realizujących) albo kwotę mniejszą niż 1 tys. zł (6,2% realizujących), co w rzeczywistości świadczyć może o braku realnego podejmowania tego działania¹¹³, biorąc pod uwagę koszty usług weterynaryjnych i wykonania zabiegu. Trudno bowiem wyobrazić sobie, by zadanie to mogło być wykonywane przez cały rok bezkosztowo lub za kwotę kilkuset złotych. Pojawiły się zaś kilka razy w odpowiedziach gmin nawet kwoty rzędu 60 zł czy 100 zł. Tylko nieco ponad 1/4 całkowitej liczby gmin (26,9%, tj. ok. 3/4 kastrujących), wskazała wysokość środków w kwocie przynajmniej 1 tys. zł, co, biorąc pod uwagę koszty wykonania zabiegu, można uznać za realizację planu sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie na minimalnym poziomie.

Spośród kwot wskazanych przez gminy na realizację planu kastracji lub sterylizacji¹¹⁴ prawie połowa (46,1%) to kwoty do 5 tys. zł, 26% stanowią kwoty powyżej 5 do 10 tys. zł, 15% to kwoty rzędu kilkunastu do 20 tys. zł, w przedziale powyżej 20 tys. zł do 50 tys. zł znajduje się 8,7% zadeklarowanych kwot, zaś kwotę powyżej 50 tys. zł przeznacza 4,2% gmin wskazujących jakiegokolwiek środki. Są to z reguły większe polskie miasta (choć nie wszystkie największe w ogóle realizują to zadanie), niektóre gminy podwarszawskie oraz gminy z innych części kraju, słynące z dobrych programów i właściwie rozumianego zapobiegania bezdomności zwierząt.

Łącznie gminy zadeklarowały, że w badanym roku wydały na to zadanie nieco ponad 9 mln zł, co stanowi jedynie 3,3% ogółu środków przeznaczonych na realizację zadań objętych programami.

Na pytanie o powód, dla którego gmina nie zdecydowała się włączyć do programu planu kastracji/sterylizacji zwierząt posiadających właściciela, najczęściej wskazywano brak środków na finansowanie zadań fakultatywnych – odpowiedziało tak aż 37,0% gmin. 13,0% gmin nie widzi uzasadnienia dla podjęcia działań w tym zakresie przede wszystkim z powodu braku wyraźnego obowiązku nałożonego przez ustawę na gminę. Samorządy nie widzą także konieczności rozszerzania kastracji poza zwierzęta bezdomne, ewentualnie wolno żyjące koty. Utrzymują również, iż jest to obowiązek właściciela, co zwalnia je z działań w tym zakresie. Z jednej strony nie można odmówić takiemu argumentowi słuszności, z drugiej jednak ukazuje on krótkowzroczność polityki prowadzonej przez gminy w zakresie zapobiegania bezdomności zwierząt domowych. W przypadku takich gmin istnieje obawa, iż nie trafi do nich żadna argumentacja poza obligatoryjnością nałożonych na nią zadań i tak długo, jak będą pozostawać one fakultatywne, tak długo nie będą przez większość gmin realizowane. Kilkadziesiąt gmin nie stwierdziło potrzeby takich działań na swoim terenie oraz zainteresowania ze strony mieszkańców.

II.11.3. Plan kastracji/sterylizacji – trudności wskazywane przez gminy

Zapytano również gminy dodatkowo o trudności, jakie napotykają podczas nieobowiązkowego dla nich wdrażania planu sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają. Odpowiedzi merytorycznych udzieliło 387 gmin¹¹⁵, spośród których 42,9% oświadczyło, że nie ma żadnych trudności z realizacją tego zadania. Wśród 57,1% gmin wskazujących trudności, prawie wszystkie (90,5%) poruszyły problem finansów jako czynnika hamującego realizację zadania, wynikającego m.in. z:

- ograniczonych środków w budżetach gmin, zwłaszcza biorąc pod uwagę fakt, że zadanie to nie jest obowiązkowe,
- braku finansowania zewnętrznego – z budżetu państwa, dedykowanych funduszy, programów,
- niewystarczającej puli środków wobec dużego zainteresowania mieszkańców, spośród których niektórzy rezygnują z wykonania zabiegów na własny koszt, czekając na środki z budżetu gminy,
- wysokich kosztów usług weterynaryjnych i wykonywania zabiegów kastracji lub sterylizacji.

¹¹³ Przy czym należy zaznaczyć, że kilka gmin, z powodu problemów z wyodrębnieniem kwoty, zawarło w uwagach informację o wskazaniu kwoty łącznej obejmującej znakowanie i kastrację zwierząt posiadających właściciela lub kastrację kotów wolno żyjących i zwierząt właścicielskich.

¹¹⁴ Nie licząc 0 zł i kilku gmin, które miały problem z wyodrębnieniem kwoty z łącznej kwoty obejmującej znakowanie i kastrację zwierząt posiadających właściciela lub kastrację kotów wolno żyjących i zwierząt właścicielskich.

¹¹⁵ W analizie odpowiedzi na wszystkie pytania dodatkowe, nieobjęte wnioskiem w trybie u.d.i.p., w tym pytania o trudności z realizacją poszczególnych zadań, pominięto takie, z których nie wynika żadna merytoryczna treść, np. brak danych, nie dotyczy, tak, nie, -, 0, x, itd.

Ponadto, 5,9% gmin deklarujących trudności, wskazało również na problemy związane z mieszkańcami, polegające m.in. na:

- niskiej świadomości społecznej, kierowaniu się mitami i zabobonami,
- niechęci do zaccipowania, obowiązkowego przy wykonywaniu kastracji na koszt gminy,
- braku realizacji skierowań, prowadzącego do blokowania środków,
- małego zainteresowania, braku chętnych, braku zgłoszeń,
- rezygnacji w przypadku oferowania przez gminę jedynie dofinansowania, nie zaś całkowitego finansowania zabiegów,
- pobierania zleceń na zabiegi dla zwierząt spoza gminy.

2,3% gmin wskazuje na niedostateczne regulacje dotyczące wykonywania tego zadania oraz postulat, by ustawa wskazywała właścicieli jako pokrywających koszty sterylizacji i kastracji swojego zwierzęcia. W 1,8% odpowiedzi pojawiły się problemy kadrowe w urzędach gmin, zaś 1,4% odpowiadających wskazuje na trudności z wyborem wykonawcy z uwagi na brak chętnych zakładów weterynaryjnych na wykonywanie tego zadania (przykładowo, jedna z gmin udzieliła odpowiedzi, że „na 11 wysłanych zapytań odpowiedziała wyłącznie jedna lecznica”). Oprócz tego pojawiła się jedna odpowiedź dotycząca braku mobilnego punktu kastracji, tzw. sterylkobusa.

W odniesieniu do pojawiającego się argumentu o braku jasnych norm prawnych w zakresie możliwości realizacji przez gminy kastracji lub sterylizacji zwierząt, które posiadają właściciela, warto podkreślić, że prawo gmin do finansowania zabiegów potwierdza orzecznictwo sądowo-administracyjne, np.: „Sąd potwierdził, że gminy mają obowiązek uchwalania programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi, które mogą obejmować finansowanie zabiegów sterylizacji i kastracji. Decyzja o przeprowadzeniu takiego zabiegu w przypadku zwierząt posiadających właścicieli należy jednak do właściciela, a gmina może jedynie zachęcać do tego poprzez finansowanie zabiegów.” (Wyrok NSA z dnia 24 maja 2017 r., sygn. akt II OSK 725/17) lub „Sąd stwierdził, że gmina ma swobodę w zakresie wprowadzania planu sterylizacji lub kastracji zwierząt oraz określania poziomu jego finansowania. Niemniej jednak, decyzja o przeprowadzeniu zabiegu należy do właściciela zwierzęcia, a gmina nie może narzucać takiego obowiązku” (Wyrok WSA w Krakowie z dnia 7 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 1720/17).

Kastracja i sterylizacja zwierząt właścicielskich jest jednym z najskuteczniejszych działań mających wpływ na ograniczenie bezdomności zwierząt, rekomendowanym przez Najwyższą Izbę Kontroli, a jego pozytywne skutki zauważają już gminy, które zdecydowały się na włączenie tego zadania do programu zapobiegania bezdomności na swoim terenie. Niestety ogromna liczba gmin nie postrzega w nim szansy na zwiększenie efektywności swoich działań w tym zakresie. Ograniczają się do finansowania schronisk i kastracji zwierząt bezdomnych, wykluczając działania prewencyjne. Prawdopodobnie tak długo, jak zadanie to pozostanie fakultatywne, nie można liczyć na to, iż będzie ono wprowadzane na szerszą skalę. Gminy, borykając się z problemem niedofinansowania, nie będą chętne do uszczuplania budżetu, nawet jeśli dostrzegą zalety wprowadzenia planu kastracji zwierząt właścicielskich. Mając na uwadze wydźwięk udzielanych odpowiedzi, należy również dostrzec potrzebę podniesienia świadomości zarówno gmin, jak i obywateli, w zakresie efektywności działań w dziedzinie walki z bezdomnością zwierząt.

Na szczęście świadomość zalet kastracji zwierząt domowych wśród ich właścicieli ciągle rośnie. Dostrzegają oni pozytywny wpływ kastracji na zdrowie zwierząt oraz na eliminację ich niepożądanych zachowań, takich jak ucieczki czy znaczenie terytorium. Wciąż jednak istnieje duża grupa opiekunów, których na kosztowny zabieg po prostu nie stać i tu pomoc gmin przydałaby się najbardziej.

II.11.4. Plan sterylizacji/kastracji – podsumowanie

Podsumowując, najważniejszymi problemami w kwestii realizacji przez samorządy planu sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają (art. 11a ust. 3a u.o.z.) są:

1. Dopóki kastracja/sterylizacja zwierząt właścicielskich pozostaje zadaniem fakultatywnym, nie jest realizowana przez większość (63,2%) gmin. Zaledwie 26,9% całkowitej liczby gmin (tj. ok. 3/4 kastrujących)

wyduje na to zadanie kwotę co najmniej 1 tys. zł, co, biorąc pod uwagę koszty wykonania zabiegu, można uznać za minimalny poziom faktycznej realizacji zadania. Według raportu NIK wydatki gmin na kastrację/sterylizację oraz elektroniczne znakowanie łącznie stanowią zaledwie 1% całkowitych wydatków ponoszonych przez gminy na zadania z zakresu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

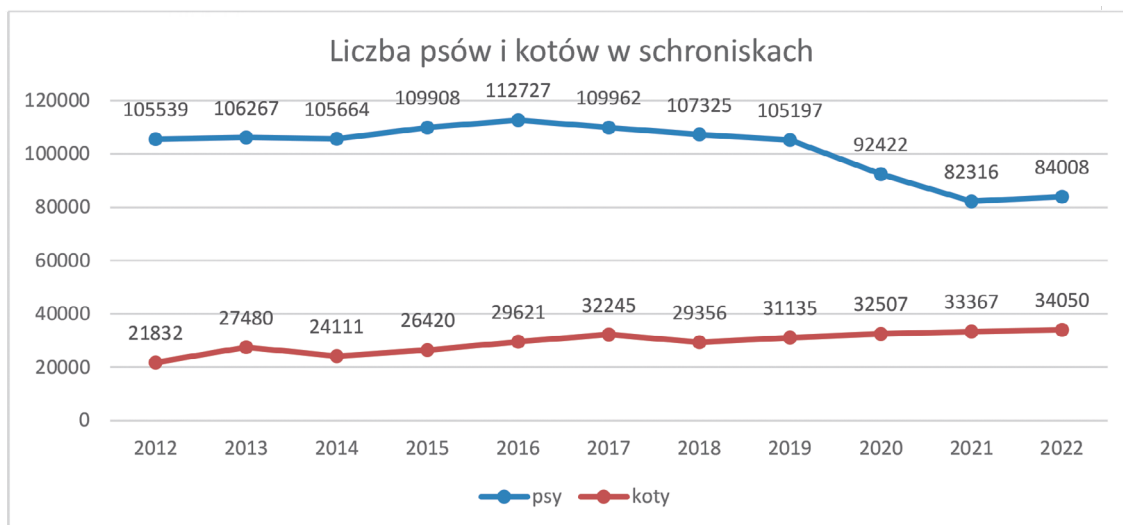
2. Wśród trudności wskazywanych przez gminy zdecydowanie dominuje (90,5% odpowiedzi) problem finansów jako czynnika hamującego realizację tego zadania, wynikający z ograniczonych budżetów gmin oraz braku finansowania zewnętrznego. Niektóre gminy jednak nie widzą potrzeby prowadzenia działań w tym zakresie, dopóki nie jest to obowiązkowe.
3. Problematyczna jest kwestia podziału odpowiedzialności za zwierzęta pomiędzy właścicielem a gminą. Część gmin bowiem nie widzi konieczności kastracji zwierząt, które posiadają właściciela twierdząc, że to na nim spoczywa obowiązek kontroli ich płodności i odpowiedzialności za wynikające z tego konsekwencje, a co za tym idzie – gminy te czują się z tego obowiązku zwolnione.

II.12. Wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację programu oraz sposobu wydatkowania tych środków – art. 11a ust. 5 u.o.z.

II.12.1. Koszty realizacji programów i rozdysponowanie środków

Dane na temat wysokości środków finansowych przeznaczanych przez gminy na realizację programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt wskazują, że polskie gminy z roku na rok wydają na to zadanie coraz więcej pieniędzy. Z jednej strony wynika to ze stale rosnących kosztów usług i produktów, co niewątpliwie ma wpływ na wysokość wydatkowanych środków. Zamysłem wdrożenia programów oraz jednym z ich głównych celów, oprócz opieki nad zwierzętami bezdomnymi i ich odławiania, miało być jednak zapobieganie ich bezdomności. Skuteczna realizacja tego ważnego celu powinna zatem, z biegiem lat, prowadzić do zmniejszenia liczby zwierząt stających się bezdomnymi, a co za tym idzie – obniżenia kosztów opieki nad nimi. Wzrastające z roku na rok kwoty wydawane przez gminy, czyli z kieszeni nas wszystkich – podatników, wskazują jednak na to, że podejmowane w ramach programów działania zapobiegające bezdomności zwierząt nie są skuteczne i z punktu widzenia celu, jakiemu służą, należy je uznać za nieefektywne. Potwierdzają to dane zarówno z poprzednich, jak i najnowszego raportu Najwyższej Izby Kontroli opublikowanego w grudniu 2024 r.¹¹⁶, oraz dane z raportów rocznych Głównego Lekarza Weterynarii¹¹⁷, dotyczące liczby zwierząt bezdomnych przebywających w nadzorowanych przez niego schroniskach dla zwierząt, która utrzymuje się na wysokim poziomie, a w przypadku kotów charakteryzuje się nawet tendencją wzrostową:

Ryc. 37. Dane dotyczące liczby zwierząt przebywających w schroniskach w latach 2012-2022.



Źródło: Raport Głównego Lekarza Weterynarii z wizytacji schronisk dla zwierząt w roku 2022¹¹⁸.

Oprócz zwierząt przebywających w schroniskach, wiele, prawdopodobnie setki tysięcy, psów i kotów bezdomnych znajduje się pod tymczasową opieką organizacji społecznych czy osób prywatnych, np. prowadzących domy tymczasowe, a także na wolności, np. bezdomne koty traktowane, często niewłaściwie, jako zwierzęta wolno żyjące. Bez obligatoryjnego znakowania wszystkich psów i kotów, trudno nawet oszacować całkowitą ich liczbę. Wszystko to świadczy dobitnie o tym, że skala bezdomności zwierząt w Polsce, po ponad 10 latach od wprowadzenia nowelizacją u.o.z. obowiązku uchwalania programów przez gminy, nie maleje, a wręcz nawet rośnie. Gminy z roku

¹¹⁶ Omówienie wyników kontroli pn. *Zapobieganie bezdomności zwierząt domowych* (P/24/093), <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/bezdomnosc-zwierzat.html>

¹¹⁷ Raport GLW, *op. cit.*, s. 1

¹¹⁸ *Ibidem*, s. 1

na rok planują oraz wydają na zadania objęte programami coraz więcej pieniędzy. Według deklaracji samych gmin są to kwoty zbliżające się do 300 mln zł. Jedna polska gmina na realizację programu wydaje średnio ponad 100 tys. zł. Poniżej przedstawiono kwoty zaplanowane przez gminy w uchwałach oraz faktycznie wydane w latach 2020-2022 na realizację programów:

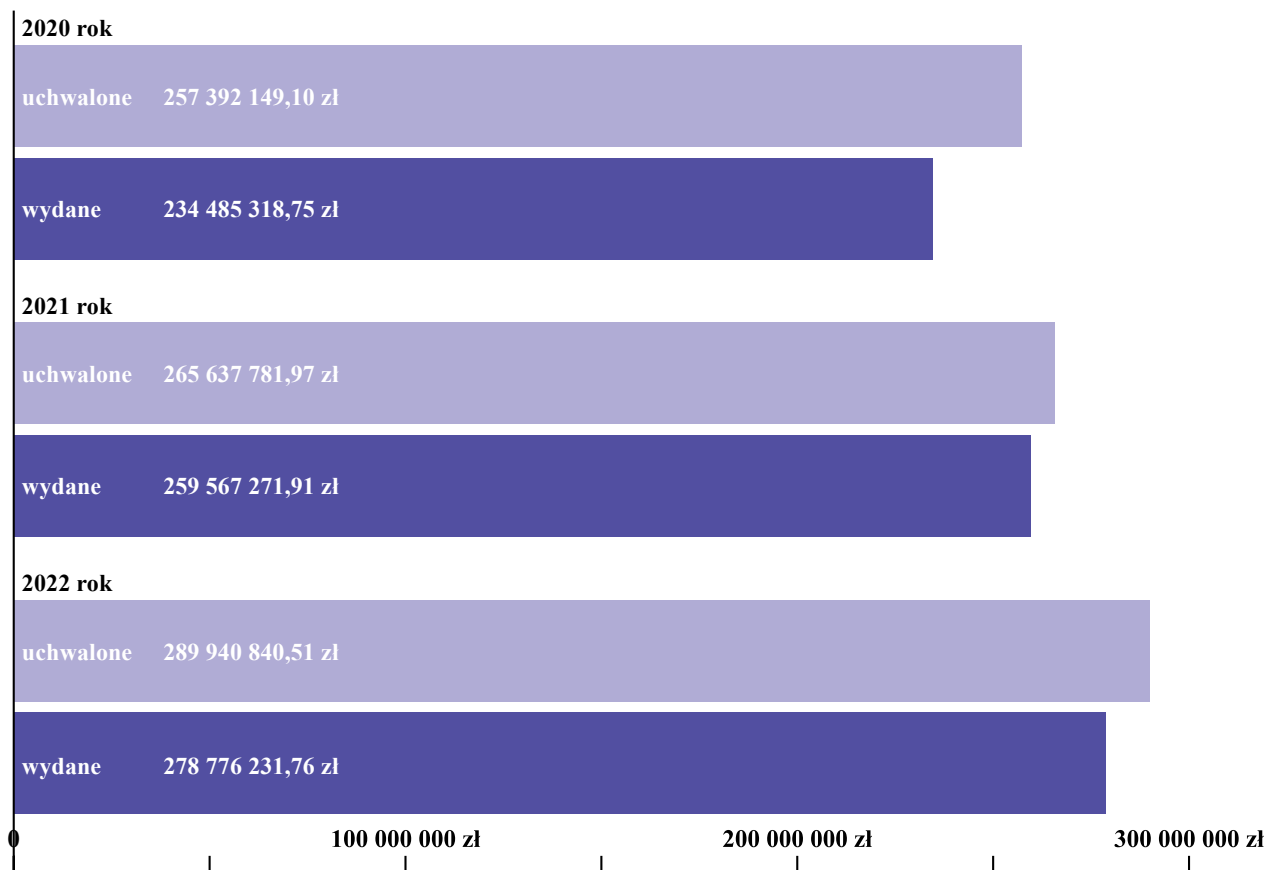
Tab. 12. Kwoty zaplanowane w uchwałach oraz faktycznie wydane przez gminy w 2022 roku na realizację programów.

Kwoty przeznaczone na realizację programów	Rok	Suma	Średnia na gminę
uchwalone	2020	257 392 149,10 zł	103 912,86 zł
	2021	265 637 781,97 zł	107 241,74 zł
	2022	289 940 840,51 zł	117 100,50 zł
wydane	2020	234 485 318,75 zł	94 665,05 zł
	2021	259 567 271,91 zł	104 790,99 zł
	2022	278 776 231,76 zł	112 591,37 zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z gmin.

Wskazane dane przedstawia wykres, który obrazuje tendencję wzrostową:

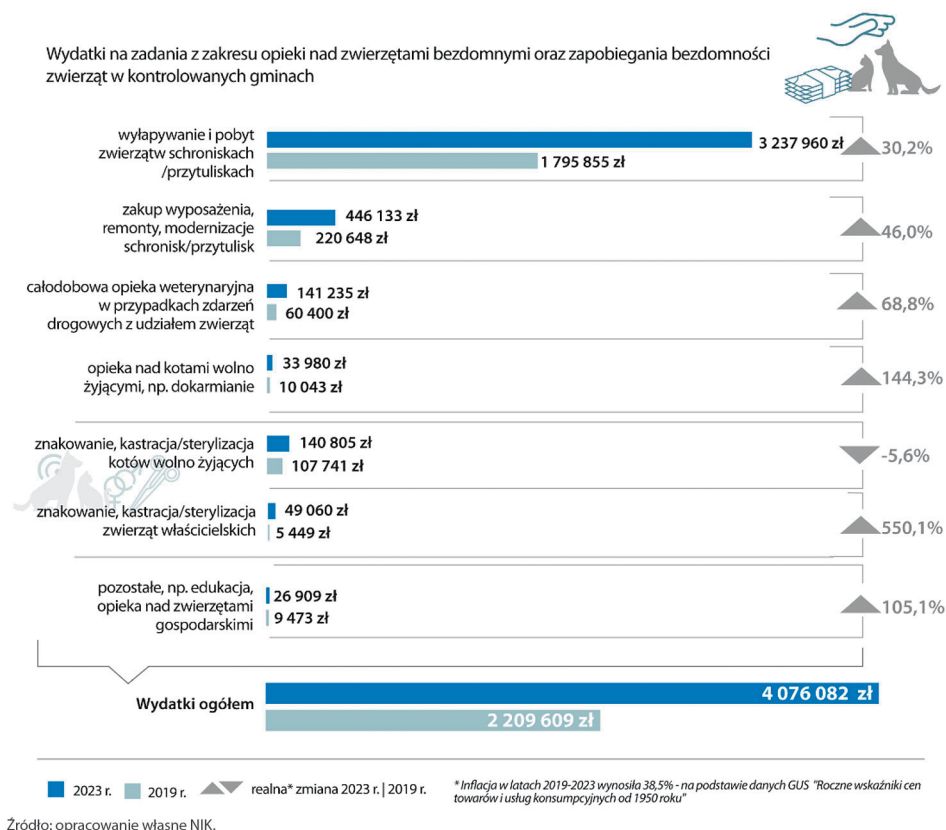
Ryc. 38. Kwoty zaplanowane w uchwałach oraz faktycznie wydane przez gminy w 2022 roku na realizację programów.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z gmin.

Wzrost wydatków gmin za opiekę nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganie bezdomności zwierząt potwierdzają również dane pozyskane w ramach kontroli gmin przez Najwyższą Izbę Kontroli:

Ryc. 39. Wydatki na zadania z zakresu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w gminach kontrolowanych przez NIK w latach 2019 i 2023.



Źródło: Kontrola NIK pn. „Zapobieganie bezdomności zwierząt domowych” (P/24/093)¹¹⁹.

Ponadto, NIK wykazała, że: „pomimo wyższej realizacji wydatków na zadania z zakresu zapobiegania bezdomności zwierząt oraz opieki nad bezdomnymi zwierzętami w sześciu gminach nie dokonywano, w trakcie roku albo w latach następnych, aktualizacji środków finansowych ujętych w programach. Skutkiem tego programy nie w pełni informowały mieszkańców gminy o istotnych elementach związanych z opieką nad bezdomnymi zwierzętami. Wskazuje to również na nierzetelne planowanie - przy porównywalnym zakresie realizowanych zadań, wskazanie środków w programach powinno uwzględniać prognozowany wzrost wydatków wynikający ze znanych lub przewidywalnych przyczyn, np. ze wzrostu stawek wynagrodzenia dla wykonawców określonych w zawartych umowach, prognozowanej inflacji. (...) Większość gmin nie informowała o stanie realizacji programów albo czyniła to nieprawidłowo lub nierzetelnie, w szczególności w raportach o stanie gminy lub sprawozdaniach z wykonania budżetu. Jako przyczynę braków wskazywano przeoczenie, nieokreślenie przez radę gminy w drodze uchwały szczegółowych wymagań dotyczących raportu, czy możliwość zapoznania się z tymi zagadnieniami podczas sesji rady gminy.”¹²⁰

Milionowe kwoty na realizację programów w 2022 roku wydały 34 gminy i są to największe polskie miasta (głównie wojewódzkie – z pojedynczymi wyjątkami), posiadające własne schroniska, choć jest wśród ich także kilka mniejszych, o liczbie mieszkańców wynoszącej kilkadziesiąt tysięcy. Najwięcej gmin wydaje na realizację programu kwoty z przedziału 10-50 tys. zł. Rozkład przedstawia się następująco:

¹¹⁹ Omówienie wyników kontroli pn. *Zapobieganie bezdomności zwierząt domowych* (P/24/093), <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/bezdomnosc-zwierzat.html>

¹²⁰ Raport NIK, *op. cit.*, s. 44-45

Tab. 13. Środki wydawane przez gminy na realizację programów w 2022 roku.¹²¹

Kwota wydana na realizację programu w 2022 roku	Liczba gmin
powyżej 10 mln zł	1
5 mln zł do 10 mln zł	1
1 mln zł do 5 mln zł	32
500 tys. zł do 1 mln zł	47
100 tys. zł do 500 tys. zł	453
50 tys. zł o 100 tys. zł	638
10 tys. zł do 50 tys. zł	1109
5 tys. zł do 10 tys. zł	127
1 tys. zł do 5 tys. zł	61
1 zł do 1 tys. zł	5
0 zł	3
RAZEM:	2477

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z gmin.

Jak można zauważyć w powyższej tabeli, mamy w kraju kilkadziesiąt gmin, które na realizację wszystkich zadań objętych programem, przez cały rok wydają kwoty nieprzekraczające 5 tys. zł, w tym np. kilkaset złotych lub nawet 0 zł. Z jednej strony tego właśnie oczekujemy – żeby nie było konieczności odławiania i umieszczania w schroniskach bezdomnych zwierząt, kotów przebywających na wolności, wypadków drogowych z udziałem zwierząt, konieczności przeprowadzania kastracji czy znakowania zwierząt (zakładając idealistycznie, że zwierzęta powszechnie są już oznakowane, a właściciele mają pełną kontrolę nad ich płodnością), edukacji społeczeństwa, itd. Czy, biorąc jednak pod uwagę dzisiejsze realia, możliwa jest realizacja tych wszystkich zadań za kilkaset złotych rocznie? Czy takiego finansowania nie należałoby uznać za fikcyjne?

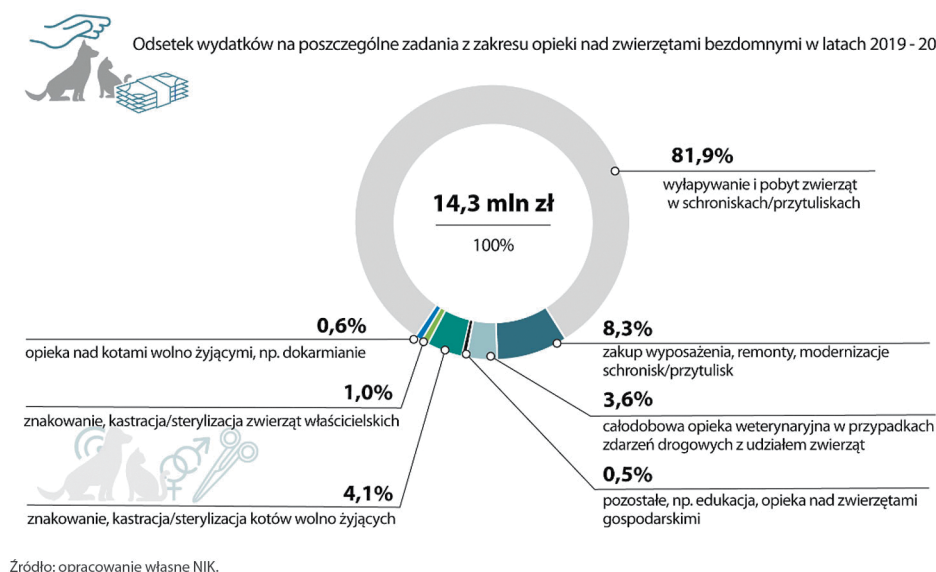
Jak wskazano w podrozdziale II.2.2., prawie 75% środków przeznaczane jest na jedno zadanie – zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom w schroniskach (wraz z odławianiem, obowiązkową kastracją i poszukiwaniem właścicieli to już niespełna 90%), czyli leczenie skutków, a nie profilaktykę bezdomności. Ponadto, bardzo niski jest poziom finansowania zadań dotyczących opieki nad kotami, co zostało szczegółowo opisane w rozdziale II.3. Według danych z przywoływanego, najnowszego raportu NIK, na opiekę nad kotami wolno żyjącymi, w tym ich dokarmianie, kontrolowane gminy wydawały w latach 2019-2023 jedynie 0,6% całości przeznaczonych na program środków (!), a wraz z ich znakowaniem i kastracją/sterylizacją – 4,7%. Są to rażące dysproporcje.

Ostatnia kontrola NIK wykazała, że: „Struktura wydatków na realizację zadań własnych gminy była dość stabilna. Dominującą kategorią wydatków w całym badanym okresie były wydatki na wylapywanie zwierząt i zapewnienie im opieki w schronisku (lub innych miejscach pobytu) – stanowiły one ok. 80%. Pomimo że ich udział w ogólnej puli wydatków gmin na zwierzęta zmniejszył się – z 81,3% w 2019 r. do 79,4% w 2023 r., jednak była to zmiana niewielka, o 1,9 punktu procentowego. Wydatki na znakowanie i sterylizację lub kastrację zwierząt właścicielskich stanowiły margines, w latach 2019-2023 wynosiły 140,0 tys. zł, tj. 1,0% ogółu, a na ww. zabiegi u kotów wolno żyjących odpowiednio 586,4 tys. zł i 4,1%.”¹²²

¹²¹ W przypadku 44 gmin (1,8%), które nie udzieliły odpowiedzi na pytanie o wydaną kwotę, do wskazanej statystyki przyjęto kwoty zaplanowane na 2022 rok w programach – uchwałach opublikowanych w Dziennikach Urzędowych właściwych województw.

¹²² Raport NIK, *op. cit.*, s. 42-43

Ryc. 40. Odsetek wydatków na poszczególne zadania objęte programami w gminach kontrolowanych przez NIK w latach 2019-2023.



Źródło: Kontrola NIK pn. „Zapobieganie bezdomności zwierząt domowych” (P/24/093)¹²³.

Odsetek wydatków na zadania fakultatywne obliczony z danych zgromadzonych na potrzeby niniejszego raportu od wszystkich gmin jest nieco wyższy i wynosi 3,3% na kastrację oraz 0,7% na elektroniczne znakowanie. Nadal są to jednak wydatki niezadowalające, i jak pokazuje rzeczywistość – niewystarczające do realnego zapobiegania bezdomności.

II.12.2. Finansowanie programów gminnych w ocenie pozostałych podmiotów

Jak wskazuje się w doktrynie, „niezależnie (...) od tego, któremu z podmiotów powierza się wykonanie określonych zadań, koszty ich realizacji, podobnie jak całego programu, ponosi gmina. Istnieje w związku z tym konieczność wskazania wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację programu oraz sposobu ich wydatkowania (art. 11a ust. 5 u.o.z.). Uchwalając coroczny budżet, gmina powinna zapewnić w nim środki finansowe na realizację zadań związanych z programem. Kwestia finansowania stanowi w istocie niezmiernie ważną, obligatoryjną część programu przeciwdziałania bezdomności zwierząt. Brak jasnych postanowień w tym zakresie wiązać się będzie z dużymi trudnościami w realizacji programu. (...) Brak środków finansowych na realizację programu nie może jednak prowadzić do przerzucania obowiązku zapewniania opieki nad bezdomnymi zwierzętami w gminie na mieszkańców.”¹²⁴

O kwestię poziomu finansowania programów przez gminy zapytano wobec tego również pozostałe podmioty uczestniczące w realizacji zadań z zakresu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt – społecznych opiekunów, organizacje społeczne, współpracujące z gminami zakłady weterynaryjne oraz schroniska dla zwierząt.

Finansowanie programów w ocenie społecznych opiekunów zwierząt

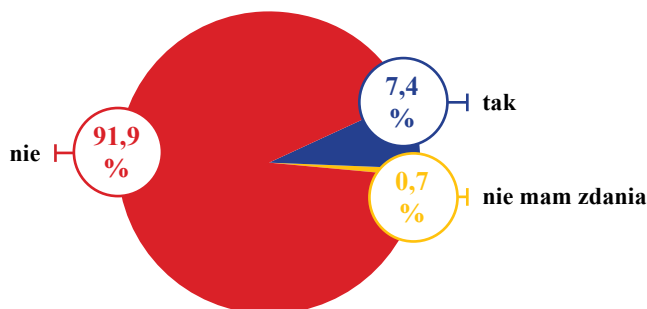
Tylko 7,4% społecznych opiekunów poziom finansowania przez gminę/-y zadań z programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności uznało za wystarczający w okresie całego roku kalendarzowego. 91,9% (137 respondentów) udzieliło odpowiedzi negatywnej, zaś jedna odpowiedź (0,7%) to „nie mam zdania”.

¹²³ Omówienie wyników kontroli pn. *Zapobieganie bezdomności zwierząt domowych* (P/24/093), <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/bezdomnosc-zwierzat.html>

¹²⁴ Właźlak K., *op. cit.*, LEX/el. 2012

Ryc. 41. Ocena poziomu finansowania gminnych programów dokonana przez społecznych opiekunów realizujących zadania gminy.

„Czy Pana/-i zdaniem poziom finansowania przez gminę/-y zadań z programu (...) jest wystarczający w okresie całego roku kalendarzowego?”



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pozyskanych od ankietowanych społecznych opiekunów zwierząt.

133 osoby wskazały, na czym ich zdaniem polega niedofinansowanie zadań przez gminę. Najczęściej padały następujące odpowiedzi:

1. Zdecydowanie najwięcej, bo 43,6% odpowiedzi dotyczyło zbyt niskich środków przeznaczanych na kastrację kotów wolno żyjących. Społeczni opiekunowie bardzo często skarżą się na to, że środki uruchamiane są za późno (po uchwaleniu programu – wiosną, kiedy już kotki są w ciąży lub zdążą urodzić kocięta) i niedługo potem się kończą. Ich zdaniem kastracje powinny być realizowane całorocznie, by nie dopuszczać do kolejnych urodzeń, które generują następnie konieczność sprawowania i ponoszenia kosztów dalszej opieki.
2. Podobny odsetek odpowiedzi (35,3%) wskazuje na zbyt niskie fundusze przeznaczane na dokarmianie kotów wolno żyjących. Niepokojąco wiele osób twierdzi, że w ich gminach karma wydawana jest opiekunom tylko w okresie zimowym, a jej ilość jest drastycznie ograniczana.

Oto przykładowe odpowiedzi:

„Brak dokarmiania z prawdziwego zdarzenia. Przykład: gmina daje 2 kg karmy na cały miesiąc na kilkanaście kotów”

„16 gram karmy dziennie dla kota jesienią i zimą”

„Wydawanie karmy działa tylko w miesiącach zimowych, karma jest tak słabej jakości że większość kotów jej nie je i jest jej za mało (1 puszka na kota na miesiąc)”

„Trzeba być zameldowanym na danym terenie i wtedy można dostać 2 razy w roku karmę i bony.”

„Zakup karmy tylko na zimę, jakby w pozostałe pory roku koty nie potrzebowały jedzenia.”

„Gmina nie finansuje wyżywienia kotów wolnożyjących”

„Jako osoba prywatna nie otrzymuję żadnej pomocy finansowej i pomocy w postaci karmy. Żadnej pomocy”

„Brak karmy dla kotów w okresie się wiosenno-letnim”

„Dwie puszki i dwa kg suchej karmy bez względu na ilość kotów to trochę mało tym bardziej że to tylko na okres zimowy”

„Karmę dla kotów otrzymujemy tylko jesienią, która wystarcza na krótki czas.”

„Gmina zapewnia karmę suchą pół kg na 1 kota na 2 miesiące”

„Raz na jakiś czas karmiciele mogą wziąć woreczek karmy dla kotów, gdzie zazwyczaj mówią że nie mają karmy, w ciągu roku może 4 kg dostałam.”

3. Kolejnym problemem, który zgłasza 21,8% odpowiadających, jest całkowity brak finansowania leczenia – opieki weterynaryjnej nad kotami wolno żyjącymi lub realizowanie go w minimalnym, niewystarczającym zakresie, co powoduje przejmowanie tego obowiązku i finansowanie z prywatnych środków przez opiekunów. Niejednokrotnie także wiąże się to z pewnością z cierpieniem tych zwierząt.
4. Mniej liczne odpowiedzi dotyczyły braku lub niewystarczających środków przeznaczanych na profilaktykę przeciw pasożytniczą czy zakup budek dla kotów, a także ogólnie wskazywały na zbyt małe środki przeznaczane na opiekę nad kotami.

5. Istotna część odpowiedzi społecznych opiekunów dotyczyła braku schroniska dla kotów (gminy, realizując opiekę nad bezdomnymi zwierzętami, nie zapewniają miejsca w schronisku bezdomnym kotom, a jedynie psom) oraz miejsca, w którym byłaby możliwość przetrzymywania kotów wolno żyjących po zabiegach kastracji lub na czas leczenia – problem taki zgłosiło 10,5% respondentów.
6. 7,5% społecznych opiekunów wskazało również na brak realizacji przez gminy, na terenie których działają, zadań fakultatywnych określonych w ustawie, tj. programu kastracji i znakowania zwierząt posiadających właściciela oraz zbyt małą inicjatywę w realnym zapobieganiu bezdomności zwierząt.
7. Pojawiały się również liczne, rozpaczliwe odpowiedzi świadczące o zaniechaniu opieki nad kotami wolno żyjącymi ze strony gmin, np.:

„Moja gmina w ogóle nie finansuje opieki, ma minimalną kwotę na psy bezdomne, a kotów w ogóle nie ma (ani bezdomnych, ani wolno żyjących - wg nomenklatury użytej w ustawie)”

„Najgorsze jest to że nie ma schroniska dla kotów. I bardzo dużo kotów błąka się najczęściej kończąc pod kołami traktorów czy samochodów. Nie ma wcale dofinansowania jeśli chodzi kastrację i sterylizację bezdomnych zwierząt. Co moim zdaniem jest skandalem”

„Ignorowanie przez radnych potrzeb kotów (sugestie - wypuścić, nie zajmować się).”

„Nasza gmina odmawia bezdomnym zwierzętom wszystkiego. Od leczenia, profilaktyki przeciwpasożytniczej, kastracji po dokarmianie”

„Jako osoba prywatna nie otrzymuję żadnej pomocy finansowej i pomocy w postaci karmy. Żadnej pomocy.”

„Gmina (...) nie wywiązuje się z obowiązków wynikających z ustawy o ochronie zwierząt wolnożyjących. Budżet roczny jest zbyt mały, kompletnie nie mają empatii dla tych zwierząt nie mówiąc że nie mają w ogóle pojęcia o ustawie. Przerzucają obowiązek dokarmiania, sterylizacji opieki na osoby takie jak ja, którym los tych bezdomnych zwierząt nie jest obojętny”

„Środki z gminy kończą się w pierwszym kwartale, reszta to dobra wola ludzi”

„Zrzucanie odpowiedzialności na społecznych wolontariuszy w kwestii sterylizacji, kastracji, leczenia, szczepienia i odrobaczania i karmienia. Brak współpracy urzędu miasta z wolontariuszami, w programie gminnym na rzecz zwalczania bezdomności zwierząt, przeznaczono kwotę 3,5 tys. na cały rok bez wyszczególnienia na co kwota jest planowana.”

„Gmina „zaczyna” program w kwietniu kończy w październiku. Wprowadza procedury utrudniające współpracę np. oczekuje przedstawienia kosztorysu leczenia zanim ono się zacznie”

„Nigdy nie dali mi grosza na zabieg. Ciągłe było brak pieniędzy a ludzi z bezdomnymi zwierzętami odsyłali do mnie”

„Fundusze na kastracje są tak naprawdę żadne. Większość osób zajmujących się bezdomnymi zwierzętami, wielokrotnie płaci za zabiegi z własnej kieszeni. Na dokarmianie też nie można liczyć”

„Nie otrzymuję żadnego wsparcia jeżeli chodzi o karmę dla kotów, leczenie, odrobaczanie i odpchlenie.”
8. Społeczni opiekunowie w swoich odpowiedziach wskazują również ogólnie na niewielkie zaangażowanie gmin, w których działają, i ich pracowników, w problematykę bezdomności zwierząt oraz opiekę nad kotami, brak polityki informacyjnej dotyczącej możliwych form pomocy, brak wsparcia opiekunów w przypadku konfliktów dotyczących kotów, brak pomocy w postaci wspierania czy finansowania opieki nad kotami przebywającymi w domach tymczasowych.
9. Inne odpowiedzi występowały pojedynczo i dotyczyły niskiej jakości opieki weterynaryjnej oraz opieki w schroniskach, odmowy pomocy zwierzętom dzikim, braku programu adopcji, dofinansowania organizacji społecznych przejmujących zadania gmin, braku możliwości darmowego całonocnego usypiania bezdomnych chorych kotów czy procedur utrudniających realizację zadań.

Ponadto, powszechnie gminy nie (współ)finansują również realizacji przez społecznych opiekunów zadań wykonywanych na ich rzecz (nie płacą za tę pracę, nie dokonują zwrotu kosztów paliwa, itd.) – tak oświadczyło 82,6% respondentów. Pozostałe 17,4%, deklarujące pomoc finansową gmin, w rozszerzonej odpowiedzi pisemnej wskazało jednak pokrywanie przez gminę tylko kosztów zadania (zakup karmy, usługi wet.), nie zaś jego realizacji przez daną osobę, np.:

„wykonywanie sterylizacji (długi czas oczekiwania), karma (podłej jakości)”

„Płaci za karmę - 30zł na kwartał i parę kastracji w roku”

„Na ile mogę korzystać z darmowych kastracji, ale obejmuje to sam zabieg, natomiast złapanie, przetrzymanie kota przed i po zabiegu jest na mnie”

„Gmina finansuje sterylizację bezdomnych kotów, oraz co pewien okres otrzymuję bezpłatnie karmę.”

„Darmowe kastrację jeśli są fundusze, sucha karma raz na jakiś czas”

„kastację kotów wolno żyjących, kotów i psów adoptowanych, pokrycie kosztów leczenia podczas choroby kota wolno żyjącego (do pewnej kwoty) jako opiekun społeczny”

Wobec rażąco niskiego finansowania przez gminy realizacji zadań wykonywanych przez społecznych opiekunów, zapytano ich, jakie są zatem źródła ich finansowania. Odpowiedzi udzieliło 149 respondentów (w pytaniu można było wskazać więcej niż jedną odpowiedź). 86,6% spośród nich (129 osób) oświadczyło, że finansuje je we własnym zakresie, 36,9% (55 osób) odpowiedziało, że organizuje zbiórki, bazariki, prosi o pomoc innych, 34,9% (52 osoby) zadeklarowało współpracę z organizacją społeczną, która zapewnia środki finansowe, usługi weterynaryjne i/lub pomoc rzeczową, np. karmę, żwirek, itd. 6% (9 osób) pozyskuje na ten cel środki publiczne. Tylko 10,1% (15 osób) odpowiedziało, że realizuje zadania gminy całkowicie bezkosztowo, poświęcając wyłącznie swój czas, zaś 3,4% odpowiedzi to „nie dotyczy”. Przykładowe odpowiedzi:

„Zbieram puszki alu oraz drobny złom i sprzedaję, dzięki temu część wydatków na karmę zwraca mi się.”

„Wszystko robię za własne pieniądze. Jak się do tego przyznam, to biorą mnie za wariatkę. I takie jest życie w gminach.”

„Najczęściej sama kupuję różne rzeczy, jedzenie lub wożę ich do weterynarza i płacę za ich wizytę.”

„Robię posty z prośbą o zakup karmy i kupują ludzie.”

„Proszę o pomoc innych miłośników kotów z najbliższej okolicy, którzy czasami zakupują suchą i mokrą karmę dla moich bezdomnych podopiecznych.”

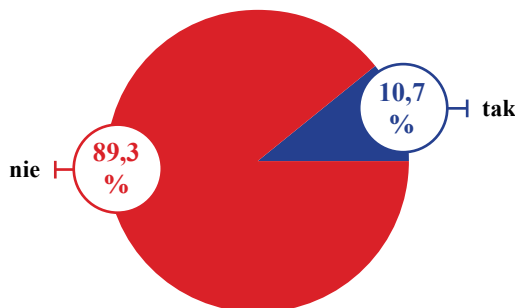
Czy naprawdę tak powinna wyglądać opieka nad zwierzętami realizowana przez gminy?

Finansowanie programów w ocenie organizacji społecznych

Na pytanie, czy, zdaniem organizacji społecznych, poziom finansowania przez gminy zadań z programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności jest wystarczający w okresie całego roku kalendarzowego, 89,3% odpowiedziało, że nie.

Ryc. 42. Ocena poziomu finansowania gminnych programów dokonana przez organizacje społeczne realizujące zadania gminy.

„Czy Pana/-i zdaniem poziom finansowania przez gminę/-y zadań z programu (...) jest wystarczający w okresie całego roku kalendarzowego?”



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych od ankietowanych organizacji społecznych.

Połowa (50,0%) odpowiadających organizacji wskazała, że ogólny poziom finansowania programu po prostu nie pokrywa znacznej części potrzeb względem rosnącej skali bezdomności. Corocznie, zamiast zwiększany, jest zmniejszany, a spośród wydatków gmin, zwierzęta zwykle są na samym końcu. 32,1% odpowiedzi wskazywało na to, że nieporównywalnie większe środki przeznaczane są przez gminy na odławianie zwierząt i zapewnianie im opieki w schroniskach,

a pozostałe zadania są rażąco niedofinansowane. 28,6% odpowiedzi dotyczyło niewystarczających środków przeznaczanych na kastrację – uchwalana pula wyczerpuje się w połowie roku. Przykładowa odpowiedź: „»Roczny« program jest realizowany od maja do lipca - potem brak już pieniędzy i my jako organizacja musimy finansować zabiegi kastracji i sterylizacji. W niektórych gminach nie ma w ogóle dofinansowania.”. Ponadto, 17,9% respondentów wskazało na niedostateczne finansowanie opieki nad kotami wolno żyjącymi (dokarmiania, organizacji miejsc bytowania, itd.), a 14,3% - na zbyt małe środki przeznaczane na leczenie zwierząt, ale także diagnostykę, pomoc powypadkową i doraźną oraz bardziej kosztowne zabiegi. Pojawił się również głos dotyczący zbyt wysokich, „dochodzących do absurdu”, cen usług weterynaryjnych. 14,3% organizacji wskazało również na zbyt niskie finansowanie realnego zapobiegania bezdomności, tj. oprócz ww. kastracji, realizacji zadań fakultatywnych z ustawy (znakowania i kastracji zwierząt właścicielskich) oraz edukacji i działań informacyjnych, promujących zapobieganie bezdomności zwierząt. 7,1% organizacji wskazało na problem braku schroniska dla kotów. Pozostałe odpowiedzi pojawiały się pojedynczo i dotyczyły np. braku finansowania organizacji, które wykonują zadania gmin lub nierównego rozdysponowania środków pomiędzy organizacje oraz słabego zaangażowania urzędników gminnych w pomoc organizacjom, w tym m.in. w odławianiu kotów do kastracji.

Połowa organizacji oświadczyła, że gminy, w których działają, (współ)finansują realizację przez nie zadań (płacą organizacji za ich wykonywanie, dotują, dokonują zwrotu za paliwo, itd.), jednak tylko dwie spośród czterestu odpowiedzi wskazują na rzeczywiste finansowanie wykonywania usług przez organizację (dotacja na kompleksowe prowadzenie schroniska, wynajem lokalu). Pozostałe odpowiedzi to w rzeczywistości finansowanie kosztów samych ustawowych zadań gminy, nie zaś ich faktycznego wykonywania przez organizacje społeczne.

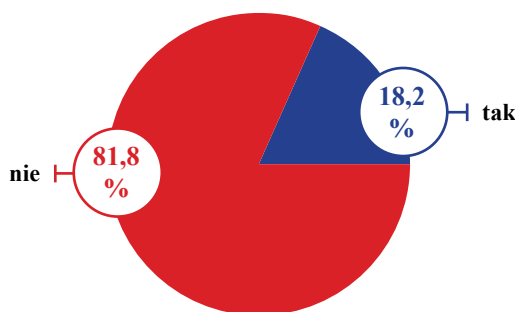
Wobec rażąco niskiego finansowania przez gminy realizacji zadań wykonywanych przez organizacje, zapytano je, jakie są zatem źródła ich finansowania. Odpowiedzi udzieliło 28 organizacji (w pytaniu można było wskazać więcej niż jedną odpowiedź). 85,7% z nich oświadczyło, że pozyskuje środki we własnym zakresie (np. wpłaty od darczyńców, 1,5%, aukcje, bazarki, itp.). Aż 46,4% organizacji na wykonywanie zadań przeznacza również własne środki prywatne, 10,7% pozyskuje w tym celu środki publiczne (z budżetu państwa, innych niż gminy źródeł samorządowych, BBO, dotacji, itp.), zaś po 3,6% odpowiadających jako źródła finansowania wskazało środki pochodzące z UE lub innych instytucji i podmiotów (np. granty, dotacje, itd.) oraz zbiórki rzeczowe w sklepach. Ponadto, 10,7% respondentów wybrało odpowiedź „nie dotyczy”.

Finansowanie programów w ocenie zakładów weterynaryjnych

Na pytanie, czy, zdaniem zakładów weterynaryjnych, poziom finansowania przez gminy zadań z programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności jest wystarczający w okresie całego roku kalendarzowego, 81,8% zakładów odpowiedziało negatywnie, a tylko 18,2% odpowiedzi było twierdzących.

Ryc. 43. Ocena poziomu finansowania gminnych programów dokonana przez zakłady weterynaryjne realizujące zadania gminy.

„Czy Pana/-i zdaniem poziom finansowania przez gminę/-y zadań z programu (...) jest wystarczający w okresie całego roku kalendarzowego?”



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych od ankietowanych zakładów weterynaryjnych.

Zdaniem zakładów weterynaryjnych niedofinansowanie polega na:

- zbyt niskiej wartości planu kosztów w stosunku do realnego kosztu tego typu zadań,
- chęci jak najtańszego realizowania opieki nad bezdomnymi zwierzętami i podpisywania umów z zakładami weterynaryjnymi kosztem jakości wykonania usług weterynaryjnych,
- niedofinansowaniu opieki nad kotami (opieka nad psami jest zapewniona),
- finansowanie 20-30 kastracji w skali roku to za mało,
- niewystarczających środków dla wszystkich chętnych,
- kwota jest bardzo niska i jedynie dzięki temu, że gabinet prowadzony jest przez stowarzyszenie może być zapewniona kompleksowa opieka,
- utrudnionym finansowaniu w przypadku poważnych zabiegów,
- braku finansowania oznakowania zwierząt,
- braku finansowania szczepień przeciw wściekliznie,
- braku finansowania domów tymczasowych,
- tylko niektóre gminy zapewniają właściwy poziom finansowania, inne nie (odpowiedź zakładu współpracującego z kilkoma gminami).

Finansowanie programów w ocenie schronisk dla zwierząt

Schroniska również skarżą się na niewystarczające finansowanie programów przez gminy. Jak wskazano w podrozdziale II.13.5., finanse są najczęściej wskazywaną przez schroniska trudnością, z jaką borykają się podczas realizowania zadań zleczanych im przez gminy. Zwróciła na ten aspekt uwagę ponad połowa ankietowanych schronisk. Niektóre spośród nich oczekiwałyby większego wsparcia finansowego ze strony gmin, inne – że finansowanie schronisk powinno odbywać się z udziałem środków z budżetu państwa lub np. dotacji czy programów unijnych, których aktualnie brakuje. Schroniska wskazują na niedostatek etatów, bardzo wysokie koszty usług (przede wszystkim weterynaryjnych, ale również wywozu i utylizacji odpadów i innych kosztów stałych) oraz brak pieniędzy na rozbudowę/przebudowę i poprawę warunków, czego nie są w stanie wykonać z bieżących środków.

II.12.3. Nadzór nad finansowaniem programów

Jak omówiono w rozdziale II.1. niniejszego opracowania, podejmowano próby zwrócenia uwagi organów nadzorujących działanie gmin na podstawie art. 86 u.s.g. oraz art. 171 ust. 2 Konstytucji RP na problematykę nienależytej realizacji uchwalanych programów. W 2021 roku, w województwie kujawsko-pomorskim zapytano o właściwość i zwrócono uwagę właściwego wojewody i właściwej regionalnej izby obrachunkowej, na zagadnienie niedostatecznego lub wręcz fikcyjnego finansowania programów w niektórych gminach. Oba te organy stanowczo stwierdziły, że nie mogą wkraczać swoimi kompetencjami w samorządność gmin, nie mogą mieć wpływu na wysokości kwot przyjmowanych przez gminy w uchwalanych programach ani na celowość wskazywanych rozwiązań. Ich kompetencje ograniczają się wyłącznie do weryfikowania legalności zapisów uchwał, a w przypadku RIO jedynie wymienionych w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 7), związanych *stricto* z budżetem gminy.

Odpowiedź RIO:

„w zakresie kompetencji Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w zakresie nadzoru nad uchwałami rad gmin dotyczących programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt uprzejmie informuję, że zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2137) w zakresie działalności nadzorczej właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach:

- 1) procedury uchwalania budżetu i jego zmian;*
- 2) budżetu i jego zmian;*

- 3) zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek;
- 4) zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 5) podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy - Ordynacja podatkowa;
- 6) absolutorium;
- 7) wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian.

W związku z powyższym uchwały podejmowane na podstawie art. 11a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 638) podlegają nadzorowi właściwego wojewody. Wykonując czynności nadzorcze nad uchwałami budżetowymi i innymi uchwałami podlegającymi nadzorowi organ nadzoru może kierować się wyłącznie kryterium legalności. Zatem ocena celowości rozwiązań finansowych stosowanych w uchwałach budżetowych nie leży w kompetencji organu nadzoru, o ile finansowana działalność należy do zadań gminy.”

Odpowiedź Wojewody:

„Wytyczne wynikające z orzecznictwa również mają charakter ogólny. Zaniechanie oznaczenia sposobu wydatkowania powinno być kwestionowane (...). Natomiast o wysokości środków decyduje Rada każdej z gmin, stosownie do corocznych potrzeb. Organ nadzoru nie bada celowości lub gospodarności stosowanych przez gminę rozwiązań. Gmina ma obowiązek realizacji swoich zadań.”

Organy Inspekcji Weterynaryjnej z kolei, którym, zgodnie z art. 34a ust. 1. u.o.z. ustawodawca powierzył nadzór nad przestrzeganiem przepisów o ochronie zwierząt, twierdzą, że nie posiadają kompetencji nadzorczych ani kontrolnych nad działalnością gmin, co omówiono szerzej w podrozdziale II.1.2., cytując odpowiedź Głównego Lekarza Weterynarii. Ujawnia się tym samym ogromna luka systemowa, ponieważ nie ma w polskim porządku prawnym organu, który kontrolowałby **rzeczywistą realizację** przez gminy narzuconych na nie ustawą o ochronie zwierząt obowiązków. Gmina może legalnie podjąć uchwałę, w której na każde zadanie przeznaczy symboliczną złotówkę, a następnie nie będzie go należycie realizowała. Zwierzęta same się nie obronią, zaś niezadowoleni mieszkańcy czy organizacje społeczne (którzy i które *de facto* w ogromnej mierze przejmują na siebie obowiązki gmin oraz ich finansowanie) mogą składać skargi na działania lub bezczynność wójta/burmistrza/prezydenta miasta do rady gminy/miasta, w której najczęściej większość władzy stanowiącej oraz władza wykonawcza reprezentują jedną grupę interesu (np. jeden komitet, opcję polityczną, prywatnych znajomych, itd.). Skargi takie z reguły uznawane są za niezastępujące na uwzględnienie. Uchwały podjęte w postępowaniu skargowo-wnioskowym nie są zaś rozpatrywane przez sądy. Skargi prokuratorów i rozstrzygnięcia sądów administracyjnych również nie są skuteczne, ponieważ zapadają ze znacznym opóźnieniem, w zdecydowanej większości przypadków w momencie, kiedy zażalenie uchwała już nie obowiązuje, a poza tym dotyczą znów wyłącznie legalności **zapisów** uchwał. Jeśli nawet w nowo podjętej uchwale (choć nierzadko zdarza się, że wcale nie jest ona już podejmowana po unieważnieniu) zapis zostaje poprawiony, nie gwarantuje to rzeczywistej realizacji obowiązków oraz nikt nie czuwa nad rzetelnością ich realizacji i faktycznym wydatkowaniem środków finansowych.

Omawiając finansowanie programów, nie sposób nie wspomnieć również, że opieka nad zwierzętami bezdomnymi i zapobieganie bezdomności zwierząt są jednym z licznych zadań własnych gmin finansowanych z jednego, ograniczonego budżetu. Poziom ich finansowania organy gminy planują i ustanawiają również pod naporem innych oczekiwań społecznych, dotyczących budowy i utrzymania dróg, edukacji, opieki zdrowotnej i społecznej, inwestycji w infrastrukturę, bezpieczeństwa, gospodarki komunalnej, rekreacji i wielu innych. Każdy z mieszkańców (wyborców) ma swoje priorytety, jednak należy się spodziewać, że dla większości społeczności gminnej ważniejsza będzie budowa i oświetlenie drogi niż kastracja czy oznakowanie kota tzw. wolno żyjącego. A przede wszystkim, realizacja tego pierwszego będzie dla włodarzy gmin korzystniejsza wizerunkowo. I to, niestety, znajduje odzwierciedlenie w poziomie finansowania poszczególnych zadań gmin, który w przypadku tych dotyczących zwierząt jest zwykle minimalny i oparty na tym, by zapewnić podstawowe potrzeby, często tylko przez część roku.

Jeżeli jednak gmina nie przeznaczy środków w budżecie na jakąś inwestycję czy organizację wydarzenia – nie niesie to zwykle za sobą fizycznych skutków poza niezadowoleniem mieszkańców. Jeżeli natomiast nie podejmie właściwej opieki nad zwierzęciem – będzie ono fizycznie cierpiało. Mamy w tym przypadku bowiem do czynienia z żywymi, czującymi istotami, które, wskutek zaniechania pewnych działań lub ich nieprawidłowego wykonywania,

mogą być narażone na cierpienie, utratę zdrowia lub życia. Ich los zdany jest często nie na organy, którym ustawowo nakazano opiekę i nadzór nad nimi, tylko na przypadkowych ludzi, którym staną na drodze, a którzy nie potrafią przejść obojętnie obok ich cierpienia.

Ponadto, na wszystkie inne ww. zadania gminy mogą pozyskiwać finansowanie zewnętrzne, nie tylko z programów państwowych, ale i unijnych. W przypadku opieki nad zwierzętami i zapobiegania bezdomności zwierząt w zasadzie takich możliwości nie ma. Powoduje to, że realizacja zadań dotyczących zwierząt pozostaje cały czas w większości gmin niedofinansowana, nad czym żaden organ nie sprawuje nadzoru ani kontroli. Nikt formalnie nie może zakwestionować tego, że na dane zadanie z programu gmina przeznaczy tylko symboliczną kwotę, niepokrywającą jego realnych kosztów. Cierpią na tym oczywiście zwierzęta, które nie mają głosu, w tym głosu wyborczego, oraz wszystkie osoby i podmioty, które na własny koszt i w prywatnym czasie przyjmują na siebie obowiązki gmin. Choć wyraźnie widać, że los zwierząt nie jest obojętny większości społeczeństwa, co pokazują liczne sondaże, zbiórki, akcje adopcyjne, obywatelskie inicjatywy ustawodawcze, liczba organizacji społecznych, wolontariuszy i ludzi dobrego serca czy akcje prozwierzęce, wygrywające w kolejnych miejskich budżetach obywatelskich. Społeczeństwo naprawdę chce poprawy losu zwierząt, czego gminy i państwo zdają się nie dostrzegać.

II.12.4. Podział środków finansowych na poszczególne zadania

Gminy zostały zapytane, czy wskazując w uchwale finansowanie programu w 2022 roku, przyporządkowały konkretne środki finansowe poszczególnym zadaniom wymienionym w art. 11a ust. 2 u.o.z., zgodnie z zapisem art. 11a ust. 5 u.o.z., który stanowi, że program winien zawierać również planowany sposób wydatkowania środków. 84,1% gmin odpowiedziało twierdząco, 13,2% gmin oświadczyło, że nie dzieli wskazanych środków na poszczególne zadania, a 2,6% gmin nie odpowiedziało na to pytanie. Gminy, które nie dokonały podziału środków, zapytane o powody, wskazywały najczęściej:

- trudności w podziale środków i przewidywaniu dokładnych kwot,
- możliwość łatwiejszego przesuwania środków w miarę potrzeb,
- kwoty rozbite nie na poszczególne zadania, lecz na grupy zadań, np. usługi weterynaryjne, zadania schroniska albo na materiały i usługi – zgodnie z klasyfikacją budżetową,
- przekazanie zadań objętych programem organizacji lub innemu podmiotowi – w programie podana kwota ryczałtowa,
- nie ma takiej potrzeby,
- nie jest to wymagane przepisami prawa,
- trudno powiedzieć, brak powodu,
- brak dotychczasowych uwag wojewody lub podmiotów opiniujących,
- kilka gmin przyznało, że jest to błąd, który został naprawiony w kolejnych uchwałach.

Na problem ten zwróciła również uwagę Najwyższa Izba Kontroli: „*W większości gmin (osiem jst) w dokumentach tych nie określono kwot wydatków na poszczególne zadania/działania lub realizujących je jednostek, tak by można było jednoznacznie powiązać daną kwotę ze sposobem jej wydatkowania. Zdarzało się, że w programach wskazywano łączną kwotę na wszystkie wykonywane zadania w ramach programu, mimo że ustalano kilku realizatorów.*”¹²⁵

Tymczasem, ugruntowane orzecznictwo sądowe wskazuje, że poszczególnym zadaniom winny być przypisane wyodrębnione kwoty, których brak stanowi istotne naruszenie prawa będące przesłanką do unieważnienia uchwały, por. np. Wyrok WSA w Białymstoku z 14 października 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 604/21: „*Odstąpienie od wskazania wysokości środków finansowych z przeznaczeniem na realizację poszczególnych, wyodrębnionych zadań Programu oraz brak zgodnego z prawem określenia sposobu ich wydatkowania, stanowi istotną wadliwość programu przyjętego uchwałą i tym samym oznacza brak zrealizowania w sprawie w sposób zgodny z prawem upoważnienia ustawowego, wyznaczonego treścią przepisu art. 11a ust. 5 u.o.z.*”.

¹²⁵ Raport NIK, op. cit., s. 24

II.12.5. Finansowanie programów – trudności wskazywane przez gminy

Zapytano również gminy o trudności, jakie napotykają podczas realizacji zadania polegającego na wskazaniu wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację programu oraz sposobu wydatkowania tych środków. Odpowiedzi merytorycznych udzieliło 416 gmin¹²⁶, spośród których 41,6% wskazało, że nie ma trudności z realizacją tego zadania. Wśród gmin, które wskazały trudności, występowały praktycznie tylko dwa problemy:

- brak wystarczających środków finansowych, brak możliwości pozyskania finansowania zewnętrznego, w tym z budżetu państwa, np. na zadania takie, jak kastracja czy znakowanie; rosnące koszty, przede wszystkim usług weterynaryjnych i opieki w schroniskach, przy jednoczesnym braku konkurencji oraz zwiększającej się liczby zgłoszeń dotyczących zwierząt – ta grupa odpowiedzi łącznie stanowiła zdecydowaną większość,
- trudności w zaplanowaniu wysokości środków na poszczególne wydatki z uwagi na brak możliwości przewidzenia zdarzeń (np. liczba zwierząt bezdomnych do odłowienia, wypadków, zgłoszeń dotyczących kotów, itd.) oraz konieczność przeprowadzania długotrwałej procedury zmiany uchwały w przypadku konieczności przesunięcia środków na inne zadania (projekt, opiniowanie, zwołanie sesji, itd. – czasami wymaga to nawet dwóch miesięcy).

Pozostałe odpowiedzi były pojedyncze i dotyczyły niejasnych przepisów prawa, braku obowiązkowego czipowania, trudności w ustaleniu, czy zwierzę ma właściciela i rozróżnianiu grup kotów oraz nadmiaru obowiązków służbowych i braków kadrowych w gminach.

II.12.6. Finansowanie programów – podsumowanie

Podsumowując, najważniejszymi problemami w kwestii wskazywania wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację programu oraz sposobu wydatkowania tych środków (art. 11a ust. 5 u.o.z.) są:

1. Łączne koszty realizacji programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt z roku na rok rosną. Według deklaracji samych gmin są to kwoty zbliżające się do 300 mln zł. Środki są jednak wydawane przede wszystkim na „leczenie” skutków bezdomności, nie zaś usuwanie przyczyny problemu. Prawie 90% środków gminy przeznaczają wyłącznie na odławianie zwierząt (głównie psów) i zapewnianie im miejsc w schroniskach. Potwierdzają to dane zarówno z poprzednich, jak i najnowszego raportu NIK oraz dane z raportów rocznych Głównego Lekarza Weterynarii, dotyczące liczby zwierząt bezdomnych przebywających w nadzorowanych przez niego schroniskach dla zwierząt, która utrzymuje się na wysokim poziomie, a w przypadku kotów charakteryzuje się nawet tendencją wzrostową. Nie pozwala to na wykonywanie na odpowiednim poziomie pozostałych zadań objętych programem, przede wszystkim na realne zapobieganie bezdomności oraz właściwą opiekę nad kotami. Oprócz zwierząt przebywających w schroniskach, wiele, prawdopodobnie setki tysięcy psów i kotów bezdomnych znajduje się pod tymczasową opieką organizacji społecznych czy osób prywatnych oraz na wolności, np. bezdomne koty traktowane, często niewłaściwie, jako zwierzęta wolno żyjące. Bez obligatoryjnego znakowania wszystkich psów i kotów, trudno nawet oszacować całkowitą ich liczbę. Wszystko to świadczy dobitnie o tym, że skala bezdomności zwierząt w Polsce, po ponad 10 latach od wprowadzenia nowelizacją u.o.z. obowiązku uchwalania programów przez gminy, nie maleje, a wręcz nawet rośnie, a co za tym idzie – rosną koszty opieki nad tymi wszystkimi zwierzętami.
2. Niski, czasami wręcz fikcyjny poziom finansowania zadań dotyczących zwierząt przez część gmin, który wynika z ograniczonych budżetów gmin, wielości innych zadań, braku możliwości pozyskania finansowania zewnętrznego, rosnących kosztów oraz rosnących potrzeb, w tym zwiększającej się liczby zgłoszeń

¹²⁶ W analizie odpowiedzi na wszystkie pytania dodatkowe, nieobjęte wnioskiem w trybie u.d.i.p., w tym pytania o trudności z realizacją poszczególnych zadań, pominięto takie, z których nie wynika żadna merytoryczna treść, np. brak danych, nie dotyczy, tak, nie, -, 0, x, itd.

dotyczących zwierząt (stale rosnąca skala bezdomności zwierząt i coraz większa świadomość społeczna), a także braku jakiegokolwiek nadzoru i kontroli innych organów nad wysokością środków finansowych przeznaczanych przez gminy na realizację programów. Nikt formalnie nie może zakwestionować tego, że na dane zadanie z programu gmina przeznaczy tylko symboliczną kwotę, niepokrywającą jego realnych kosztów. Cierpią na tym zarówno zwierzęta, jaki i wszystkie osoby i podmioty, które na własny koszt i w prywatnym czasie przyjmują na siebie obowiązki gmin. 91,9% ankietowanych społecznych opiekunów, 89,3% organizacji społecznych, 81,8% zakładów weterynaryjnych współpracujących z gminami oraz ponad połowa schronisk dla zwierząt poziom finansowania przez gminy zadań objętych programem uznaje za niewystarczający.

3. Finansowanie przez gminy tylko podstawowego, minimalnego zakresu zadań, polegającego głównie na opiece nad zwierzętami w schroniskach – czyli leczeniu skutków bezdomności, a w znacznie mniejszym stopniu na zapobieganiu ich bezdomności – jej profilaktyce. Bardzo niskie jest zwłaszcza finansowanie zadań dotyczących kotów, w porównaniu np. z opieką nad psami w schroniskach.
4. Trudności w zaplanowaniu wysokości środków na poszczególne wydatki z uwagi na brak możliwości przewidzenia zdarzeń oraz konieczność przeprowadzania długotrwałej procedury zmiany uchwały w przypadku konieczności przesunięcia środków na inne zadania. Pomimo stosunkowo jednolitego orzecznictwa, 13,2% gmin oświadczyło, że nie dokonuje podziału wskazanych w programie środków i przyporządkowania kwot do poszczególnych zadań.

II.13. Opiniowanie projektów programów – art. 11a ust. 7 i 8 u.o.z. oraz współpraca z innymi podmiotami

II.13.1. Przekazywanie projektu programu do zaopiniowania

96,7% gmin zadeklarowało, że każdorazowo przekazuje do zaopiniowania projekt programu wszystkim podmiotom wymienionym w art. 11a ust 7 u.o.z., tj.:

- właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii,
- organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy,
- dzierżawcom lub zarządom obwodów łowieckich, działającym na obszarze gminy.

1,7% (42 gminy) oświadczyło, że nie, zaś 1,6% gmin nie udzieliło odpowiedzi na to pytanie.

Prawie połowa gmin (48,5%) przekazuje projekt wszystkim chętnym organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, gotowym do jakiegokolwiek działania na rzecz zwierząt na terenie gminy, w tym organizacjom o szerszym zasięgu niż lokalny, np. ogólnopolskim. Jedna trzecia gmin (33,1%) przekazuje projekt tylko organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, a ich siedziba jest zlokalizowana na terenie gminy lub dotychczas wykazywały faktyczne, namacalne, znane pracownikom urzędu działania na rzecz zwierząt na terenie gminy. 14,4% (tj. 356 gmin) oświadczyło, że nie przekazuje do zaopiniowania projektu programu żadnej organizacji społecznej.

Tymczasem, przyjmuje się, że „*niezasięgnięcie opinii organizacji społecznych, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy, stanowi naruszenie trybu podejmowania uchwały w sprawie przyjęcia programu (...), co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w całości. Nie jest wystarczającym argumentem, iż na terenie gminy nie działa żadna organizacja społeczna, której statutowym celem jest ochrona zwierząt, co zwalnia gminę z obowiązku opiniowania uchwały. W przypadku braku informacji o działalności takich organizacji, dla wypełnienia obowiązku przedstawienia do zaopiniowania wystarczy umieścić projekt takiej uchwały na stronie internetowej urzędu gminy lub w BIP z informacją o możliwości zaopiniowania w określonym terminie*”¹²⁷ „*Należy mieć na uwadze i uznać za fakt notoryjny, zatem znany także organom gminy, że na terenie kraju funkcjonują organizacje o charakterze ogólnopolskim, zajmujące się ochroną zwierząt (...). Te organizacje, które pozostają zainteresowane i wyrażają chęć aktywnego uczestnictwa w działaniach na rzecz ochrony zwierząt w konkretnej gminie, nie zostają w żaden sposób pozbawione prawa do opiniowania projektowanego programu*” (wyrok WSA w Łodzi z 14 stycznia 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 531/21). „*Za działającą na terenie gminy należy uznać każdą organizację, która swoim zakresem działania obejmuje jej obszar. Nie ma natomiast znaczenia gdzie mieści się jej siedziba (por. np. wyroki: WSA w Szczecinie z dnia 2 czerwca 2022 r., II SA/Sz 79/22; WSA we Wrocławiu z dnia 18 listopada 2014 r., II SA/Wr 667/14, CBOSA) (...). Nie można nie uwzględnić faktu, że istnieją i funkcjonują organizacje społeczne o charakterze ogólnopolskim, zajmujące się ochroną zwierząt, których zasięg działania obejmuje terytorium całego kraju, a więc również Gminy (...). Nie jest przy tym istotne, czy dotychczas organizacje takie podejmowały konkretne działania na terenie tej gminy, ani też skala dotychczasowej aktywności organizacji lub jej brak, skoro gmina pozostaje w obszarze ich działalności. (...) dla realizacji obowiązku wynikającego z art. 11a ust. 7 pkt 2 ustawy o ochronie zwierząt, wystarczającym, ale też koniecznym jest umieszczenie projektu programu w przestrzeni publicznej w taki sposób, aby organizacje obejmujące swoim zasięgiem działania Gminę (...), ale też większy obszar kraju, miały realną możliwość zapoznania się z tym projektem i jego zaopiniowania. (...) W ten sposób organizacje, które pozostają zainteresowane i wyrażają chęć aktywnego uczestnictwa w działaniach na rzecz ochrony zwierząt w konkretnej gminie, nie zostają w żaden sposób pozbawione prawa do opiniowania projektowanego programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi.*” (wyrok WSA w Łodzi z 29 września 2023 r., sygn. akt II SA/Łd 586/23)

Najwyższa Izba Kontroli wykazała również, że: „*We wszystkich gminach projekty programów przekazano do zaopiniowania właściwemu PLW, a w większości gmin także pozostałym podmiotom. W trzech gminach projek-*

¹²⁷ Sługocka M., *op. cit.*, dostęp LEX/el. 2020

ty nie zostały przekazane do opiniowania organizacjom społecznym bądź dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich. Niepoddanie zaopiniowaniu projektu podmiotom określonym w art. 11a ust. 7 uoz, a tym samym pozbawienie ich uprawnienia przedstawienia własnej opinii powoduje, że uchwalenie programu następuje z pominięciem ustawowych wymogów proceduralnych i stanowi istotne naruszenie prawa. 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 przypadku braku informacji o działalności na terenie gminy organizacji społecznych zajmujących się ochroną zwierząt, dla realizacji ww. obowiązku, koniecznym jest umieszczenie projektu programu na stronie internetowej gminy lub w BIP z informacją o możliwości jego zaopiniowania w określonym terminie. Uzasadnieniem przekazania do opiniowania projektów programów dzierżawcom lub zarządcom kół łowieckich jest natomiast ciążący na gminach obowiązek zapewnienia przez gminę całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt, w tym zwierząt wolno żyjących (dzikich), co obligatoryjnie powinno być uwzględnione w programach (art. 11a ust. 2 pkt 8 uoz).’’¹²⁸

O problematykę opiniowania projektów programów zapytano również organizacje społeczne w badaniu ankietowym.¹²⁹ 92,9% z nich oświadczyło, że gminy przekazują im do zaopiniowania projekty swoich programów, zaś 7,1% twierdzi, że ich nie otrzymuje. 96,4% zadeklarowało, że korzysta z możliwości opiniowania projektu programu przygotowywanego przez gminę, zaś 3,6% nie podejmuje takiej aktywności. Dane te świadczą o zaangażowaniu zarówno gmin, jak i ankietowanych organizacji w proces uchwalania programów – gmin, by spełnić wymóg art. 11a ust. 7 pkt 2 u.o.z. i oddać głos organizacjom, oraz organizacji – by brać czynny udział w stanowieniu prawa miejscowego dotyczącego ich statutowego celu, jakim jest ochrona zwierząt i wykonywanych przez nie obowiązków.

Zapytano jednocześnie gminy, czy na ich terenie istnieją organizacje społeczne, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, których siedziba jest zlokalizowana na terenie gminy lub dotychczas wykazywały faktyczne, namacalne, znane pracownikom urzędu działania na rzecz zwierząt na terenie gminy. Tylko 31,0% gmin wskazało na istnienie takich organizacji, 66,6% gmin oświadczyło, że takich organizacji na ich terenie nie ma, a dodatkowe 0,2% – że nie ma takich informacji. 2,2% gmin nie odpowiedziało na to pytanie.

Gminy, na terenie których nie działają organizacje, zapytano ponadto o to, kto w takim razie opiniuje projekty ich programów. Tylko 26,6% spośród tych gmin wskazało, że przekazuje projekt do zaopiniowania innym organizacjom, spoza gminy (np. z sąsiedniej gminy, z terenu powiatu czy województwa lub organizacjom o zasięgu ogólnopolskim). Zdecydowana większość gmin odpowiedziała, że projekt programu przekazuje wobec tego do zaopiniowania jedynie właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii i kołom łowieckim. Znaczną część odpowiedzi stanowiły również takie, że gmina publikuje jedynie projekt programu w BIP – do konsultacji. Ponadto, pojawiły się interesujące odpowiedzi wskazujące na inne podmioty:

- nadleśnictwa (30 takich odpowiedzi),
- Sanepid,
- komisje rady gminy, rada gminy,
- Zrzeszenie Producentów Rolnych,
- stowarzyszenia wędkarskie.

Na jakiej podstawie – nie wiadomo.

Omawiając zagadnienie przekazywania do zaopiniowania programów organizacjom społecznym, należy zwrócić uwagę na dokładne brzmienie przepisu, na podstawie którego się to odbywa, tj. art. 11a ust. 7 u.o.z., oraz wynikające z jego treści rozbieżności interpretacyjne. Przepis ten, w odniesieniu do organizacji społecznych stanowi, że projekt programu wójt (burmistrz, prezydent miasta) przekazuje do zaopiniowania „organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy”. W związku z takim zapisem pojawiają się dwa problemy:

¹²⁸ Raport NIK, *op. cit.*, s. 20

¹²⁹ Metodologię i szczegółowe informacje dotyczące badania ankietowego opisano w rozdziale I.6.

1. Statutowy cel działania.

Nie jest do końca jasne, czy do opiniowania mogą przystępować tylko organizacje społeczne posiadające statut, czyli zarejestrowane w Krajowym Rejestrze Sądowym (tzw. rejestrowe), czy mogą to również być stowarzyszenia zwykłe, wpisane do ewidencji prowadzonej przez starostę, posiadające nie statut, a regulamin. Z praktyki wynika, że większość gmin dopuszcza opiniowanie projektu programu przez stowarzyszenia zwykłe, ale zapis taki może potencjalnie powodować wykluczanie małych, nierejestrowych organizacji działających na terenie gmin. Wobec wskazanych wyżej danych o braku w 2/3 gmin organizacji społecznych działających na ich terenie, tym bardziej nie należałoby do takich ograniczeń dopuszczać.

2. Działanie na obszarze gminy.

Podobne wątpliwości interpretacyjne dotyczą tego sformułowania. Co powinna robić organizacja społeczna, by można było uznać, że działa na obszarze danej gminy? Niektóre gminy są zdania, że powinna mieć tam swoją siedzibę lub zasięg jej działania, wynikający z rejestru czy ewidencji, winien obejmować daną gminę. Inne gminy uważają, że organizacja powinna realizować fizycznie namacalne działania w obszarze ochrony zwierząt, jak np. adopcje zwierząt z terenu gminy czy opieka nad kotami. Dla pozostałych gmin wystarczający jest zasięg lokalny czy nawet ogólnopolski działań organizacji, jeśli mieszczą się one w obszarze ochrony zwierząt. Świadczy to o różnorodności i dobrowolności interpretacji, a co za tym idzie – niejednoznaczności przepisu. Potwierdzają to doświadczenia własne Stowarzyszenia Stukot, współtworzącego projekt sPrawa Bezdomnych Zwierząt, które przez kilka lat, zanim przekształciło się w rejestrowe, przystępowało do opiniowania projektów programów kilkudziesięciu gmin, głównie z terenu województwa kujawsko-pomorskiego, w którym ma swoją siedzibę, ale także innych województw, jako stowarzyszenie zwykłe. Większość gmin udostępniała projekty, jednak pojedyncze uparcie odmawiały, domagając się udowodnienia fizycznych działań na terenie konkretnej gminy. W tym miejscu należy zadać pytanie, czy konstruując przepis, ustawodawca miał na myśli wyłącznie działanie fizyczne oraz czy za „działanie na obszarze gminy” nie można uznać np. działań edukacyjnych, informacyjnych czy doradczych realizowanych w formie zdalnej? Ponadto, czy gminy nie powinny jednak móc korzystać z doświadczeń i wiedzy organizacji zajmujących się tematyką ochrony zwierząt, nawet jeśli organizacja taka ma zasięg ogólnopolski lub jest zlokalizowana w innej gminie?

Co bardziej interesujące, odmienne interpretacje tego przepisu funkcjonują również w organach nadzoru. Stowarzyszenie Stukot było odbiorcą dwóch różnych rozstrzygnięć wydanych przez jednego wojewodę. W jednym stwierdził on, że stowarzyszenie może przystąpić do opiniowania projektu programu gminy, w której fizycznie nie działa, jeśli obszarem jego działania jest teren całej Polski:

„Ponadto zdaniem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego w procesie legislacyjnym dotyczącym przedmiotowego programu, doszło do naruszenia art. 11a ust. 7 pkt 2 u.o.z. Organ nadzoru odnotował fakt przekazania Bydgoskiemu Klubowi Przyjaciół Zwierząt „ANIMALS” do zaopiniowania projektu niniejszego programu przez Wójta Gminy (...). Jednakże organ wykonawczy Gminy (...) pominął w tej procedurze Stowarzyszenie STUKOT, które co najmniej dwukrotnie informowało o chęci uczestniczenia w procesie opiniowania przedmiotowego projektu programu. Mając na uwadze treść § 5 regulaminu Stowarzyszenia STUKOT („Terenem działania Stowarzyszenia jest obszar Rzeczypospolitej Polskiej”), które jest wpisane do Ewidencji Stowarzyszeń Zwykłych prowadzonej przez Prezydenta Miasta Bydgoszczy pod numerem 90, stwierdzić należy, że ww. Stowarzyszenie jest organizacją społeczną działającą na obszarze gminy, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt.”

W innym rozstrzygnięciu zaś przeciwnie – że nie może:

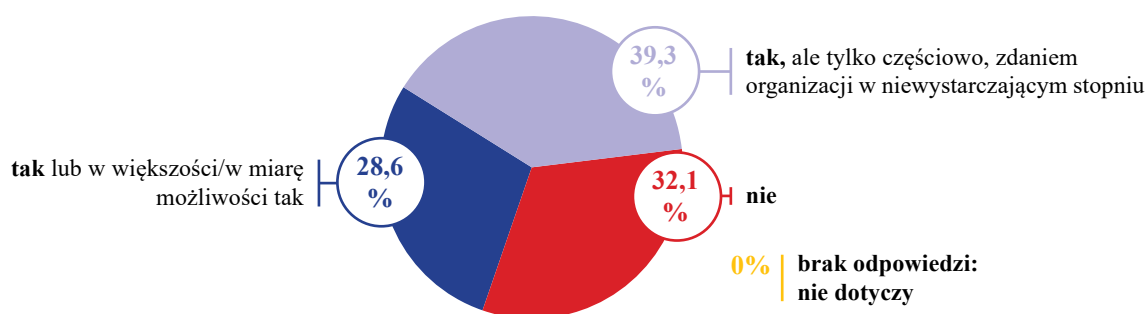
„(...) przepis wymaga ustalenia celów statutowych organizacji (czy działa w obszarze „ochrony zwierząt”, a jej zakres terytorialny może ograniczać albo niwelować taką aktywność) oraz faktu „działania na obszarze gminy”. Wyjaśnienia wymaga ostatnia przesłanka, która odnosi się do faktycznej aktywności stowarzyszenia na obszarze konkretnej gminy. Dlatego nie jest wystarczającym zapis wewnętrznego statutu lub regulaminu o zamiarze działania organizacji na całym terytorium RP.”

Nie ma lepszego dowodu na niejednoznaczność tego przepisu, zaś Stowarzyszenie, wobec tak rozbieżnych interpretacji przepisu przez jeden organ, nadal nie wie, czy może przystępować do opiniowania projektów programów gmin ze swojego województwa, czy też nie.

Problemem, na który wskazują gminy, jest ponadto opiniowanie uchwał zmieniających program. W tej kwestii również istnieją odmienne interpretacje. Nie ma jasności, czy projekt uchwały zmieniającej należy ponownie przekazywać do zaopiniowania podmiotom, o których mowa w art. 11a ust. 7 u.o.z., a jeżeli tak, to czy w każdym przypadku (drobne przesunięcie kwot, zmiana wykonawcy, istotne zmiany w sposobie realizacji zadań).

Odrębną kwestię stanowi brak konieczności uwzględniania w programach uwag podmiotów opiniujących. Statystyki przedstawiają się tutaj nieco gorzej. Rozkład odpowiedzi na pytanie o to, czy gminy biorą pod uwagę sugestie organizacji zawarte w opinii, jest dość równomierny. Przedstawia go poniższy wykres:

Ryc. 44. Uwzględnianie w gminnych programach sugestii organizacji społecznych przekazywanych w procesie opiniowania.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych od ankietowanych organizacji.

Należy mieć oczywiście świadomość, że nie wszystkie uwagi i postulaty organizacji społecznych gminy są w stanie spełnić. Bywa, że są one niemożliwe do zrealizowania pod względem formalnym, prawnym czy ekonomicznym, bądź po prostu niezasadne. Skoro jednak ustawodawca postanowił oddać głos organizacjom, jako tym, które faktycznie wykonują obowiązki gmin oraz posiadają wiedzę i doświadczenie w opiece nad zwierzętami, ich odławianiu czy działaniom na rzecz zapobiegania bezdomności zwierząt, i nakazał gminom obligatoryjnie zasięgać ich opinii, podobnie jak np. powiatowych lekarzy weterynarii, to ich uwagi powinny być rozważane z należytą starannością i uwzględniane jeśli nie w bieżącym roku, to w perspektywie kolejnych lat, a jeśli ich uwzględnienie z jakichś względów nie jest możliwe – powinno to być szczegółowo wyjaśnione w uzasadnieniu uchwały oraz bezpośrednio organizacji, która takie uwagi do projektu składa. Tymczasem, nawet ważne i realne do wdrożenia uwagi bardzo często nie są przez gminy brane pod uwagę. Jak wynika z doświadczeń autorek, niejednokrotnie nie są nawet przedstawiane radnym przed podjęciem uchwały. Przekazywanie projektu programu do zaopiniowania jest często tylko realizacją formalnego wymogu, a gminy nierzadko nie uwzględniają uwag w ogóle oraz nie uzasadniają ich odrzucenia. Opinie organizacji społecznych, podobnie jak innych podmiotów, nie są dla nich bowiem wiążące. Sprawia to, że obowiązująca procedura opiniowania w praktyce jest nieskuteczna, co w przypadku braku organu nadzorującego faktyczną realizację programów, stwarza tylko pozory prawidłowości, zasadności i efektywności całego procesu.

Tymczasem NIK w swoim wystąpieniu pokontrolnym stwierdził, że: „Pomimo że gminy nie mają prawnego obowiązku uwzględniać uwag podmiotów opiniujących i formułowanych propozycji zmian, należy podkreślić, że uwzględnienie ich w projektach programów umożliwiłoby uniknięcie części ze stwierdzonych nieprawidłowości. Fakt powielania w programach w kolejnych latach postanowień, które nie spełniały wymogów obowiązujących przepisów, były nierzetelne i nie odzwierciedlały zmieniających się w gminie uwarunkowań, wskazuje na brak zapewnienia przez organy wykonawcze właściwego nadzoru nad tym obszarem.”¹³⁰

Zapytano również gminy, czy w ciągu ostatnich trzech lat wpłynęły do nich jakiekolwiek merytoryczne opinie do projektu programu (bez uwzględniania opinii niepodpartyh żadnymi argumentami, w których zawarte zostały

¹³⁰ Raport NIK, *op. cit.*, s. 29

jedynie sformułowania typu „opiniuję pozytywnie”, „nie wnoszę żadnych uwag”, itd.) od właściwego powiatowego lekarza weterynarii oraz od dzierżawców lub zarządców obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy. Odpowiedzi przedstawiają się następująco:

Ryc. 45. Merytoryczne opinie organów opiniujących projekty programów w ostatnich trzech latach.

merytoryczna opinia PLW



merytoryczna opinia kół łowieckich



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z gmin.

Z udzielonych odpowiedzi jasno wynika, że o ile powiatowi lekarze weterynarii w ponad 40% gmin podejmują się merytorycznego opiniowania projektów programów, o tyle koła łowieckie robią to bardzo rzadko, bo tylko w 16,7% gmin. Należy sobie zatem zadać pytanie o rzeczywisty wkład merytoryczny dzierżawców lub zarządców obwodów łowieckich w opiekę nad zwierzętami bezdomnymi i zapobieganie bezdomności zwierząt oraz zasadność wskazywania w ustawie konieczności wysyłania przez gminy projektów programów do zaopiniowania przez te podmioty, zwłaszcza, że kół łowieckich działających na terenie gminy jest często kilka, co dodatkowo biurokratyzuje i wydłuża procedury uchwalania programów, na co wskazują również niektóre gminy.

II.13.2. Współpraca gmin z organizacjami społecznymi

Około 3/4 gmin wskazujących na istnienie organizacji społecznych działających na terenie gminy lub opiniujących projekty programów, deklaruje współpracę z tymi organizacjami. Pozostałe gminy nie podejmują takiej współpracy zwykle twierdząc, że nie było takiej potrzeby lub że dotąd żadna organizacja nie zgłosiła się z taką propozycją do gminy.

Zdecydowana większość gmin współpracę z organizacjami ocenia dobrze lub bardzo dobrze, pojawiają się jednak pojedyncze głosy negatywne, oceniające współpracę jako trudną lub średnią, dwie gminy wskazały na brak wsparcia ze strony organizacji, zaś jedna z gmin, w dłuższej opisowej odpowiedzi – na brak znajomości i rozumienia przepisów prawa przez organizacje, brak jakiegokolwiek nadzoru nad ich działalnością oraz trudności z uzyskiwaniem informacji o dalszym losie zwierząt.

Jeśli chodzi o zakres współpracy gmin z organizacjami społecznymi, to, według gmin, najczęściej dotyczy on następujących kwestii (odpowiedzi kolejno, według częstotliwości pojawiania się):

- adopcja zwierząt,
- kastracja i czipowanie (spora grupa gmin wskazuje na korzystanie z organizowanej przez Fundację ZWIERZ ZWIERZowej Akcji Kastracja!, polegającej na współfinansowaniu kastracji i elektronicznego znakowania zwierząt właścicielskich w gminie w formule pół na pół – darowizna do 5 tys. zł pod warunkiem, że gmina przeznaczy na wspomniany cel przynajmniej taką samą kwotę¹³¹),
- opieka nad tzw. wolno żyjącymi kotami, dokarmianie kotów,
- opieka nad zwierzętami (domy tymczasowe, azyle/kociarnie, siedziby organizacji),
- interwencje, kontrole,

¹³¹ <https://fundacjazwierz.org/likwidacja-bezdomnosci/akcja-kastracja/>

- opiniowanie projektów programów,
- działania edukacyjne, informacyjne, szkoleniowe,
- prowadzenie schroniska, przytuliska,
- wypożyczanie sprzętu, odławianie zwierząt,
- pomoc doraźna, sporadyczna,
- konsultacje, pomoc merytoryczna i prawna, wymiana informacji,
- realizacja zadań publicznych,
- leczenie zwierząt,
- przekazywanie zgłoszeń,
- wolontariat,
- zbiórki, pomoc rzeczowa,
- pomoc zwierzętom dzikim,

oraz odpowiedzi ogólne, o szerokim zakresie współpracy.

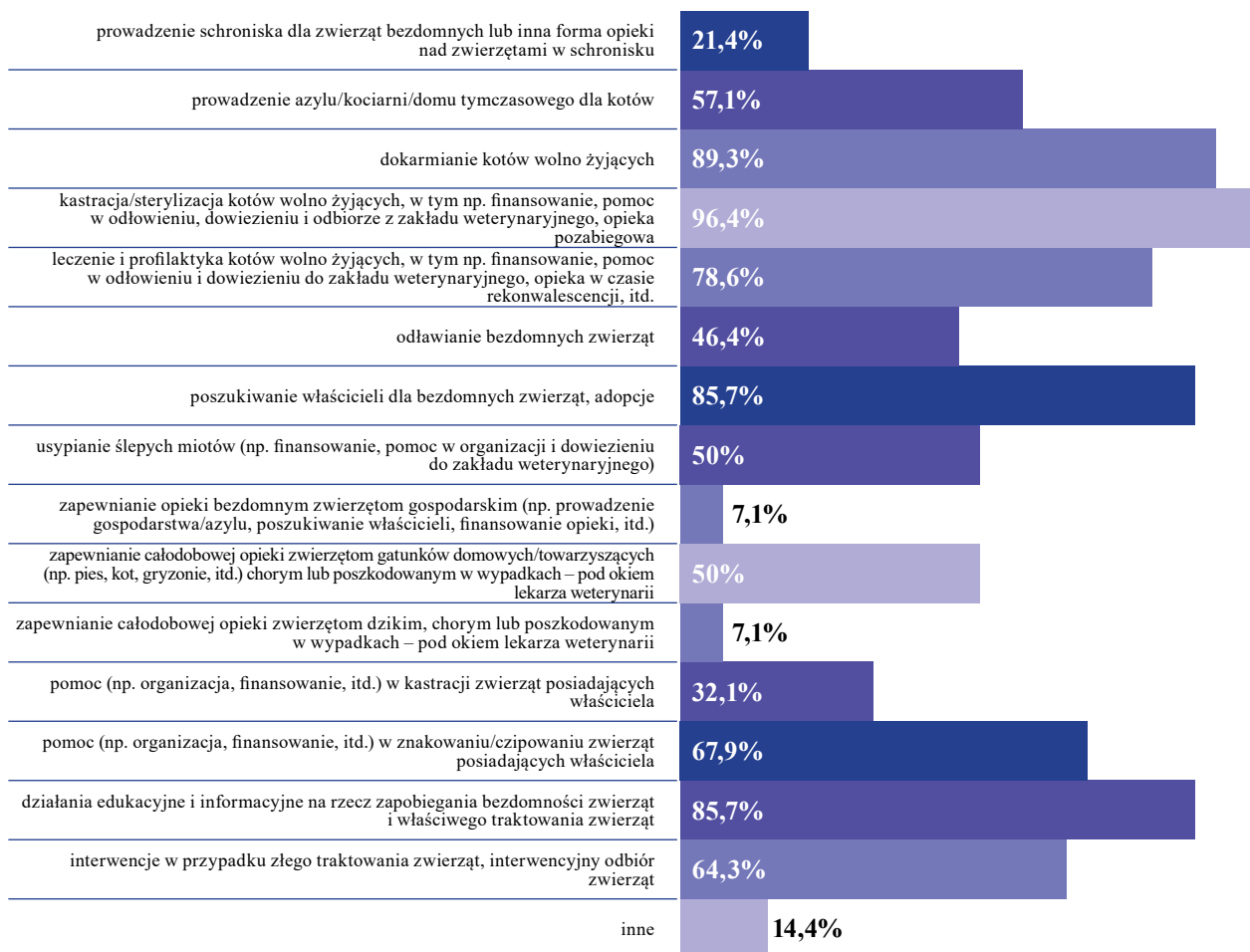
Istnieje coraz więcej gmin, które powierzają organizacjom społecznym swoje zadania publiczne w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt – na podstawie umów, porozumień, dotacji celowych, itd. Nie dotyczy to tylko prowadzenia schronisk, ale również pozostałej działalności – opieki nad tzw. wolno żyjącymi kotami, odławiania zwierząt, działalności edukacyjnej, itd. Taka współpraca stanowi niewątpliwą wartość i obustronne korzyści, dzięki którym gmina ma mniej obowiązków, przekazując odpowiedzialność na ręce innego podmiotu, a organizacja społeczna zyskuje stabilność i wsparcie rzeczowe czy finansowe swoich działań statutowych. Przestaje za darmo wyręczać gminę w jej obowiązkach, stając się jej partnerem. Nie jest to jednak na razie powszechna forma współpracy.

O współpracę z gminami zapytano również organizacje społeczne w badaniu ankietowym. Wzięło w nim udział 28 organizacji reprezentujących 10 województw. 60,7% spośród tych organizacji działa na terenie zarówno gmin miejskich, jak i wiejskich, 25% na terenie gminy miejsko-wiejskiej, zaś po 7,1% na terenie gminy miejskiej lub wiejskiej. Organizacje te oświadczyły, że realizują następujące zadania:

- kastracja/sterylizacja kotów wolno żyjących, w tym np. finansowanie, pomoc w odłowieniu, dowiezieniu i odbiorze z zakładu weterynaryjnego, opieka pozabiegowa (96,4%),
- dokarmianie kotów wolno żyjących (89,3%),
- poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, adopcje (85,7%),
- działania edukacyjne i informacyjne na rzecz zapobiegania bezdomności zwierząt i właściwego traktowania zwierząt (85,7%),
- leczenie i profilaktyka kotów wolno żyjących, w tym np. finansowanie, pomoc w odłowieniu i dowiezieniu do zakładu weterynaryjnego, opieka w czasie rekonwalescencji, itd. (78,6%),
- pomoc (np. organizacja, finansowanie, itd.) w kastracji zwierząt posiadających właściciela (67,9%),
- interwencje w przypadku złego traktowania zwierząt, interwencyjny odbiór zwierząt (64,3%),
- prowadzenie azylu/kociarni/domu tymczasowego dla kotów (57,1%),
- zapewnianie całodobowej opieki zwierzętom gatunków domowych/towarzyszących (np. pies, kot, gryzoni, itd.) chorym lub poszkodowanym w wypadkach – pod okiem lekarza weterynarii (50,0%),
- usypianie ślepych miotów, np. finansowanie, pomoc w organizacji i dowiezieniu do zakładu weterynaryjnego (50,0%),
- odławianie bezdomnych zwierząt (46,4%),
- pomoc (np. organizacja, finansowanie, itd.) w znakowaniu/czipowaniu zwierząt posiadających właściciela (32,1%),
- prowadzenie schroniska dla zwierząt bezdomnych lub inna forma opieki nad zwierzętami w schronisku (21,4%),
- zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom gospodarskim, np. prowadzenie gospodarstwa/azylu, poszukiwanie właścicieli, finansowanie opieki, itd. (7,1%),
- zapewnianie całodobowej opieki zwierzętom dzikim, chorym lub poszkodowanym w wypadkach – pod okiem lekarza weterynarii (7,1%),

- inne, których celem jest opieka nad zwierzętami bezdomnymi i/lub zapobieganie bezdomności zwierząt (po 3,6%, w tym występowanie przed sądem, szkolenia, organizacja wydarzeń, prowadzenie przytuliska).

Ryc. 46. Zadania objęte zakresem programów gminnych realizowane przez organizacje społeczne.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych od ankietowanych organizacji.

Jedynie 28,6% organizacji deklaruje, że ma podpisane z gminami umowy określające warunki realizacji i sposób finansowania wykonywanych przez te organizacje zadań z zakresu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, 3,6% ma podpisaną umowę, lecz nie uszczegóławia ona w sposób wystarczający zasad realizacji i/lub finansowania zadań. 67,9% organizacji społecznych oświadczyło natomiast, że realizuje zadania gmin bez umów. Działają we własnym zakresie, zwyczajnie wyręczając gminy z wykonywania ich ustawowych obowiązków, co z pewnością dla gmin, w przeciwieństwie do organizacji, jest zjawiskiem korzystnym.

Zapytano również organizacje o to, czy mogą liczyć na inne formy pomocy ze strony gmin, np. wynajmowanie pomieszczeń, użyczanie sprzętu, udostępnianie miejsca do organizacji wydarzeń, promowanie działań organizacji, itd. Odpowiedzi na to pytanie były zróżnicowane. 28,6% organizacji oceniło pomoc gminy jako wystarczającą, 25% oświadczyło, że gmina czasem pomaga organizacji, jednak pomoc jest sporadyczna i niewystarczająca, a 39,3% organizacji nie może liczyć na pomoc gminy, której zadania wykonuje. 7,1% stanowiły odpowiedzi „nie ma takiej potrzeby/nie dotyczy”.

Organizacje społeczne zostały również zapytane o to, jak oceniają współpracę z gminami, na terenie których działają, jakie trudności napotykają w tej współpracy oraz w realizacji zadań objętych programem lub innymi zadaniami w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Przeważają niestety oceny negatywne (46,4%), pozytywne stanowią około 1/3 (32,1%). Pozostałe organizacje zaś dostrzegają zarówno dobre, jak i złe strony współpracy z gminą lub wskazują na brak współpracy/brak uwag – po 10,7% odpowiedzi. Zgłaszane przez organizacje trudności i uwagi negatywne dotyczą przede wszystkim:

- nieuwzględniania uwag, propozycji i sugestii organizacji społecznych oraz nieustannego zasłaniania się brakiem środków finansowych, co zawsze zamyka temat poprawy losu zwierząt bezdomnych i zapobiegania bezdomności,
- braku realnej oceny sytuacji przez urzędników, zbywania osób zwracających się do gminy o pomoc, braku w urzędach gmin osób, które zajmowałyby się w większym zakresie zwierzętami (często jest to jeden z wielu obowiązków pracownika, traktowany jak „zło konieczne”), co rodzi konieczność „wymuszania” na gminach realizacji ich własnych obowiązków; organizacje skarżą się, że zwykle same rozwiązują problemy, a „gmina skwapliwie korzysta z darmowego, z jej punktu widzenia, świadczenia usług przez organizacje społeczne”. Inne przykłady opinii tego typu: „Brak współpracy, koordynacji działań. Gminy chcą zrzucić na barki organizacji zadania, które gmina powinna realizować.” albo „Bardzo często całą odpowiedzialność za zwierzęta zrzucą się na schronisko i oczekują się że ono zajmie się wszystkim.”
- niewystarczających środków przeznaczanych przez gminę na kastrację, dokarmianie i leczenie kotów wolno żyjących (często kończących się w połowie roku) oraz braku środków na specjalistyczne leczenie, a także ogólnie – zbyt niskiego finansowania programów,
- traktowania wszystkich kotów (w tym kociąt, kotów porzuconych lub nieradzących sobie w środowisku) jak zwierząt wolno żyjących, niezapewnianie im żadnego miejsca opieki, w tym obligatoryjnego miejsca w schronisku, leczenia i właściwej opieki pozabiegowej,
- niedostatecznego wsparcia dla karmicieli i zabezpieczania miejsc dokarmiania kotów wolno żyjących, a nawet straszenia sankcjami za dokarmianie kotów (!), co powoduje utrudnianie realizacji zadań (stanowiących *de facto* obowiązek gmin) przez osoby faktycznie je wykonujące,
- brak zaangażowania w ogłaszanie zwierząt wywożonych do schroniska i przeznaczonych do adopcji,
- brak realizacji kastracji i znakowania zwierząt właścicielskich,
- „celowe łamanie przez gminy UoOZ wynikające z braku sankcji dla gmin/wójtów/burmistrzów”.

Kilka ocen było natomiast bardzo pozytywnych, w których organizacje doceniały współpracę oraz jakość opieki nad zwierzętami i działania na rzecz zapobiegania ich bezdomności, jakie są realizowane w gminach, na terenie których działają, mając porównanie np. z gminami ościennymi. Wynika z tego, że jakość i poziom współpracy pomiędzy gminą a organizacjami w dużej mierze zależy od podejścia konkretnej gminy do realizacji jej obowiązków wobec zwierząt, a także prawidłowej komunikacji i wzajemnego zrozumienia pomiędzy urzędem danej gminy a faktycznymi wykonawcami jej obowiązków.

II.13.3. Współpraca gmin ze społecznymi opiekunami zwierząt

O współpracę z gminami zapytano również społecznych opiekunów w badaniu ankietowym. Wzięło w nim udział 149 osób reprezentujących wszystkie 16 województw. 51% respondentów oświadczyło, że jako społeczny opiekun działa w gminie miejskiej, 22,8% w miejsko-wiejskiej, 14,1% w wiejskiej, zaś 12,1% zarówno w miejskiej, jak i wiejskiej. Zadeklarowali oni realizację następujących zadań:

- dokarmianie kotów wolno żyjących (91,9%),
- zapewnianie budek dla kotów wolno żyjących, np. zakup/pozyskiwanie, posadowienie (70,5%),
- kastracja/sterylizacja kotów wolno żyjących, w tym np. finansowanie, organizowanie zbiórek, pomoc w odłowieniu, dowiezieniu i odbiorze z zakładu weterynaryjnego, opieka pozabiegowa (70,5%),
- leczenie i profilaktyka kotów wolno żyjących, w tym np. finansowanie, organizowanie zbiórek, pomoc w odłowieniu i dowiezieniu do zakładu weterynaryjnego, opieka w czasie rekonwalescencji, itd. (62,4%),
- poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, adopcje (61,7%),
- odławianie bezdomnych zwierząt (45,6%),
- interwencje w przypadku złego traktowania zwierząt (42,3%),
- prowadzenie domu tymczasowego/azylu/kociarni (38,9%),
- działania edukacyjne i informacyjne na rzecz zapobiegania bezdomności zwierząt i właściwego traktowania zwierząt (36,9%),

- pomoc (np. organizacja, finansowanie, itd.) w kastracji zwierząt posiadających właściciela (27,5%),
- zapewnianie całodobowej opieki zwierzętom chorym lub poszkodowanym w wypadkach – pod okiem lekarza weterynarii (22,1%),
- pomoc (np. organizacja, finansowanie, itd.) w znakowaniu/czipowaniu zwierząt posiadających właściciela (22,1%),
- usypianie ślepych miotów, np. finansowanie/zbiórki, pomoc w organizacji i dowiezieniu do zakładu weterynaryjnego (17,4%)

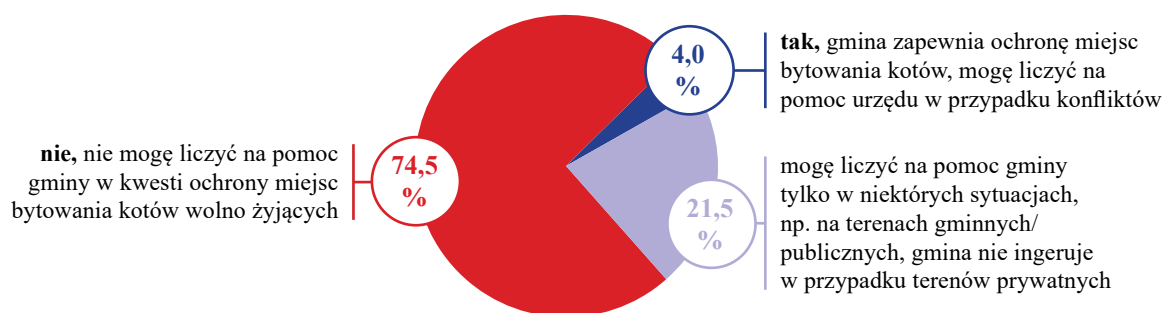
oraz pojedynczo, jako inne działania:

- działania dotyczące wszystkich zwierząt, także dzikich,
- zbieranie karmy dla opiekunów kotów wolno żyjących,
- weryfikacja zgodności z prawem programów gminnych, zawiadomienia do prokuratury,
- prowadzenie hospicjum dla starych i chorych kotów.

Społecznych opiekunów, podobnie jak organizacje społeczne, zapytano, czy przyjęte od gminy zadania realizują w oparciu o podpisaną umowę/porozumienie. Jedynie 6,7% respondentów zadeklarowało, że ma podpisaną z gminą umowę/porozumienie, która/-e określa warunki realizacji i finansowania zadań. 22,8% podpisało jedynie zgłoszenie/deklarację społecznego opiekuna, ale nie określa ona warunków realizacji i finansowania zadań. Zdecydowana większość społecznych opiekunów (68,5% odpowiedzi) oświadczyła, że działa nieformalnie, bez żadnej umowy ani deklaracji, zaś 2% stanowiły inne odpowiedzi. Wynika z tego, że gminy nie są zainteresowane, by ich zadania były wykonywane przez inne osoby czy podmioty w oparciu o stosowne dokumenty. Można wysnuć nawet wniosek, że społeczni opiekunowie wcale nie działają w imieniu gmin i na ich rzecz, jak deklarują same gminy, tylko całkowicie na własną rękę, z uwagi na brak zainteresowania gmin wykonywaniem swoich ustawowych obowiązków polegających na zapewnieniu opieki zwierzętom, w tym przypadku przede wszystkim kotom wolno żyjącym. Stanowi to kolejny, dobitny przykład na powszechne zjawisko wyręczania gmin przez osoby, które, nie potrafiąc przejść obojętnie wobec potrzebujących zwierząt pozostawionych na łaskę losu, przejmują opiekę nad nimi. To wygodna postawa dla samorządów, które w ten sposób pozbywają się problemu i obowiązków, a często nawet osoby te nie mogą liczyć na słowo „dziękuję”.

74,5% respondentów wskazało, że nie mogą liczyć na pomoc gminy, na terenie której działają, nawet w przypadku ewentualnych konfliktów (z mieszkańcami, spółdzielniami mieszkaniowymi, administratorami, właścicielami nieruchomości) związanych z opieką nad kotami wolno żyjącymi, dotyczących np. miejsc dokarmiania i przebywania kotów, posadowienia budek, itd. Jedynie 4% społecznych opiekunów oświadczyło, że może liczyć na pomoc urzędu w takich kwestiach, zaś 21,5% odpowiedziało, że może liczyć na pomoc gminy tylko w niektórych sytuacjach, np. na terenach gminnych/publicznych, gmina nie ingeruje w przypadku terenów prywatnych.

Ryc. 47. Pomoc gmin w przypadku konfliktów zdaniem społecznych opiekunów zwierząt.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych od ankietowanych opiekunów.

Na pytanie czy gmina, na terenie której działa społeczny opiekun, w inny sposób pomaga w realizacji przez niego zadań z zakresu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, 89,3% osób odpowiedziało, że nie. Spośród 10,7% pozytywnych odpowiedzi, ponad połowa dotyczyła możliwości wypożyczenia klatki do łapania kotów, 3 osoby wskazały na udostępnianie przez gminę lokalu, w którym sprawowana jest opieka

nad kotami, pojedyncze odpowiedzi dotyczyły udostępniania terenu do organizacji wydarzeń, sprzętu nagłaśniającego, publikowania ogłoszeń adopcyjnych zwierząt przebywających w domu opiekuna społecznego oraz transportu kotów przez straż miejską. Jedna odpowiedź wskazywała na „wszelaki” sposób pomocy przez gminę.

Ryc. 48. Dodatkowa pomoc gmin w realizacji zadań zdaniami społecznymi opiekunów zwierząt.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych od ankietowanych opiekunów.

Poproszono również społecznych opiekunów o ocenę współpracy z gminą, na terenie której działają, a także wskazanie, jakie trudności napotykają w tej współpracy i w realizacji zadań objętych programem lub innych zadań w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, które wykonują. Na 149 udzielonych odpowiedzi, jedynie 5,4% stanowiło oceny pozytywne, 15,4% opiekunów współpracę z gminą ocenia średnio, dostrzegając zarówno jej dobre, jak i gorsze strony oraz obszary, w których ich zdaniem wskazana byłaby poprawa. 66,4%, czyli 2/3 respondentów natomiast współpracę z gminą oceniło negatywnie, a 12,8% oświadczyło, że nie współpracuje z gminą lub nie dokonało oceny współpracy.

Pośród trudności, jakie wskazywali społeczni opiekunowie najczęściej wymieniane były wskazane już wcześniej:

- zbyt niskie środki przeznaczane na kastrację kotów wolno żyjących, zbyt późne ich uruchamianie oraz możliwość korzystania z nich jedynie w części roku albo całkowity brak realizowania kastracji kotów przez gminę,
- niewystarczająca ilość oraz niska jakość karmy dla kotów wolno żyjących, często wydawanie jej tylko w okresie zimowym,
- brak zapewniania leczenia kotów lub jego niezadowalający poziom (minimalny zakres, preferowanie eutanazji, niewystarczające środki finansowe, brak profilaktyki przeciwpasożytniczej),
- brak miejsca opieki pozabiegowej oraz na czas leczenia kotów wolno żyjących – opiekunowie społeczni, z braku innego wyjścia, świadczą tę usługę bezpłatnie u siebie w domach, bez względu na kompetencje, jednocześnie występują trudności z umawianiem terminów we współpracującym z gminą zakładzie weterynaryjnym,
- nadmiar zwierząt bezdomnych i kotów wolno żyjących, brak domów tymczasowych mogących zapewnić opiekę zwierzętom,
- brak schronisk dla kotów i innych miejsc opieki dla tych, które nie radzą sobie na wolności (brak realizacji ustawowego obowiązku zapewnienia miejsca bezdomnym kotom w schronisku),
- brak świadczenia przez gminy usługi odławiania kotów wolno żyjących do zabiegów czy leczenia, opiekunowie realizują odławianie samodzielnie (bez względu na bezpieczeństwo) oraz z pomocą organizacji społecznych, narzekają na brak wsparcia w tym zakresie ze strony gminy,
- gminy nie zapewniają zakupu schronień, budek dla kotów,
- długi czas oczekiwania na pomoc w przypadku zdarzeń dotyczących zwierząt poszkodowanych w wypadkach lub nawet brak faktycznej pomocy, brak obsługi zgłoszeń poza godzinami czynności urzędu gminy,
- brak świadomości pracowników i władz gmin w zakresie rzeczywistych potrzeb kotów, istniejących trudności oraz właściwej opieki nad tymi zwierzętami, niedostrzeganie i bagatelizowanie problemów kotów oraz skali bezdomności zwierząt, realizowanie minimum obowiązków,
- brak zaangażowania gmin w działania faktycznie zapobiegające bezdomności zwierząt oraz w edukację,
- cedowanie obowiązków wobec zwierząt, zwłaszcza kotów, na społecznych opiekunów i organizacje społeczne,
- brak chęci współpracy i prawidłowej komunikacji ze społecznymi opiekunami, brak polityki informacyjnej, a nawet lekceważenie, brak szacunku czy obrażanie osób wykonujących zadania gminy,
- brak kontroli miejsc, w które trafiają zwierzęta po adopcji ze schroniska oraz inne problemy dotyczące niewłaściwych działań schronisk.

Niestety, z niektórych odpowiedzi społecznych opiekunów wyłania się przykry obraz współpracy pomiędzy nimi a gminą. Pojawiło się wiele słów bardzo negatywnie ją oceniających („beznadziejna”, „słaba”, „bardzo zła”, „tragedia”, itd.). Wielu opiekunów w swoich odpowiedziach wyraziło ogromną frustrację, z jaką mierzą się na co dzień realizując za darmo, w swoim prywatnym czasie obowiązki, które ustawodawca powierzył tak naprawdę gminom, nie obywatelom. Wynika ona z jednej strony z rażącego niedofinansowania zadań dotyczących zwierząt, zwłaszcza kotów, a z drugiej – z nieprawidłowego podejścia urzędników do wykonywania swoich zadań oraz do osób faktycznie je realizujących.

II.13.4. Współpraca gmin z domami tymczasowymi dla zwierząt

Zapytano również gminy, czy współpracują z domami tymczasowymi w zakresie zapewnienia opieki zwierzętom i na jakich zasadach odbywa się ta współpraca, czy jest sformalizowana (np. na umowę) oraz czy gmina pokrywa koszty takiej opieki. Tylko 6,0% gmin zadeklarowało współpracę z domami tymczasowymi dla zwierząt. W niektórych spośród tych gmin z osobą taką zawierana jest umowa (współpracy, zlecenie lub adopcji tymczasowej) albo porozumienie, w innych współpraca nie jest sformalizowana. Gmina najczęściej pokrywa koszty wyżywienia i opieki weterynaryjnej (w tym kastracji) nad zwierzęciem przekazanym do domu tymczasowego, do czasu adopcji stałej. Kolejne 5,1% gmin zadeklarowało pośrednią współpracę z domami tymczasowymi – za pośrednictwem schroniska dla zwierząt, organizacji społecznej albo uznało za dom tymczasowy gabinet weterynaryjny czy hotel dla zwierząt, w którym tymczasowo zapewnia opiekę zwierzęciu. 70,9% gmin oświadczyło, że nie współpracuje z domami tymczasowymi dla zwierząt, 16,4% gmin nie udzieliło odpowiedzi na to pytanie, a pozostałe odpowiedzi (np. tylko wobec zwierząt gospodarskich w gospodarstwie rolnym albo funkcja społecznego opiekuna kotów sprawowana na zasadach wolontariatu) stanowiły 1,5%.

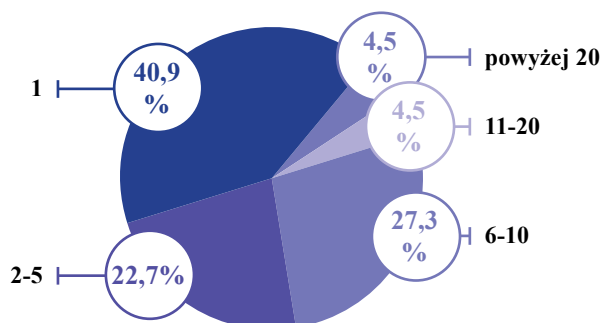
Z powyższych danych wynika, że zdecydowana większość gmin nie korzysta z tej formy współpracy. Forma ta, jak i pozostałe, w których umieszcza się zwierzęta bezdomne w innych miejscach, takich jak przytuliska, gminne kojce, siedziby organizacji społecznych, kociarnie, azyle, itd. nie jest uregulowana w przepisach ustawy, która w art. 11 ust. 3 zabrania odławiania zwierząt bezdomnych bez zapewnienia im miejsca w schronisku dla zwierząt, o czym była mowa szerzej w podrozdziale II.2.1., przy okazji omawiania problematyki zapewniania bezdomnym miejscom miejsc w schroniskach dla zwierząt. O ile jednak w przypadku psów zazwyczaj nie ma problemu z ich umieszczeniem w schronisku, o tyle w przypadku kotów, dla których 44,6% polskich gmin nie zapewnia miejsc w schroniskach, mógłby to być jeden ze sposobów na sprawowanie nad nimi opieki. Również po to, by liczne koty bezdomne, które nie radzą sobie na wolności, nie zasiłały w naszym kraju szeregów kotów tzw. wolno żyjących, co w praktyce często pozbawia je należytej opieki (nie podlegają wówczas często leczeniu, kastracji, szczepieniom, znakowaniu, adopcji, itd.). Z drugiej jednak strony powstaje problem konieczności zapewnienia kontroli takich miejsc pod względem spełniania wymagań sanitarnych, weterynaryjnych czy dobrostanowych.

II.13.5. Współpraca gmin ze schroniskami dla zwierząt

Współpraca gmin ze schroniskami jest obligatoryjna z uwagi na konieczność zapewniania przez gminy miejsca dla bezdomnych zwierząt w schroniskach. Realizacja tego obowiązku, jak i wszelkie dane z gmin, w tym ich punkt widzenia oraz trudności, z jakimi się borykają wykonując to zadanie, została opisana w rozdziale II.2. dotyczącym schronisk. Same schroniska natomiast miały możliwość przedstawienia własnego punktu widzenia w badaniu ankietowym dla nich przeznaczonym. Wzięły w nim udział 22 placówki. Reprezentowały one 12 województw kraju, których udział w odpowiedziach był dość równomierny.

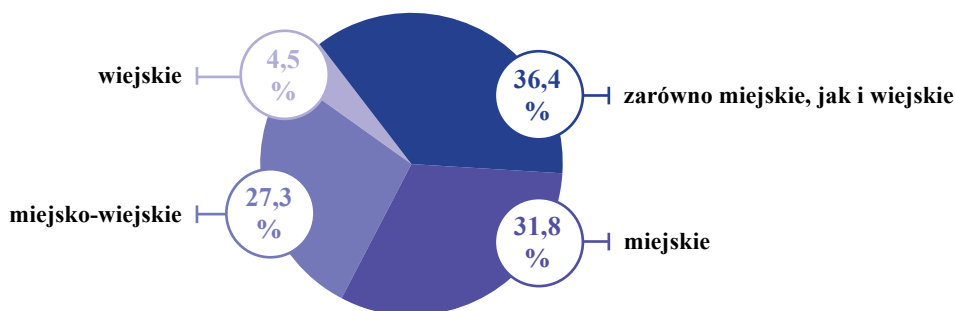
Schroniska, które wzięły udział w badaniu, są różnej wielkości. Zapewniają miejsce dla 2-320 psów i/lub dla 8-150 kotów. Kilka spośród nich zapewnia również miejsce dla 1-10 przedstawicieli innych gatunków zwierząt domowych. Schroniska te przyjmują zwierzęta od następującej liczby gmin, zarówno miejskich, jak i wiejskich:

Ryc. 49. Przyjmowanie przez schroniska zwierząt od liczby gmin z wskazanego przedziału.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych od ankietowanych schronisk.

Ryc. 50. Gminy, od jakich schroniska przyjmują zwierzęta.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych od ankietowanych schronisk.

Schroniska zostały zapytane o to, jakie trudności napotykają w sprawowaniu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i jakiego wsparcia oczekiwalyby w realizacji tego zadania. Jak nietrudno się domyślić, najczęściej wskazywanym przez schroniska problemem są finanse. Zwróciła na ten aspekt uwagę ponad połowa ankietowanych schronisk. Niektóre spośród nich oczekiwałyby większego wsparcia finansowego ze strony gmin, inne – że finansowanie schronisk powinno odbywać się z udziałem środków z budżetu państwa lub np. dotacji czy programów unijnych, których aktualnie brakuje. Kilka schronisk wskazuje na niedostatek etatów czy bardzo wysokie koszty usług weterynaryjnych, zwłaszcza specjalistycznego leczenia, co również ma związek z niedofinansowaniem. Zwracają również uwagę na wysokie koszty wywozu i utylizacji specyficznych dla schronisk odpadów (jak np. odchody – podkreślając jednocześnie trudności ze znalezieniem ich odbiorców) czy podatku od nieruchomości, sugerując, że organizacje pożytku publicznego powinny być z takich kosztów zwolnione.

Kolejną trudnością, z jaką borykają się schroniska, również w pewnym stopniu powiązaną z niedostatkiem finansów, jest potrzeba (jeśli nie konieczność, biorąc pod uwagę zapisy znowelizowanego rozporządzenia schroniskowego) rozbudowy/przebudowy, tworzenia nowych boksów, kociarni, szczeniarni, wybiegów, ale również poprawa warunków socjalnych dla pracowników i wolontariuszy, których to prac schroniska nie są w stanie wykonać z bieżących środków.

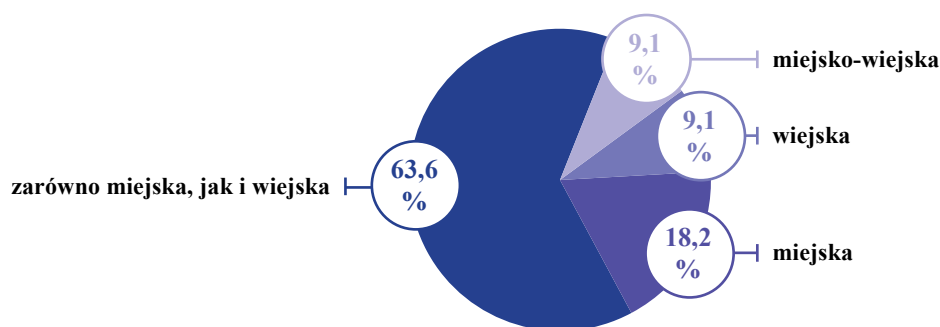
Trzecią wymienianą przez schroniska bolączką jest stały problem niedopilnowanych zwierząt, które wielokrotnie trafiają do schronisk. Pomimo tego, schroniska mają obowiązek ponownego wydania takich zwierząt ich właścicielom, którzy nie ponoszą za to żadnej odpowiedzialności. Związaną z tym poniekąd kwestią jest również brak możliwości odnalezienia właścicieli zwierząt, wynikający z braku obowiązku czipowania psów i kotów. Schroniska narzekają również na brak kontroli (przez gminy czy Policję) warunków, w jakich utrzymywane są zwierzęta właścicielskie.

Innymi trudnościami, na jakie, choć mniej licznie, zwracają uwagę schroniska, są np. kłopoty z opieką nad psami agresywnymi, brak konsultacji behawioralnych, potrzeba większego zaangażowania wolontariuszy czy nieuczciwa konkurencja. Dwa spośród ankietowanych schronisk wskazały na brak trudności i brak uwag.

II.13.6. Współpraca gmin z zakładami weterynaryjnymi

O współpracę z gminami zapytano również zakłady weterynaryjne w badaniu ankietowym. Wzięło w nim jednak udział tylko 11 zakładów leczniczych z 8 województw. W ramach realizacji programów zakłady te współpracują:

Ryc. 51. Gminy, z jakimi współpracują zakłady weterynaryjne.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych od ankietowanych zakładów weterynaryjnych.

Na zlecenie gminy zakłady te realizują następujące zadania:

- usypianie ślepych miotów – 100% ankietowanych zakładów leczniczych dla zwierząt,
- całodobowa opieka weterynaryjna w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt – 90,9%,
- leczenie kotów wolno żyjących (w przypadku np. chorób, urazów) – 81,8%,
- kastracja kotów wolno żyjących – 72,7%,
- kastracja zwierząt właścicielskich (współ)finansowana przez gminę – 72,7%,
- znakowanie zwierząt bezdomnych – 63,6%,
- znakowanie zwierząt właścicielskich (współ)finansowane przez gminę – 36,4%,
- poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt – 27,3%,
- leczenie zwierząt dzikich – 27,3%,
- profilaktyka kotów wolno żyjących (odrobaczanie, szczepienia, profilaktyka przeciw Pasożytnicza) – 27,3%,
- opieka weterynaryjna (leczenie) w schronisku dla zwierząt – 27,3%,
- kastracja zwierząt w schronisku – 27,3%,
- odławianie bezdomnych zwierząt – 18,2%,
- zapewnianie miejsca dla bezdomnych zwierząt po wyleczeniu (do czasu znalezienia właściciela lub umieszczenia w schronisku) – 18,2%,
- opieka weterynaryjna nad bezdomnymi zwierzętami gospodarskimi – 9,1%.

Podobnie jak inne podmioty, również zakłady weterynaryjne zapytano o trudności, jakie napotykają w realizacji na zlecenie gmin zadań z programu i jakiego wsparcia ze strony gmin oczekiwałyby w realizacji tych zadań. Odpowiedzi przedstawiały się następująco:

- zbyt oszczędne plany finansowe niektórych gmin,
- niska kwota w programie, problemy we współpracy z gminą,
- brak wsparcia w leczeniu kotów,
- brak identyfikacji zwierząt – nieprzeznaczanie środków na ten cel,
- zbyt późne przesyłanie zleceń na kastracje w skali roku,
- brak lokalnego schroniska,

- „aby usługi weterynaryjne mogły być wykonane zgodnie z dobrostanem dla zwierząt” (prawdopodobnie chodzi o to, że gmina nie finansuje w wystarczającym stopniu kosztowniejszych, lecz ważnych z punktu widzenia prawidłowości postępowania lekarskiego, usług – przyp. aut.),
- trudności w wyegzekwowaniu odpowiedzialności i kar za porzucone/zaniedbane zwierzęta,
- brak płatności ze strony gminy za gotowość,
- brak spotkań edukacyjnych dla właścicieli zwierząt.

Jeden z zakładów weterynaryjnych wskazał, że w gminie, w której działa, współpraca przebiega bez zarzutu, gmina realizuje program nie tylko w formie zadań obowiązkowych, ale również fakultatywnych.

45,5% zakładów leczniczych dla zwierząt oświadczyło, że gminy przeprowadzają regularne (przynajmniej raz na 3-5 lat) kontrole realizacji zadań z programu przez zakład weterynaryjny, 9,1% odpowiedziało negatywnie, zaś 45,5% zakładów to pytanie nie dotyczy, ponieważ np. zakład dopiero rozpoczął współpracę z gminą.

Ponadto, nieco ponad połowa zakładów weterynaryjnych (54,5%) oświadczyła, że, w ramach realizacji zadań związanych z zakresem programu, współpracuje z organizacjami społecznymi, wymieniając nazwy konkretnych podmiotów, zaś 45,5% takiej współpracy nie praktykuje.

II.13.7. Opiniowanie i współpraca – trudności wskazywane przez gminy

Gminy zostały również dodatkowo zapytane o trudności, jakie napotykają podczas realizacji zadania polegającego na przekazywaniu do zaopiniowania projektu programu. Odpowiedzi merytorycznych udzieliło 325 gmin¹³², spośród których zdecydowana większość, bo 86,2% odpowiedziała, że nie ma trudności związanych z opiniowaniem programów. W pozostałych odpowiedziach gminy najczęściej wskazywały na następujące problemy:

- brak rejestru organizacji społecznych, trudności w ich zidentyfikowaniu, znalezieniu,
- brak konstruktywnych, merytorycznych opinii, wygórowane lub niezgodne z prawem oczekiwania,
- nieodbieranie korespondencji, zmiana adresów,
- brak odpowiedzi na prośby o opinie ze strony kół łowieckich,
- brak odpowiedzi na prośby o opinie ze strony organizacji społecznych,
- długotrwała procedura opiniowania,
- zbędne opiniowanie przez koła łowieckie,
- niejasne przepisy dotyczące opiniowania programu w przypadku konieczności jego zmiany w trakcie roku,
- trudności z wprowadzaniem uwag do programu.

II.13.8. Opiniowanie i współpraca – podsumowanie:

Podsumowując, najważniejszymi problemami w kwestii opiniowania projektów programów (art. 11a ust. 7 i 8 u.o.z.) oraz współpracy gmin z innymi podmiotami, są:

1. Niejasne przepisy dotyczące opiniowania: cele statutowe organizacji (nie jest do końca jasne, czy do opiniowania mogą przystępować tylko organizacje społeczne posiadające statut, czyli tzw. rejestrowe, czy mogą to również być stowarzyszenia zwykłe, wpisane do ewidencji prowadzonej przez starostę, posiadające nie statut, a regulamin; w praktyce zdarza się wykluczanie tych drugich), działanie na terenie gminy (czy jest, co z organizacjami o zasięgu ogólnopolskim – odmienne interpretacje organów nadzoru), opiniowanie projektów uchwał zmieniających (czy jest konieczne i czy w każdym przypadku).
2. Brak organizacji społecznych na terenie 66,6% gmin (według ich oświadczeń) przy niepewnej dopuszczalności do procedury opiniowania organizacji o szerszym, np. ogólnopolskim zasięgu.

¹³² W analizie odpowiedzi na wszystkie pytania dodatkowe, nieobjęte wnioskiem w trybie u.d.i.p., w tym pytania o trudności z realizacją poszczególnych zadań, pominięto takie, z których nie wynika żadna merytoryczna treść, np. brak danych, nie dotyczy, tak, nie, -, 0, x, itd.

3. Wątpliwa wartość opiniowania przez dzierżawców lub zarządców obwodów łowieckich. O ile powiatowi lekarze weterynarii w ponad 40% gmin podejmują się merytorycznego opiniowania projektów programów, o tyle koła łowieckie robią to bardzo rzadko. Tylko 16,7% gmin oświadczyło, że w ciągu ostatnich trzech lat wpłynęła do nich jakakolwiek merytoryczna opinia do projektu programu od dzierżawców lub zarządców obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy.
4. Nieskuteczna i nieefektywna procedura opiniowania programów, dobrowolność gmin w kwestii brania pod uwagę lub uzasadniania odrzucenia składanych uwag, brak kontroli zewnętrznej. Łącznie 71,4% ankietowanych organizacji społecznych twierdzi bowiem, że gminy nie biorą pod uwagę, lub biorą, ale w niewystarczającym stopniu, ich sugestie zawarte w opiniach. Tymczasem NIK w swoim wystąpieniu pokontrolnym stwierdziła, że: *„Pomimo że gminy nie mają prawnego obowiązku uwzględniać uwag podmiotów opiniujących i formułowanych propozycji zmian, należy podkreślić, że uwzględnienie ich w projektach programów umożliwiłoby uniknięcie części ze stwierdzonych nieprawidłowości.”*
5. Brak powszechnej, efektywnej i formalnej współpracy partnerskiej pomiędzy gminami a organizacjami społecznymi czy domami tymczasowymi oraz formalny brak możliwości umieszczania zwierząt bezdomnych w miejscach innych niż schroniska dla zwierząt. 46,4% organizacji społecznych współpracę z gminą ocenia negatywnie. Pozytywne odpowiedzi stanowią 32,1%. Pozostałe organizacje zaś dostrzegają zarówno dobre, jak i złe strony współpracy z gminą lub wskazują na brak współpracy/brak uwag.
6. Trudna współpraca gmin ze społecznymi opiekunami zwierząt, zwłaszcza kotów, wynikająca z niskiego zaangażowania gmin w opiekę nad kotami – 66,4% społecznych opiekunów współpracę z gminą oceniło jednoznacznie negatywnie. Pojawiło się wiele słów krytyki, opiekunowie wyrazili ogromną frustrację, z jaką mierzą się na co dzień realizując za darmo, w swoim prywatnym czasie obowiązki, które ustawodawca powierzył gminom, nie obywatelom. Wynika ona z jednej strony z rażącego niedofinansowania zadań dotyczących zwierząt, zwłaszcza kotów, a z drugiej – z nieprawidłowego podejścia urzędników do wykonywania swoich zadań oraz do osób faktycznie je realizujących. Tylko 5,4% opiekunów pozytywnie oceniło współpracę z gminą, w której działają.
7. Szczegółowe uwagi społecznych opiekunów zwierząt, organizacji społecznych, schronisk oraz zakładów weterynaryjnych odnośnie różnych aspektów współpracy z gminą przedstawiono w raporcie. Jednym zdaniem można je podsumować następująco: jest w tym obszarze sporo do poprawy.

II.14. Działania informacyjne, edukacyjne i inne działania dotyczące programu

II.14.1. Podstawa pozostałych działań

W art. 11 ust. 2 u.o.z. ustawodawca wskazał, że „program obejmuje w szczególności:”, wymieniając osiem obligatoryjnych elementów, które gminy winny w nim zawrzeć. Określenie „w szczególności” świadczy jednak o tym, że przepis stanowi **katalog otwarty**, a gmina może określać w programie inne działania, które uzna za zasadne i służące celom programu, jakimi są opieka nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganie bezdomności zwierząt. Dwa przykładowe takie działania ustawodawca zaproponował gminom w art. 11a ust. 3 i 3a, tj. plan znakowania zwierząt w gminie oraz plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają. Nie wyklucza to oczywiście podejmowania przez gminy innych działań na rzecz walki ze zjawiskiem bezdomności zwierząt, na przykład działań edukacyjnych. Znajduje to również potwierdzenie w orzecznictwie, np.: „ (...) po nowelizacji z dniem 6 stycznia 2017 r. art. 11a ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt, poprzez dodanie w nim zwrotu „w szczególności”. Nowelizacja ta stworzyła zatem dla organu gminy możliwość zawarcia w programie także innych zadań niż wymienione wprost w ustawie, poprzez które realizować będzie cele ustawowe w zakresie zapobiegania bezdomności zwierząt, zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom. Edukacja mieszkańców jest jednym ze sposobów zapobiegania zjawisku bezdomności zwierząt, stąd tego rodzaju zapisy programu zdecydowanie zasługują na aprobatę. Uwzględniając powyższe, a także fakt, iż zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy o samorządzie gminy zadaniem własnym gminy jest edukacja publiczna, a zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt również zapobieganie bezdomności zwierząt jest zadaniem własnym gminy, nie można twierdzić, że podejmowane przez Gminę działania edukacyjne łamią prawo.” (Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 21 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Go 1129/17). Podobne rozumowanie znajduje swoje odzwierciedlenie również w literaturze przedmiotu, np.: „Dokonana wówczas zmiana stworzyła możliwość zawarcia w programie także innych zadań niż wymienione wprost w ustawie, poprzez które gmina może realizować cele ustawowe w zakresie zapobiegania bezdomności zwierząt, zapewniania opieki bezdomnym zwierzętom. (...) Sądy administracyjne dopuszczają (...) m.in. możliwość umieszczenia w programie akcji edukacyjnych w zakresie humanitarnego traktowania zwierząt, akcji zachęcających do zaopiekowania się bezdomnym psem lub kotem, a także zasad okresowej kontroli schronisk dla zwierząt, z którymi gmina zawarła umowy służące realizacji programu.”¹³³

II.14.2. Informacyjna rola programu

Program, oprócz tego, że porządkuje zagadnienie i stanowi plan działań i wydatków gminy na dany rok, jako publicznie dostępna uchwała rady gminy, powinien spełniać również rolę informacyjną dla mieszkańców, którzy mogą dowiedzieć się z niego, gdzie i jakiej szukać pomocy w przypadku wystąpienia konieczności udzielenia pomocy zwierzęciu. Sugerują to również wyroki sądów, np. „ustalenie w programie konkretnego gospodarstwa rolnego, podmiotu zobowiązanego do udzielania pomocy weterynaryjnej bezdomnym zwierzętom i całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych, a także odławiającego bezdomne zwierzęta oraz usypiającego ślepe mioty, ma istotne znaczenie informacyjne dla osób, które mogą znaleźć się w sytuacji wymagającej od nich skorzystania z pomocy wskazanych podmiotów. Typowo wykonawczy charakter Programu nie został zachowany, jeśli pominie się w nim wskazanie podmiotów realizujących szczegółowe zadania gminy” (Wyrok NSA z 22 września 2020 r., sygn. akt II OSK 1087/20), „Program powinien zaś spełniać ustawowy cel jakim jest dążenia do zapewnienia rzeczywistej, a nie pozorowanej opieki nad zwierzętami i zapobiegania ich bezdomności na terenie danej gminy, a ponadto spełniać wymóg powszechnej dostępności programu i walor informacyjny dla adresatów uchwały, tj. mieszkańców danej gminy.” (Wyrok WSA w Bydgoszczy z 15 września 2021 r., sygn. akt II SA/Bd 753/21).

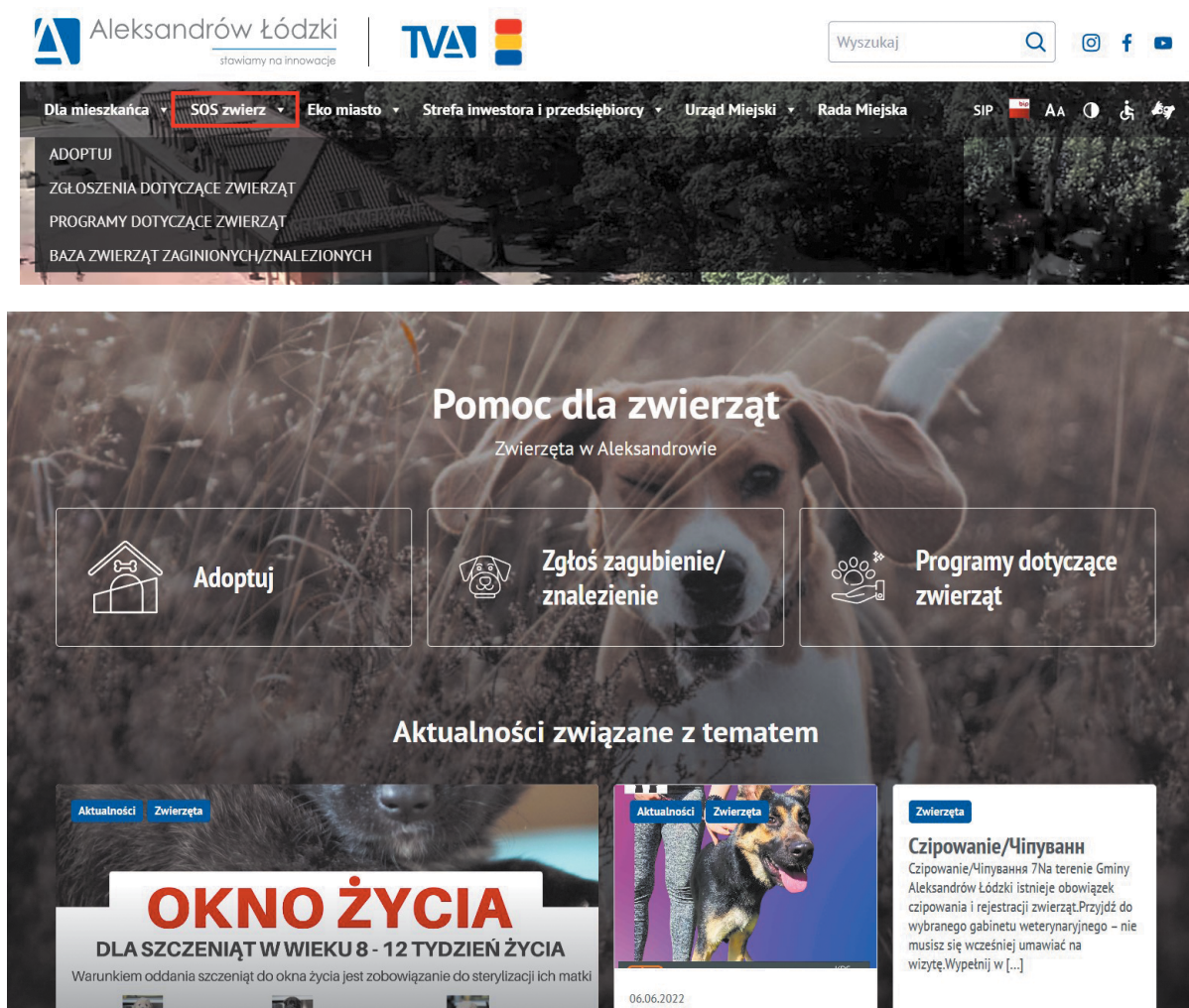
¹³³ Kruk E. (red.), *op. cit.*, komentarz do art. 11a u.o.z. – punkt 6, dostęp LEX

Ponadto, niektóre gminy starają się publikować najważniejsze informacje dla mieszkańców dotyczące prawidłowej pomocy zwierzętom, zawierające telefony kontaktowe, na swoich stronach internetowych, w mediach społecznościowych, itp. Zapytano wobec tego gminy o to działanie. Pytanie brzmiało, czy, oprócz publikowania programu w BIP oraz przekazywania uchwały do opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa, gmina umieszcza w miejscu ogólnodostępnym (np. strona internetowa, portale społecznościowe, itd.) program bądź rozpowszechnia informacje w nim zawarte wśród mieszkańców w jakikolwiek inny sposób? Proszę o wskazanie tego miejsca. Odpowiedzi niestety nie są zadowalające. Tylko 30,4% gmin zadeklarowało, że stara się czynnie informować mieszkańców o sposobach postępowania w konkretnych sytuacjach dotyczących zwierząt, 66,3% gmin nie rozpowszechnia takich informacji, a 3,2% gmin nie udzieliło odpowiedzi na to pytanie. Spośród wskazywanych kanałów przekazywania informacji, ponad połowę odpowiedzi (52,5%) stanowiła strona internetowa gminy, 18% tablice ogłoszeń, 5,6% za pośrednictwem sołtysów i na zebraniach sołeckich, 3,7% – media społecznościowe. Pozostałe odpowiedzi były raczej pojedyncze (za pośrednictwem mediów, plakatów, ulotek, schroniska, lekarza weterynarii, szkół, przekazywanie informacji ustnie, telefonicznie), zaś 9,3% gmin, mimo twierdzącej odpowiedzi na pytanie, nie wskazało sposobów udostępniania informacji dotyczących uchwalonych programów.

Są jednak pozytywne, choć nieliczne, przykłady gmin, które publikują i udostępniają wszelkie informacje o sposobach postępowania w konkretnych sytuacjach dotyczących zwierząt oraz jak mądrze pomagać zwierzętom. Jako upowszechnianie dobrych praktyk, warto wskazać stronę internetową jednej z nich:

Ryc. 52. Przykład działań informacyjnych i edukacyjnych na stronie internetowej Urzędu Miasta i Gminy Aleksandrów Łódzki.¹³⁴

Wchodząc na stronę główną internetowej witryny Gminy, od razu widzimy zakładki „SOS zwierz” u góry i „Pomoc dla zwierząt” na dole:



¹³⁴ <https://aleksandrow-lodzki.pl/>

Nieco niżej mamy kolejne informacje:

DLA SZCZENIĄT W WIEKU 8 - 12 TYDZIEŃ ŻYCIA

Warunkiem oddania szczeniąt do okna życia jest zobowiązanie do sterylizacji ich matki

02.12.2024

ZADZWÓŃ
Zadzwoń na numer 693-691-963, aby umówić się na odbiór szczeniąt.

UMÓW
Można oddać szczeniaka do okna życia.

WYSTERYLIZUJ
Warunkiem oddania szczeniaka do okna życia jest jego sterylizacja.

Okno życia dla szczeniąt
Zapraszamy do skorzystania z programu „Okno życia”, który Biuro Pełnomocnika ds. zwierząt UM realizuje wspólnie ze Stowarzyszeniem Animal Sos. ADRES OKNA: Gabinet Weterynaryjny Artura Kotarby [...]

06.06.2022

Znalezione psy na terenie gminy Aleksandrów Łódzki.
Te psiaki czekają na odbiór z Psiakowa (odbiór jest bezpłatny) lub na nowe domy (adopcja jest bezpłatna). Kontakt: 693-691-963, więcej informacji o zwierzętach [...]

musisz się wcześniej umawiać na wizytę. Wypełnij w [...]

Zwierzęta

15.03.2022

Adopcje na jesień życia – TOFIK
Pamiętacie historię Tofika wyrzuconego w lesie? Takie adopcje zdarzają się raz na tysiąc, bo kto adoptowałby chorego, wymagającego opieki psiego seniora? Historia Tofika jest dramatyczna. [...]

Zwierzęta

13.03.2022

Szczepienia oraz czipowanie zwierząt – Słowak
Już w najbliższy wtorek odbędą się bezpłatne urzędowe szczepienia przeciwko wściekliźnie oraz znakowanie zwierząt w miejscowości Słowak. Przypominamy, że znakowanie psów jest OBOWIĄZKOWE na terenie [...]

Zwierzęta

02.02.2022

Bezpłatne, obowiązkowe szczepienia przeciwko wściekliźnie.
W związku z coraz częściej występującą wścieklizną prosimy Was o sprawdzenie czy wasze zwierzę ma ważne szczepienie przeciwko wściekliźnie. Pamiętajcie, że chorują również koty. Bezpłatnie [...]

Zwierzęta

30.11.2021

Kup choinkę nakarm psinkę.
Kupując choinkę w „Szkółce pod Dębami” lub „Kwiatko.pl” pomagacie bezdomniakom ze schroniska Psiakowo i Spółka.

Po wejściu w zakładkę „Pomoc dla zwierząt”:

Aleksandrów Łódzki
stawiamy na innowację

TVA

Wyszukaj

Wyszukaj

Dla mieszkańca **SOS zwierz** **Eko miasto** **Strefa inwestora i przedsiębiorcy** **Urząd Miejski** **Rada Miejska** **SIP** **AA** **AA** **AA** **AA** **AA**

Główna > SOS zwierz



ZGŁOSZENIA DOTYCZĄCE ZWIERZĄT

Zgłoś sprawę dotyczącą zwierząt - formularz elektroniczny

Procedury zgłaszania zwierząt - ważne

Rehabilitacja dzikich zwierząt

Plany łowieckie - informacja o polowaniach zbiorowych 2023/2024

Psy ras uznawanych za agresywne

Koła łowieckie

Adoptuj

[Adoptuj psa](#)[Adoptuj kota](#)[Adoptuj seniora](#)[OKNO ŻYCIA](#)[Zgłoś zwierzę do adopcji](#)

Programy dotyczące zwierząt

[Obowiązkowe czipowanie zwierząt](#)[Obowiązkowa rejestracja czip w bazie](#)[Wyrejestrowanie czip/Zmiana Właściciela](#)[Bezpłatne sterylizacje/kastracje](#)[Szczepienia na wściekliznę](#)[OKNO ŻYCIA DLA SZCZENIĄT](#)[Statystyki](#)[Zarejestruj rasę agresywną](#)[Program Koci Opiekun](#)

Funkcjonuje formularz elektroniczny do zgłaszania sytuacji dotyczących zwierząt:

Zgłaszanie zwierząt

Podaj swoje dane:

Imię i nazwisko

Adres

Telefon

Adres e-mail

Wybierz rodzaj zgłoszenia

— Proszę wybrać opcję —



[group ranne]

Zwierzęta ranne

Podaj lokalizację:

Podaj dokładny opis zwierzęcia:

wklej zdjęcie:

Drag & Drop Files Here

or

[Browse Files](#)

0 of 5

W przypadku zwierząt powypadkowych – interwencję podejmuje niezwłocznie lecznica weterynaryjna Tomvet. Nie przyjmujemy zwierząt przywiezionych przez osoby prywatne lub inne podmioty. Wszystkie zwierzęta nowonarodkowe/ranne

Opisana jest szczegółowo procedura dotycząca zgłaszania zwierząt:

- bezdomnych – wyłapywania i odbioru,
- domowych zwierząt powypadkowych i rannych,
- dzikich zwierząt powypadkowych i rannych,
- zwierząt zaginionych,
- znęcania się nad zwierzętami,
- zwierząt martwych.

Zgłoś sprawę dotyczącą zwierząt -
formularz elektroniczny

Plany łowieckie - informacja o
polowaniach zbiorowych
2023/2024

Procedury zgłaszania zwierząt -
ważne

Psy ras uznawanych za agresywne

Rehabilitacja dzikich zwierząt

Kota łowieckie

Procedury zgłaszania zwierząt – ważne

Zgłoś sprawę dotyczącą zwierząt – formularz elektroniczny

Zgłaszanie zwierząt



Oficjalny serwis internetowy Aleksandrowa Łódzkiego



PROCEDURY ZGŁASZANIA ZWIERZĄT NA TERENIE GMINY ALEKSANDRÓW ŁÓDZKI OBOWIAZUJĄ OD 01.12.2024

Część 1 ZWIERZĘTA BEZDOMNE – WYLĄPYWANIE I ODBIÓR

1. Zgłoszenia dotyczące bezdomnych zwierząt na terenie Gminy Aleksandrów Łódzki przyjmuje Biuro Pełnomocnika ds. zwierząt mieszczące się w Budyńku Pasywnym Urzędu Miejskiego (ul. Jasińskiego 20) , pokój numer 5 w godzinach pracy urzędu.
2. Za bezdomne zwierzęta uznaje się zwierzęta blakające się dłuższy czas, wychudzone, zaniedbane, okaleczone, wyglądające na chore lub niesamodzielne.
3. Urząd Miejski zabezpiecza zwierzęta tylko i wyłącznie w przypadku jeżeli nie można ustalić właściciela zwierzęcia.

A także promocja innych metod zapobiegania bezdomności zwierząt:

Programy dotyczące zwierząt

Obowiązkowe czipowanie zwierząt



Obowiązkowa rejestracja czip w bazie

Wyrejestrowanie czip/Zmiana Właściciela

Bezpłatne sterylizacje/kastracje

Szczepienia na wściekliznę

OKNO ŻYCIA DLA SZCZENIĄT

Statystyki

Zarejestruj rasę agresywną

Program Koci Opiekun

Jest również opisana procedura adopcji...

Adoptuj psa

> Adoptuj psa

Adoptuj kota

CZEKAJĄ NA NOWY DOM W SCHRONISKU PSIAKOWO I SPÓŁKA

Adoptuj seniora

WWW.PSIKOWO.COM.PL

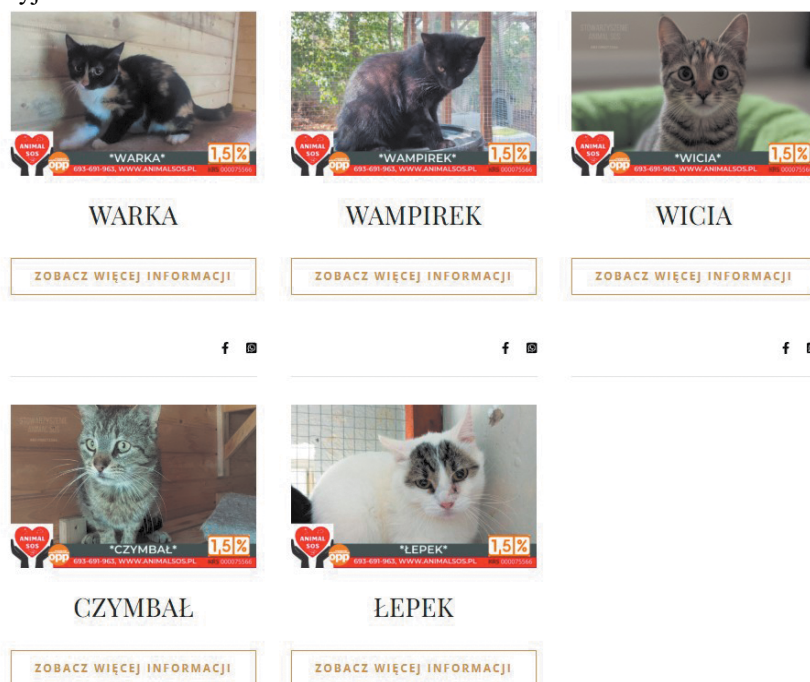
OKNO ŻYCIA

JAK WYGLĄDA PROCES ADOPCJI:

1. Zapoznaj się z psiakami na naszej stronie. Zdjęcia psiaków są uporządkowane pod względem wielkości zwierzaków.
2. Zapisz imiona psiaków, które chciałbyś poznać – u nas każdy ze zwierzaków ma swoje imię – nie używamy numerów ewidencyjnych.
3. Zadzwoń, umów wizytę, dowiedz się więcej o wybranym zwierzaku. Jeżeli nie możesz się dodzwonić wyślij sms z imieniem zwierzaka.
4. Przyjedź na spotkanie i adoptuj zwierzaka.
5. Zwierzaka możesz adoptować po 1 spotkaniu. Warunkiem adopcji jest podpisanie umowy adopcyjnej.

Zgłoś zwierzaka do adopcji

...i ogłoszenia adopcyjne:



Jak się okazuje – chcieć to móc. Wartymi promowania do publikacji na stronach internetowych gmin są również informacje:

- dla społecznych opiekunów kotów tzw. wolno żyjących, np. jak zostać opiekunem, odbierać karmę czy budkę dla kotów z urzędu, jak zorganizować kastrację/sterylizację kotów (informacje o skierowaniu, lecznicy przeprowadzającej zabiegi) oraz ich leczenie w przypadku zauważenia ранego czy chorego kota,
- dotyczące zwierząt dzikich: gdzie zgłaszać wypadki z udziałem zwierząt, w tym znalezienie martwych zwierząt gatunków chronionych (zgłoszenie do właściwego regionalnego dyrektora ochrony środowiska czy na Policję w przypadku podejrzenia popełnienia czynu zabronionego ustawą o ochronie przyrody) bądź dzików (kwestia ASF), pomoc zwierzętom dzikim w okresie zimowym – prawidłowe dokarmianie ptaków, w tym ptaków wodnych, postępowanie ze znalezionymi młodymi zwierzętami gatunków dziko żyjących, itp.

Niestety w innych gminach zwierzęta i ich właściciele nie mają już zapewnionej tak profesjonalnej opieki i szerokiego dostępu do informacji. Jak się okazuje, często na stronach internetowych gmin nie ma na temat zwierząt dosłownie nic, a większość gmin ogranicza swoje działania informacyjne do opublikowania uchwały w BIP. Praktyka autorek i stowarzyszeń, które reprezentują, pokazuje że mieszkańcy często nie wiedzą co robić w konkretnych sytuacjach, zgłaszają się po pomoc nie do gmin odpowiedzialnych za jej udzielanie, tylko do organizacji społecznych, albo – kierowani od jednego podmiotu do innego – długo szukają pomocy. Brak jasnych wytycznych dla gmin i uniwersalnych procedur powoduje, że panuje chaos informacyjny, o czym wspomniano już w podrozdziałach II.4.5. i II.9.6., gdzie omawiano obsługę zgłoszeń dotyczących konieczności odławiania bezdomnych zwierząt oraz wypadków z udziałem zwierząt.

Powyższe potwierdzają wyniki kontroli NIK: „gminy nie wykonywały lub nierzetelnie realizowały działania o charakterze informacyjno-edukacyjnym, tj. nie informowały mieszkańców o zadaniach z zakresu ochrony zwierząt, np. o tym co zrobić, gdy znajdą ranne lub zagubione zwierzę na terenie gminy, gdzie można szukać zagubionego zwierzęcia, nie prowadziły działań edukacyjnych wśród mieszkańców mających na celu podniesienie poziomu wiedzy w zakresie obowiązków, jakie ciążą na osobach utrzymujących lub hodujących psy albo koty, właściwej opieki nad zwierzętami, ich humanitarnego traktowania, propagowania sterylizacji i kastracji, a także adopcji zwierząt bezdomnych. Zaniechania wyjaśniano: brakiem środków finansowych na działania edukacyjne, brakiem propozycji współpracy ze strony organizacji m.in. pozarządowych, okresem pandemii, przeoczeniem. Większość gmin już w trakcie kontroli zamieściła stosowne informacje na swoich stronach internetowych.”¹³⁵

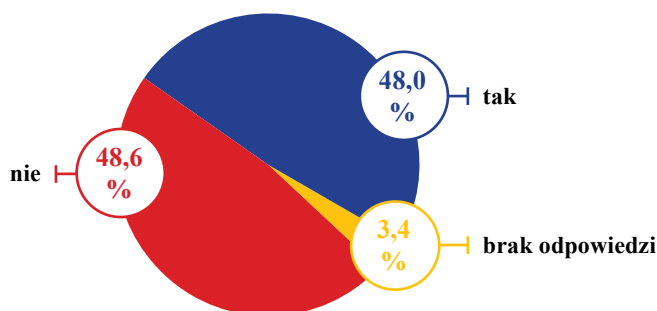
¹³⁵ Raport NIK, op. cit., s. 45

II.14.3. Działania edukacyjne na rzecz promowania właściwych postaw wobec zwierząt oraz zapobiegania ich bezdomności

Powszechnie uważa się, że ważnym aspektem w kwestii zapobiegania bezdomności zwierząt i właściwej opieki nad zwierzętami jest również, a może i przede wszystkim, edukacja społeczeństwa. W literaturze przedmiotu podnosi się, że „*postanowienia programów mogą (...) wpływać w sposób pośredni na sytuację prawną obywateli. Wydaje się, że już jednym z kluczowych celów tych aktów, choć niewskazanych wprost w ustawie o ochronie zwierząt, jest edukacja mieszkańców w zakresie humanitarnego traktowania zwierząt.*”¹³⁶ I choć wydaje się to dość oczywiste, tylko około połowy gmin w Polsce dostrzega sens w prowadzeniu takich działań.

Zapytano bowiem gminy, czy prowadzą wśród mieszkańców działania edukacyjne na rzecz prawidłowej opieki nad zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, a jeśli tak – jakie konkretnie to były działania w 2022 roku oraz jakie środki gmina przeznaczyła w 2022 roku na ten cel. Odpowiedzi przedstawiają się następująco:

Ryc. 53. Prowadzenie przez gminy działań edukacyjnych na rzecz prawidłowej opieki nad zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z gmin.

Wymieniane przez gminy sposoby i miejsca prowadzenia działań edukacyjnych przedstawia poniższa tabela:

Tab. 14. Rodzaje prowadzonych przez gminy działań edukacyjnych na rzecz prawidłowej opieki nad zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt.

Rodzaje działań edukacyjnych	Miejsca, sposoby prowadzenia działań	Kto prowadzi działania
• edukacja dzieci i młodzieży, • promocja adopcji, promocja i dofinansowanie kastracji, • prawidłowa opieka i humanitarne traktowanie (zabezpieczenie zwierząt na zimę, w czasie upałów, w Sylwestra, itp.), • zbiórki karmy i akcesoriów dla schronisk, • dni otwarte w schroniskach, • akcje promocyjne przy okazji różnych wydarzeń, zakupów, • edukacja podczas interwencji, • informowanie właścicieli o ich obowiązkach, np. szczepień p/wściekliznie, • jak prawidłowo pomagać zwierzętom dzikim (niezabieranie młodych, dokarmianie ptaków zimą, itp.), • wydarzenia dedykowane, np. wystawy psów nierasowych, wspólne spacerzy, dzień kota, psie warsztaty (np. szycie legowisk, mat) • apele do działkowców, zarządców nieruchomości, • kampanie społeczne typu „nie kupuj, adoptuj”, • informowanie o możliwości zostania społecznym opiekunem kotów, • działania prewencyjne dzielnicowych, • porady behawioralne, podstawy socjalizacji, • filmy edukacyjne, • wydawanie adresówek właścicielom, • szkolenia, • akcje szczepień w sołectwach	• szkoły, przedszkola, biblioteki, • plakaty, ulotki, broszury, • strona internetowa gminy, • schroniska dla zwierząt, • festyny i inne wydarzenia gminne, • galerie handlowe, • social media, • lokalne media, prasa, biuletyny, • środki komunikacji, • zebrania sołeckie, kurendy, okólniki, • konkursy, • tablice ogłoszeń, • rozmowy indywidualne, • ogródki działkowe, • spółdzielnie mieszkaniowe, • pisma do właścicieli zwierząt w przypadku zaniedbań, • szkolenia, • urząd gminy	• pracownicy gmin, • nauczyciele, • pracownicy schronisk, • straż miejska, gminna, • organizacje społeczne, • w tym w ramach powierzenia zadania publicznego, • sołtysi, • wolontariusze, • leśnicy, myśliwi, • Policja

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z gmin.

¹³⁶ Właźlak K., *op. cit.*, LEX/el. 2012

Warto zwrócić uwagę na brak takich działań, jak promocja wolontariatu czy pomocy tzw. wolno żyjącym kotom. Bardzo mało, bo zaledwie pojedyncze odpowiedzi dotyczyły porad behawioralnych, szkoleniowych, z zakresu komunikacji czy socjalizacji zwierząt. A jest to niezmiernie ważny aspekt zapewniania ich dobrostanu, prawidłowej adaptacji w domach oraz prewencji zwrotów psów i kotów do schronisk. Pojawiały się jednak za to, jako przykłady działań edukacyjnych, takie odpowiedzi:

- mieszkańcy mogą kontaktować się z gminą, gdzie otrzymają informacje,
- publikacja programu w BIP,
- podczas sesji rady gminy,
- zakup budek dla kotów,
- zakup pojemników na psie nieczystości,
- publikacja zdjęć odłowionych psów,
- zakaz wypuszczania psów właścicielskich poza teren nieruchomości,
- dokarmianie bezdomnych psów (!),
- ogłoszenia parafialne.

Jak widać, paleta propozycji działań edukacyjnych jest bardzo szeroka i z całą pewnością nie wyczerpuje wszystkich możliwości, jeśli tylko gmina wykaże wolę i odpowiednie zaangażowanie. Edukacja w celu zapobiegania bezdomności nie została jednak literalnie wskazana w ustawie jako obligatoryjne zadanie gmin, a co za tym idzie – tylko część gmin widzi potrzebę jej stosowania, a w wielu niestety nie są dostrzegalne jakiegokolwiek ślady jej realizacji.

Co znamienne, 738 gmin, tj. 62,1% spośród gmin deklaruujących realizację działań edukacyjnych oświadczyło, że robi to bezkosztowo, np. w ramach obowiązków służbowych lub przy wykorzystaniu potencjału społecznego – wskazały kwotę 0 zł. Tylko co dziesiąta gmina (125 gmin) wykazała wysokość środków, jakie w badanym roku przeznaczyła na działania edukacyjne. Pozostałe 326 gmin nie udzieliło odpowiedzi na pytanie o kwotę. Wysokości wskazanych kwot są zróżnicowane. Przedstawia je poniższa tabela.

Tab. 15. Wskazane przez gminy środki wydatkowane na działania edukacyjne w 2022 roku.

Środki wydatkowane na działania edukacyjne	Liczba gmin	% gmin
10 tys. zł i więcej	12	9,6%
5 tys. zł do 10 tys. zł	7	5,6%
1 tys. zł do 5 tys. zł	44	35,2%
500 zł do 1 tys. zł	26	20,8%
50 zł do 500 zł	36	28,8%
RAZEM:	125	100,0%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z gmin.

Najczęściej są to niewielkie kwoty – do 5 tys. zł. Spory odsetek to kwoty symboliczne, do 500 zł. W miastach, które wskazały największe kwoty, realizowane były projekty w ramach budżetu obywatelskiego, np. kampania edukacyjno-informacyjna pn. „*Nie wygłupiaj się – adoptuj*”, pikniki adopcyjne, prowadzenie działań edukacyjnych w placówkach oświatowych przez organizacje pożytku publicznego. Jedna z gmin, słynąca z bardzo dobrze prowadzonego programu, zawarła w nim takie zapisy:

„§ 16. 1. W ramach Programu realizowane są następujące działania o charakterze edukacyjnoinformacyjnym:

- 1) edukacja w zakresie odpowiedzialnej i właściwej opieki nad zwierzętami oraz ich humanitarnego traktowania oraz postępowania ze zwierzętami dzikimi;
- 2) organizacja szkoleń, konferencji;
- 3) propagowanie sterylizacji i kastracji psów i kotów;
- 4) propagowanie adopcji zwierząt bezdomnych;
- 5) propagowanie programu identyfikacji i rejestracji psów i kotów (czipowania) oraz przeprowadzanie akcji czipowania na terenie gminy;

- 6) informowanie o zakazach dotyczących handlu zwierzętami domowymi oraz propagowanie zakupu zwierząt domowych, a w szczególności psów i kotów z legalnych źródeł;
- 7) prowadzenie stron WW oraz stron na portalach społecznościowych w zakresie przeciwdziałania bezdomności oraz wykonywanie sesji zdjęciowych;
- 8) prowadzenie Programu Kart Aleksandrowski Przyjaciel Zwierząt;
- 9) prowadzenie innych programów pro zwierzęcych.”

Mogą służyć za przykłady innym gminom.

Gminy, które nie realizują żadnych działań edukacyjnych na swoim terenie, jako powody wskazały:

- brak środków (zdecydowanie najwięcej odpowiedzi),
- często: brak czasu, zasobów kadrowych, nadmiar innych obowiązków – zwierzęta to jeden z wielu obowiązków pracownika (np. „zwierzęta to piętnasty element w zakresie czynności pracownika UG”), brak osoby odpowiedzialnej w urzędzie,
- często: brak zainteresowania ze strony mieszkańców, zapotrzebowania, brak zapytań/sygnałów/zgłoszeń, brak chętnych, „mentalny opór społeczeństwa”, „we wcześniejszych latach były prowadzone działania edukacyjne, niestety nie spotkało się to z odzewem i działania zaniechano”,
- brak potrzeby – mieszkańcy mają wiedzę i świadomość, bezdomność zwierząt nie stanowi problemu – mała gmina wiejska, informacje są powszechnie znane, oczywiste, np. „sprawa jest tak oczywista, że nie wymaga działań edukacyjnych” (również dość często pojawiająca się grupa odpowiedzi),
- działania edukacyjne prowadzone są przez schronisko, organizacje społeczne lub szkoły,
- brak obowiązku, podstawy prawnej, zapisu w programie, zadanie fakultatywne, np. „czy gmina ma taki obowiązek?”, „nie należy to do zadań własnych gminy”, „kochać zwierzęta winni uczyć rodzice, bliscy, a nie akcje”, „unormowania o charakterze edukacyjnym pozostają poza kompetencją”, „właściciele ponoszą odpowiedzialność za własne zwierzęta”,
- brak pomysłów, przeszkolenia, kwalifikacji, materiałów (np. „brak gotowych merytorycznych publikacji skierowanych do gmin”), brak chętnych organizacji,
- informacje przekazywane są bezpośrednio i indywidualnie mieszkańcom – przez telefon lub w urzędzie, albo np. tylko w trakcie kontroli, interwencji,
- pandemia Covid-19,
- brak powodu, trudno powiedzieć,
- pojedyncze gminy przyznały, że do tej pory nie prowadziły takich działań, ale należałoby je wdrożyć.

Wartą przywołania, z uwagi na zaskakującą treść, jest natomiast odpowiedź jednej z gmin z województwa śląskiego:

„Po zamieszczeniu w Programie zapisu dotyczącego Edukacji mieszkańców Wydział Nadzoru Prawnego Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach zawiadomił tutejszy organ o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały jako niezgodnej z art. 11a ust. 2 i ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt m.in. w związku z wprowadzeniem do Programu przepisu dotyczącego Edukacji mieszkańców - jako przepisu pozostającego poza upoważnieniem ustawowym.”

Jest to doskonały, niewymagający dodatkowego komentarza, przykład jakości nadzoru nad gminnymi programami, których celem ma być zapobieganie bezdomności zwierząt. Zwłaszcza, że, jak wskazano na wstępie niniejszego rozdziału, podając przykład wyroku, orzecznictwo sądowe stanowi o akceptacji działań edukacyjnych jako elementu programu. Potwierdza to również literatura przedmiotu, np.: „Warto odnotować, że wyliczenie w art., 11a ust. 2 u.o.z. obligatoryjnych punktów, jakie gmina musi ująć w swoim programie, poprzedzone zostało na podstawie nowelizacji z 2016 r. sformulowaniem „a w szczególności”, co oznacza, że jest to dziś katalog otwarty. Gmina zatem w programie może umieścić również inne działania mające na celu zapobieganie bezdomności zwierząt, np. akcje edukacyjne w tym zakresie.”¹³⁷

Należy jednocześnie w tym miejscu przytoczyć treść art. 8 u.o.z., który stanowi, że problematyka ochrony zwierząt winna być uwzględniona przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania w podstawie progra-

¹³⁷ Kuszlewicz K.: *Prawa zwierząt. Praktyczny przewodnik*, op. cit., s. 87

mowej kształcenia ogólnego, zaś zarządy województw powinny przygotowywać i wykonywać programy upowszechniania znajomości przepisów u.o.z. wśród rolników przez wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego.

II.14.4. Inne działania na rzecz opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt

Zapytano również gminy, czy prowadzą inne, oprócz wcześniej wymienionych, działania na rzecz opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt. 83,2% gmin odpowiedziało, że nie prowadzi żadnych dodatkowych działań, 8,7% wskazało dodatkowe czynności, zaś 8,1% gmin nie udzieliło odpowiedzi na to pytanie. Spośród ciekawszych lub wartych wyróżnienia działań wskazać można np. (cyt.):

„akcja Nakarm Brzuska - pozyskanie darów od mieszkańców gminy dla społecznych opiekunów kotów”

„wykonano tablice informacyjne o wolnożyjących kotach oraz zwierzętach domowych i dzikich”

„pomoc właścicielom zwierząt, którzy znajdują się w trudnej sytuacji materialnej, rodzinnej, wsparcie w zakresie zapewnienia opieki nad ich zwierzętami oraz poprawy ich warunków bytowania” (jako profilaktyka porzuceń lub oddawania zwierząt do schroniska – przyp. aut.),

„konkursy, granty”

„prowadzone są działania mające na celu utworzenie pierwszego niekomercyjnego schroniska dla zwierząt w regionie, a także tak bardzo potrzebnego ośrodka rehabilitacji zwierząt zlokalizowanego na terenie powiatu”

„przeprowadzenie mobilnej akcji sterylizacji – sterylkobus”

„dotacje dla organizacji pożytku publicznego”

„utrzymanie przytuliska i kociarni”

„zakup 300 szt. obroży dla psów z adresatkami do bezpłatnego rozdania wśród mieszkańców, zakup 4 kojców do czasowego zabezpieczania psów”

„zakup voucherów na potrzeby akcji adopcyjnych”

„udział w przygotowaniu wystawy zdjęć zwierząt do adopcji”

„współpraca z policją w zakresie dobrostanowych warunków utrzymania zwierząt”

„przeprowadzenie kampanii adopcji pod hasłem „Adoptując mnie ratujesz życie”, „Chcemy zdążyć przed zimą””

„społeczna zbiórka karmy dla kotów wolno żyjących, umowa z Pomorskim Ośrodkiem Rehabilitacji Dzikich Zwierząt Ostoja - przyjmowanie, opieka i rehabilitacja dzikich zwierząt (ptaki i drobne ssaki)”

„szkolenia na wolontariuszy”

Kilka gmin, jako dodatkowe działania na rzecz opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności wskazało również pomoc zwierzętom wolno żyjącym (dzikim). Według niektórych gmin natomiast, dodatkowymi działaniami w tej materii są (cyt.):

„dokarmianie kotów wolnożyjących”

„eutanazja zwierząt z wypadków drogowych, utylizacja zwłok zwierząt”

„gmina we własnym zakresie zapewnia transport zwierząt do lecznic czy ośrodków rehabilitacji dzikich zwierząt”

„zapewnienie bezpieczeństwa i opieki przy zdarzeniach w których uczestniczą zwierzęta dzikie, łowne, chronione”

„informacje dla mieszkańców o utrzymywaniu psów na uwięzi celem zapobiegnięcia ich bezdomności”

„kontrola miejsc bytowania kotów wolno żyjących”

„obowiązki wobec zwierząt są w regulaminie czystości UG”

„obserwacja zwierząt pod kątem chorób zakaźnych”

„po otrzymaniu każdego zgłoszenia gmina interweniuje i załatwia temat”

„program podawany jest do konsultacji”

„sterylizacja kotek wolno żyjących”

„szukanie bezdomnym kotom właścicieli”

„świadczenie całodobowego dyżuru telefonicznego do zgłaszania m.in. zwierząt bezdomnych; weryfikacja każdego zgłoszenia o bezdomnym zwierzęciu; prowadzenie rejestru opiekunów społecznych kotów wolnożyjących”

„udział w interwencjach dot. zwierząt źle traktowanych”

„umowa na zapewnienie miejsca w gosp. rolnym”

„utyliczacja padłych zwierząt”

„w roku 2022 podjęto interwencję wraz z PIW ws. zapewnienia dobrostanu zwierząt gospodarskich w jednym z gospodarstw na terenie gminy”

„leczenie psów w domach tymczasowych, szczepienia, wyżywienie, itp.”

„posiada program adopcyjny psów odłowionych z terenu gminy”

„przyjęcie zwierząt do czasowego azyłu, opieka weterynaryjna nad zwierzętami będącymi w azylu, chipowanie psów, które nie mają właściciela, odrobaczanie, szczepienie”

„sfinansowanie szczepienia 3 szczeniąt, które dzięki ogłoszeniu znalazły nowy dom, sterylizacji dwóch suk, które znalazły nowy dom oraz wypłata dla lekarza weterynarii za gotowość do pracy”

„stawiamy budki dla kotów wolno żyjących, prowadzimy dokarmianie kotów, oraz aktywnie szukamy nowych właścicieli dla bezdomnych zwierząt”

„szczepienia psów”

„sterylizacja bądź kastracja bezdomnych zwierząt z terenu gminy adoptowanych przez mieszkańców”

„zakup żywołapek do wylapywania dzikich kotów wolno żyjących by społeczni opiekunowie mieli możliwość sterylizacji i kastracji”

„zapewnienie opieki medycznej i hotelowanie zwierząt w okresie rekonwalescencji po wypadkach drogowych”

„gmina prowadzi dodatkowo program koci dom - wydaje opiekunom kotów wolno żyjącym kocie domki”

„gmina (...) co roku kieruje apel do zarządców nieruchomości w sprawie niesienia pomocy kotom wolno żyjącym w okresie jesienno-zimowym, dodatkowo zapewnia ocieplone budki dla kotów zainteresowanym opiekunom społecznym”

„poszukiwania nowych domów dla porzuconych zwierząt we własnym zakresie, po godzinach pracy”

„sterylizacja i kastracja zwierząt, w tym kotów wolno żyjących”

„zakup karmy, sprzętu, akcesoriów”

„szukanie domów dla bezdomnych zwierząt”

„ogłoszenia o zaginionych i znalezionych zwierzętach”

Czy wymienione tutaj działania na pewno można uznać za inne, dodatkowe, nieobjęte katalogiem obowiązkowych zadań gmin wymienionym przez ustawodawcę w art. 11a ust. 2 u.o.z.? Czy jednak gminy, w ramach realizacji programów, powinny je wykonywać jako swoje ustawowe, służbowe obowiązki? Odpowiedź wydaje się być oczywista. Po analizie takich odpowiedzi nasuwa się jednak wniosek, że gminy nadal nie zdają sobie sprawy z zakresu swoich obowiązków – jak powinna być realizowana właściwa opieka nad kotami, aktywne poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt, całodobowa opieka weterynaryjna nad zwierzętami poszkodowanymi w wypadkach, itd. Zakup podstawowego, niezbędnego sprzętu do odławiania kotów, jakim jest klatka, jest traktowany jako wydatek nadprogramowy. Ponadto często ze strony gmin zdaje się wybrzmiewać podejście, że robią to nie dla kotów, nie w ramach swoich obowiązków, tylko dla ich opiekunów, dla wolontariuszy, dla organizacji społecznych. A społeczny opiekun (czyli osoba, która *de facto* w swoim prywatnym czasie, za darmo realizuje obowiązki gminy dotyczące zwierząt) ma być wdzięczny, że gmina wspaniałomyślnie zakupiła najgorszej jakości suchą karmę, podstawowy sprzęt czy zapewniła opiekę weterynaryjną i kontrolę populacji zwierząt, które formalnie pozostają pod jej opieką.

Niewiele, bo tylko 79 (nieco ponad 3%) gmin wskazało środki, jakie przeznaczyły na dodatkowe działania na rzecz opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt. Były to kwoty rzędu kilku (najczęściej), kilkunastu lub kilkudziesięciu tysięcy złotych albo kilkuset złotych. Większość gmin wpisała 0 zł lub oświadczyła, że działania te realizowała bezkosztowo. Przy czym należy pamiętać, że większość wymienionych działań, jak wskazano wyżej, to w rzeczywistości ustawowe obowiązki gmin. Można zatem z całą śmiałością stwierdzić, że polskie gminy w bardzo niewielkim stopniu realizują jakiegokolwiek ponadstandardowe działania, które miałyby na celu zapobieganie bezdomności zwierząt lub poprawić, ponad minimalną, jakość opieki nad bezdomnymi zwierzętami.

II.14.5. Działania informacyjne, edukacyjne i inne – trudności wskazywane przez gminy

Gminy zostały również dodatkowo zapytane o trudności, jakie napotykają podczas prowadzenia działań edukacyjnych, informacyjnych i innych realizowanych na rzecz opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności

zwierząt. Odpowiedzi merytorycznych udzieliło 235 gmin¹³⁸, spośród których 62,1% oświadczyło, że nie ma trudności z realizacją tego typu działań. Spośród pozostałych 37,9%, najczęściej gmin wskazywało:

- trudności finansowe, brak środków na realizację dodatkowych działań,
- brak czasu, zasobów kadrowych do prowadzenia działań edukacyjnych, brak chętnych osób do ich organizacji,
- brak zaangażowania i zainteresowania wśród mieszkańców, mentalność społeczeństwa, problemy z odbiorem informacji, niechęć, opór, niska frekwencja i nieefektywność akcji (niektóre gminy wskazują, że dotyczy to starszych mieszkańców lub terenów wiejskich),
- brak przepisów regulujących, brak wymogu,
- niszczenie materiałów edukacyjnych (np. zrywanie plakatów) i infrastruktury (np. niszczenie tablic informacyjnych) przez mieszkańców.

Ciekawsze, warte przytoczenia odpowiedzi to:

„Brak wymogu prowadzenia takich działań przez gminę powoduje, że tematyka bezdomności zwierząt jest pomijana przez władze gminy, a tym samym ciężiej jest uzyskać środki finansowe na cele promocyjne.”

„W gminach brakuje wyspecjalizowanych pracowników (komórek), zajmujących się tylko problematyką zwierząt, z reguły obowiązki te są przypisywane pracownikom, którzy mają, i bez tego, szerokie zakresy czynności. Opiekę nad zwierzętami dzikimi winien sprawować Skarb Państwa a nie JST. Dotychczasowa współpraca z fundacjami prozwierzęcymi nie zachęca do nawiązywania współpracy (bywa że dobro zwierzęcia nie zawsze bywa najważniejsze).”

II.14.6. Działania informacyjne, edukacyjne i inne – podsumowanie:

Podsumowując, najważniejszymi problemami w kwestii prowadzenia przez gminy działań edukacyjnych, informacyjnych i innych realizowanych na rzecz opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt, są:

1. Niewystarczająca rola informacyjna programów – większość gmin nie stara się czynnie informować mieszkańców o sposobach postępowania w konkretnych sytuacjach dotyczących konieczności udzielenia pomocy zwierzętom, np. w przypadku znalezienia zwierzęcia bezdomnego, poszkodowanego w wypadku drogowym, jak zostać społecznym opiekunem kotów wolno żyjących, itd. 66,3% gmin oświadczyło, że oprócz publikowania programu w BIP, nie umieszcza w żadnym innym miejscu ani nie rozpowszechnia wśród mieszkańców informacji w nim zawartych w żaden inny sposób. Osoby napotykające zwierzę w potrzebie często nie wiedzą, gdzie szukać pomocy i co robić w konkretnych sytuacjach. Zgłaszają się po pomoc nie swoich do gmin, lecz często do organizacji społecznych, albo – kierowani od jednego podmiotu do innego – długo szukają pomocy. Brak jasnych wytycznych dla gmin i uniwersalnych procedur powoduje, że panuje chaos informacyjny, o czym wspomniano już omawiając obsługę zgłoszeń dotyczących konieczności odławiania bezdomnych zwierząt oraz wypadków z udziałem zwierząt.
2. Brak literalnie wymienionego w ustawie obowiązku powoduje, że tylko 48,0% polskich gmin prowadzi działania edukacyjne w ramach jednego z dwóch głównych celów programu, jakim jest zapobieganie bezdomności, a także w celu promowania właściwych postaw wobec zwierząt i ich humanitarnego traktowania. Gminy skarżą się na brak środków (choć 62,1% spośród gmin deklarujących realizację działań edukacyjnych oświadczyło, że robi to bezkosztowo), zasobów kadrowych i zainteresowania mieszkańców. Jedna z gmin wskazała, że zawarcie działań edukacyjnych w programie zakwestionował jej wojewoda jako organ nadzoru, sugerując przekroczenie upoważnienia ustawowego. Brakuje także ogólnopolskich kampanii społecznych poruszających problematykę zwierząt. Uwagę zwraca brak takich działań, jak promocja wolontariatu czy pomocy tzw. wolno żyjącym kotom. Bardzo mało, bo zaledwie pojedyncze odpowiedzi dotyczyły porad behawioralnych, szkoleniowych, z zakresu komunikacji czy socjalizacji zwierząt. A jest to niezmiernie ważny aspekt zapewniania ich dobrostanu, prawidłowej adaptacji w domach oraz prewencji zwrotów psów i kotów do schronisk.

¹³⁸ W analizie odpowiedzi na wszystkie pytania dodatkowe, nieobjęte wnioskiem w trybie u.d.i.p., w tym pytania o trudności z realizacją poszczególnych zadań, pominięto takie, z których nie wynika żadna merytoryczna treść, np. brak danych, nie dotyczy, tak, nie, -, 0, x, itd.

3. Gminy w bardzo niewielkim stopniu realizują również jakiekolwiek inne, ponadpodstawowe działania, które miałyby na celu zapobieganie bezdomności zwierząt lub poprawienie jakości opieki nad bezdomnymi zwierzętami. 83,2% gmin oświadczyło, że nie prowadzi żadnych takich działań, a spośród pozostałych wiele odpowiedzi w rzeczywistości stanowiło podstawowe obowiązki wynikające z programu.
4. Powyższe potwierdza kontrola NIK: *gminy nie wykonywały lub nierzetelnie realizowały działania o charakterze informacyjno-edukacyjnym, tj. nie informowały mieszkańców o zadaniach z zakresu ochrony zwierząt, np. o tym co zrobić, gdy znajdą ranne lub zagubione zwierzę na terenie gminy, gdzie można szukać zagubionego zwierzęcia, nie prowadziły działań edukacyjnych wśród mieszkańców mających na celu podniesienie poziomu wiedzy w zakresie obowiązków, jakie ciążą na osobach utrzymujących lub hodujących psy albo koty, właściwej opieki nad zwierzętami, ich humanitarnego traktowania, propagowania sterylizacji i kastracji, a także adopcji zwierząt bezdomnych.*

II.15. Problematyka bezdomności zwierząt – punkt widzenia gmin oraz pozostałych realizatorów programów

W celu poznania spojrzenia samych gmin oraz pozostałych realizatorów programów (schronisk dla zwierząt, współpracujących z gminami zakładów weterynaryjnych, organizacji społecznych oraz społecznych opiekunów) na problematykę bezdomności zwierząt, zadano wszystkim tym podmiotom cztery identycznie brzmiące pytania. W przypadku gmin były to pytania dodatkowe, nieobjęte wnioskami o udostępnienie informacji publicznej – odpowiedzi udzielały tylko gminy chętne, które chciały zabrać głos w przedmiotowej kwestii¹³⁹. Pozostałe podmioty brały udział w badaniu ankietowym¹⁴⁰ dobrowolnie.

II.15.1. Pytanie 1. Co Państwa zdaniem wymaga zmiany w programach lub ogółem w przepisach prawa dotyczących opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt?

II.15.1.1. Odpowiedzi gmin

Na to pytanie odpowiedzi udzieliło 636 gmin, spośród których 11 (tj. 1,7%) jasno określiło, że obowiązujące przepisy są wystarczające i nie wymagają zmian. Pozostałe 625 gmin (98,3%) wskazało następujące obszary, w których, ich zdaniem, wymagana byłaby zmiana obowiązujących przepisów:

1. Ustawowy obowiązek elektronicznego znakowania zwierząt

Była to zdecydowanie najczęściej pojawiająca się odpowiedź ze strony gmin, którą wskazało prawie 2/3 z nich (dokładnie 402 gminy, tj. 64,3%). Ponadto, 15% spośród nich wskazało dodatkowo na konieczność utworzenia jednej, ogólnopolskiej bazy danych, w której dokonywano by obowiązkowej rejestracji psów i kotów. Pojawiło się również kilka głosów, że czipowanie zwierząt powinno być bezpłatne.

2. Konieczność doprecyzowania niejednoznacznych lub zbyt ogólnikowych przepisów ustawy

Problem z niejednoznacznością przepisów ustawy, odmiennością ich interpretacji lub zbyt ogólnikowością wskazuje łącznie 113 (18,1% gmin). Dotyczy to następujących kwestii:

- właściwość i kompetencje poszczególnych organów i podmiotów w zakresie odpowiedzialności za udzielanie pomocy zwierzętom dzikim poszkodowanym w wypadkach drogowych oraz innych niż drogowe,
- brak definicji wolno żyjących kotów lub sztuczne ich wyodrębnianie, co w praktyce powoduje ogromne trudności z ich rozróżnianiem od pozostałych grup kotów (bezdomnych, właścicielskich wychodzących) oraz odpowiedzialnością za udzielanie im pomocy,
- konieczność szczegółowego sprecyzowania zakresu opieki, jaką gmina powinna realizować nad wolno żyjącymi kotami,
- niejasne uprawnienia organizacji społecznych (np. co to znaczy „upoważniony przedstawiciel organizacji”, „statutowy cel”, itd.),
- odpowiedzialność oraz koszty transportu i utylizacji zwłok padłych zwierząt,
- przepisy dotyczące kontroli i nadzoru oraz konieczność zwiększenia ich zakresu, a także prowadzenia przez organy/podmioty inne niż gmina (odrębny organ/służba, kontrole realizowane przez Policję, straż miejską/gminną, większy nadzór organów IW) albo z drugiej strony – szersze uprawnienia kontrolne gmin,
- kwestia odpowiedzialności w przypadkach tzw. bezdomności czasowej,
- zbyt ogólnikowość zapisów ustawy (bez wskazywania konkretnych przepisów).

3. Zwiększenie odpowiedzialności właścicieli zwierząt

16,0% gmin wskazuje na konieczność zwiększenia odpowiedzialności właścicieli za swoje zwierzęta, co, oprócz wskazywanego często przez gminy obowiązkowego znakowania i kastracji, powinno być realizowane poprzez:

¹³⁹ Wskazując odpowiedzi na opisane w niniejszym rozdziale pytania dodatkowe, pominięto odpowiedzi, z których nie wynika merytoryczna treść, np. brak, brak uwag, brak zdania, opinii, propozycji, nie dotyczy, tak, nie wiem, trudno powiedzieć, itp.

¹⁴⁰ Metodologię i szczegółowe informacje dotyczące badania ankietowego opisano w rozdziale I.6.

- zwrot gminie kosztów, które poniosła na odłowienie i zapewnienie opieki nad niedopilnowanym zwierzęciem posiadającym właściciela (około połowy odpowiedzi),
- zmianę przepisów dotyczących utrzymywania zwierząt domowych w kierunku poprawy warunków – zakaz stosowania łańcuchów, przepisy dotyczące wielkości kopców, itd.
- wprowadzenie podatku/opłaty od posiadania psa lub kota,
- zaostrzenie kar za znęcanie się nad zwierzętami, utrzymywanie w nieodpowiednich warunkach, porzucanie, niedopilnowanie, brak elektronicznego oznakowania, a także ich skuteczne egzekwowanie,
- zwiększenie odpowiedzialności właścicieli (bez wskazania konkretnych rozwiązań).

Cytat jednej z gmin: „*Bezdomność zwierząt stanowi duże (pod względem finansowym również) i odpowiedzialne zadanie dla gminy - można wręcz powiedzieć, że wiele osób winą za spotkanie bezdomnych zwierząt obarcza urząd gminy, a nie ludzi, którzy bez skrupulów pozbywają się własnych czworonogów. Osoby postępujące w ten sposób czują się bezkarnie, a to one powinny odpowiadać za swoje naganne czyny.*”

4. Pomoc finansowa z budżetu państwa lub innych źródeł zewnętrznych

15,8% gmin wskazało na konieczność finansowania zadań związanych z opieką nad zwierzętami bezdomnymi i zapobieganiem bezdomności z budżetu państwa – w całości, częściowo lub poprzez programy/subwencje/dotacje celowe na realizację poszczególnych zadań, np. kastracji i znakowania zwierząt właścicielskich.

5. Kontrola rozmnażania zwierząt – kastracja oraz zezwolenia i nadzór nad hodowlami

15,7% gmin wskazało na konieczność wprowadzenia regulacji dotyczących rozmnażania psów i kotów, przy czym 3/4 z nich zasugerowało, że powinna to być obowiązkowa kastracja dla zwierząt niehodowlanych. Pozostałe proponowały inne rozwiązania – kastrację darmową, ogólnodostępną albo dotowaną/refundowaną. Jednocześnie gminy sugerowały konieczność wprowadzenia zakazu rozmnażania zwierząt poza zarejestrowanymi (w oficjalnym rejestrze, nie w tworzonych przez siebie stowarzyszeniach) hodowlami, zezwoleń na prowadzenie hodowli psów i kotów oraz szerszego nadzoru i ograniczenia rozmnażania zwierząt w hodowlach (np. poprzez ograniczenia dotyczące liczby miotów).

6. Dostępność schronisk i możliwość umieszczania zwierząt w miejscach innych niż schroniska

5,6% gmin uznało, że zmianie powinny ulec regulacje dotyczące schronisk. Znaczna część z nich zwraca uwagę, że schronisk jest za mało i są przepełnione. Ich zdaniem prawo powinno wymusić powstawanie schronisk w każdym powiecie lub nawet gminie. Padają również odpowiedzi, że schroniska powinny być prowadzone przez państwo, a także dofinansowane z budżetu państwa. Część gmin zwraca także uwagę na konieczność wprowadzenia przepisów dotyczących możliwości przetrzymywania zwierząt w miejscach innych niż schroniska – w gminnych przytuliskach, punktach czasowego przetrzymywania, domach tymczasowych, kociarniach, jak również zapewnienie możliwości adopcji bezpośrednio od gminy lub podmiotu odławiającego zwierzęta.

7. Funkcjonalność programu

2,6% gmin zwróciło uwagę na potrzebę zmian formalnych dotyczących uchwalania programów. Sugerują, że program powinien być uchwalany na dłużej niż rok, by jego zmiany nie wymagały opiniowania, a także, by nie było konieczności podziału kwoty przeznaczonej na jego realizację na poszczególne zadania. Padały również propozycje rezygnacji z opiniowania projektu programu przez koła łowieckie.

8. Edukacja

Niektóre gminy (1,1% odpowiedzi) wskazują na konieczność wprowadzenia obowiązkowej edukacji dzieci i młodzieży w szkołach z zakresu właściwych postaw wobec zwierząt i zapobiegania ich bezdomności. Ich zdaniem należy również położyć nacisk na poprawę świadomości społecznej w tej materii.

9. Całodobowa opieka weterynaryjna

Z uwagi na problemy z zapewnieniem całodobowej opieki weterynaryjnej w niektórych gminach, część z nich (1,0% odpowiedzi) sugeruje, by nie musiała ona być całodobowa. Ponadto gminy postulują wprowadzenie wyznaczania przez powiatowych lekarzy weterynarii dyżurów zakładów weterynaryjnych na terenie powiatu lub całodobowej działalności powiatowej jednostki weterynaryjnej gotowej do udzielania pomocy zwierzętom poszkodowanym w wypadkach. Pojawiły się też odpowiedzi sugerujące obligowanie lekarzy weterynarii do podpisywania umów z gminami.

6,4% stanowiły inne, niedające się zaklasyfikować do żadnej z powyższych kategorii, odpowiedzi, z których warto przytoczyć kilka przykładowych (cyt.):

„*»odświeżenie« nazewnictwa adekwatnego do sztuki weterynaryjnej (sterylizacje i kastracje kotek), wprowadzenie konkretnych zapisów dotyczących uprawnień poszczególnych organów i organizacji (w tym organizacji prozwierzęcych) w odniesieniu do ich wiedzy merytorycznej - obecnie wszystkie obowiązki przerzuca się na Gminę i ją rozlicza mimo iż nie posiada ona kompetencji merytorycznych ani narzędzi w zakresie wiedzy weterynaryjnej»*

„*potrzebne jest określenie standardów opieki nad zwierzętami w schroniskach, uregulowanie stanu prawnego rozmaitych hoteli, czy innych miejsc przetrzymywania zwierząt oraz ograniczenie kręgu podmiotów prowadzących schroniska»*

„*zaktualizowanie zapisów nie mających odniesienia do faktycznych działań wynikających np. z zamówień publicznych - przykład: na podstawie ustawy o ochronie zwierząt osoba, która napotka porzucone zwierzę ma się kontaktować z najbliższym schroniskiem (skoro nie musi to być schronisko, z którym dana gmina ma zawartą umowę)»*

„*dofinansowania i/lub refundacje opieki weterynaryjnej, obniżenie cen leków; pomoc osobom uboższym, rencistom i emerytom posiadającym zwierzęta (karma dla zwierząt, leczenie zwierząt itp.)»*

„*obowiązek zgłaszania posiadanych zwierząt do gminnego rejestru zwierząt, który byłby przekazywany do krajowej bazy»*

„*stworzenie krajowego Pogotowia dla zwierząt, którego finansowanie zapewnił oszczędności na pobytach zwierząt w schroniskach w związku z powszechnym chipowaniem i kastracją psów i kotów właścicielskich»*

„*kwestia, czy osoby mające psa za np. 2 tys. zł mogą wykonywać zabiegi sterylizacji i kastracji zwierząt w ramach programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi»*

„*wprowadzić nakaz tworzenia programu opieki nad zwierzętami leśnymi i dzikimi dla kół łowieckich - koła są podmiotami, które mają najlepiej przeszkolone osoby do zajmowania się odławianiem zwierząt dzikich, a w sytuacjach zdarzeń z takimi zwierzętami zazwyczaj nie chcą współpracować lub domagają się zapłaty za takie akcje, a przecież w zakresie swojego działania mają gospodarkę łowiecką, która nie polega tylko na odstrzale dzikich zwierząt, wprowadzenie nadzoru i kontroli przez inspekcję weterynaryjną nad organizacjami zajmującymi się ochroną zwierząt i wymogu przejścia przeszkolenia z zakresu ustawy o ochronie zwierząt, decyzje o tymczasowym odbiorze zwierząt powinna wydawać inspekcja weterynarii - pracują tam lekarze weterynarii, którzy z racji posiadanej wiedzy praktycznej z zakresu fizjologii i wymagań życiowych zwierząt oraz przysługujących im uprawnień do kontroli są w stanie najszybciej i najbardziej fachowo ocenić czy należy taka decyzję wydać, należy dokładniej określić co ustawodawca miał na myśli definiując psa rasy agresywnej, czy jest to również wszelki mieszaniec tej rasy czy tylko pies z rodowodem?, tu również pozwolenie na trzymanie psa rasy agresywnej powinna wydawać inspekcja weterynarii, jako ta która najwłaściwiej oceni i może skontrolować warunki utrzymania takiego psa»*

„*wprowadzenie szerszej organizacji która by działała na terenie całego powiatu»*

„*Ograniczenie zapisów dotyczących programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi tylko do kwestii zwierząt bezdomnych. Następnie unormowanie działań dotyczących pozostałych zwierząt w odrębnych przepisach.»*

„*Stworzenie platformy z bazą organizacji, schronisk, lecznic czy innych w zakresie możliwości przekazania zwierząt (psy, koty, ptaki i inne)»*

„*Tak. Aktualnie gminy są na łasce schronisk dla zwierząt poprzez dyktowane przez nich horrendalne ceny. Problem z bezdomnością zwierząt należałoby rozwiązać u źródła, a aktualnie samorządy są obarczane tą odpowiedzialnością.»*

„*odbieranie zwierząt na podstawie decyzji Powiatowego Lekarza Weterynarii»*

„*ograniczenie schroniskom nakładania na gminy opłaty (ryczałt) za tzw. gotowość do przyjęcia bezdomnych zwierząt; opłaty te są zróżnicowane w zależności od gminy i są zbyt wysokie»*

„*Wprowadzenie wymogu obecności przy prowadzonych czynnościach przez organizacje społeczne powiatowego lekarza weterynarii.»*

Pojawiają się również wśród nich odpowiedzi pozwalające wyraźnie odczuć frustrację gmin zmuszonych do ponoszenia odpowiedzialności za zaniedbania właścicieli zwierząt, np. „*pozwolenia/zgłoszenia posiadania zwierząt*”, „*ubezpieczenie OC posiadacza zwierzęcia*”, „*obowiązkowe szkolenia dla osób, które chcą posiadać psy*”,

„kontrolowanie przez uprawnione służby czy osoby posiadające zakaz posiadania zwierząt faktycznie tych zwierząt nie posiadają”, „w przypadku zabudowy wielorodzinnej zgoda sąsiadów na posiadanie psów”.

Padło także kilka bardzo **kontrowersyjnych** odpowiedzi, które nie powinny przejść bez echa, a które w sposób dobitny pokazują poziom wiedzy i odpowiedzialności oraz podejście niektórych gmin zarówno do swoich zadań ustawowych, jak i również do podmiotowości i wartości życia zwierząt (cyt.):

„umożliwiających usypianie bezdomnych psów/kotów mających powyżej 10 lat”

„udoskonalenia przepisów dot. możliwości oddawania psów przez właścicieli do schronisk bez pośrednictwa gmin”

„wprowadzenie eutanazji dla psów długotrwale przebywających w schronisku, bez szans na adopcję”

„faktyczna pomoc stowarzyszeń i organizacji, a nie scedowywanie odpowiedzialności na gminy”

„usunięcie obowiązku dokarmiania kotów wolnożyjących na terenach wiejskich”

„Ustawowe wskazanie obowiązku publikowania danych dot. Programu na BIP. Dzięki temu nie byłoby konieczne na koszt podatnika odpowiadanie kilkadziesiąt razy w ciągu roku na podobne pytania”

II.15.1.2. Odpowiedzi społecznych opiekunów zwierząt

Spółeczni opiekunowie (149 odpowiedzi), zapytani o proponowane przez nich zmiany w programach i przepisach prawa dotyczących opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, wskazywali najczęściej na następujące kwestie:

1. Określenie w ustawie szerszego niż obecny zakres obowiązkowej opieki nad kotami wolno żyjącymi realizowanej przez gminy: zapewnianie karmy przez cały rok, obowiązkowa dla gmin i realizowana całorocznie kastracja kotów wolno żyjących, obowiązkowe zapewnianie leczenia, profilaktyki i schronienia (zakup budek). Postuluje to 38,9% opiekunów.
2. Kolejnym postulatem, powtarzającym się wśród wszystkich podmiotów uczestniczących w procesie zapewniania opieki zwierzętom bezdomnym, jest obowiązkowe znakowanie psów i kotów wraz z ich rejestracją (26,8% odpowiedzi).
3. Równie często, bo w 23,5% odpowiedzi, pojawiała się potrzeba wdrożenia obowiązkowej kastracji zwierząt niehodowlanych.
4. Znaczna część odpowiedzi (24,2%) wskazuje również na konieczność zwiększenia nakładów finansowych na zadania realizowane przez gminy na rzecz zwierząt, w tym przede wszystkim na rzecz kotów wolno żyjących, z uwagi na ich rażące niedofinansowanie, nieprzystające do potrzeb w tym zakresie. Pojedyncze odpowiedzi sugerowały dodatkowo potrzebę dofinansowania zadań z budżetu państwa (pojawiała się nawet propozycja zmiany zadań z własnych na zlecone oraz przekazania ich powiatom).
5. 22,1% społecznych opiekunów zwraca również uwagę na potrzebę ich wsparcia, większą współpracę i zaangażowanie ze strony gminy w logistykę, np. odławianie kotów, ich transport do zakładu weterynaryjnego, pomoc w przypadku konfliktów na terenach mieszkaniowych, wypożyczanie sprzętu, ochronę opiekunów (legitymacje, szkolenia), ułatwienia w realizowaniu zadań.
6. Jednocześnie opiekunowie społeczni, zwracając uwagę na problem braku miejsc dla kotów wymagających opieki instytucjonalnej lub domowej, postulują zapewnienie schronisk lub innych miejsc przystosowanych do potrzeb kotów, organizowanych jako małe, kameralne kociarnie/azyle lub finansowanie opieki w domach tymczasowych. Wskazują na konieczność zapewnienia miejsc przede wszystkim kotom wolno żyjącym na czas ich leczenia, po operacjach i zabiegach, np. kastracji, a także tym, które nie radzą sobie w środowisku i mają szanse na znalezienie domu. Taki apel pojawia się w 11,4% odpowiedzi. Dodatkowo, w 4,0% odpowiedzi znalazł się postulat usunięcia z przepisów określenia kota wolno żyjącego lub jego precyzyjne zdefiniowanie.
7. Licznie (13,4%) pojawiają się również odpowiedzi dotyczące konieczności położenia nacisku na edukację, zwiększenie świadomości społecznej, działania informacyjne, promocję adopcji, itd.
8. 12,8% respondentów proponuje wprowadzenie kar za niszczenie budek dla kotów (lub nadzór nad tym mieniem), przeganianie kotów, przemoc wobec nich, jak również surowsze kary dla właścicieli za znęcanie się nad zwierzętami oraz nieuchronność tych kar.

9. Jednocześnie 6,7% postuluje większe zaangażowanie gmin, Policji i inspekcji weterynaryjnej w interwencje u właścicieli zwierząt – urzędowe kontrole warunków życia zwierząt, nadzór opieki społecznej lub Policji/straży miejskiej.
10. Z drugiej strony, 4,7% opiekunów sugeruje również konieczność wprowadzenia nadzoru nad gminami i wykonywaniem przez nie ustawowych zadań, wraz z „karami za łamanie prawa w zakresie realizacji programów i marnotrawienie środków publicznych za nieefektywną walkę z bezdomnością”.
11. Opiekunowie wskazują również na potrzebę wzmocnienia opieki weterynaryjnej – zwiększenia liczby zakładów leczniczych dla zwierząt oraz zapewnienia ich całodobowej dostępności (np. poprzez wyznaczanie przez PIW, gminę), która to sugestia pojawia się w 3,4% odpowiedzi.
12. Tyle samo respondentów (3,4%) wskazuje na potrzebę wsparcia organizacji społecznych wykonujących zadania z zakresu opieki nad zwierzętami i zapobiegania ich bezdomności.

Inne odpowiedzi występowały pojedynczo i dotyczyły m.in.: konieczności zapewnienia w gminie oddzielnej komórki lub stanowiska ds. ochrony zwierząt, lepszej kontroli schronisk, przechowalni gminnych, podmiotów realizujących usługi na zlecenie gminy (wraz z karami za nadużycia), zakazu stosowania łańcuchów dla psów i budowy większych kocińców, powołania odrębnego organu zajmującego się sprawami zwierząt domowych lub policji dla zwierząt (dodatkowo jedna odpowiedź sugerowała konieczność wyłączenia spraw zwierząt spod kompetencji ministerstwa właściwego do spraw rolnictwa), kontroli hodowli i kar dla osób bezmyślnie rozmnażających zwierzęta oraz tzw. pseudohodowców, wprowadzenia podatku od zwierząt niewykastrowanych lub opłaty od posiadania zwierzęcia, zakazu wypuszczania zwierząt bez nadzoru oraz ogólnie skuteczniejszego egzekwowania prawa. Ponadto, 6,0% społecznych opiekunów zwierząt, nie wskazując konkretnych obszarów, a równolegle dając wyraz swojemu rozgoryczeniu, oświadczyło, że zmieniłoby „wszystko”, „większość”, „wiele”, „długo by pisać”, itd.

II.15.1.3. Odpowiedzi organizacji społecznych

Organizacje społeczne, zapytane o niezbędne zmiany w gminnych programach lub ogółem w przepisach prawa dotyczących opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, składały następujące propozycje:

1. Najczęściej padającą odpowiedzią, której udzieliła ponad połowa (53,6%) organizacji jest konieczność wprowadzenia regulacji mających na celu zmniejszenie populacji zwierząt domowych poprzez ich kastrację – przede wszystkim obowiązkową dla właścicieli zwierząt, lecz pojawiały się również pojedyncze głosy proponujące np. ustanowienie kastracji i znakowania jako zadań obowiązkowych (a nie jak dotąd, fakultatywnych) dla gmin, z określeniem minimalnego poziomu ich finansowania (np. 30% środków z programu) lub darmowej kastracji zwierząt dla ich właścicieli.
2. Drugą pod względem częstości pojawiania się propozycją (39,3% odpowiedzi) jest obowiązkowe czipowanie psów i kotów wraz z rejestracją danych w jednej bazie.
3. Trzecim wskazaniem jest zmiana stosunku gmin do kotów udomowionych/oswojonych, porzuconych (czyli bezdomnych) oraz doprecyzowanie i poszerzenie zakresu obowiązków gmin wobec kotów wolno żyjących, w tym przede wszystkim zapewnienie im opieki weterynaryjnej oraz zapewnienie miejsca w schronisku lub innym ośrodku. Na problematykę kotów zwróciło uwagę w ankiecie 21,4% organizacji.
4. Kolejną uwagę, którą wyraziło także 21,4% ankietowanych, jest konieczność zwiększania przeznaczanych przez gminy środków na realizację zadań objętych programami oraz zwiększania ich zaangażowania, które, zdaniem organizacji społecznych, jest niewystarczające.
5. Taki sam odsetek organizacji (21,4%) domaga się zakazu utrzymywania psów na łańcuchach.
6. 10,7% organizacji społecznych postuluje również podwyższenie kar za znęcanie się nad zwierzętami, w tym porzucanie zwierząt oraz nieuchronność tych kar.
7. Według 7,1% potrzebna jest budowa nowych schronisk dla zwierząt, spełniających standardy lub obowiązków tworzenia i zapewniania przez gminy niewielkich miejsc opieki (azyli, przytulisk) dla zwierząt, niebędących schroniskami.

8. Pojawiły się również dwa głosy dotyczące potrzeby wydłużenia czasu na eutanazję miotów kociąt (poza okres, w którym mają zamknięte oczy) w przypadku braku chętnych do opieki nad nimi lub nawet obowiązek usypiania ślepych miotów w organizacjach i u osób prywatnych. Opinie te, choć mogą być uznane za kontrowersyjne, świadczą o bezsilności organizacji społecznych, które na co dzień zmuszone zostają do mierzenia się z problemem nadmiaru bezdomnych zwierząt potrzebujących pomocy.

Ponadto, pojedynczo występowały odpowiedzi dotyczące potrzeby zwiększenia roli organizacji społecznych lub powierzenia im, jako najlepiej przygotowanym, zadań objętych programami, zwiększenia kontroli nad właścicielami zwierząt i wykonawcami programów, corocznych, obligatoryjnych raportów z działań podejmowanych przez gminy oraz ich upubliczniania, stworzenia w służbach mundurowych wydziałów zajmujących się zwierzętami, a także: likwidacji programów na rzecz rozwiązań ustawowych, wprowadzenia regulacji dotyczących zwierząt pozostałych po osobach zmarłych lub uchwalenia nowej ustawy dotyczącej zwierząt domowych, likwidacji hodowli z wyjątkiem FCI i opodatkowania pozostałych hodowli oraz likwidacji ferm futerkowych (choć zakres ankiety nie obejmował tej tematyki).

II.15.1.4. Odpowiedzi schronisk dla zwierząt

Schroniska dla zwierząt, w swoich odpowiedziach na pytanie o to, co ich zdaniem należałoby zmienić w uchwalanych corocznie przez gminy programach lub ogółem w przepisach prawa regulujących opiekę nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganie bezdomności zwierząt, najczęściej poruszały kwestie dotyczące:

1. Kastracji – zwiększenia jej finansowania przez gminy lub wprowadzenia obowiązku dla właścicieli – zwraca na to uwagę 36,4% ankietowanych schronisk.
2. Czipowania – wprowadzenia obowiązku dla właścicieli (lub gmin) wraz z rejestracją (27,3%).
3. Zwiększenia zakresu opieki nad kotami – wprowadzenia obowiązkowego dla gmin zapewnienia ich kastracji i leczenia, zakupu budek, całorocznego dokarmiania oraz opłacania miejsca opieki nad kotami, z uwagi na to, że wiele schronisk nie przyjmuje kotów – problematykę kotów poruszyło 31,8% schronisk.
4. Finansów – skandalicznie niskie finansowanie programów, zwłaszcza opieki nad kotami oraz konieczność zwiększenia poziomu finansowania kastracji psów i kotów.
5. Wielkości schronisk – postulaty powstawania np. schronisk międzygminnych, niewielkich schronisk do 10 psów w małych gminach lub regulacji dotyczących przytulisk, rozumianych jako miejsca tymczasowego, dłuższego przebywania psów przed ich przewiezieniem do dużego schroniska, z zapewnieniem ich kontroli oraz etatowych pracowników do opieki.

Ponadto, pojedynczo padały odpowiedzi takie, jak:

- obowiązkowy behawiorysta w schronisku,
- wyższe kary dla właścicieli za porzucanie zwierząt,
- pokrywanie kosztów specjalistycznego leczenia psów przez gminy,
- współpraca gmin w zakresie ogłaszania psów do adopcji,
- kontrole hodowli,
- wybór przez gminy dobrych, w pełni wyposażonych gabinetów weterynaryjnych, które mają sprawować opiekę nad zwierzętami powypadkowymi,
- większe dotacje dla schronisk,
- skuteczne egzekwowanie prawa,
- problem ptaków w miastach – rannych, chorych, wypadających z gniazd,
- współpraca ze służbami mundurowymi – Policja, straż miejska, straż pożarna,
- mniej formalności (np. *„zapis o prowadzeniu ewidencji wyprowadzania psów na spacer zajmuje za dużo czasu, gdzie ten czas na wypełnianie dokumentacji, można by wykorzystać właśnie na wyprowadzanie zwierząt”*).

II.15.1.5. Odpowiedzi zakładów weterynaryjnych

Na pytanie, co zdaniem zakładów weterynaryjnych, wymaga zmiany w programie lub ogółem w przepisach prawa dotyczących opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt zdecydowanie najczęściej, bo w 81,8% odpowiedzi, pojawiła się konieczność wprowadzenia obowiązku elektronicznego znakowania zwierząt. Drugim w kolejności postulatem, który wskazało 45,5% odpowiadających była kastracja zwierząt właścicielskich (obowiązkowa dla niehodowlanych lub dofinansowana) oraz zwiększenie wydatków na kastrację kotów wolno żyjących. Ponadto, pojedynczo pojawiały się odpowiedzi dotyczące: wyższych kar za porzucenia zwierząt, kontroli organów nad obowiązkowymi szczepieniami przeciwko wściekliznie oraz respektowania istniejącego prawa.

II.15.2. Pytanie 2. Jakie działania uważają Państwo za skuteczne i potrzebne w aspekcie zapobiegania bezdomności zwierząt?

II.15.2.1. Odpowiedzi gmin

Na powyższe pytanie odpowiedzi udzieliło 610 gmin. Zdecydowanie najczęściej, jako najskuteczniejsze w zapobieganiu bezdomności zwierząt, wskazywały one w zasadzie dwa działania:

- elektroniczne znakowanie psów i kotów, oraz
- ich kastrację/sterylizację.

Większość spośród nich sugerowała, że powinny być one obowiązkowe. Ponadto, inne, mniej liczne odpowiedzi wskazywały na:

- edukację i wzmacnianie świadomości społecznej,
- adopcję zwierząt oraz promocję w mediach społecznościowych,
- dofinansowanie ze środków zewnętrznych zadań gmin związanych z zapobieganiem bezdomności, jak kastracja i czipowanie zwierząt oraz dofinansowanie schronisk dla zwierząt.

Pozostałe, pojedyncze odpowiedzi dotyczyły:

- kontroli hodowli zwierząt,
- współpracy z organizacjami społecznymi i domami tymczasowymi,
- zmiany prawa i doprecyzowania przepisów,
- usypiania ślepych miotów,
- doprecyzowania obowiązków wobec kotów, w tym ich kastracji/sterylizacji.

II.15.2.2. Odpowiedzi społecznych opiekunów zwierząt

Prawie wszyscy społeczni opiekunowie zwierząt (89,3%) za najskuteczniejszą w tym przypadku uznali kastrację. Jako drugie z kolei (32,2%) wskazali czipowanie psów i kotów. Na trzecim miejscu w odpowiedziach tych respondentów uplasowała się edukacja i zwiększanie świadomości społecznej – taką odpowiedź podało 16,8% osób. Jako kolejne, równie ważne działanie, wskazali oni leczenie i zapewnienie miejsca opieki dla chorych i potrzebujących kotów (14,8% odpowiedzi). Nieco rzadziej padały odpowiedzi dotyczące zapewniania domów tymczasowych i adopcyjnych (9,4%), zwiększenia kar za znęcanie się nad zwierzętami, porzucanie oraz kontroli warunków utrzymywania i wywiązywania się z obowiązków przez właścicieli zwierząt (8,7% odpowiedzi), dokarmiania kotów wolno żyjących (7,4%), pomocy opiekunom społecznym w ich odławianiu do zabiegów, leczenia, itd. (4,0% odpowiedzi) oraz innych regulacji dotyczących kontroli płodności zwierząt (podatek od zwierząt niewykastrowanych, zakaz rozmnażania lub kary za rozmnażanie, itp. – 2,7% odpowiedzi). Inne działania były wskazywane pojedynczo i dotyczyły m.in. nadzoru nad hodowlami zwierząt towarzyszących, doprecyzowania obowiązków gmin oraz nadzoru nad ich działaniem, wsparcia organizacji społecznych, poprawy warunków w schroniskach, usypiania ślepych miotów i zwierząt nierokujących, zakaz wypuszczania zwierząt samopas oraz zakaz utrzymywania psów na łańcuchach.

II.15.2.3. Odpowiedzi organizacji społecznych

Odpowiedzi na pytanie o to, jakie działania organizacja uważa za skuteczne i potrzebne w aspekcie zapobiegania bezdomności zwierząt, ograniczały się w zasadzie do czterech filarów:

1. Kastracji (lub zakazu rozmnażania zwierząt).
2. Obowiązku elektronicznego znakowania psów i kotów.
3. Działań edukacyjno-informacyjnych i masowych kampanii społecznych na rzecz zapobiegania bezdomności zwierząt.
4. Regulacji dotyczących hodowli zwierząt, w tym m.in. delegalizacji stowarzyszeń, które dają prawo do handlu zwierzętami, co jest zachętą do powstawania pseudohodowli, opodatkowania hodowli, zwiększenia nadzoru, itp.

Ponadto, mniej licznie pojawiały się odpowiedzi dotyczące zakazu utrzymywania psów na łańcuchach, surowych kar za porzucanie i brak oznakowania zwierząt, zapewnienia leczenia i adopcji zwierząt (zwłaszcza kotów), usypiania ślepych miotów, wsparcia finansowego najuboższych w kastracji i profilaktyce, a także powstania centralnej bazy ze zdjęciami zwierząt przekazywanych do schronisk (często odległych) oraz obowiązku ich publikowania przez gminy.

II.15.2.4. Odpowiedzi schronisk dla zwierząt

Odpowiedzi schronisk na wskazane pytanie obejmowały w zasadzie trzy filary:

1. Obowiązek elektronicznego znakowania zwierząt, który wskazało 77,3% ankietowanych schronisk.
2. Kastrację – darmową lub obowiązkową dla właścicieli (wskazanie 72,7% schronisk).
3. Edukację w placówkach oświatowych, zwiększanie świadomości społecznej oraz współpracę społeczeństwa (31,8%).

Ponadto, pojedynczo pojawiały się następujące odpowiedzi:

- surowsze kary za znęcanie, kary za niedopilnowanie zwierząt, szybsze prowadzenie spraw w sądach,
- szkolenia dla straży miejskiej, Policji, urzędników,
- ekopatrole w miastach,
- zakaz gromadzenia psów przez określenie maksymalnej liczby psów w gospodarstwie domowym,
- zakaz prowadzenia niekontrolowanych schronisk, przytulisk.

II.15.2.5. Odpowiedzi zakładów weterynaryjnych

Za skuteczne i potrzebne działania w aspekcie zapobiegania bezdomności zwierząt prawie wszystkie schroniska wskazały jednym głosem elektroniczne oznakowanie zwierząt (81,8%) oraz kastrację – obowiązkową dla właścicieli zwierząt niehodowlanych oraz „*totalną kastrację bezdomnych kotów*” (łącznie w 72,7% odpowiedzi). Ponadto pojedynczo padły odpowiedzi dotyczące adopcji oraz kontroli przez organy szczepień przeciwko wściekliźnie.

II.15.3. Pytanie 3. Jakie działania uważają Państwo za skuteczne i potrzebne w aspekcie prawidłowej opieki nad zwierzętami bezdomnymi?

II.15.3.1. Odpowiedzi gmin

Na to pytanie uzyskano 370 odpowiedzi. Gminy najczęściej wskazywały oczywiście na czipowanie i kastrację, jako dwa najskuteczniejsze działania, które powinno się podejmować w ramach prawidłowo rozumianej opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Często padały też takie odpowiedzi, jak:

- działania edukacyjne, informacyjne i promocja adopcji,
- budowa nowoczesnych schronisk, dostępność schronisk i miejsc w schroniskach, poprawa warunków,

- schroniska lokalne (np. międzygminne, powiatowe), wsparcie dla schronisk i gabinetów weterynaryjnych – by chętniej nawiązywały współpracę, a opieka była tańsza i dostępna,
- działalność wolontariatu, domów tymczasowych, społecznych opiekunów, organizacji społecznych prowadzących np. kociarnie – w celu zapewnienia zwierzętom warunków lepszych niż schroniskowe, a także możliwość umieszczania zwierząt w miejscach innych niż schroniska, np. kojce gminne, przytuliska, z możliwością bezpośredniej adopcji,
 - częstsze kontrole schronisk, zwłaszcza prowadzonych przez osoby fizyczne,
 - schroniska tylko państwowe, nienastawione na zysk,
 - odrębny organ („służba”, „grupa do szybkiego reagowania”) do kontroli, interwencji, spraw dotyczących zwierząt,
 - skuteczne egzekwowanie obowiązków właścicieli, wysokie kary, szybkie wyroki,
 - kontrole dobrostanu w gospodarstwach, hodowlach, zezwolenia na posiadanie zwierząt,
 - lepsza opieka nad kotami (dokarmianie, leczenie, schronienie, kastracja, adopcje),
 - odpowiednie warunki utrzymania zwierząt (zakaz stosowania łańcuchów, odpowiednie wymiary boksów, normy żywieniowe),
 - szkolenia i wsparcie psychologiczne dla urzędników/policjantów/osób mających kontakt z cierpiącymi zwierzętami,
 - szczepienia ochronne, odrobaczanie, odpchlanie,
 - jasne i precyzyjne przepisy dot. kompetencji poszczególnych organów,
 - dofinansowanie zadań, zwłaszcza kastracji i czipowania albo zlecanie zadań organizacjom i ich finansowanie bezpośrednio z budżetu państwa,
 - wspólna baza zwierząt umieszczanych w schroniskach, by łatwiej można było odnaleźć zwierzę,
 - odpowiednia osoba w urzędzie do realizacji programu/oddzielny etat/komórka ds. zwierząt.

II.15.3.2. Odpowiedzi społecznych opiekunów zwierząt

Oprócz wymienianej już, i licznie występującej w odpowiedziach na to pytanie, kastracji (czipowanie pojawiało się tu rzadko), znaczna część odpowiedzi społecznych opiekunów zwierząt wskazywała na konieczność zapewniania właściwej opieki weterynaryjnej oraz profilaktyki zdrowotnej – zapewnianie stałego leczenia kotów chorych i doznających urazów, ich odrobaczania i odpchlania, całodobowej dostępności zakładu weterynaryjnego dla przypadków nagłych i ciężkich. Równie często padały odpowiedzi dotyczące istotności stałego i całorocznego zapewniania odpowiedniej jakości karmy dla kotów, a także schronienia (budek, domków) i bardziej ogólnie – zwiększenia poziomu finansowania opieki nad kotami wolno żyjącymi. Licznie pojawiał się również postulat powstawania schronisk lub innych miejsc opieki dla kotów, zwłaszcza chorych na czas leczenia, także w domach tymczasowych. Respondenci wskazywali również na konieczność zapewniania odpowiednich warunków w schroniskach dla zwierząt, ich częstsze kontrole, a przede wszystkim, by były one dostępne lokalnie i niewielkie, np. gminne, powiatowe. Bardzo często pojawiały się również odpowiedzi dotyczące roli i skuteczności inwestycji w kapitał społeczny – przede wszystkim edukacji, zwiększania świadomości społecznej, promocji adopcji, ale również szkoleń dla opiekunów, wspierania idei wolontariatu, współpracy pomiędzy gminą, organizacjami społecznymi i opiekunami kotów, wolontariuszami. Mniej liczne odpowiedzi dotyczyły potrzeby zapewniania ochrony miejsc bytowania kotów, wsparcia w ich odławianiu i transporcie do kastracji oraz rejestracji karmicieli i ewidencji miejsc bytowania kotów. Odpowiadający wskazywali również na znaczenie realnego nadzoru nad wykonywaniem zadań objętych programem przez gminy, wagę doprecyzowania zakresu obowiązków gmin oraz określenia bardziej szczegółowych warunków dla schronisk, a także kontroli warunków utrzymywania zwierząt i zaostrzenia kar za porzucanie, znęcanie się, utrudnianie dokarmiania. Zwrócono również uwagę na konieczność diagnozy rzeczywistych potrzeb i podejmowania adekwatnych do nich działań, co wymaga większego zaangażowania gmin i wrażliwości na krzywdę zwierząt.

II.15.3.3. Odpowiedzi organizacji społecznych

Organizacje społeczne, jako skuteczne i potrzebne w aspekcie prawidłowej opieki nad zwierzętami bezdomnymi, wskazywały na następujące kwestie:

1. Regulacje dotyczące schronisk dla bezdomnych zwierząt – problematykę tę w swoich odpowiedziach podjęła prawie połowa (46,4%) badanych organizacji. Wskazywały one najczęściej na konieczność odejścia od systemu dużych schronisk na rzecz schronisk małych – gminnych lub powiatowych, prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego lub organizacje społeczne, nie zaś przez przedsiębiorców osiągających zysk z takiej działalności, również z włączeniem możliwości zapewniania opieki bezdomnym zwierzętom w innych miejscach, jak przytuliska, azyle, domy tymczasowe, kociarnie, itd. Wskazywały także na konieczność zapewnienia miejsc w schroniskach (lub innych ww. miejscach) dla kotów bezdomnych oraz kotów wolno żyjących na czas leczenia czy po zabiegach. Schroniska ich zdaniem powinny być nieodległe, otwarte, dobrze wyposażone, zapewniające, oprócz właściwych warunków bytowych, opiekę weterynaryjną na wysokim poziomie, prawidłowe żywienie, wolontariat, spacer, socjalizację, itd., a miejsce w nich powinno znaleźć się dla każdego bezdomnego zwierzęcia.
2. Kolejnym zagadnieniem, na które zwróciło uwagę 21,4% organizacji, jest konieczność doprecyzowania obowiązków gmin wobec kotów wolno żyjących – oprócz ww. zapewnienia miejsca dla kotów w schroniskach oraz na czas leczenia i po zabiegach, ważny ich zdaniem jest obowiązek całorocznego zapewniania przez gminy dokarmiania, opieki weterynaryjnej, odławiania i kastracji.
3. 17,9% odpowiadających wskazało na konieczność wdrożenia obowiązkowej kastracji zwierząt niehodowlanych, zakazu rozmnażania lub innych form ograniczania liczebności zwierząt bezdomnych.
4. 14,3% organizacji zwraca również uwagę na konieczność określenia wymogów dla właścicieli zwierząt. Oprócz dość oczywistego zakazu utrzymywania psów na łańcuchach na rzecz zapewnienia im kojców o określonych wymiarach, wskazują również na potrzebę wprowadzenia przepisów dotyczących prawidłowego żywienia zwierząt, kontroli warunków, w jakich utrzymywane są zwierzęta oraz zapewnienia skutecznego odbioru zaniedbanych zwierząt z obowiązkiem zapłaty za opiekę nad nimi.
5. Taki sam odsetek (14,3%) wskazuje na konieczność zwiększenia zaangażowania gmin oraz finansowania przez nie zadań, zwłaszcza innych niż wydatki na schroniska, a przede wszystkim działań realnie zapobiegających bezdomności zwierząt. Za ważne uznają także zwiększenie zasobów kadrowych w gminach, w tym np. powołanie oddzielnych stanowisk ds. zwierząt, dobrą współpracę gmin z podmiotami wykonującymi ich zadania oraz sankcje dla gmin za nierealizowanie obowiązków i łamanie przepisów u.o.z. W tej kategorii znalazła się także odpowiedź dotycząca zapewniania przez gminę wypożyczenia sprzętu do odławiania zwierząt.
6. Tylko 10,7% organizacji społecznych zwróciło uwagę na konieczność wdrożenia działań edukacyjnych i informacyjnych na temat dobrostanu zwierząt oraz właściwych warunków i prawidłowej opieki nad zwierzętami, odpowiedzialności za posiadane zwierzęta, zapobiegania bezdomności, a także promocji adopcji.

Rzadziej w tym pytaniu pojawiały się odpowiedzi dotyczące wprowadzenia obowiązku elektronicznego znakowania zwierząt, kontroli hodowli (lub likwidacji hodowli poza FCI, opodatkowania hodowli, etc.), obowiązkowych dyżurów całodobowych wyznaczonych zakładów weterynaryjnych oraz systemowej kontroli bezdomności wraz z bieżącym monitoringiem danych.

II.15.3.4. Odpowiedzi schronisk dla zwierząt

Oprócz oczywistych kwestii, jak obowiązek elektronicznego znakowania oraz kastracja zwierząt, schroniska, jako skuteczne i potrzebne w aspekcie prawidłowej opieki nad zwierzętami bezdomnymi, wskazywały także na:

- zwiększenie odpowiedzialności gmin za zwierzęta bezdomne, współpracę gmin ze schroniskiem i pomoc z ich strony,

- sprawowanie kontroli nad gminami oraz brak możliwości podpisywania przez gminy umów z podmiotami niezarejestrowanymi jako schroniska, a ponadto sugestię, że kryterium wyboru schroniska w przetargu nie powinna być cena,
- większe fundusze na opiekę nad zwierzętami i finansowanie schronisk, pełne finansowanie opieki przez gminy, większe wsparcie dla małych schronisk,
- regularna kontrola schronisk i warunków w nich panujących, poprawa warunków rozporządzeniem, schroniska nie dla zysku,
- edukacja, podnoszenie świadomości i uwrażliwianie społeczeństwa,
- całodobowa opieka weterynaryjna,
- schroniska przystosowane do opieki nad kotami,
- wyraźne zasady dotyczące rozróżniania kotów wolno żyjących od domowych oraz obowiązkowe zapewnianie przez gminy opieki nad kotami bezdomnymi,
- odpowiedzialne adopcje,
- surowsze kary za niewywiązywanie się z prawidłowej opieki nad zwierzętami,
- wolontariat i zaangażowany personel.

II.15.3.5. Odpowiedzi zakładów weterynaryjnych

Zakłady weterynaryjne, zapytane, jakie działania uważają za skuteczne i potrzebne w aspekcie prawidłowej opieki nad zwierzętami bezdomnymi, wskazywały następujące odpowiedzi:

- kastracja (najczęściej wymieniana),
- elektroniczne znakowanie,
- zwiększenie budżetu na opiekę nad bezdomnymi zwierzętami,
- edukacja społeczeństwa,
- większa liczba schronisk dla zwierząt oraz kontrole schronisk,
- socjalizacja zwierząt bezdomnych i spełnianie podstawowych potrzeb gatunkowych zwierząt przebywających w schroniskach,
- szczepienia,
- całodobowa opieka,
- zmiana prawa,
- stworzenie gminnych kojców, w których zwierzęta mogłyby poczekać na odbiór przez właściciela (zwierzęta, które uciekły),
- wyznaczenie miejsc bytowania oraz społecznych opiekunów kotów,
- oraz ogólnie – profilaktyka i prewencja.

II.15.4. Jakie działania uważają Państwo za skuteczne i potrzebne w aspekcie egzekwowania od właścicieli prawidłowej opieki nad zwierzętami stanowiącymi ich własność?

II.15.4.1. Odpowiedzi gmin

Na to pytanie merytorycznej odpowiedzi udzieliły 402 gminy. Podobnie jak w poprzednich pytaniach, za najważniejsze działania uznały oczywiście elektroniczne znakowanie psów i kotów oraz ich kastrację (wraz z jej dofinansowaniem). Ponadto często wskazywały na następujące zagadnienia:

- skuteczniejsze działania służb egzekwujących pełnienie prawidłowej opieki nad zwierzętami; kontrole PLW, organizacji, straży miejskiej/gminnej, Policji, gmin (uprawnienia gmin w tym zakresie),
- akcje edukacyjne, kampanie informacyjne,
- stosowne kary i mandaty oraz decyzje administracyjne (odbiór, w tym czasowy, możliwość wymierzania kar przez gminę, pouczenia),

- obciążanie właścicieli kosztami odłowu i umieszczenia w schronisku niedopilnowanych zwierząt.

Mniej licznie pojawiały się odpowiedzi dotyczące:

- konieczności zmian w przepisach – narzędzia prawne zapewniające zwierzętom godne warunki bytowania, precyzyjne określenie minimalnych warunków bytowych, zakaz stosowania łańcuchów,
- podatek od psa,
- kontrola szczepień,
- wizyty przed- i poadopcyjne, wsparcie poadopcyjne.

II.15.4.2. Odpowiedzi społecznych opiekunów zwierząt

W odpowiedziach na otwarte pytanie o to, jakie działania społeczni opiekunowie uważają za skuteczne i potrzebne w aspekcie egzekwowania od właścicieli prawidłowej opieki nad zwierzętami stanowiącymi ich własność, zdecydowanie najczęściej wskazywali oni wysokie kary (w tym prace społeczne, zakaz posiadania zwierząt, odbiór zwierząt, mandaty, etc.) i ich nieuchronność, kontrole warunków bytowania oraz zapewniania przez właścicieli leczenia i obowiązkowej profilaktyki – większą aktywność służb. Dalej pojawiał się obowiązek elektronicznego znakowania zwierząt wraz z obowiązkową rejestracją danych, kastracja (w tym obowiązkowa dla wszystkich psów i kotów niehodowlanych lub wysokie opłaty za posiadanie zwierząt niewykastrowanych) oraz szeroko zakrojone działania edukacyjne, promocja prawidłowych postaw i standardów opieki. Mniej licznie respondenci wskazywali na potrzebę kontroli hodowli i obrotu zwierzętami, wprowadzenia zakazu wypuszczania zwierząt bez nadzoru, rolę pomocy rzeczowej, weterynaryjnej, finansowej lub fizycznego wsparcia dla uboższych, starszych opiekunów zwierząt.

II.15.4.3. Odpowiedzi organizacji społecznych

Na pytanie, jakie działania organizacja społeczna uważa za skuteczne i potrzebne w aspekcie egzekwowania od właścicieli prawidłowej opieki nad zwierzętami stanowiącymi ich własność, organizacje najczęściej wskazywały na:

- konieczność wprowadzenia wyższych kar za znęcanie się nad zwierzętami, w tym ich porzucanie wraz z zapewnieniem ich nieuchronności, częstszym orzekaniem kar bezwzględnego więzienia, wysokich grzywn i prac społecznych – zdecydowanie najczęściej pojawiające się odpowiedzi,
- możliwość wystawiania mandatów karnych, np. za wałęsanie się zwierząt bez nadzoru lub brak oznakowania, nieprawidłowe warunki utrzymywania,
- zwiększenie kontroli organów państwa lub samorządu nad warunkami, w jakich ludzie utrzymują zwierzęta, częstsze interwencje wraz z koniecznością zwrotu przez właściciela kosztów utrzymania i leczenia odebranego zwierzęcia, większe zaangażowanie Policji w sprawy dotyczące zwierząt, szkolenia oraz właściwe wykonywanie przez służby mundurowe przepisów prawa dotyczących zaniedbań wobec zwierząt,
- rozwiązania prawne dotyczące obowiązkowego znakowania i kastracji psów i kotów,
- powszechną edukację na rzecz zapewniania prawidłowych warunków i zapobiegania bezdomności zwierząt,
- podatek od posiadania zwierząt,
- zakaz utrzymywania psów na łańcuchach, zapewnienie odpowiednio dużych kojców i ocieplonej budy,
- kary za rozmnażanie zwierząt poza hodowlami.

II.15.4.4. Odpowiedzi schronisk dla zwierząt

W odpowiedziach na pytanie o to, jakie działania schronisko uważa za skuteczne i potrzebne w aspekcie egzekwowania od właścicieli prawidłowej opieki nad zwierzętami stanowiącymi ich własność, schroniska najczęściej wskazywały następujące kwestie:

1. Przeprowadzanie kontroli dobrostanu zwierząt przez organy i służby (straż miejską, Policję, gminy, PIW) i zwiększenie ich świadomości, wiedzy, wrażliwości oraz zaangażowania – na to zagadnienie wskazało 40,9% schronisk.

2. Mandaty, surowsze kary i wyroki za znęcanie się, niezapewnianie właściwych warunków, porzucenia, brak oznakowania, itd.; odbiory zwierząt i zakazy ich posiadania; twarde, skuteczne i precyzyjne prawo (łącznie wskazanie 40,9% schronisk).
3. Obowiązek elektronicznego znakowania zwierząt (w odpowiedziach na to pytanie kastracja pojawiała się rzadziej) – 18,2% odpowiedzi.
4. Edukacja, kampanie informacyjne w mediach – 18,2% odpowiedzi.
5. Regulacje dotyczące warunków utrzymywania zwierząt przez ich właścicieli.
6. Podatki od posiadania zwierząt (ze zwolnieniem dla zwierząt adoptowanych ze schroniska i wykastrowanych).
7. Kwestie współpracy z organizacjami społecznymi – tu, w zależności zapewne od indywidualnych doświadczeń, schroniska wskazywały albo na potrzebę większej współpracy, albo przeciwnie – na zakaz prowadzenia interwencji przez fundacje i pozostawienie oceny dobrostanu PIW i lekarzowi weterynarii.

II.15.4.5. Odpowiedzi zakładów weterynaryjnych

Jako skuteczne i potrzebne działania w aspekcie egzekwowania od właścicieli prawidłowej opieki nad zwierzętami stanowiącymi ich własność, zakłady weterynaryjne wskazały:

- obowiązek elektronicznego znakowania zwierząt – na aspekt ten zwróciła uwagę ponad połowa odpowiadających,
- większy nadzór służb (gmin, straży miejskiej, Policji, PIW) nad warunkami, w jakich utrzymywane są zwierzęta,
- działania edukacyjne oraz szkolenia służb,
- profilaktykę,
- odpowiedzialność finansową – zwrot wszelkich kosztów opieki i leczenia zaniedbanego/odebranego zwierzęcia,
- obowiązkową kastrację lub zakaz rozmnażania zwierząt poza hodowlami,
- karanie sprawców wykroczeń oraz przestępstw przeciwko zwierzętom.

W tym miejscu warto zacytować jedną z odpowiedzi: „Nie ma w Polsce takie czegoś jak egzekwowanie czegoś od właścicieli zwierząt. Jeśli zwierzę nie należy do ZKwP to nie podlega to żadnej kontroli przez państwo. Tylko zwierzęta zarejestrowane w ZKwP podlegają kontroli przez ZKwP oraz hodowców. Wszystko inne to czysta fikcja. Jeśli pies/kot będzie posiadać chip to będzie można kontrolować właściciela. Jeśli pies nie jest prawnie przypisany do konkretnego człowieka to nie ma na kim egzekwować. Dopóki nie będzie niezapowiedzianych kontroli na wsiach/miastach czy pies/kot jest prawidłowo oznakowany to nic nie można zrobić. „Właściciel” może powiedzieć, że to nie jest jego zwierzę. Gdy pies/kot jest chipowany w gabinecie wet, wpisany do bazy danych z danymi właściciela to może to zwierzę podlegać jakiegokolwiek kontroli.” Trudno się z tymi słowami nie zgodzić.

II.15.5. Wybrane dodatkowe uwagi realizatorów programów związane z ankietami i tematyką, którą obejmowały

II.15.5.1. Dodatkowe uwagi gmin

W rubryce przeznaczonej na dodatkowe uwagi związane z ankietą i tematyką, którą obejmowały, gminy wskazywały następujące kwestie:

- finansowanie – jest to najczęstsza z pojawiających się dodatkowych uwag, w której gminy skarżą się na niewystarczające środki w budżecie oraz brak wsparcia z budżetu państwa, np.:

„Gmina (...) jest gminą o typowo rolniczym charakterze rozwojowym. Nowe zadania narzucone przez Rząd wiążą się z niekończącym się wyasygnowaniem kolejnych środków na nowe zadania. Gminę nie stać na wdrożenie pełnych działań określonych w ustawie oraz innych przepisach, w tym interpretacjach itp.”

„ograniczone finansowanie, brak/ograniczone możliwości pozyskania dotacji na te cele”

„Stanowczo największym problemem w temacie opieki nad zwierzętami bezdomnymi jest wieczny brak wystarczających środków finansowych. W 2023 r. wydaliśmy ponad 60 tys. zł., ale niestety ok. 20 tys. zł. na utylizację 60 pad-

*niętych kraków w wyniku zatrucia trutką na szczury. To środki finansowe i edukacja są najważniejszym czynnikiem”
„Głównym problemem w realizacji zadań są duże koszty przy ograniczonym budżecie”*

„przeznaczenie środków z budżetu państwa na część zadań realizowanych przez Gminę na rzecz opieki nad bezdomnymi zwierzętami”

- postulat wprowadzenia obowiązku czipowania zwierząt oraz czasem kastracji, np.:

„Konieczne jest obowiązkowe czipowanie zwierząt wraz z rejestracją w odpowiednich bazach.”

„Wprowadzenie w ustawie obowiązkowego znakowania zwierząt domowych przez właścicieli.”

„Problemem dla gminy nie są zwierzęta bezdomne, tylko zwierzęta, których właściciele nie są znani w danym momencie.”

„Obowiązek chipowania.”

„Podjęcie działań legislacyjnych mających na celu wprowadzenie obowiązkowego zabiegu kastracji, sterylizacji i czipowania przy wykonywaniu szczepienia przeciwko wściekliznie”

- problem porzucania zwierząt przez ludzi, np.:

*„Wydaje się, że pozostawienie gmin samym sobie z problemami bezdomności zwierząt nie rozwiąże problemu. Potrzebne jest kompleksowe, ustawowe uregulowanie tej kwestii. Może obowiązek chipowania? Medialne doniesienia o tym, że gminy są zobowiązane do opieki nad bezdomnymi zwierzętami stawia często gminy w trudnej sytuacji. W dniu dzisiejszym miałam petenta, który przysparzał pieska w październiku, a teraz doszedł do wniosku, że „jest niechciany” i żąda, żeby gmina go odebrała, bo gmina ma obowiązek zająć się bezdomnym zwierzęciem. Nie mamy narzędzia, żeby udowodnić, że pies stanowi jego własność. To jeden z najtrudniejszych zadań, jakie realizuje gmina”
„najgorsze sprawy: przywiązane zwierzęta do drzew, barierki w lesie, na postojach publicznych, przed budynkami gminnymi urzędu w sezonie letnim”*

„Praktyczne doświadczenie pozwala stwierdzić, że większość zwierząt „bezdomnych” okazuje się zwierzętami, które samowolnie opuściły nieruchomość na której są utrzymywane i nie potrafią wrócić. Zjawisko wyrzucania zwierząt na „bruk” występuje, lecz jest marginesem. Takie zachowania pomimo, że prawo przewiduje od 3 do 5 lat więzienia nie jest w żaden sposób egzekwowane. Dobrym przykładem martwego prawa w zakresie „wyrzucania” zwierząt jest każde schronisko w którym są zwierzęta. Zwierząt w schronisku jest ogrom lecz zarzutów prawnych dla ludzi którzy doprowadzili do bezdomności zwierząt nie ma. Dodatkowo nie zdarzyło się w moim doświadczeniu żeby doszło sytuacji w której rasowy pies lub kot za którego trzeba zapłacić duże pieniądze stał się bezdomnym. Podobnie sytuacja ma się ze zwierzętami gospodarskimi które są chowane dla potrzeb człowieka. W tej kwestii nie występuje problem bezdomności. Reasumując bezdomnymi zwierzętami stają się tylko te które nic nie kosztują oraz za które nie grożą żadne konsekwencje.”

„Ludzie nadużywają prawa i porzucają psy, ponieważ mają świadomość, iż bezdomnymi psami zajmuje się gmina. Dodatkowo rosnąca ilość psów przekazywanych do schroniska powoduje wysokie koszty ich utrzymania. Z uwagi na obecną sytuację finansową i wzrost kosztów utrzymania psów przekazanych do schroniska dochodzi do przekroczenia zaplanowanego budżetu na ten cel. Pomocne w tej sprawie byłoby stworzenie dofinansowania dla Gmin.”

„bezdomne zwierzęta to efekt z reguły niestety „poświętecznych” prezentów pod choinkę .”

„Gmina (...) jest gminą wiejską więc, jak zaznaczono wcześniej, nie występuje tutaj problem bezdomności zwierząt. Koty występują głównie jako zwierzęta wolno żyjące i nie wymagają interwencji człowieka. W przypadku konieczności udzielenia pomocy zwierzętom, gmina finansuje zabiegi weterynaryjne, a także zapewnia dokarmianie. Nie ma konieczności przeprowadzania akcji edukacyjnych związanych z zapewnieniem prawidłowej opieki zwierzętom gospodarskim, psom czy kotom, ponieważ przypadki złego traktowania zwierząt, które znajdują potwierdzenie w terenie praktycznie nie występują. Największy problem, który powtarza się co roku w okresie świąt, wakacji i okresu urlopowego to porzucanie zwierząt przez turystów przebywających na terenie gminy. Pomimo wzrostu świadomości społecznej w zakresie opieki nad zwierzętami i licznych, również medialnych kampanii społecznych zjawisko to dot. głównie psów obserwuje się w dużej skali.”

- trudność znalezienia wykonawców, w tym lekarzy weterynarii gotowych do całodobowego świadczenia usług:

„Przy realizacji programu gmina napotyka na wiele trudności. Jedną z nich jest brak gospodarstw rolnych, chętnych do współpracy z gminą i gotowych do przyjęcia zwierząt gospodarskich o nieznanym statusie epizodycznym. Kolejnym problemem jest brak lekarzy weterynarii chętnych do świadczenia usług polegających na całodobowej gotowości w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.”

„Niezmiernie trudno znaleźć rzetelnego wykonawcę usług na terenie gminy zarówno w kontekście wylapywania i transportu jak i usług weterynaryjnych, występują problemy dotyczące zwierzyny dzikiej, skarb państwa- lasy”

- problem zwierząt dzikich:

„Wyjaśnienie kwestii zwierząt dzikich, odpowiedzialność leśnictw/kół łowieckich za te zwierzęta.”

„Opiekę nad zwierzętami dzikimi winien sprawować Skarb Państwa a nie JST.”

„dzikie zwierzęta które są własnością skarbu państwa ale w rzeczywistości ludzie zgłaszają problemy do gminy”

- problem zwierząt na drogach ekspresowych, krajowych:

„problem z drogami ekspresowymi przebiegającymi przez gminę (S8) które są własnością GDDKiA, która nie ma obowiązku odłowienia jeżeli na ich terenie pojawi się pies”

„Zwierzęta ranne w wypadkach na drogach krajowych - GDDKiA we (...) odmawia pokrycia kosztów zasłaniając się ustawą o porządku i czystości w gminach.”

- problemy ze schroniskami dla zwierząt; brak klinik i ośrodków dla zwierząt dzikich:

„brak dostatecznej liczby schronisk i miejsc w schroniskach, pomimo nie umieszczania zwierząt w schronisku wymagana jest opłata za miejsce, która stanowi często połowę budżetu gminy przeznaczonego na opiekę nad zwierzętami bezdomnymi, pieniądze te mogłyby być wykorzystane na sterylizację /kastrację zwierząt lub dokarmianie kotów wolnożyjących”

„Małe gminy nie posiadają na swoim terenie schronisk a co za tym idzie mieszkańcy nie szukają swoich zwierząt w oddalonym schronisku.”

„brak schronisk dla zwierząt, brak konkurencyjności w tym zakresie, brak ośrodków dla zwierząt dzikich”

„W każdym powiecie powinno być jedno schronisko dla bezdomnych zwierząt, na którego utrzymanie składałyby się gminy należące do tego powiatu. Powinna być klinika weterynaryjna, która by pełniła całodobowy dyżur w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.”

- problemy kadrowe, np.:

„W gminach brakuje wyspecjalizowanych pracowników (komórek), zajmujących się tylko problematyką zwierząt, z reguły obowiązki te są przypisywane pracownikom, którzy mają, i bez tego, szerokie zakresy czynności.”

„Sprawna, dokładna i skuteczna realizacja wszystkich ww. zadań jest niemożliwa lub bardzo trudna do przeprowadzenia w większości mniejszych gmin i miast. Pracownik koordynujący funkcjonowanie programu zazwyczaj w zakresie obowiązków posiada również inne zadania, dodatkowo często niezwiązane z tematyką ochrony zwierząt. Ponadto mniejsze gminy coraz częściej znajdują się w złej sytuacji finansowej i nie mają możliwości przeznaczenia dodatkowych środków, czy oddelegowania większej liczby pracowników do realizacji programu opieki nad zwierzętami. Nie każda gmina dysponuje też strażą miejską/gminną, umożliwiającą natychmiastowe podjęcie interwencji.”

„Mało czasu jaki pracownik może poświęcić na realizację zadań w tym zakresie.”

„Pracownicy w gminach są obciążeni dużą ilością obowiązków - przeładowane zakresy, ograniczonymi środkami do realizacji zadań i dlatego nie są w stanie zrealizować wszystkich założeń, potrzebnych lub koniecznych. Powinni zostać odciążeni przez przejęcie tych kompetencji przez TOZ-y lub inne organizacje pożytku publicznego, które dysponują większą ilością osób do pracy.”

„gminy obecnie zmagają się z dużą ilością udostępnień informacji publicznych dot. opieki nad zwierzętami i zamiast realizować dane programy i zadania, muszą sporządzać pisma i wyszukiwać informacje, zliczać kwoty, szukać faktur i skanować dokumenty z archiwum, co naszym zdaniem nie przychyła się do poprawy stanu opieki nad zwierzętami a wręcz z zaniebdaniami, ponieważ na dane udostępnienie informacji publicznej gminy mają określone terminy, a pracownicy merytoryczni nie zajmują się tylko Opieką nad zwierzętami bezdomnymi, a całym działem ochrony środowiska a nieraz jeszcze innymi zadaniami.”

- problemy ze współpracą z organizacjami społecznymi i brak chętnych osób do pomocy, np.:

„brak organizacji gotowych do faktycznej współpracy i brak osób zainteresowanych pomocą bezdomnym zwierzętom”

„Dotychczasowa współpraca z fundacjami prozwierzęcymi nie zachęca do nawiązywania współpracy (bywa że dobro zwierzęcia nie zawsze bywa najważniejsze).”

- niska świadomość społeczna:

„mała świadomość ludzi dotycząca zwierząt, ich potrzeb, kastracji - chociaż... z roku na rok jest coraz lepiej.”

„tematyka bardzo szczegółowa przy braku finansowym ciężka do zrealizowania oraz trudna do przebicia w oporze społecznym”

- problematyka kotów:

„Jest to temat bardzo złożony, Gminy niejednolicie traktują temat kotów wolnobytujących, a także pomocy poprzez dofinansowanie sterylizacji kotów właścicielskich lub psów.”

„Na terenie Gminy brak skupisk kotów wolno żyjących. Każdy kot bez opieki jest traktowany jako bezdomny, jest otoczony opieką i oddawany do adopcji”

- inne uwagi, np.:

„Dużym problemem są wydawane przez sądy umorzenia postępowań z uwagi na nieumyślne zadawanie bólu zwierzętom, a co za tym idzie długość postępowań w zakresie orzeczenia o przeпадku zwierząt”

„Rada Gminy lub Wójt nie podejmie drastycznych decyzji w odniesieniu do wyborców. Tylko ustawa lub edukacja od najmłodszych lat może przynieść pozytywne efekty i coś zmienić”

„Powinny być zaostrzone przepisy prawa za znęcanie i zaniedbywanie zwierząt.”

„obowiązek szczepienia psów właścicielskich, który nie jest egzekwowany”

Pojawiły się również uwagi dotyczące formuły samego wniosku – ankiety. Kilkanaście gmin wskazało na to, że była zbyt rozbudowana, czasochłonna, szczegółowa, lub że pytania były nieadekwatne do sytuacji mniejszych, wiejskich gmin, np.: *„Ankieta zbyt szczegółowa, podejmująca praktyki oderwane od rzeczywistości w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi na terenach wiejskich.”* Ponadto, kilka gmin skarżyło się na zablokowane komórki w arkuszu odpowiedzi we wniosku, zwłaszcza w przypadku pytań, dla których odpowiedź była niejednoznaczna i sprawiała trudności w wyborze odpowiedzi pomiędzy „tak” i „nie”. Należy w tym miejscu wyjaśnić, że dłuższe, opisowe odpowiedzi gmin na niektóre pytania, np. czy gmina realizuje dane zadanie, uniemożliwiłyby autorkom niniejszego opracowania sprawną analizę danych – odpowiedzi na ponad 80 pytań, pozyskiwanych od wszystkich 2477 polskich gmin. Dlatego proszono gminy o udzielane zwięzłych odpowiedzi w polach wyboru, np. tak/nie, kwota, odległość, a tylko część pytań pozostawiono w formie otwartej, gdzie gminy mogły przedstawiać swoje spostrzeżenia, praktykowane metody działania, trudności oraz przekazywać dodatkowe uwagi. Jak już wspomniano w rozdziale I.6., gdzie opisano metodykę prac, należy mieć świadomość, że nie zawsze brak odpowiedzi, np. w pytaniu o kwotę, oznacza brak realizacji zadania, co było również kilkukrotnie podkreślane w treści opracowania. Jednocześnie pragniemy ponownie podziękować wszystkim tym pracownikom gmin, którzy, pomimo natłoku innych obowiązków, rzetelnie odpowiadali na wnioski, co pozwoliło na zgromadzenie i analizę danych przedstawionych w niniejszym raporcie, a przede wszystkim tym, którzy poświęcili czas na udzielenie odpowiedzi na pytania otwarte, dodatkowe, nieobjęte wnioskiem, oraz podzielili się cennymi doświadczeniami i uwagami, dzięki czemu możliwe było ukazanie punktu widzenia samorządów na tę trudną problematykę, jaką jest opieka nad zwierzętami oraz zapobieganie ich bezdomności.

II.15.5.2. Dodatkowe uwagi społecznych opiekunów zwierząt

W polu przeznaczonym na uwagi do ankiety, społeczni opiekunowie często zawierali podziękowania za możliwość wypowiedzenia się w kwestiach dotyczących roli wykonywanych przez nich na co dzień zadań, np.: *„dziękuję bardzo, że mogłam się wypowiedzieć w tej ankiecie na tematy tak mi bliskie”, „Bardzo dobry pomysł”, „Bardzo się cieszę, że miałam możliwość wypełnienia ankiety związanej z tematyką bezdomności zwierząt.”, „Więcej anonimowych ankiet dostępnych dla każdego”.*

Wyrażali także pragnienie, by wszystkie bezdomne zwierzęta miały zapewnioną opiekę (*„Marzę, żeby zwierzęta bezdomne zniknęły z ulic.”*) oraz zniechęcenie, przemęczenie i bezsilność wobec braku dostrzegania ich perspektywy i potrzeb zwierząt, zwłaszcza kotów wolno żyjących, np.: *„Borykam się praktycznie sama z bezdomnymi kotami, karma od Towarzystwa opieki nie wystarcza na miesiąc”, „Obserwując widzę, że organizacje prozwierzece robią więcej, udzielają więcej pomocy, bardziej się angażują niż państwowe instytucje do tego stworzone. Urzędnicy niestety często nie mają pojęcia o ustawie i ochronie zwierząt wolnożyjących, bezdomnych i nie robią kompletnie nic skazując często na śmierć, ból i cierpienie te zwierzęta. Mentalność wsi, rolników zatrzy-*

mała się w epoce średniowiecza i powinno się zwiększyć kontrole w rejonach wiejskich bo tam często zwierzęta cierpią w męczarniach, są głodzone i zaniedbywane.”, „Potrzebne są instytucje wspierające mediacje z gminami. Bardzo trudno jest uzyskać wsparcie w tym zakresie”, „Świetnie, że jest taka inicjatywa, jednak zainteresowanie społecznie losem bezdomnych zwierząt jest znikome. Aby rzeczywiście dotrzeć do ludzi konieczna jest edukacja od najmłodszych lat, np. nauczyciele biologii/wychowawcy/inni w szkołach powinni regularnie prowadzić zajęcia uświadamiające na krzywdę zwierząt oraz uczące prawidłowej opieki nad własnym i czyimś zwierzęciem. Edukacja dorosłych, propagowanie opieki na stronach www urzędów, organizowane regularnie akcje pomocy, aby otworzyć umysły ludzi zajętych tylko o wyłącznie swoim czubkiem nosa. Smutne, ale 95% społeczeństwa ma w poważaniu los bezdomniaków i dalej tak będzie, o ile nie pojawi się wokół więcej treści edukacyjnych.”, „Temat bardzo ważny, trudno go ująć w krótkiej ankiecie.”

Postulowali zmianę prawa na takie, które lepiej będzie chroniło zwierzęta oraz apelowali o większe zaangażowanie organów i podmiotów odpowiedzialnych za opiekę nad zwierzętami, np.: *„Nowa ustawa to konieczność, popieram!”*, *„Za wieloma sprawami dotyczącymi cierpieniu zwierząt kryje się nieskuteczne i nieegzekwowalne prawo. Oczywiście nieudolność urzędników, lenistwo no i niedofinansowanie”*, *„Zmiana prawa dotyczącego zwierząt oraz kontrolę urzędów!”*, *„Żeby służby reagowały bardziej.”*, *„W gminach potrzebne są audyty czy środki dla zwierząt, zostały wydane na pomoc dla nich.”*, *„Zwierzęta powinny mieć większe prawa. A ludzie zajmujący się nimi nie powinni być ośmieszani. Wcale to nie świadczy o głupocie karmiciela, tylko o jego ogromnej empatii”*, *„Oby 60% tej ankiety było wzięte pod uwagę!”*, *„Należy zmienić przepisy dotyczące zwierząt. Ustawa o kotach wolno żyjących też powinna być przestrzegana przez prezesów spółdzielni którzy nie pozwalają na ich terenach stawiać budek karmić. Odpowiednie miejsca i oznakowanie budek dla kotów. Kary za ich niszczenie.”*, *„Gminy poza ustawą muszą dostać jasne wytyczne, inaczej będą przeinaczać na swoje kopyto”*, *„Gmina powinna chętnie i partnersko współdziałać z organizacjami społecznymi w celu poprawy warunków życia wolnożyjących zwierząt, a pracownicy komórek organizacyjnych Gminy właściwych do realizacji zadań związanych ochroną zwierząt powinni być bardziej aktywni i realizacji zadań (wyjść z biur i szukać problemów zwierząt na ulicach).”*

II.15.5.3. Dodatkowe uwagi organizacji społecznych

Na pytanie otwarte o dodatkowe uwagi związane z ankietą i tematyką, którą obejmowała, organizacje społeczne przekazały zaledwie kilka spostrzeżeń:

„(...) każda gmina pracuje wg własnych zasad. Urzędnicy w ramach choćby jednego województwa mają większą lub mniejszą wiedzę z zakresu choćby ustawy o ochronie zwierząt. Poza tym temat, przez same zapisy ustawy, jest na tyle niejasny, że daje dowolność w miejscowym stosowaniu prawa. Wojowanie z gminami choćby na poziomie administracyjnym to miesiące batalii w sądach, a na to przeważnie nie ma czasu. Poza tym należy pamiętać o podstawowym podejściu gmin. Jak trzeba wydać pieniądze, to »lepiej wydać je na drogę dla mieszkańców, niż na zwierzęta«.”

„Niestety gminy na naszym terenie ewidentnie i cynicznie wykorzystują naszą wrażliwość na krzywdę zwierząt. Jesteśmy dla nich darmowymi wyróżnikami (prawdopodobnie chodziło o wyrobników – przyp. aut.), nie trzeba nam płacić pensji, nie mamy urlopów, nie mamy wolnych weekendów, świąt się boimy. Wykonujemy gigantyczną pracę na rzecz gmin, a gmina pokryje koszty leczenia/kastracji albo i nie (część). W odróżnieniu od urzędników gmin zatrudnionych na etacie. Ci ostatni przeważnie też zajmują się, oprócz bezdomnych zwierząt, gospodarką odpadami. To symbolicznie pokazuje miejsce zwierząt w myśleniu włodarzy gmin.”

„Dodatkowo potrzebna jest weryfikacja czy gmina faktycznie wypełnia rzetelnie program opieki nad zwierzętami. Wiele gmin utrudnia organizacjom i opiekunom społecznym opiekę nad bezdomnymi zwierzętami.”

II.15.5.4. Dodatkowe uwagi schronisk dla zwierząt

W dodatkowych uwagach schronisk dla zwierząt pojawiły się następujące kwestie:

- znaczne różnice pomiędzy schroniskami miejskimi i wiejskimi w kwestii np. ich finansowania czy sto-

sunku ludzi, które należy brać pod uwagę projektując przepisy dotyczące schronisk, np. „wprowadzone ostatnio zmiany dotyczące schronisk preferują duże schroniska i uniemożliwiają powstawanie małych schronisk gminnych”, „Pytania bardzo trafne ale należy rozróżniać w schroniskach (bo często są porównywane) schroniska gminne i miejskie. Nie można tego robić jeśli chodzi o finansowanie i stosunek ludzi w mieście a w małych miejscowościach. Są to dwa światy.”

- potrzeba stworzenia nowych przepisów dotyczących schronisk dla zwierząt:
„Prawo funkcjonowania schronisk jest cały czas pudrowane - musi być zmienione od podstaw wraz ze wskazaniem zasad liczenia finansowania. Bez tego ostatniego nie ma szans na jakąkolwiek poprawę”
- problem właściwej realizacji uchwalanych przez gminy programów: „programy są głównie na papierze”,
- potrzebę dofinansowywania kastracji dla właścicieli zwierząt: „potrzebne byłyby programy UMiG oferujące pomoc zwierzętom właścicielskim przynajmniej w sterylizacji, bo zubożenie społeczeństwa bardzo często jest przyczyną zaniedbań”.

II.15.5.5. Dodatkowe uwagi zakładów weterynaryjnych

Zakłady weterynaryjne nie wskazały żadnych dodatkowych uwag związanych z ankietą i tematyką, którą obejmuje.

II.15.6. Podsumowanie odpowiedzi – punktów widzenia gmin oraz pozostałych realizatorów programów na problematykę bezdomności zwierząt

Odpowiedzi na pytania otwarte, prezentujące punkt widzenia wszystkich podmiotów uczestniczących w procesie opieki nad zwierzętami w kwestii problematyki ich bezdomności, można łącznie podsumować w następujący sposób:

W odpowiedziach na pytanie 1., dotyczące oczekiwanych zmian w programach, lub ogółem w przepisach prawa, najczęściej wskazywano na następujące obszary:

- **konieczność wprowadzenia elektronicznego znakowania psów i kotów** – zdecydowanie najczęściej występująca odpowiedź u ww. podmiotów (64,3% odpowiadających gmin, 26,8% społecznych opiekunów, 39,3% organizacji społecznych, 27,3% schronisk, 81,8% zakładów weterynaryjnych); zaznaczano również konieczność stworzenia jednej bazy danych,
- **konieczność wprowadzenia regulacji mających na celu zmniejszenie populacji psów i kotów** (15,7% odpowiadających gmin, 23,5% społecznych opiekunów, 53,6% organizacji społecznych, 36,4% schronisk, 45,5% zakładów weterynaryjnych) – głównie poprzez obowiązkową kastrację zwierząt niehodowlanych lub kastrację darmową/dotowaną, nadzór nad hodowlami i ograniczenie rozmnażania zwierząt w hodowlach (liczba miotów), zakaz rozmnażania zwierząt poza zarejestrowanymi w oficjalnym rejestrze hodowlami, plan kastracji obowiązkowy (nie jak dotąd fakultatywny) dla gmin z określeniem minimalnego poziomu jego finansowania, itp.
- **konieczność doprecyzowania niejednoznacznych lub zbyt ogólnikowych przepisów ustawy** (18,1% odpowiadających gmin, 38,9% społecznych opiekunów, 21,4% organizacji społecznych, 31,8% schronisk), **zwłaszcza w kwestii kotów i opieki nad nimi** (brak definicji wolno żyjących kotów lub sztuczne ich wyodrębnianie – trudności w rozróżnianiu, odpowiedzialność za udzielanie pomocy; sprecyzowanie zakresu opieki, jaki powinna realizować gmina i jej poszerzenie – karma, kastracje, leczenie, schronienie i zapewnienie miejsca opieki dla kotów – obowiązkowe przez cały rok), **ale również wyraźnego podziału kompetencji pomiędzy poszczególnymi organami** (np. odnośnie zwierząt dzikich, kontroli, nadzoru nad gminami, odpowiedzialności właścicieli zwierząt, uprawnień organizacji, utylizacji zwłok padłych zwierząt, tzw. bezdomności czasowej, itd.),
- **zwiększenie poziomu finansowania programów, w tym udział środków z budżetu państwa** (15,8% odpowiadających gmin, 24,2% społecznych opiekunów, 21,4% organizacji społecznych, niektóre

schroniska i zakłady weterynaryjne) – gminy postulują przede wszystkim pomoc państwa – finansowanie zadań w całości lub częściowo, poprzez programy/subwencje/dotacje celowe na realizację poszczególnych zadań, np. kastrację i znakowanie, budowę schronisk, a także zwrot kosztów przez właścicieli; wszystkie pozostałe podmioty domagają się zwiększenia nakładów gmin, przede wszystkim w obszarze rażąco niedofinansowanej opieki nad kotami, oraz realnego zapobiegania bezdomności (obowiązkowa kastracja kotów, kastracja i znakowanie zwierząt właścicielskich) oraz dotacji dla schronisk,

- **kwestia schronisk i innych miejsc opieki, zwłaszcza dla kotów** (5,6% gmin, 11,4% społecznych opiekunów, 7,1%/21,4% organizacji społecznych¹⁴¹, część schronisk) – dostępność schronisk i możliwość umieszczania zwierząt w innych miejscach niż schroniska (gminne przytuliska, punkty czasowego przetrzymywania, kociarnie, azyle, domy tymczasowe, adopcje bezpośrednio z gmin – regulacje i nadzór nad tymi miejscami), schroniska mniejsze, kameralne, w każdym powiecie lub nawet gminie, międzygminne, spełniające odpowiednie standardy, schroniska i miejsca opieki dla kotów, wysokie koszty dla gmin (np. za gotowość),
- **wprowadzenie wyższych kar oraz ich nieuchronność, zwiększenie kontroli organów, zwiększenie odpowiedzialności właścicieli zwierząt, kontrola i nadzór nad gminami, kontrole hodowli** (16,0% odpowiadających gmin, 12,8%/6,7%/4,7% społecznych opiekunów¹⁴², 10,7% organizacji społecznych, niektóre schroniska i zakłady weterynaryjne) – gminy postulują większe zaangażowanie organów IW, Policji lub powołanie odrębnego organu albo z drugiej strony – szersze uprawnienia kontrolne gmin (np. mandaty), większą odpowiedzialność właścicieli zwierząt (np. zwrot kosztów, niedopilnowanie, porzucenia, kary za brak elektrycznego oznakowania), podatek od posiadania psa lub kota; wszystkie podmioty wskazują na konieczność zaostrzenia kar za znęcanie się nad zwierzętami, porzucenia, a przede wszystkim ich nieuchronność, większe zaangażowanie organów (ww., ale również gmin oraz straży miejskich/gminnych), a ponadto: kontrole hodowli (gminy, schroniska, opiekunowie, organizacje), urzędowe kontrole warunków utrzymywania zwierząt przez właścicieli, szczepień (opiekunowie, organizacje, zakłady wet.), kontrole i coroczne sprawozdania z realizacji zadań przez gminy lub powołanie odrębnego organu (opiekunowie, organizacje), kary za przemoc wobec wolno żyjących kotów i niszczenie budek (społeczni opiekunowie), itp.,
- **zapewnienie dostępności opieki weterynaryjnej** (1,0% gmin, 3,4% społecznych opiekunów, pojedyncze organizacje i schroniska) – problem z zapewnieniem całodobowej opieki weterynaryjnej, wyznaczanie przez PLW dyżurów lecznic weterynaryjnych na terenie powiatu lub całodobowa działalność powiatowej jednostki weterynaryjnej, dostępność w gminach dobrych, wyposażonych lecznic i gabinetów, sprawujących opiekę nad kotami, zwierzętami powypadkowymi i należącymi do różnych gatunków (dzikimi, egzotycznymi), pogotowie dla zwierząt, itp.
- **obowiązkowe działania edukacyjne** (1,1% gmin, 13,4% społecznych opiekunów) – obowiązkowa edukacja w szkołach z zakresu właściwych postaw wobec zwierząt i zapobiegania ich bezdomności, poprawa świadomości społecznej w ww. materii, szersze działania i kampanie informacyjne, promocja adopcji,
- **określenie roli organizacji społecznych** – niejasne uprawnienia, brak bazy organizacji (wg nielicznych gmin), potrzeba wsparcia organizacji (3,4% społecznych opiekunów), zwiększenie roli lub powierzenie organizacjom zadań objętych programami (wg pojedynczych organizacji),
- **zmiana przepisów dotyczących utrzymywania zwierząt domowych w kierunku poprawy warunków** (część gmin, pojedynczy społeczni opiekunowie, 21,4% organizacji społecznych) – zakaz utrzymywania psów na łańcuchach, określenie wielkości kojców.

Inne zagadnienia pojawiały się mniej licznie lub pojedynczo.

Za skuteczne i potrzebne działania w aspekcie zapobiegania bezdomności zwierząt (pytanie 2.) realizatorzy programów uznają:

¹⁴¹ 7,1% dotyczy budowy nowych, niewielkich schronisk, zaś 21,4% - zapewnienia miejsca kotom w kociarni/schronisku

¹⁴² 12,8% dotyczy kar za niszczenie budek, przeganianie kotów oraz znęcanie się nad zwierzętami, 6,7% - większego zaangażowania gmin, Policji, organów IW, straży miejskich/gminnych w kontrolę warunków życia zwierząt, zaś 4,7% - nadzoru nad gminami

- **kastrację/sterylizację** (zdecydowana większość gmin, 89,3% społecznych opiekunów, większość organizacji, 72,7% schronisk, 72,7% zakładów weterynaryjnych) – znaczna część odpowiedzi wskazywała na obowiązkową dla zwierząt niehodowlanych, masową kastrację kotów, rzadziej inne regulacje dot. kontroli rozmnażania, np. podatek od zwierząt niewykastrowanych, zakaz rozmnażania, itp.
- **wprowadzenie obowiązku elektronicznego znakowania wszystkich psów i kotów** (zdecydowana większość gmin, 32,2% opiekunów, większość organizacji, 77,3% schronisk, 81,8% zakładów weterynaryjnych),
- **edukację i wzmacnianie świadomości społecznej**, kampanie społeczne, informacyjne (znaczna część odpowiadających gmin, 16,8% społecznych opiekunów, istotna część organizacji społecznych, 31,8% schronisk), szkolenia dla straży miejskich/gminnych, Policji, urzędników,
- **regulacje dotyczące hodowli** – kontrola i nadzór nad hodowlami, delegalizacja stowarzyszeń dających prawo do handlu zwierzętami, opodatkowanie, ograniczenia w rozmnażaniu zwierząt, itp. (odpowiedzi gmin, opiekunów, organizacji),
- **zaostrzenie kar za znęcanie się, porzucenia, brak oznakowania** (8,7% opiekunów społecznych, pojedyncze organizacje i schroniska),
- **promocję i zwiększenie poziomu adopcji**, zapewnienie leczenia i adopcji kotów, usypianie ślepych miotów, kontrola szczepień,
- **tworzenie schronisk oraz miejsc opieki dla kotów** (14,8% opiekunów społecznych), zwłaszcza chorych i potrzebujących, pozostałe podmioty: poprawa warunków w schroniskach, centralna baza zwierząt przekazywanych do schronisk, regulacje dotyczące przytulisk,
- **dofinansowanie** ze środków zewnętrznych zadań gmin związanych z zapobieganiem bezdomności, jak kastracja i czipowanie oraz dofinansowanie schronisk dla zwierząt, wsparcie najuboższych w kastracji i znakowaniu, zwiększenie poziomu finansowania gminnych programów,
- **zakaz utrzymywania psów na łańcuchach** i wypuszczania samopas,
- **doprecyzowanie przepisów, kontrole, kompetencje organów** – kontrole warunków utrzymywania zwierząt przez ich właścicieli, doprecyzowanie obowiązków gmin (np. wobec kotów) i nadzór nad ich realizacją, współpraca gmin z organizacjami, domami tymczasowymi, opiekunami zwierząt lub ogółem – uszczegółowienie przepisów.

W aspekcie prawidłowej opieki nad zwierzętami bezdomnymi (pytanie 3.), wykonawcy programów za najważniejsze działania uznają:

- **kastrację** (wskazywaną przez wszystkie podmioty),
- **elektroniczne znakowanie** (wskazywane przez wszystkie podmioty),
- **dofinansowanie zadań**, zwłaszcza kastracji, czipowania, opieki nad kotami, schronisk (zwłaszcza miejsc dla kotów) lub ogółem – budżetu przeznaczanego na programy,
- **regulacje dotyczące schronisk dla zwierząt** – budowa nowoczesnych placówek, dostępność miejsc, zwłaszcza dla kotów, poprawa warunków bytowych, żywienia, poziomu opieki weterynaryjnej, organizacja wolontariatu, spacerów, socjalizacji, uwzględniania potrzeb gatunkowych, itp.; schroniska/miejsca opieki dla kotów, schroniska małe, lokalne, wsparcie finansowe i pomoc gmin, możliwość umieszczania zwierząt w miejscach innych niż schroniska, ale nadzorowanych, częstsze kontrole schronisk, zwłaszcza prowadzonych przez osoby fizyczne/przedsiębiorców, schroniska tylko państwowe/gminne, baza zwierząt umieszczanych w schroniskach,
- **edukację, zwiększanie świadomości społecznej, kampanie informacyjne, szkolenia,**
- **właściwą opiekę weterynaryjną i profilaktykę zdrowotną**, zwłaszcza jej wzmocnienie wobec kotów, całodobową dostępność,
- **wolontariat, współpracę poszczególnych podmiotów, adopcję, domy tymczasowe, wsparcie organizacji prowadzących kociarnie** – w celu zapewnienia lepszych warunków,
- **kontrolę gmin**, zwłaszcza realizację zadań realnie zapobiegających bezdomności zwierząt, odrębny organ, diagnoza rzeczywistych potrzeb, zwiększenie zaangażowania gmin i ich zasobów kadrowych,

- **doprecyzowanie przepisów i obowiązków gmin, lepsza i całoroczna opieka nad kotami,**
- **zwiększenie odpowiedzialności właścicieli** – skuteczne egzekwowanie ich obowiązków, wysokie kary, szybkie wyroki, kontrola warunków, zakaz stosowania łańcuchów, kojce o określonych wymiarach, skuteczny odbiór.

Pozostałe odpowiedzi występowały pojedynczo.

Jako skuteczne i potrzebne działania w aspekcie egzekwowania od właścicieli prawidłowej opieki nad zwierzętami stanowiącymi ich własność (pytanie 4.) wykonawcy programów uważają:

- **wysokie kary za znęcanie się nad zwierzętami, w tym ich porzucanie, oraz ich nieuchronność** – w tym wymieniano np. prace społeczne, zakaz posiadania zwierząt, mandaty (za wałęsanie się, brak oznakowania, nieprawidłowe warunki, itp.), decyzje administracyjne (odbiór zwierząt, czasowy odbiór, możliwość wymierzania kar przez gminę, pouczenia), częstsze orzekanie bezwzględnego więzienia, grzywny – była to najczęściej pojawiająca się propozycja, którą wskazywały wszystkie ankietowane podmioty,
- **skuteczniejsze działania służb i organów** (PLW, gmin – zwiększenie uprawnień, straży miejskich/gminnych, Policji) – ich większe zaangażowanie/wiedza/świadomość/wrażliwość, częstsze kontrole warunków bytowania i dobrostanu zwierząt, w tym hodowli – również wymieniane przez wszystkie podmioty,
- **wprowadzenie obowiązku elektronicznego znakowania zwierząt** – zdaniem wszystkich podmiotów,
- **edukacja, kampanie informacyjne w mediach** – j.w.,
- **kastracja** – j.w., obowiązkowa lub wysokie opłaty za posiadanie zwierząt niewykastrowanych,
- **bardziej szczegółowe regulacje dotyczące minimalnych warunków utrzymywania zwierząt** – zdaniem gmin i schronisk,
- **obciążanie właścicieli kosztami** – odłowu, umieszczenia w schronisku, opieki i leczenia – według gmin, organizacji społecznych oraz zakładów weterynaryjnych,
- **podatek od posiadania psa lub kota** – z ewentualnym zwolnieniem dla zwierząt adoptowanych ze schroniska i wykastrowanych – wskazywany przez gminy, organizacje społeczne, schroniska,
- **obowiązkowa profilaktyka i kontrola szczepień** – zdaniem gmin, społecznych opiekunów, zakładów weterynaryjnych,
- **wsparcie poadopcyjne** oraz finansowe/rzeczowe/weterynaryjne dla najuboższych, starszych opiekunów zwierząt, wizyty przed- i poadopcyjne – w odpowiedziach gmin i społecznych opiekunów.

Pozostałe odpowiedzi pojawiły się pojedynczo.

Jak widać po analizie powyższych propozycji działań i rozwiązań, wszystkie ankietowane podmioty – gminy, schroniska dla zwierząt, organizacje społeczne, społeczni opiekunowie zwierząt oraz zakłady weterynaryjne współpracujące z gminami – generalnie są ze sobą zgodne w większości kwestii i udzielają podobnych odpowiedzi na wskazane pytania otwarte, prezentujące ich punkt widzenia na problematykę bezdomności zwierząt, które to odpowiedzi ograniczają się do kilkunastu kwestii. Wyjątkiem jest jedynie wskazywanie organów odpowiedzialnych za egzekwowanie prawa – gminy najczęściej wskazują inne organy/służby, jak PLW, Policja, straż miejska/gminna, organizacje, rzadziej postulują zwiększenie własnych uprawnień, zaś pozostałe ankietowane podmioty oczekują większego zaangażowania gmin. Świadczy to o konieczności podziału i precyzyjnego wskazania w przepisach prawa kompetencji poszczególnych organów/służb w celu unikania dalszego rozmywania się odpowiedzialności za realizację poszczególnych zadań. Poza tym nie ma istotnych różnic w udzielanych odpowiedziach, co jest informacją pozytywną, świadczącą o braku potencjalnego sporu czy konfliktu interesów pomiędzy poszczególnymi grupami.

Oprócz tego, wszystkie podmioty mogły w dodatkowej odpowiedzi wskazać uwagi związane z wnioskiem/ankietą i tematyką, którą obejmowała. Pojawiły się różnorodne odpowiedzi, z reguły prezentujące indywidualne doświadczenia i problemy, choć generalnie ich zakres istotnie nie wykraczał poza podnoszone wcześniej kwestie.

III. Synteza wyników i zidentyfikowanych problemów w obszarze opieki nad zwierzętami i zapobiegania ich bezdomności. Kierunki i propozycje zmian

III.1. Uchwalanie programów i nadzór nad ich realizacją

III.1.1. Zwiększenie nadzoru nad faktyczną realizacją programów

Z danych przedstawionych w niniejszym raporcie wynika, że nadal w Polsce istnieją gminy, które, pomimo obowiązku istniejącego od 2012 roku, **nie uchwalają programów** wcale lub nie zawierają w nich podstawowych elementów, jak finansowanie. Programy często uchwalane są po terminie, zaś po ewentualnym wyeliminowaniu z obrotu prawnego, część gmin nie podejmuje ponownie uchwał, co wywiera negatywny wpływ na wykonywanie zadań. Mechanizmy nadzorcze pozostają w tym przypadku nieskuteczne, a gminy nie ponoszą za to żadnej odpowiedzialności.

Nie ma również w polskim porządku prawnym organu, który sprawowałby nadzór i kontrolę nad **faktyczną realizacją** programów przez gminy i wydatkowaniem środków na poszczególne zadania. Wojewodowie, regionalne izby obrachunkowe, prokuratorzy oraz sądy administracyjne kontrolują jedynie formalne zapisy programów pod względem ich legalności, zaś Inspekcja Weterynaryjna, wbrew treści art. 34a u.o.z., nie uznaje się za właściwą i kompetentną do sprawowania nadzoru nad gminami, które realizują opiekę nad zwierzętami bezdomnymi, dzikimi oraz kotami wolno żyjącymi. Zapisy programów często pozostają więc fikcyjne, a zadania nie są przez część gmin realizowane.

Brakuje skutecznych narzędzi prawnych, które byłyby w stanie realnie przymusić gminy do faktycznego wykonywania swoich ustawowych obowiązków w zakresie prawidłowej opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, a stosowanie istniejących teoretycznie mechanizmów formalnych i prawnych nie przynosi oczekiwanych rezultatów, a co za tym idzie - stają się one bezużyteczne. W praktyce oznacza to, że postępowanie ze zwierzętami przez gminy jest pozbawione jakiegokolwiek nadzoru i kontroli. Z tym problemem borykają się na co dzień zarówno organizacje społeczne, opiekunowie społeczni zwierząt, schroniska, lekarze weterynarii, jak również mieszkańcy i obywatele na terenie całego kraju, którzy często nie mogą doprosić się właściwej pomocy ze strony organów odpowiedzialnych za sprawy dotyczące zwierząt, zarówno domowych, jak i dzikich, rzadziej gospodarskich. Osoby prywatne nie mają również w tym zakresie praktycznych możliwości odwoławczych, ponieważ wszelkie rozstrzygnięcia organu stanowiącego gminy w kwestiach zgłoszeń dotyczących zwierząt nie zapadają w formie indywidualnych decyzji administracyjnych, a obywatel nie jest w tym przypadku stroną postępowania. Skargi do rad gmin na bezczynność wójtów/burmistrzów/prezydentów miast zostają zazwyczaj uznawane za niezaskługujące na uwzględnienie z uwagi na to, że w gminach często większość władzy stanowiącej oraz władza wykonawcza reprezentują jedną grupę interesu (np. jeden komitet, opcję polityczną, prywatnych znajomych, itd.). Skargi na uchwały podejmowane przez rady gmin w postępowaniu skargowo-wnioskowym nie są zaś rozpatrywane przez sądy.

Biorąc pod uwagę powyższe, w celu prawidłowej realizacji programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, a przede wszystkim w celu realnego uporania się ze zjawiskiem bezdomności zwierząt oraz zmniejszeniem ogromu ich cierpienia, niezbędne jest **zwiększenie nadzoru i kontroli** nad faktycznym wykonywaniem zadań dotyczących zwierząt przez gminy.

Docelowo potrzebne byłoby powołanie **odrębnego organu**, w którego kompetencjach znajdowałyby się sprawy dotyczące zwierząt, przede wszystkim domowych – w randze inspekcji bądź rzecznika, co jest postulowane również przez specjalistów prawa zajmujących się problematyką zwierząt, np. „Obecnie w mojej ocenie brakuje w Polsce instytucjonalnej reprezentacji zwierząt. Co prawda zgodnie z art. 34a ust. 1 u.o.z. Inspekcja Weterynaryjna sprawuje nadzór nad przestrzeganiem ustawy o ochronie zwierząt. Jednocześnie na mocy art. 6 ust. 2 u.i.w. Główny Lekarz Weterynarii, a zatem i Inspekcja, podlega ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa. Oczywiście jest, że na tym tle dochodzić może do swoistego konfliktu interesów pomiędzy wartością, jaką jest produkcja rolna, a ochroną zwierząt w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.o.z. Dlatego stoję na stanowisku, że dla podniesienia skuteczności ochrony zwierząt

przed niehumanitarnym traktowaniem zasadne jest utworzenie odrębnej służby państwowej¹⁴³, powołanej do nadzoru nad przestrzeganiem ustawy o ochronie zwierząt, która posiadałaby kompetencje do przeprowadzania kontroli w zakresie warunków utrzymywania wszystkich grup zwierząt objętych regulacją ustawy o ochronie zwierząt. (...) Należy zakładać, że spowodowałoby to usprawnienie działań w zakresie interwencji dotyczących niehumanitarnego traktowania wszystkich zwierząt objętych regulacjami ustawy. Drugim postulatem o charakterze de lege ferenda, który może być traktowany jako równoległy do powyższego albo jako alternatywa do niego, jest powołanie organu państwowego w postaci Rzecznika ds. ochrony zwierząt.”¹⁴⁴

Mając jednak świadomość, że powstanie nowego urzędu jest kwestią niełatwą i z wielu względów niemożliwą do zrealizowania w czasie tak krótkim, jak wymaga tego sytuacja, na dzień dzisiejszy niezbędne jest przynajmniej, na przykład w ramach rozszerzenia art. 34a u.o.z., **zwiększenie kompetencji organów Inspekcji Weterynaryjnej**, wzmocnienie ich zasobów finansowych i kadrowych oraz zobligowanie do sprawowania faktycznego nadzoru i kontroli nad realizacją zadań przez samorządy (na tyle, na ile pozwala na to Konstytucja RP i przepisy odrębne), z położeniem większego nacisku na zadania, których celem jest realne zapobieganie bezdomności zwierząt oraz zadania dotyczące kotów wolno żyjących (w obecnym brzmieniu u.o.z.), jako obszaru – jak potwierdza niniejszy raport – zdecydowanie najbardziej zaniedbanego spośród zadań realizowanych samodzielnie przez gminy. Za najpilniejsze potrzeby w tej kwestii uznać należy:

1. **Nadzór nad uchwalaniem programów** – weryfikowanie czy wszystkie gminy przystępują do ich przyjmowania (również po ewentualnym unieważnieniu) i wskazują wysokość środków finansowych umożliwiających realne wykonywanie zadań. Po przekazaniu projektu programu składane przez Inspekcję Weterynaryjną uwagi powinny mieć charakter uzgodnienia, nie opinii.
2. Gminy powinny co roku **sprawozdawać organowi kontrolnemu**, na bazie jednolitego wzoru szczegółowego sprawozdania, wykonanie programu wraz ze wskazaniem powodów, dla których nie realizowały konkretnych zadań oraz wysokości środków finansowych faktycznie wydanych na wykonanie poszczególnych obowiązków w danym roku. Sprawozdania te powinny również podlegać publikacji w BIP jako informacja publiczna. Organ kontrolny może wnosić do nich uwagi, wydawać wytyczne i zalecenia pokontrolne.
3. Organ nadzoru powinien mieć możliwość **przeprowadzenia kontroli w gminie** w celu zweryfikowania prawdziwości składanych sprawozdań oraz rzetelności wykonywania zadań, przede wszystkim, czy nie-realizowanie któregoś z nich miało potwierdzenie w faktycznym braku zgłoszeń czy braku przypadków. Ważne jest również sprawdzenie, czy poziom finansowania był ustalony stosownie do potrzeb. Ma to na celu uniknięcie niejednokrotnie występujących sytuacji, w których szereg gmin finansuje np. dokarmianie kotów wolno żyjących za kilkadziesiąt złotych lub ich kastrację za kilkaset złotych na cały rok. Aktualnie bowiem nie ma narzędzi do wyeliminowania problemu polegającego na fikcyjnym lub rażąco niewystarczającym finansowaniu zadań, a przeznaczone środki np. na zakup karmy czy kastrację kotów wolno żyjących kończą się czasem nawet po upływie miesiąca czy dwóch od uchwalenia programu.
4. Za najistotniejszy uważa się **nadzór nad zadaniami realizowanymi samodzielnie przez gminy**, tj. przede wszystkim opieką nad kotami wolno żyjącymi, całodobową opieką weterynaryjną nad zwierzętami poszkodowanymi w wypadkach (obsługa zgłoszeń) oraz samodzielnym odławianiem i przetrzymywaniem zwierząt w punktach czasowego przetrzymywania przed ich przewiezieniem do schroniska, organizowanych na terenie wielu gmin.

III.1.2. Termin uchwalania i okres obowiązywania programów

Z racji terminu uchwalania programów aktualnie określonego przez ustawodawcę na 31 marca, a także częstego przyjmowania programów przez gminy po tym terminie, a co za tym idzie – opóźnień w uruchamianiu środków przeznaczonych w danym roku na realizację zadań (np. rozpoczęcie kastracji czy wydawania karmy dla kotów

¹⁴³ W komentarzu do art. 34a nw. publikacji autorka dodaje, że chodzi o „utworzenie odrębnej służby, łączącej kompetencje z zakresu dobrostanu zwierząt z kompetencjami o charakterze policyjnym, podlegającej ministrowi właściwemu ds. wewnętrznych i administracji (podobnie jak ma to miejsce w przypadku policji)”

¹⁴⁴ Kuszlewicz K.: *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz, op. cit.*, Wprowadzenie – Instytucjonalna Ochrona Zwierząt, dostęp LEX

od kwietnia, maja), należałoby zapewnić realizację przez gminy zadań w trybie ciągłym, całorocznym – jeśli nie poprzez zmianę terminu uchwalania programów do końca roku kalendarzowego na następny rok (art. 11a ust. 1 u.o.z.), to poprzez zapis, że do czasu uchwalenia nowego programu obowiązuje program uchwalony w roku poprzednim.

Część gmin postuluje również wydłużenie okresu obowiązywania programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Roczny utrudnia im długoterminowe planowanie zadań i dokładna obowiązków. Istotne byłoby jednak w tym przypadku jednoczesne zachowanie możliwości kontroli, zaskarżenia i zmiany programu w całym okresie jego trwania, jeśli nie spełnia swych ról lub jest niewłaściwie wykonywany. Stanowi to również jeden z wniosków pokontrolnych i postulatów NIK (wniosek nr 2 w brzmieniu: „*wydłużenia okresu obowiązywania programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt, wraz z obowiązkiem ich aktualizacji w zakresie finansowania w związku z rocznym planowaniem i wykonaniem budżetu jst, co umożliwiłoby planowanie i monitorowanie realizacji zadań z zakresu zapobiegania bezdomności zwierząt w długim okresie*”).¹⁴⁵

Przy okazji warto rozstrzygnąć budzące wątpliwości kwestie, czy projekt uchwały zmieniającej program (np. w zakresie przesunięcia środków na poszczególne zadania, zmiany wykonawcy czy choćby drobnych zmian merytorycznych) wymaga ponownej, długotrwałej procedury opiniowania.

III.2. Schroniska dla zwierząt

III.2.1. Dostępność schronisk dla zwierząt

Aktualnie w Polsce, zwłaszcza w niektórych rejonach (województwa: mazowieckie, podlaskie, lubelskie, ale i inne), istnieją **kłopoty z dostępnością schronisk** (zwłaszcza wpisanych do rejestrów podmiotów wykonujących działalność nadzorowaną przez organy IW) lub miejsc dla zwierząt w schroniskach, co rodzi dla gmin problemy ze znalezieniem wykonawcy programu, konieczność wywożenia zwierząt na **znaczne odległości** (35,7% gmin przekazuje zwierzęta do schronisk zlokalizowanych dalej niż 50 km), brak konkurencyjności mogący powodować wzrost kosztów dla gmin lub pogorszenie warunków dla zwierząt wiążące się z ich cierpieniem, a czasami także konieczność przetrzymywania zwierząt w miejscach innych niż schroniska, pozostających poza nadzorem IW. Istnieją schroniska przyjmujące zwierzęta nawet od kilkunastu gmin (najwięcej: 75, 67, 64, 60 i 57 – według wskazań samych gmin). Średnio w jednym polskim schronisku umieszczane są zwierzęta bezdomne z 11 gmin, zaś na jeden powiat przypada zaledwie 0,6 schroniska.

Występują także, choć nie wiadomo jak licznie, przypadki programów gminnych ze schroniskiem tylko „na papierze”, z uwagi na brak legalności rozwiązania polegającego na przetrzymywaniu zwierząt w innych miejscach.

Problem ten wynika oczywiście z nadmiaru zwierząt stających się bezdomnymi. Dopóki jednak jako kraj borykamy się z tak ogromną skalą bezdomności zwierząt, którą szacuje się na około 1 mln osobników¹⁴⁶, wzmacnianą dodatkowo przez rynkową nadpodaż zwierząt z pseudohodowli, musimy zapewniać tym zwierzętom miejsce i opiekę. Schroniska dla zwierząt z założenia mają być najlepszym takim miejscem, jednak w praktyce, z powodu przepełnienia lub nieodpowiednich warunków, bywa z tym niestety różnie. Czasami gminny punkt przetrzymań dla pojedynczych psów czy kociarnia prowadzona przez lokalną organizację społeczną, współpracującą z lekarzem weterynarii, okazują się być lepszymi rozwiązaniami dla zwierząt niż schronisko-moloch, oddalone o kilkadziesiąt czy nawet kilkaset kilometrów od gminy, przetrzymujące, często latami i dożywotnio, kilkaset zwierząt. Rozwiązania lokalne ułatwiają również powrót zwierząt do właścicieli, ich adopcję, promocję wśród lokalnej społeczności, a także odławianie i transport, które często są realizowane przez podmiot prowadzący schronisko. Za przykład niech posłuży odpowiedź jednej z gmin: „*Oddawanie psów do schroniska niejednokrotnie skutkuje tym, że pies trafia w duże skupisko innych psów. To zmniejsza jego szanse na znalezienie domu i na zapewnienie mu godziwej opieki. W miejscu gdzie jest przetrzymywany po odłowieniu tj. w gminnej przechowalni znajduje się maksymalnie*

¹⁴⁵ Raport NIK, op. cit., s. 17

¹⁴⁶ <https://wgospodarce.pl/informacje/141648-milion-bezdomnych-psow-i-kotow-ile-zyje-na-ulicy>

do 9 psów. Wolontariusze są w stanie poświęcić im dużo więcej czasu na spacery i socjalizację niż gdyby znajdowały się w schroniskach. Z dużym powodzeniem i w miarę szybko znajdują nowe domy. Gminie też łatwiej kontrolować te adopcje. Od kilku lat takie rozwiązanie sprawdza się na terenie naszej gminy. Myślę, że warto byłoby się zastanowić nad dopuszczeniem takiego rozwiązania poprzez regulacje prawne.”

Funkcjonujący już od dawna w debacie postulat tworzenia schronisk w każdym powiecie, w obliczu danych przedstawionych w niniejszym raporcie oraz postulatów wszystkich środowisk biorących udział w procesie opieki nad zwierzętami, zdaje się być nadal aktualny. W związku z tym, że nie każde schronisko funkcjonujące w Polsce pozwala na zapewnienie godnych warunków dla zwierząt, realizację ich naturalnych potrzeb psychofizycznych, szanse na szybkie znalezienie domu oraz indywidualne podejście, **system powinien wspierać rozwiązania lokalne**. Oprócz konieczności zabezpieczenia i dostępności schronisk na terenach, gdzie mamy do czynienia z ich brakiem, warto zastanowić się nad możliwością dopuszczenia zapewniania przez gminy miejsca dla zwierząt w obiektach innych niż schroniska dla zwierząt, spełniających możliwie uproszczone, lecz niezbędne warunki (np. powierzchniowe, lokalowe, umowę z lekarzem weterynarii, itp.) oraz, co ważne, również objętych nadzorem organów Inspekcji Weterynaryjnej. Powszechnie bowiem wiadomo, że i tak ogromna część zwierząt bezdomnych jest utrzymywana zarówno przez same gminy (posiadanie miejsca tymczasowego przetrzymywania zwierząt przed ich przewiezieniem do schroniska zadeklarowało 35,4% polskich gmin, spośród których wiele przetrzymuje tam zwierzęta długoterminowo), organizacje społeczne, jak i osoby prywatne w miejscach innych niż schroniska dla zwierząt, czyli **poza oficjalnie obowiązującym systemem**. Dlatego należałoby się zastanowić nad zalegalizowaniem tych rozwiązań – by była pewność, że znajdują się pod nadzorem gwarantującym właściwe warunki, a jednocześnie by odciążać duże, przepełnione schroniska dla zwierząt. Z takich postulatów wychodzą również same gminy.

Samorządy rzadko decydują się na otwieranie własnych schronisk dla zwierząt, spełniających warunki określone w przepisach, wskazując jako hamulec wysokie koszty takiego przedsięwzięcia. Narzekają na **brak możliwości pozyskania finansowania zewnętrznego** – z budżetu państwa czy Unii Europejskiej. Wartym rozważenia jest wprowadzenie możliwości uzyskania dotacji celowych na tworzenie niewielkich, gminnych lub powiatowych schronisk, spełniających podstawowe warunki, dostępnych lokalnie, gdzie możliwe jest zapewnienie bardziej indywidualnych warunków dla przebywających w nich zwierząt, zwłaszcza na obszarach kraju, gdzie mamy do czynienia z niedoborem takich placówek. Z całą pewnością gminy czy organizacje społeczne chętnie korzystałyby z takich dofinansowań, co pozwoliłoby na rozładowanie problemu przepełnionych i niedostępnych dla gmin schronisk.

Choć nie ma reguły w tej kwestii, preferowane winno być prowadzenie schronisk przez samorządy lub sprawdzone organizacje społeczne. Prowadzenie schronisk w formie działalności gospodarczej, z założenia nastawionej na maksymalizację zysku, zwykle rodzi obawy prób minimalizacji kosztów, co w praktyce może wiązać się z przyjmowaniem dużej liczby zwierząt i oszczędnościami na opiece nad nimi.

Odrębną, wartą rozważenia propozycją, która pojawiała się w odpowiedziach, jest utworzenie krajowej, upublicznionej bazy zwierząt przyjmowanych i utrzymywanych w schroniskach dla zwierząt (np. jako moduł centralnej bazy zwierząt oznakowanych) – w celu łatwiejszego odnajdowania właścicieli i ułatwienia adopcji po opublikowaniu podstawowych informacji i fotografii zwierząt.

III.2.2. Miejsce dla kotów i innych gatunków zwierząt domowych

Kolejnym, ogromnym problemem są bezdomne koty. Jak wynika z danych przedstawionych w niniejszym raporcie, **prawie połowa (44,6%) polskich gmin nie zapewnia bezdomnym kotom miejsc w schroniskach**, pomimo obowiązku wynikającego z art. 11a ust. 2 pkt 1 u.o.z. Wiele polskich schronisk nie przyjmuje kotów, nie jest przystosowanych do ich przetrzymywania i nie zapewnia im odpowiednich dla tego gatunku warunków. Ustawa, w art. 11 ust. 3, zabrania odławiania bezdomnych zwierząt bez zapewnienia im miejsca w schronisku dla zwierząt, który to przepis stanowi hamulec w podpisywaniu przez gminy umów z innymi miejscami opieki dla kotów, np. organizacjami czy podmiotami prowadzącymi azyle, kociarnie, osobami fizycznymi będącymi domami tymczasowymi, itd. Znaczna część gmin niesłusznie traktuje koty bezdomne jak zwierzęta wolno żyjące (dzikie) lub nie dostrzega w ogóle problemu ich bezdomności, mylnie postrzegając je jako „stały i naturalny element ekosystemu”. Problem potęguje niejasny status kota w przepisach u.o.z., a przede wszystkim pojawiające się w art. 11a ust. 2 pkt 2 określenie

tw. wolno żyjących kotów, a także trudności w rozróżnianiu w terenie poszczególnych grup kotów. Brak jasnych regulacji i kryteriów powoduje nie tylko rozbieżne interpretacje prawa, ale w praktyce pozbawia znaczną część kotów należnej im ze strony gmin opieki. Jej ciężar przerzucany jest zwykle na organizacje społeczne i osoby prywatne.

Koty są zwierzętami, które zdecydowanie gorzej niż psy znoszą pobyt w typowym schronisku dla zwierząt. W ich przypadku mamy do czynienia z wysoką śmiertelnością w schroniskach, będącą wynikiem m.in. większej wrażliwości na stres, który powoduje obniżenie odporności i zapadalność na choroby, a także innym niż u psów repertuarem zachowań, w tym terytorialnych. Dlatego dla kotów zdecydowanie lepszymi miejscami są obiekty mniejsze, bardziej kameralne, jednogatunkowe lub po prostu warunki domowe. Dla przedstawicieli tego gatunku nie jest pożądane umieszczanie ich w dużych schroniskach i licznych skupiskach czy grupach. I to dla nich przede wszystkim należy tworzyć nowe miejsca opieki oraz dopuścić możliwość podpisywania przez gminy umów i umieszczenia w miejscach innych niż schroniska (kociarnie, domy tymczasowe, itp.) do czasu znalezienia nowego właściciela.

A co najważniejsze – **miejsce opieki dla kotów powinno być zapewniane obowiązkowo przez każdą gminę**, gdyż, jak wskazano wyżej, aktualnie prawie połowa gmin nie realizuje tego obowiązku, który przejmują na siebie i swój koszt organizacje społeczne, społeczni opiekunowie kotów, lekarze weterynarii i zwykli obywatele.

Istnieje również problem z zapewnieniem miejsca dla zwierząt domowych **innych gatunków** niż psy i koty (tylko 12,3% gmin zadeklarowało zapewnianie im miejsca w schronisku), z uwagi przede wszystkim na specyficzne potrzeby gatunkowe różnych zwierząt utrzymywanych przez człowieka jako domowe, towarzyszące. Bywają wśród nich także gatunki obcego pochodzenia, z listy CITES, itd., co powoduje dodatkowe komplikacje w momencie, gdy takie zwierzę staje się bezdomne i znajduje się w środowisku. Na marginesie tylko warto wskazać, że rejestry zwierząt tzw. egzotycznych, prowadzone przez starostów na podstawie przepisów art. 64 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2024 r., poz. 1478 ze zm.) nie spełniają należycie swej funkcji, a gros takich zwierząt faktycznie pozostaje utrzymywanych poza systemem.

Z uwagi na stosunkowo nieliczne przypadki bezdomności zwierząt innych gatunków, wartym rozważenia jest przeniesienie odpowiedzialności za zapewnienie miejsca takim zwierzętom z gminy na odrębny organ, np. rdoś lub inny na szczeblu powiatowym czy wojewódzkim.

III.2.3. Kontrola schronisk dla zwierząt

Część gmin nienależycie sprawuje kontrolę nad dalszym losem zwierząt przekazywanych przez nie do schronisk, bazując wyłącznie na przekazywanej dokumentacji i kontakcie telefonicznym. 30,2% gmin oświadczyło, że w ogóle nie kontroluje schroniska, do którego przekazuje zwierzęta, a 51,6% nie robiło tego ani razu w ostatnich trzech latach. Gminy wskazują powiatowych lekarzy weterynarii jako jedyne organy kompetentne do przeprowadzania kontroli w schronisku dla zwierząt, same nie czując się właściwymi. Czym innym jest jednak kontrola spełniania warunków weterynaryjnych i dobrostanowych, określonych we właściwych przepisach, a czym innym kontrola wykonania zawartej pomiędzy gminą a podmiotem prowadzącym schronisko umowy, nie tylko we wskazanym w art. 11a ust. 2 pkt 1 u.o.z. zakresie zapewniania bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku, ale również w zakresie określonym w art. 11a ust. 4 u.o.z., tj. właściwym wykonywaniu powierzanych schronisku zadań, o których mowa w ust. 2 pkt 3-6 tego przepisu (poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt – adopcje, obligatoryjna sterylizacja/kastracja, usypianie ślepych miotów, odławianie). Zasadnym byłoby zatem takie doprecyzowanie przepisów ustawy, które dokładnie wskaże, jakie **kompetencje w zakresie kontroli** schroniska posiadają organy Inspekcji Weterynaryjnej, a jakie przynależą do gmin.

Warto w tym miejscu dodać, że obligatoryjne kontrole schronisk przez gminy są jednym z wniosków pokontrolnych NIK, a zarazem postulatów *de lege ferenda* (wniosek nr 3 w dokładnym brzmieniu: „*wprowadzenia do ustawy o ochronie zwierząt przepisu zobowiązującego gminy do przeprowadzenia, co najmniej dwa razy w roku, kontroli na miejscu u wykonawców opieki nad zwierzętami, którzy w imieniu i na rzecz gminy wykonują zadanie własne gminy. Kontrola powinna dotyczyć warunków bytowych zwierząt i stopnia realizacji obowiązków przyjętych przez podmiot prowadzący opiekę nad zwierzętami bezdomnymi (znakowania, obligatoryjnej kastracji/sterylizacji,*

opieki weterynaryjnej, adopcji”), sformułowanych w wyniku najnowszej kontroli.¹⁴⁷

Jednocześnie należy wziąć pod uwagę wyżej wskazany fakt, że niektóre schroniska przyjmują zwierzęta nawet od kilkudziesięciu gmin, a kontrole, np. dwukrotne w ciągu roku, jak proponuje NIK, uwzględniając dodatkowo ewentualną kontrolę powiatowego lekarza weterynarii, nie mogą znacząco utrudniać bieżącego funkcjonowania schronisk. Z drugiej strony jednak liczne doniesienia o nieprawidłowościach w szeregu schronisk, zwłaszcza w obszarze adopcji, wolontariatu, ale również dobrostanu zwierząt i zapewniania możliwości realizowania przez nie potrzeb gatunkowych, w tym emocjonalnych, wskazują na wyraźną potrzebę zmiany i zwiększenia nadzoru nad losami poszczególnych zwierząt przekazywanych do schronisk. Stąd potrzeba doprecyzowania przepisów w tym zakresie, wraz ze wskazaniem częściowych kompetencji gmin, wydaje się być zasadna.

III.2.4. Bezdomność czasowa

Nieuregulowana pozostaje kwestia tzw. bezdomności czasowej oraz odpowiedzialności i kosztów sprawowania opieki nad zwierzętami osób, które czasowo zostały pozbawione możliwości sprawowania jej osobiście, np. osadzonych w areszcie czy zakładzie karnym, niespodziewanie i długotrwale hospitalizowanych lub umieszczonych w domu pomocy społecznej czy zakładzie opiekuńczo-leczniczym osób samotnych.

Problem ten pojawia się niejednokrotnie w praktyce. Część gmin nie poczuwa się do odpowiedzialności za te zwierzęta, które – formalnie – nadal posiadają właściciela. W związku z koniecznością udzielenia takim zwierzętom pomocy od razu, **gminy powinny być wskazane jako właściwe** do zapewnienia im opieki do czasu powrotu właściciela lub ustalenia osoby, np. z rodziny, mogącej sprawować opiekę zastępczo. Podobnie jak ma to miejsce w przypadku zwierząt czasowo odebranych właścicielowi na podstawie decyzji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w wyniku interwencji z uwagi na złe traktowanie, zgodnie z art. 7 ust. 1 u.o.z. Można to również zrealizować np. poprzez modyfikację ustawowej definicji zwierząt bezdomnych lub dodanie kolejnego punktu w art. 11a ust. 2 u.o.z.

Istotne jest również uregulowanie kwestii kosztów opieki sprawowanej przez gminy we wskazanych sytuacjach oraz ich ewentualnego zwrotu przez właściciela po jego powrocie, biorąc pod uwagę także możliwość ich umorzenia przez gminę, w ramach pomocy społecznej, w przypadku osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej. Zagadnienia tego typu winny być rozstrzygane z perspektywy dobra zarówno zwierząt, jak i ich opiekunów, a także jako prewencja bezdomności.

III.2.5. Koszty ponoszone przez gminy na zapewnianie zwierzętom miejsc w schroniskach

Z powodu utrzymującej się wysokiej skali bezdomności zwierząt, **na samo zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schroniskach** gminy wydają 74,2% środków przeznaczanych na realizację programów, a wraz z odławianiem, obowiązkową kastracją w schroniskach i poszukiwaniem właścicieli – **niespełna 88,9%** (według danych z gmin w 2022 roku była to kwota prawie 250 mln zł – patrz podrozdział II.2.2.). Dane te stanowią potwierdzenie danych wynikających z kontroli NIK. Nie pozwala to na wykonywanie na odpowiednim poziomie pozostałych zadań objętych programami, a przede wszystkim na realne zapobieganie bezdomności. Gminy zajmują się leczeniem skutków bezdomności, nie zwalczając w wystarczającym stopniu jej przyczyn. Rażące jest również **niedofinansowanie opieki nad kotami**. Z uwagi na tak dużą dysproporcję, tym bardziej istotne jest położenie nacisku na realizację pozostałych obowiązków gmin wobec zwierząt oraz sprecyzowanie ich zakresu.

Istotnym dla osiągnięcia tego celu jest przede wszystkim **zwiększenie odpowiedzialności właścicieli** i tymczasowych opiekunów zwierząt poprzez obowiązek elektronicznego oznakowania wszystkich psów i kotów, co pozwoli gminom na znaczne oszczędności środków wydatkowanych na odławianie i umieszczanie w schroniskach zwierząt, które w rzeczywistości posiadają właściciela. Ponadto, gminy skarżą się na brak pod-

¹⁴⁷ Raport NIK, *op. cit.*, s. 17

staw prawnych do skutecznego egzekwowania od właścicieli kosztów odłowienia i umieszczenia w schronisku ich zwierząt. Oprócz braku powszechnego obowiązku elektronicznego znakowania wszystkich psów i kotów, problemem jest również utrzymująca się duża liczba zwierząt stających się bezdomnymi, głównie wskutek znikomej odpowiedzialności właścicieli i braku kontroli nad rozmnażaniem psów i kotów, co generuje dla gmin ogromne koszty, przy braku zapewnienia jakiegokolwiek finansowania zewnętrznego. Gminy w dużej mierze ponoszą skutki nieodpowiedzialności właścicieli zwierząt.

III.3. Opieka nad tzw. wolno żyjącymi kotami

III.3.1. Problematyczne określenie „wolno żyjących kotów”

Głównym źródłem problemów z kotami jest istniejące w art. 11a ust. 2 pkt 2 u.o.z. **określenie „wolno żyjących kotów” oraz brak ich definicji**, co powoduje traktowanie przez znaczną część gmin kotów jak zwierząt wolno żyjących (dzikich), w rozumieniu art. 4 pkt 21 u.o.z., tj. zwierząt nieudomowionych, żyjących w warunkach niezależnych od człowieka (oświadczyło tak 25,9% gmin niezapewniających miejsca w schronisku bezdomnym kotom). To kardynalny błąd. W samorządach powszechnie brakuje świadomości dotyczącej tego, że kot domowy *Felis catus* jest gatunkiem udomowionym, żyjącym zawsze w pobliżu siedzib ludzkich, utrzymującym stałą lub częściową zależność od człowieka i jego pomocy. Dodatkowo 23,3% gmin niezapewniających miejsca w schronisku bezdomnym kotom nie dostrzega w ogóle problemu bezdomności tych zwierząt, twierdząc, że na ich terenie takie koty nie występują wcale.

III.3.2. Brak miejsc opieki dla kotów

Powyższe powoduje również, że prawie połowa polskich gmin nie dostrzega (lub nie chce dostrzegać) problemu bezdomności kotów. **44,6% gmin w ogóle nie zapewnia kotom bezdomnym miejsca w schronisku dla zwierząt**, pomimo obowiązku jednoznacznie wynikającego z art. 11a ust. 2 pkt 1 u.o.z.! Ponadto, zbyt duża liczba gmin stwierdza całkowity brak kotów bezdomnych oraz wolno żyjących na swoim terenie. Dane te świadczą o braku należytego rozpoznania problemu i jego skali, zweryfikowania potrzeb oraz po prostu o tym, że znaczna część gmin w rzeczywistości nie realizuje ustawowego obowiązku polegającego na opiece nad wolno żyjącymi kotami, traktując koty na swoim terenie jako zwierzęta albo przynależące do gospodarstw domowych i wychodzące, albo dzikie, które są w stanie samodzielnie zdobywać pożywienie, np. polując.

Systemowym i powszechnym problemem jest również **brak schronisk przystosowanych do potrzeb kotów, kociarni, miejsc dla kotów** na czas leczenia i rekonwalescencji, chorych, starych, nieradzących sobie na wolności, kociąt, itd., przy jednoczesnym braku określenia w przepisach możliwości legalnego powierzenia przez gminy opieki nad kotami innym podmiotom, w miejscach innych niż schroniska, np. domach tymczasowych czy miejscach prowadzonych przez organizacje społeczne. Swoistą niedorzecznością jest to, że każda gmina jest zobligowana do zapewniania i opłacania miejsc dla zwierząt gospodarskich, chociaż zdecydowana większość (przynajmniej 63,3%) z nich od lat nie doświadczyła problemu bezdomności tej kategorii zwierząt, a nie mają one wyraźnego i sformułowanego wprost w ustawie obowiązku realnego zapewniania jakiegokolwiek miejsca opieki dla potrzebujących kotów, których obecność jest powszechna w każdej gminie. Należy wyraźnie podkreślić, że nie ma w Polsce gminy, w której nie byłoby żadnych kotów. Twierdzenia niemałej części gmin, że ten problem ich nie dotyczy (i nie może dotyczyć w przyszłości), a wszystkie koty przynależą (i będą w przyszłości) do gospodarstw domowych, dlatego nie zapewniają miejsca dla kotów bezdomnych w schroniskach, ani jakiegokolwiek opieki dla kotów tzw. wolno żyjących, są wyłącznie próbą zrzućcia z siebie odpowiedzialności i konieczności ponoszenia kosztów oraz sędowania obowiązków na inne podmioty i osoby.

III.3.3. Brak nadzoru i kontroli nad realizacją opieki nad kotami przez gminy

Brak jakiegokolwiek **nadzoru i kontroli nad faktyczną realizacją** przez gminy opieki nad zwierzętami i przestrzeganiem przepisów dotyczących ochrony zwierząt (Główny Lekarz Weterynarii nie uznaje się tu za organ kompetentny, mimo brzmienia art. 34a u.o.z. - patrz podrozdział II.1.2.) powoduje, że zadania wykonywane bezpośrednio przez gminy, w tym przede wszystkim z zakresu opieki nad wolno żyjącymi kotami, są realizowane na minimalnym poziomie, na granicy rażącego zaniedbania, a często po prostu zaniechania. Wg NIK w latach 2019-2023 kontrolowane gminy wydały na to zadanie zaledwie 0,6% ogółu wydatków na zadania objęte programami!

Powszechnym zjawiskiem jest **cedowanie, a wręcz nawet wymuszanie** (w raporcie wskazano liczne przykłady) sprawowania opieki nad kotami na mieszkańcach, społecznych opiekunach czy organizacjach (w prywatnym czasie, za darmo, a często i na własny koszt). Większość gmin nie wywiązuje się ze swoich obowiązków, z których nie są przez nikogo rozliczane, wiedząc, że ludzie wrażliwi na krzywdę zwierząt, nie przejdą obojętnie obok głodnych czy cierpiących kotów. Jest to często wykorzystywane przez gminy do zrzucenia z siebie odpowiedzialności za faktyczne wykonywanie zadań, transport i przetrzymywanie kotów chorych i po zabiegach, a bardzo często nawet pokrywanie kosztów karmienia czy usług weterynaryjnych.

Gminy powszechnie **nie wskazują w swoich programach wykonawców** opieki nad wolno żyjącymi kotami – podmiotów/osób, które faktycznie zajmują się dokarmianiem i opieką nad kotami w terenie w ich imieniu. Lakońskie sformułowania w programach nie wzbudzą uwagi i sprzeciwu organów nadzorczych, w praktyce zaś często okazują się być fikcją. Jak wskazano poniżej, niemal 2/3 gmin nie prowadzi nawet rejestrów społecznych opiekunów ani miejsc, gdzie bytują koty na ich terenie, co chociaż uprawdopodobniłoby realizację zadania.

III.3.4. Problemy powodowane przez niesprecyzowany zakres opieki nad kotami

Niedoprecyzowany w ustawie zakres opieki nad tzw. wolno żyjącymi kotami oraz **brak wyszczególnienia konkretnych obowiązków** w jej ramach powoduje, że wiele gmin w praktyce ogranicza się wyłącznie do zakupu i wydania niewielkiej ilości niskiej jakości suchej karmy. Dalszą realizację zadania przejmują społeczni opiekunowie kotów, organizacje społeczne lub zaangażowane osoby prywatne na ich własny koszt, albo opieka przestaje być sprawowana, jeśli sytuacja finansowa tych osób i podmiotów na to nie pozwala. Tylko nieliczne gminy zapewniają kotom szerszy zakres podstawowej opieki, jaką człowiek winien zapewniać zwierzętom. Skalę zaniedbań w tym zakresie przedstawiają poniższe dane.

12,5% gmin oświadczyło, że **nie dokarmia w ogóle tzw. wolno żyjących kotów**. 41,3% gmin wskazało brak jakiegokolwiek kwoty przeznaczonej w 2022 roku na zakup karmy lub środki nieprzekraczające 500 zł, a **tylko 45,4% polskich gmin oświadczyło, że na zakup karmy wydało kwotę przekraczającą 500 zł!** Środki przeznaczone przez gminy nie pozwalają na zapewnienie dokarmiania kotów przez cały rok. Zwykle są uruchamiane późno, dopiero po uchwaleniu programów i szybko się kończą. Niejednokrotnie karma wydawana jest przez gminy tylko w okresie zimowym. Są gminy, które nie kupują karmy w ogóle, twierdząc, że dokarmianiem zajmują się mieszkańcy we własnym zakresie. Tylko 8,7% ankietowanych społecznych opiekunów twierdzi, że zapewniana przez ich gminę karma wystarcza na cały rok.

87,9% samorządów oświadczyło również, że **nie czipuje wolno żyjących kotów**. Zaledwie **37,1% gmin prowadzi rejestr miejsc bytowania i dokarmiania kotów wolno żyjących na swoim terenie, a 34,6% – rejestr społecznych opiekunów**. Świadczy to o tym, że wolno żyjące koty nie są nawet rzetelnie zidentyfikowane oraz nie można mieć pewności pod czyją opieką pozostają. Nie ma również gwarancji ciągłości tej opieki w miejscach, w których koty występują. Większość gmin nie jest zatem nawet w stanie prawidłowo oszacować potrzeb w zakresie opieki nad kotami, a tym bardziej jej realizować.

34,0% gmin oświadczyło, że **nie zapewnia opieki weterynaryjnej wolno żyjącym kotom!** Spośród tych 64,6%, które deklarują leczenie, tylko połowa (50,2%) wskazała jakąkolwiek kwotę wydaną na ten cel w 2022 roku. **Kwoty przekraczające 1 tys. zł rocznie wskazało tylko 19,6% łącznej liczby gmin**. Biorąc pod uwagę ceny usług

weterynaryjnych, są to kwoty symboliczne, niepozwalające na rzetelne wykonywanie zadania. Dane te znajdują potwierdzenie w wynikach ankiety przeprowadzonej wśród **społecznych opiekunów, spośród których 53,0% oświadczyło, że gminy, w których działają, nie zapewniają leczenia kotów**. Tylko 5,4% uznało, że opieka weterynaryjna nad kotami jest realizowana możliwie szeroko, pozostali uznali ją za niewystarczającą.

19,6% gmin nie realizuje kastracji/sterylizacji wolno żyjących kotów. Wśród gmin deklarujących wykonywanie tych zabiegów, tylko 74,3% wskazało jakąkolwiek kwotę wydaną na ten cel w 2022 roku. **Kwoty powyżej 1 tys. zł, pozwalające na wykonanie przynajmniej kilku zabiegów rocznie, wskazało tylko 47,1% polskich gmin**. 67,8% społecznych opiekunów stwierdziło, że, mimo realizacji zadania przez ich gminę, przeznaczane środki są niewystarczające i kończą się w trakcie roku, zaś 17,4% – że ich gmina nie zapewnia kastracji wcale. Z przedstawionych statystyk wynika, że, pomimo iż 79,7% gmin deklaruje wykonywanie kastracji/sterylizacji wolno żyjących kotów, tylko niespełna połowa do zapobiegania ich niekontrolowanemu rozmnażaniu próbuje podchodzić poważnie, a realizacja zadania ma w ich przypadku charakter rzeczywisty. Tymczasem niewykastrowane osobniki powołują na świat kolejne pokolenia kotów, a dalsza opieka nad nimi generuje kolejne koszty dla gmin, organizacji społecznych, mieszkańców, i ogółem – dla podatników.

Zarówno realizowana w niewystarczającym stopniu kastracja/sterylizacja, jak i nieodpowiednie karmienie kotów przez ludzi zmuszają je do wędrówek do innych siedlisk w poszukiwaniu pożywienia, korzystania z odpadów oraz wzmózonego **polowania na inne zwierzęta, w tym należące do gatunków chronionych**, co wywiera istotną presję na populacje tych gatunków. Koty stanowią istotny czynnik spadku liczebności populacji małych zwierząt i przez Międzynarodową Unię Ochrony Przyrody (IUCN) są uznawane za gatunek inwazyjny.

64,2% gmin oświadczyło, że nie zapewnia wolno żyjącym kotom żadnej profilaktyki zdrowotnej (szczepień przeciwko wściekliznie i innym chorobom wirusowym, odrobaczania, preparatów przeciwko inwazji pcheł i kleszczy, itp.), a spośród samorządów deklarujących profilaktykę, 35,1% nie wydała na ten cel ani złotówki w badanym roku. 75,8% odpowiedzi społecznych opiekunów potwierdza brak objęcia kotów działaniami profilaktycznymi i przeciwpasożytniczymi przez gminy, w których działają. Zaledwie 2,1% ankietowanych wskazało, że ich gmina zapewnia szeroką profilaktykę zdrowotną w miarę możliwości jej zastosowania.

Standardem w polskich samorządach nie jest niestety również ochrona przed niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi udomowionych i żyjących zawsze w zależności od ludzi zwierząt, jakimi są tzw. wolno żyjące koty. **84,3% gmin oświadczyło bowiem wprost, że nie zapewnia kotom budek/schronień**. Spośród deklarujących zapewnianie schronienia, ponad połowa nie wydała na to zadanie żadnych środków w badanym okresie, a tylko kilka gmin oświadczyło, że zadanie realizuje bezkosztowo. Jedynie 3,3% społecznych opiekunów uznało zapewnienie schronienia przez gminę za w pełni zaspokajające potrzeby kotów. Dane wskazują na powszechny brak zaangażowania samorządów w ten aspekt opieki nad kotami.

Gminy wykazują również **niewielką aktywność w realizacji odławiania, transportu i opieki nad wolno żyjącymi kotami na czas ich leczenia/po zabiegach**, wyręczając się z reguły innymi podmiotami. Tylko niecałe 30% z nich robi to samodzielnie, poprzez swoich pracowników czy jednostki, a także przez podmioty, z którymi mają podpisaną umowę (organizacja społeczna, zewnętrzny podmiot odławiający, schronisko). Pomimo tych deklaracji, zaledwie **2,0% społecznych opiekunów kotów potwierdza, że gminy, w których działają, same odławiają i transportują koty**. Większość wskazuje na wykonywanie tego samodzielnie lub przez organizację społeczną, co potwierdziły również badane organizacje i zakłady weterynaryjne. **Odlawianie i transport kotów odbywa się bez procedur i przepisów (warunki, specjalistyczny sprzęt, środki ochronne, środki transportu) oraz bez uwzględniania aspektu bezpieczeństwa tych zwierząt, jak również bezpieczeństwa i zagrożenia dla zdrowia osób, na które zadanie to jest cedowane** (koty nierzadko są nieoswojone i zazwyczaj nieszczepione, choćby na wściekliznę). Jednocześnie, ponad połowa gmin oświadcza, że zakład weterynaryjny, z którym zawarła umowę w zakresie kastracji i/lub opieki weterynaryjnej nad kotami, zlokalizowany jest poza obszarem gminy, z czego prawie 200 gmin wskazało odległość ponad 20 km.

Znaczna część gmin, pomimo deklaracji, **nie zapewnia wolno żyjącym kotom całodobowej opieki na czas leczenia, po zabiegach**, itd. Bardzo często, zamiast w zakładach weterynaryjnych, koty są przetrzymywane w domach społecznych opiekunów, którzy czasami są do tego nawet przymuszani – przykładowa odpowiedź jednej z gmin: *„po kastracji i sterylizacji, mieszkaniiec zobowiązany jest do opieki nad zwierzęciem w okresie pozabiegowym*.

W przypadku wystąpienia podczas zabiegu lub bezpośrednio po nim konieczności przeprowadzenia innych zabiegów leczniczych lub podania leków, zobowiązuje się go również do poniesienia kosztów.” W wielu przypadkach opieka pozabiegowa nie jest realizowana wcale, a koty i kotki, zaraz po wybudzeniu z sedacji, wypuszczane są od razu na wolność, czasami bez względu na stan czy warunki atmosferyczne. 54,5% ankietowanych zakładów weterynaryjnych współpracujących z gminami oświadczyło, że nie zapewnia takich usług w trybie całodobowym. Podobnie jak w przypadku innych obowiązków dotyczących kotów, zadanie to jest zwykle cedowane na społecznych opiekunów kotów, którzy, nie widząc innego wyjścia, przejmują na siebie ciężar tej opieki, często pomimo braku kwalifikacji, warunków, środków finansowych, narażając bezpieczeństwo własne i zwierząt. W wielu przypadkach również organizacje społeczne, na własny koszt, przejmują w tym zakresie rolę gmin, wypełniając ich obowiązki.

Porównując poziom opieki, jaką zapewniają gminy zwierzętom bezdomnym w schroniskach, z tą sprawowaną wobec kotów bytujących na wolności, wyraźnie widać **ogromne dysproporcje**. Podczas gdy psom i kotom przebywającym w placówkach zapewnia się schronienie, całoroczne wyżywienie, kastrację, czipowanie, opiekę weterynaryjną oraz profilaktykę zdrowotną – koty wolno żyjące są wielu aspektów tej opieki pozbawione całkowicie, jak gdyby miejsce urodzenia oraz stopień oswojenia warunkowały jej zakres. Wiele razy podkreślono w niniejszym opracowaniu, że koty wolno żyjące nie należą do zwierząt dzikich – to gatunek udomowiony i w dużej mierze zależny od ludzi. Stąd konieczne jest traktowanie kotów wolno żyjących na równi ze zwierzętami bezdomnymi oraz objęcie ich taką opieką, do której zobowiązują gminy przepisy dotyczące zwierząt bezdomnych, a przede wszystkim opieki zgodnej z zasadami humanitarnego traktowania zwierząt.

Chcąc krótko podsumować kwestię opieki nad tzw. wolno żyjącymi kotami, stwierdzić należy, że w większości polskich gmin faktycznie jest ona sprawowana przez organizacje społeczne, społecznych opiekunów i osoby prywatne/mieszkańców, którzy wyręczają gminy w realizacji ich ustawowych obowiązków. Rola gmin ogranicza się bardzo często do zakupu niewielkiej ilości niskiej jakości suchej karmy i wydania jej w urzędzie społecznym opiekunom (czasami tylko w okresie zimowym) oraz wydania ograniczonej liczby talonów na kastrację (nie z urzędu, lecz najczęściej... na wniosek!), zaś ciężar faktycznego realizowania usługi oraz pokrywania części kosztów związanych z jej realizacją jest przerzucany na osoby/podmioty, którym nie jest obojętny los kotów. Dotyczy to m.in.: odbioru z urzędu gminy karmy i (ewentualnych) skierowań na kastrację, realizowania dokarmiania, zorganizowania schronienia, odławiania i transportu do zakładu leczniczego, opieki około- i pozaweterynaryjnej po zabiegach – bez kontroli spełniania wymagań dot. transportu i przetrzymywania oraz odpowiedzialności za ewentualne wypadki, a także często pokrywania kosztów leczenia, profilaktyki przeciwpasożytniczej i kastracji. Objęcie kotów podstawową opieką weterynaryjną przez gminę często jest luksusem, o który trzeba prosić, walczyć i naciskać, a który gmina zazwyczaj realizuje do wysokości niewielkiej puli środków zarezerwowanych w budżecie. Na tym w praktyce kończy się odpowiedzialność gmin. Resztę organizuje kto inny. Za darmo i w prywatnym czasie. Alternatywą jest brak opieki – dlatego mieszkańcy się na takie warunki godzą. Ta patologia jest codziennością w zdecydowanej większości polskich gmin. Dlatego bezwzględnie należy odwrócić rolę i za faktyczne sprawowanie opieki nad kotami odpowiedzialność przekierować z obywateli na gminy, którym ustawodawca teoretycznie narzucił ten obowiązek. Nie będzie to jednak możliwe bez wyraźnego wskazania w przepisach zakresu tej odpowiedzialności, sprecyzowania elementów, na jakie powinna składać się właściwie rozumiana opieka nad kotami, a przede wszystkim bez kontroli faktycznej realizacji obowiązków nałożonych na samorządy oraz zobligowania ich do działań informacyjnych, edukacyjnych i proadopcyjnych oraz partnerskiej współpracy z organizacjami, domami tymczasowymi i społecznymi opiekunami, które i którzy pełnić powinni ważną rolę wspierającą. Dotychczasowe zasady i brak jakiegokolwiek nadzoru (nad realizacją, nie nad tym, co zostało wpisane do programu) i kontroli powodują, że opieka gmin nad wolno żyjącymi kotami w Polsce to fikcja. I gminy nawet się z tym nie kryją w swoich odpowiedziach.

III.3.5. Działania informacyjne i edukacyjne na rzecz kotów

64,6% gmin oświadczyło, że nie umieszcza w miejscu ogólnodostępnym (np. strona internetowa) informacji dla mieszkańców o oferowanych rozwiązaniach dotyczących opieki nad kotami wolno żyjącymi oraz sposobie zgłaszania przypadków zidentyfikowania kotów wymagających objęcia opieką, zaś 32,5% gmin deklaruujących informo-

wanie mieszkańców, ogranicza się opublikowania uchwały w BIP, uznając to za wystarczające, choć w praktyce nie jest ona takim rodzajem źródła informacji, z którego chętnie i w pierwszej kolejności korzystają mieszkańcy. Tymczasem **brak dostępności takich informacji**, zwłaszcza poza godzinami czynności urzędu, **utrudnia reagowanie** w przypadku znalezienia bezdomnego kota lub konieczności udzielenia pomocy rannemu czy choremu zwierzęciu. Ogranicza również aktywność lokalnej społeczności w zgłaszaniu kotów do kastracji, czy możliwości i chęci sprawowania opieki nad kotami wolno żyjącymi we współpracy z gminą.

Znikomy odsetek gmin prowadzi jakiegokolwiek inne niż ww. działania w ramach opieki nad wolno żyjącymi kotami, np. **edukacyjne**. Spośród odpowiedzi 7,3% gmin deklaruujących inne działania, większość wskazanych to tak naprawdę obowiązki z zakresu podstawowej opieki nad wolno żyjącymi kotami, nie zaś dodatkowe, ponadwymiarowe. Inwencja gmin w zakresie działań dodatkowych na rzecz kotów jest znikoma, zainteresowanie gmin losem kotów bytujących na wolności czy np. podejmowaniem prób szukania im domów jest nikłe i zależy w dużej mierze od wrażliwości konkretnego urzędnika zajmującego się w gminie sprawami zwierząt.

III.3.6. Współpraca gmin ze społecznymi opiekunami kotów oraz organizacjami społecznymi

42,3% gmin oświadcza, że **nie współpracuje ze społecznymi opiekunami wolno żyjących kotów**. Jako powody wskazują głównie brak chętnych osób oraz brak potrzeb, brak kotów wolno żyjących. Zakres współpracy, jak wynika z odpowiedzi zarówno gmin, jak i samych społecznych opiekunów, obejmuje zwykle realizowanie pełnej opieki nad kotami w terenie, gminy najczęściej ograniczają się do wydania suchej karmy i pokrycia kosztów kastracji, rzadziej leczenia. Karmienie, odławianie i całą logistykę zapewnia za darmo społeczny opiekun, najczęściej... na wniosek. Wiele samorządów pomoc społecznych opiekunów uważa wręcz za ich obowiązek, na co wskazano liczne przykłady. Rzeczywistość dalece odbiega od prawidłowości, w której to gmina realizuje obowiązki, jeśli nie sama, to zlecając to profesjonalnym podmiotom w ramach powierzenia zadania publicznego oraz jego finansowania, a wolontariusze pełnią tylko rolę wspierającą (takie działanie zadeklarowały bardzo nieliczne gminy). Poziom współpracy gmin ze społecznymi opiekunami kotów ogólnie zatem uznać należy za słaby. Odpowiedzi gmin dotyczące braku chętnych osób do pełnienia funkcji społecznego opiekuna mogą oznaczać, że opieka nad kotami nie jest w ich przypadku realizowana, a przynajmniej nie na bieżąco. **Społeczni opiekunowie** tzw. wolno żyjących kotów w większości **negatywnie wypowiadają się na temat współpracy z gminą** (jedynie 5,4% stanowiły oceny pozytywne), **a opiekę nad kotami realizują w znacznej mierze na własną rękę**. W odpowiedziach pojawiło się wiele słów wskazujących na ogromną frustrację („beznadziejna”, „słaba”, „bardzo zła”, „tragedia”, itp.), z jaką mierzą się na co dzień realizując za darmo, w swoim prywatnym czasie obowiązki, które ustawodawca powierzył tak naprawdę gminom.

70,4% gmin nie nawiązuje współpracy z organizacjami społecznymi w zakresie opieki nad wolno żyjącymi kotami. Jako powody braku współpracy, wskazują najczęściej brak organizacji społecznych działających na ich terenie lub chętnych do współpracy oraz brak kotów wolno żyjących lub brak potrzeby działań (kilkadziesiąt gmin). Organizacje społeczne, podobnie jak wielu mieszkańców i społecznych opiekunów kotów, działają we własnym zakresie, nie współpracując z gminami, tylko je wyręczając.

Gminy, choć wskazane przez ustawodawcę jako odpowiedzialne za sprawowanie opieki nad kotami, powszechnie **nie angażują się również w pomoc w rozwiązywaniu konfliktów sąsiedzkich** na tle ich dokarmiania czy udzielania im schronienia. Społeczni opiekunowie i organizacje często pozostawiane są same sobie w walce o prawo kotów do życia na danym terenie.

III.3.7. Opieka nad kotami – trudności wskazywane przez gminy

Wśród trudności, jakie wymieniają gminy w zakresie opieki nad wolno żyjącymi kotami, najczęściej pojawiają się: finansowe, brak chętnych do opieki nad kotami i adopcji, problem opieki nad kociećtami czy kotami wymagającymi leczenia, niska świadomość społeczna (porzucenia, niekontrolowane rozmnażanie, niechęć do kotów, itd.), problem z rozróżnianiem poszczególnych kategorii kotów, znaczna skala bezdomności i duża liczba kotów wolno żyjących, nadmierny rozród i przyrost populacji.

III.3.8. Propozycje rozwiązań legislacyjnych dotyczących opieki nad kotami

Biorąc pod uwagę wskazane problemy, w odniesieniu do zagadnienia opieki nad kotami proponujemy następujące zmiany w ustawie o ochronie zwierząt:

1. **Usunięcie z art. 11a ust. 2 pkt 2 określenia „wolno żyjących kotów”**, często prowadzące do mylnego traktowania kotów jak zwierząt dzikich, które rzekomo samodzielnie radzą sobie w środowisku, a co za tym idzie – zaniechania opieki nad nimi przez wiele polskich gmin. Ponadto, istnieją ogromne trudności w rozróżnianiu i kwalifikowaniu poszczególnych osobników do sztucznie wyodrębnionych kategorii kotów (wolno żyjące, bezdomne, właścicielskie wychodzące), zwłaszcza biorąc pod uwagę fakt, że status kotów jest nieoczywisty i płynny. Aktualne regulacje prawne nie nadążają bowiem za tym zjawiskiem oraz nie stanowią wytycznych ani sposobu radzenia sobie z problemem kotów. Należy dodać, że proponowana w procedowanym obecnie obywatelskim projekcie zmiany ustawy o ochronie zwierząt¹⁴⁸ zamiana określenia z „wolno żyjące” na „wolnobytnujące”, w ocenie autorek niniejszego opracowania, nie będzie odpowiedzią na istniejące problemy.
2. **Rozgraniczenie, wraz z wyraźnym wyszczególnieniem, sposobu postępowania z psami, kotami, zwierzętami innych gatunków zwierząt domowych w art. 11a ust. 2 pkt 1 u.o.z. w następujący sposób:**
 - bezdomnym psom gmina jak dotąd obligatoryjnie zapewnia miejsce w schronisku dla zwierząt (uwzględniając możliwość dopuszczenia powierzania opieki innym miejscom, o czym mowa w podrozdziałach III.2.1., III.2.2. i III.4.4.),
 - każda gmina obligatoryjnie zapewnia miejsce opieki dla kotów, które nie mają właściciela (bezdomnych oraz bytujących dotąd na wolności, tj. wolno żyjących w aktualnym brzmieniu u.o.z.), a nie mogą dłużej pozostać w środowisku z uwagi na stan zdrowia, wiek, miejsce bytowania zagrażające ich życiu czy zdrowiu, np. kociętom, kotom starym, chorym, nieradzącym sobie w środowisku i wymagającym opieki i zabezpieczenia, a także kotom oswojonym, rokującym szanse na adopcję, co omówiono w podrozdziale III.2.2. (przy czym definicję zwierząt bezdomnych można rozszerzyć do każdego zwierzęcia domowego lub gospodarskiego, dla którego niemożliwe jest ustalenie właściciela i objąć nim także koty bytujące na wolności),
 - koty dotychczas bytujące w środowisku, nieoswojone, słabo rokujące na oswojenie i adopcję, które przyzwyczajone są do takiego trybu życia i radzą sobie w takich warunkach, pozostawia się na wolności, zapewniając kontrolę ich liczebności poprzez obligatoryjną kastrację oraz właściwą i pełną opiekę w miejscu bytowania, której zakres określono w punkcie 3.,
 - zwierzętom bezdomnym należącym do innych niż pies i kot gatunków zwierząt domowych, np. tzw. egzotycznych, zapewnia się miejsce opieki przystosowane do ich potrzeb gatunkowych, np. w azylu (w tym Centralnym Azylu dla Zwierząt), ośrodku czy w warunkach domowych u innej osoby posiadającej doświadczenie w opiece nad zwierzętami danego gatunku na podstawie stosownej umowy/porozumienia, przy czym, jak wspomniano w podrozdziale III.2.2., należy rozważyć wyjęcie opieki nad tymi zwierzętami spod kompetencji gmin,
 - zwierzętom gospodarskim zapewnia się, jak dotąd, miejsce w gospodarstwie rolnym, przy czym, z uwagi na nieliczne tylko przypadki bezdomności i konieczności zapewniania opieki nad zwierzętami tej kategorii oraz problemy z dostępnością gospodarstw chętnych do podpisywania umów z gminami, należy rozważyć możliwość wskazywania gospodarstwa (lub dwóch, trzech gospodarstw – awaryjnie oraz w zależności od potrzeb i lokalnej specyfiki) na powiat przez powiatowego lekarza weterynarii. Sprawowałby on zarówno kontrolę sanitarną, jak i nadzór nad dostępnością gospodarstw, w których gminy mogłyby umieszczać zwierzęta gospodarskie niepewnego pochodzenia epizootycznego, co omówiono w rozdziale III.8.

Powyższe dotyczy również wszystkich ww. grup zwierząt (z wyjątkiem kotów pozostawianych w środowisku), które tymczasowo utraciły właściciela, a nie ma innej osoby, pod której opieką mogłyby pozostać,

¹⁴⁸ <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=700>

np. w przypadku osadzenia właściciela w zakładzie karnym, areszcie, długotrwałej hospitalizacji lub umieszczenia w domu pomocy społecznej czy zakładzie opiekuńczo-leczniczym, itp., właściciela będącego osobą samotnie sprawującą opiekę nad zwierzęciem, podobnie jak ma to miejsce w przypadku zwierząt czasowo odebranych właścicielowi na podstawie decyzji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w wyniku interwencji z uwagi na złe traktowanie, zgodnie z art. 7 ust. 1 u.o.z. (patrz podrozdział III.2.4.).

3. **Wskazanie w ustawie szczegółowego zakresu opieki nad kotami pozostawianymi na wolności,** obejmującego w szczególności:

- całoroczne i regularne karmienie dostosowane do potrzeb gatunku (kot domowy jest bezwzględnie mięsożercą),
- stały dostęp do wody, w szczególności w okresach suszy (brak naturalnej wody, np. opadowej) oraz okresach ujemnych temperatur (zamarzanie),
- podstawową opiekę weterynaryjną, obejmującą leczenie ran, urazów, chorób możliwych do kontrowania w warunkach zewnętrznych, chorób zakaźnych oraz podstawową profilaktykę przeciw pasożytniczą, całodobową opiekę pozabiegową oraz powypadkową; w przypadkach konieczności zapewnienia wzmożonej opieki weterynaryjnej obejmującej np. regularne podawanie leków, kotom zapewnia się pobyt czasowy lub stały w miejscu, o którym mowa w punkcie 2.,
- obowiązkową dla gmin kastrację wszystkich znanych oraz zgłaszanych, a niewykastrowanych jeszcze kotów; w celu ich odróżniania warto również zobligować gminy, poprzez wykonujących zabiegi lekarzy weterynarii, do znakowania kastrowanych kotów poprzez np. nacięcie końcówki ucha. Kastracja jest bardzo ważnym elementem opieki, ma na celu zmniejszenie liczby kotów bytujących na wolności, pozostających pod opieką gmin, a co za tym idzie – obniżenie kosztów dalszej opieki nad kolejnymi ich pokoleniami, na który to problem skarżą się same gminy. Jest również ważna w aspekcie zmniejszenia wpływu kotów na liczebność innych gatunków zwierząt, spośród których wiele to gatunki chronione (np. większość ptaków, małe ssaki, np. zagrożone chomiki europejskie, gady, itd.). Jednocześnie warto zdefiniować stosowane terminy kastracji i sterylizacji, zgodnie ze sztuką weterynaryjną.
- zapewnienie schronienia odpowiadającego potrzebom fizjologicznym kotów (np. ocieplone budki drewniane, styropianowe wypełnione słomą lub innym materiałem chroniącym przed niskimi temperaturami oraz nadmierną wilgocią), w szczególności w miejscach, gdzie koty mają utrudniony dostęp do naturalnych lub stworzonych przez człowieka kryjówek, takich, jak budynki gospodarcze, szopy, itp.,
- obowiązkowe, bieżące prowadzenie rejestru znanych i zgłaszanych miejsc bytowania i karmienia kotów oraz rejestru osób/podmiotów faktycznie sprawujących opiekę nad kotami w każdym z tych miejsc, udostępnianego organowi nadzoru/kontroli,
- ewidencja kotów pozostających pod opieką gminy poprzez ich systematyczne elektroniczne znakowanie przy każdym odłowieniu (np. do kastracji, leczenia, kociąt w odpowiednim czasie po urodzeniu, itd.), wraz z równoległym wdrożeniem elektronicznego znakowania wszystkich psów i kotów przez ich właścicieli oraz posiadaczy (schroniska, organizacje społeczne, domy tymczasowe, itd.),
- obowiązkowe działania informacyjne, edukacyjne na rzecz wszystkich kotów bytujących na wolności i umieszczonych w miejscu, o którym mowa w punkcie 2, oraz działania promujące adopcję w odniesieniu do kotów, które rokują na oswojenie i szanse na adaptację w warunkach domowych lub gospodarskich – w celu zwiększenia świadomości społecznej oraz zmniejszenia liczby kotów zmuszonych, z braku alternatywy, do bytowania na wolności.

Zakres opieki sprawowanej nad kotami nie powinien odbiegać od zakresu opieki zapewnianej zwierzętom w schroniskach. Jednocześnie należy wyraźnie wskazać, że odpowiedzialność za faktyczne wykonywanie obowiązków, np. odławiania, transportu (z określeniem procedur), zapewniania miejsca dla kotów, umowy z zakładem weterynaryjnym, dystrybucji karmy i przygotowania stosownych dokumentów oraz pomoc w rozwiązywaniu konfliktów dotyczących miejsc bytowania kotów spoczywa na gminie. W celu realizacji obowiązków, może ona powierzać ww. zadania

publiczne innym podmiotom, zawierać umowy czy porozumienia z osobami fizycznymi prowadzącymi tzw. domy tymczasowe czy organizacjami społecznymi, zaś wolontariusze i społeczni opiekunowie kotów powinni pełnić wyłącznie rolę wspierającą – wykonując czynności związane z karmieniem, socjalizacją, doglądaniem, zgłaszając przypadki kotów niewykastrowanych i wymagających objęcia opieką weterynaryjną, pomagając w zlokalizowaniu czy odłowieniu. Współpraca samorządów z innymi podmiotami i osobami powinna być oparta, podobnie jak w przypadku realizacji innych zadań własnych, na partnerstwie, nie zaś na wykorzystywaniu ich wrażliwości i gotowości niesienia pomocy do bezkosztowego wykonywania własnych ustawowych obowiązków. W przypadku braku takich osób, chętnych do pomocy w sprawowaniu regularnej opieki dla każdego z miejsc, w których bytują koty, wszystkie ww. zadania wykonuje gmina lub wyłoniony przez nią podmiot, na podstawie stosownej umowy.

4. **Obligatoryjne wskazywanie przez gminę w programie konkretnego podmiotu realizującego opiekę nad kotami** (faktycznego wykonawcy zadania). W przypadku powierzenia zadania organizcom społecznym czy innym podmiotom – wpisanie do programu ich nazwy i siedziby, zaś w przypadku współpracy z osobami fizycznymi, na podstawie umów/porozumień – prowadzenie ich rejestru oraz zakresu czynności w odniesieniu do konkretnych miejsc bytowania kotów, w celu uprawdopodobnienia realizacji wszystkich zadań, o których mowa w punkcie 3.
5. Z uwagi na ograniczone budżety gmin, wskazane jest **tworzenie źródeł finansowania dla dwóch filarów opieki nad kotami – budowy miejsc opieki** przystosowanych do potrzeb fizjologicznych i behawioralnych kotów, np. niewielkich schronisk dedykowanych dla kotów, kociarni **oraz funduszy na powszechną kastrację wraz z elektronicznym znakowaniem** możliwie jak największej liczby kotów bytujących na wolności, połączoną z działaniami edukacyjnymi i proadopcijnymi.
6. I na koniec jedna z najważniejszych kwestii – **konieczność wskazania organu kontrolującego faktyczną realizację przez gminy opieki nad kotami** bytującymi na wolności oraz wszelkich innych zadań dotyczących zwierząt, realizowanych przez gminy. W obecnym porządku prawnym, przy aktualnym braku odrębnego organu, rolę tę pełnić winny organy Inspekcji Weterynaryjnej. Gminy powinny zostać zobligowane do corocznego przedkładania temu organowi szczegółowych sprawozdań z wykonania zadań objętych programem (patrz podrozdział III.1.1.), a organ – do przeprowadzania kontroli ich rzeczywistej realizacji (na podstawie dokumentacji prowadzonej przez gminy – umów, porozumień, deklaracji, faktur i innych dowodów), a także wszelkich zgłoszeń, jakie wpływają do gmin lub tego organu w związku z koniecznością zapewniania opieki nad kotami (by nie były bagatelizowane i pozostawiane bez reakcji, jak to ma miejsce obecnie w wielu gminach) oraz weryfikowania, czy poziom finansowania zadań jest ustalany stosownie do potrzeb.

III.4. Odławianie zwierząt

III.4.1. Koszty i odpowiedzialność

Jak wspomniano wyżej, w związku z rosnącą skalą bezdomności, brakiem obowiązku elektronicznego znakowania oraz niewielką odpowiedzialnością właścicieli za ucieczki, porzucenia i kontrolę płodności zwierząt domowych, na ich odławianie i umieszczenie w schroniskach polskie gminy wydają corocznie znaczne sumy pieniędzy (według danych pozyskanych z gmin w 2022 roku była to kwota prawie 250 mln zł, co stanowi 88,9% całkowitych środków przeznaczanych na realizację programów). Brakuje jasnych przepisów pozwalających na zwrot gminie środków od właścicieli niedopilnowanych zwierząt za ich, czasami wielokrotne, wylapywanie i przekazywanie do schroniska, co potwierdzają niekorzystne dla gmin wyroki sądów. **Gminy ponoszą skutki braku odpowiedzialności właścicieli zwierząt.** Stanowi to bolączkę wielu gmin i problem, który należy uregulować w przepisach. Warto zatem, by w ustawie znalazł się zapis o tym, że koszt odłowienia, umieszczenia w schronisku oraz ewentualnych pro-

cedur wykonanych na zwierzęciu posiadającym właściciela (np. udzielenia pomocy weterynaryjnej) ponosi właściciel. To na właścicielu bowiem, nie zaś na wszystkich podatnikach w gminie, winna ciążyć pełna odpowiedzialność za ucieczki, ewentualne szkody czy wypadki spowodowane przez jego zwierzę. W tej perspektywie tym ważniejsze staje się oznakowanie wszystkich, a nie tylko wybranych, psów i kotów – również po to, by za wszystkie zwierzęta nieposiadające właściciela odpowiadały gminy.

III.4.2. Obsługa zgłoszeń

Na terenie kraju brakuje jednolitej procedury i sposobu zgłaszania znalezienia bezdomnych zwierząt, panuje chaos informacyjny, a zgłaszający, nie wiedząc gdzie należy szukać informacji o sposobach obsługi zgłoszeń w danej gminie, są często odsyłani od jednego podmiotu do innego, co wydłuża czas reakcji. W wielu gminach istnieją również znaczne trudności w przyjmowaniu i realizowaniu zgłoszeń poza godzinami czynności urzędów gmin – w dni wolne od pracy czy w godzinach popołudniowych. Jest to bardzo problematyczne z uwagi na możliwość przemieszczania się zwierząt czy też występowania niekorzystnych warunków atmosferycznych zagrażających ich zdrowiu i życiu, a także potencjalne zagrożenia dla ludzi, np. w ruchu drogowym czy pogryzienia, także innych zwierząt. Dlatego ważne jest wskazanie, że **całodobowa obsługa zgłoszeń dotyczących zwierząt jest obligatoryjna, jeśli nie na poziomie gminnym, to powiatowym**. Optymalnym byłoby również wypracowanie oraz **możliwe ujednolicenie procedur** na poziomie krajowym, np. w formie rozporządzenia, oraz koordynacja działań na poziomie wojewódzkim lub powiatowym. Z uwagi na to, że w niektórych, zwłaszcza małych gminach zgłoszenia dotyczące zwierząt stanowią problem stosunkowo niewielki i występujący okazjonalnie, warte rozważenia jest przesunięcie obsługi zgłoszeń dotyczących zwierząt bezdomnych czy wymagających pomocy, w tym dzikich, na szczebel powiatowy, np. do powiatowych centrów zarządzania kryzysowego, współpracujących z powiatowymi lekarzami weterynarii oraz podmiotami odławiającymi i schroniskami z danego terenu, z którymi gminy podpisały umowy na zapewnianie miejsc dla zwierząt, a także ośrodkami rehabilitacji zwierząt dzikich czy też organizacjami społecznymi wspierającymi system w tym zakresie. Nie każdej małej gminie opłaca się bowiem utrzymywanie całodobowo funkcjonującego etatu realizującego ww. zadania, dlatego w praktyce w wielu gminach nie są one realizowane wcale.

III.4.3. Podmiot odławiający

25,8% gmin nie współpracuje z profesjonalnymi podmiotami odławiającymi zwierzęta, co powoduje brak gwarancji skutecznej realizacji zadania oraz zapewnienia bezpieczeństwa dla ludzi i zwierząt. Z drugiej strony gminy skarżą się na brak podmiotów chętnych do zawierania umów w tym zakresie. Czasami pracownik oddalonego o wiele kilometrów schroniska przyjeżdża po zwierzę dopiero po kilku dniach lub jest ono długotrwale przetrzymywane w gminnej „przechowalni”. Brakuje ogólnopolskiego monitoringu tego typu usług, zdiagnozowania miejsc, gdzie mamy do czynienia z ich niewystarczającą dostępnością, ponieważ aktualnie żaden organ nie sprawuje nadzoru nad tym, by system w zakresie odławiania zwierząt, zarówno bezdomnych, jak i dzikich wymagających pomocy, działał sprawnie.

III.4.4. Miejsce tymczasowego przetrzymywania zwierząt

Brak określenia maksymalnego czasu przebywania zwierząt w miejscach czasowego przetrzymywania przed ich przewiezieniem do schroniska powoduje, że miejsca te są często wykorzystywane przez gminy nie tylko do chwilowego zabezpieczenia zwierząt, ale i do ich dłuższego pobytu, czasem nawet do momentu znalezienia nowego domu, z całkowitym pominięciem schroniska. Wiele takich miejsc zlokalizowanych jest na terenie PSZOK-ów, oczyszczalni ścieków, baz gospodarczych, gdzie zwierzęta przebywają obok odpadów czy nieczystości ciekłych i osadów ściekowych, materiałów budowlanych czy opałowych, bez nadzoru weterynaryjnego i jakiegokolwiek zewnętrznej kontroli. **Posiadanie miejsca tymczasowego przetrzymywania zwierząt przed ich przewiezieniem do schroniska zadeklarowało**

35,4% gmin, wskazując bardzo różny, często długotrwały okres przebywania zwierząt w tych miejscach.

Z drugiej strony, same gminy niekiedy domagają się zalegalizowania takich rozwiązań, jako tańszych, a czasem i lepszych alternatyw dla przepełnionych schronisk. Jak wspomniano w podrozdziale III.2.1., **system powinien wspierać w tym zakresie rozwiązania lokalne** i dążyć do ich legalizacji oraz objęcia nadzorem w celu spełniania przez te miejsca przynajmniej uproszczonych warunków, jakie obowiązują schroniska dla zwierząt, a przede wszystkim wypracować przepisy regulujące tę kwestię.

III.4.5. Weryfikacja oznakowania i próby odnalezienia właściciela zwierzęcia

Niemal połowa, bo aż **40,5% gmin** oświadczyło, że **nie weryfikuje, czy zwierzę jest oznakowane** elektronicznie po jego odłowieniu, a przed przewiezieniem do schroniska. Choć powinno wydawać się to oczywistą czynnością, ma jednak swoje źródło w braku powszechnego obowiązku czipowania, powodującym, że zdecydowana większość psów i kotów w Polsce pozostaje nieoznakowana, a spośród zwierząt oznakowanych, wiele pozostaje niezarejestrowanych z aktualnymi danymi właściciela zwierzęcia. Sprawę dodatkowo komplikuje brak jednej, centralnej bazy zwierząt oznakowanych.

Wraz z wejściem obowiązku elektronicznego oznakowania wszystkich psów i kotów, należy wdrożyć **obowiązkową weryfikację przez podmiot odławiający, czy zwierzę posiada czip z zarejestrowanymi danymi właściciela**. Jeśli nie – zostaje umieszczone w schronisku dla zwierząt, a odpowiedzialność za nie spoczywa na gminie lub schronisku. Ważne jest wpisanie do bazy gminy lub schroniska (ewentualnie innego miejsca opieki) jako właściciela/posiadacza – do czasu znalezienia nowego domu, nowego właściciela.

Ponadto, tylko 65,7% gmin publikuje informacje o odłowionych zwierzętach na swoich stronach internetowych lub profilach w mediach społecznościowych w celu odnalezienia dotychczasowego właściciela, choć jest to czynność niewymagająca dużego nakładu pracy i bezkosztowa, a może być skuteczna; 12,7% powierza to wyłącznie schronisku. Dlatego przepisy powinny dodatkowo obligować gminy do podjęcia próby odnalezienia właściciela zwierzęcia w ten sposób, nawet wtedy, gdy jest ono nieoznakowane – przed jego przewiezieniem do schroniska.

III.4.6. Odławianie kotów

W Polsce istnieje problem związany z ogromną skalą bezdomności kotów. Oprócz funkcjonujących powszechnie stereotypów dotyczących tego gatunku, przyczynia się do niego również wprowadzony obowiązującymi przepisami sztuczny podział na odrębne kategorie kotów oraz funkcjonujące w u.o.z. określenie „wolno żyjących kotów”. Sprawia to w praktyce **znaczne trudności w odróżnianiu kotów** bezdomnych od tzw. wolno żyjących oraz posiadających właściciela i wychodzących, potęgowany przez zdecydowanie mniejszą popularność elektronicznego znakowania kotów w porównaniu do psów. Efektem tego jest masowe pozostawianie kotów bezdomnych w środowisku, bez należytej im ustawowo opieki w schronisku (jak już wspomniano, **44,6% polskich gmin oświadczyło, że w ogóle nie zapewnia miejsca w schronisku bezdomnym kotom**). W wielu gminach koty nie są odławiane wcale. Wszystkie, bez względu na stan, status i pochodzenie, są pozostawiane w środowisku i traktowane jak zwierzęta wolno żyjące (dzikie).

W rzeczywistości jednak kot domowy nie jest zwierzęciem dzikim, lecz **udomowionym**, żyjącym zawsze w pobliżu siedzib ludzkich, w pewnej lub całkowitej zależności od człowieka. I człowiek winien zapewniać mu należyłą opiekę. Oczywistym jest jednak, że aktualnie nie jest możliwe zapewnienie opieki domowej czy instytucjonalnej wszystkim żyjącym w Polsce kotom, a z przyczyn opisanych wyżej, również umieszczanie kotów w istniejących schroniskach. I, bez względu na to, czy tego chcemy czy nie, część kotów pozostanie w środowisku, a dla niektórych, nieoswojonych kotów jest to po prostu najlepsze rozwiązanie. Należy sobie jednak uświadomić, że mówiąc zarówno o kotach bezdomnych, wolno żyjących czy wychodzących właścicielskich, mamy do czynienia z tym samym gatunkiem, a różnice w zachowaniach wynikają przede wszystkim z doświadczeń osobniczych poszczególnych kotów, stopnia ich socjalizacji (zwłaszcza w pierwszych tygodniach) i oswojenia. Status danego kota nie jest oczywisty i często w terenie zakwalifikowanie go do którejś z aktualnie wyodrębnianych kategorii jest praktycznie niemoż-

liwe. W rzeczywistości status ten jest zmienny w czasie i bardzo trudny do ustalenia w praktyce. Koty porzucone, zagubione (tj. bezdomne w obecnym brzmieniu przepisów u.o.z.), pozbawione właściwej opieki człowieka „dziczej”, zasilając szeregi tzw. kotów wolno żyjących, te zaś, objęte odpowiednią opieką, socjalizowane, mające kontakt z człowiekiem, potrafią stać się w pełni oswojonymi zwierzętami domowymi, nawiązując silną więź z opiekunem, podobnie jak psy. Wie to doskonale każdy, kto ma do czynienia z opieką nad kotami w terenie i takie koty w domu.

W związku z powyższym każdy odłowiony z terenu gminy kot winien zostać wykastrowany, oznakowany elektronicznie (z wpisem gminy jako właściciela, pod którego opieką pozostaje – jeśli nie posiada oznakowania elektronicznego i/lub zarejestrowanych danych właściciela), zaszczepiony (wraz z zapewnieniem podstawowej opieki i profilaktyki weterynaryjnej, np. odrobaczenie), zaś umieszczane w schronisku lub innym miejscu opieki (kociarnia, dom tymczasowy, itd.), i w dalszej kolejności adoptowane, powinny być przede wszystkim koty, które nie radzą sobie i nie powinny pozostawać na wolności, tj. kocięta, koty wymagające leczenia, czy koty oswojone, rokujące na możliwość znalezienia nowego właściciela. Pozostawianym na wolności kotom zaś winna być zapewniana właściwa opieka w miejscu bytowania (patrz podrozdział III.3.8.), z priorytetową kastracją. Znakowanie wszystkich kotów odławianych przez gminę, również tych pozostawianych następnie ponownie na wolności, ma na celu objęcie ewidencją tych zwierząt, ustalenie rzeczywistej skali ich bezdomności oraz ujawnienie podmiotu odpowiedzialnego za opiekę sprawowaną nad danym kotem.

III.4.7. Rozporządzenie dotyczące odławiania

Odrębną kwestią, na którą warto zwrócić uwagę **jest anachroniczny charakter obowiązującego od 27 lat i nigdy niezmienianego Rozporządzenia** Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt. Mowa w nim bowiem na przykład o możliwości okresowego (!) wyłapywania zwierząt bezdomnych przez gminę, po podaniu przez organ do publicznej wiadomości, z minimum 21-dniowym wyprzedzeniem (!), informacji o rozpoczęciu wyłapywania (w tym m.in. terminu i granic terenu, na którym będzie się odbywało). Uderza przestarzałość przepisów tego rozporządzenia, które nie przystają już do rzeczywistości ani współczesnych standardów odławiania zwierząt oraz sytuacji zwierząt bezdomnych. Nie mają również nic wspólnego z zapewnieniem należytej opieki odławianym zwierzętom, bezpieczeństwa ludzi czy bezpieczeństwa na drogach. Dlatego rozporządzenie to wymaga bezwzględnej aktualizacji.

Przy okazji warto skorygować brzmienie art. 9a u.o.z., by nie dotyczyło tylko porzuconego psa lub kota, ale wszystkich zwierząt bezdomnych.

III.5. Obligatoryjna kastracja albo sterylizacja zwierząt w schroniskach

III.5.1. Nadzór nad realizacją obowiązku

Pomimo deklaracji zdecydowanej większości gmin i schronisk, że wszystkie zwierzęta (z wyjątkiem tych, u których przeciwwskazaniem jest stan zdrowia lub wiek) poddawane są w schroniskach kastracji lub sterylizacji (wraz z zapisem tego obowiązku w 80,5% umów gmin ze schroniskami), dane z raportów Najwyższej Izby Kontroli oraz Głównego Lekarza Weterynarii wskazują, że odsetek ten jest zdecydowanie niższy. **Według NIK wynosi on 49,7% w przypadku psów oraz 46,3% w przypadku kotów. Zgodnie z raportem GLW w 2022 roku wykastrowanych było jedynie nieco ponad 30% zwierząt przebywających w schroniskach!**

Ponadto, przepisy prawa nie do końca precyzują, kto jest podmiotem odpowiedzialnym za nadzór nad realizacją obowiązku kastracji przez schronisko. Niektóre gminy kontrolują to samodzielnie, inne twierdzą, że to obowiązek schroniska, którego nie muszą (nie mają podstaw) nadzorować, jeszcze inne – że leży to w kompetencjach powiatowych lekarzy weterynarii. Gminy, oprócz braku kompetencji merytorycznych oraz ograniczonych budżetów, skarżą się również na braki kadrowe, które pozwoliłyby im na wykonywanie takich obowiązków. Tylko 35,2% gmin odpowiedziało pozytywnie na pytanie, czy w ostatnich latach w jakikolwiek sposób kontrolowały, czy wszystkie

przekazane przez nie do schroniska zwierzęta faktycznie zostały poddane obligatoryjnej kastracji/sterylizacji przed wydaniem do adopcji bądź czy zobowiązywano do tego adoptujących (wraz z weryfikacją tego zobowiązania).

Zdecydowanie brakuje organu, który skutecznie egzekwowałby ten obowiązek lub precyzyjnie zdiagnozował przyczyny takiego stanu rzeczy. Dlatego niezbędne jest powierzenie **nadzoru nad realizacją tego obowiązku** organom Inspekcji Weterynaryjnej (nie wykluczając możliwości kontroli przez gminy – przy założeniu doprecyzowania zakresu odpowiedzialności w przepisach), a docelowo – nowo powołanemu organowi, w którego kompetencjach będzie leżała ochrona zwierząt.

III.5.2. Odpowiedzialność właścicieli za kontrolę płodności zwierząt

Brak odpowiedzialności właścicieli zwierząt za kontrolę płodności swoich podopiecznych i jakichkolwiek obowiązków w tym zakresie oraz niska świadomość społeczna sprawiają, że do schronisk trafiają w dużej mierze zwierzęta niewykastrowane, co generuje dodatkowe koszty dla gmin. W przepisach prawa wymaga zatem uregulowania kwestia **odpowiedzialności właściciela za to, że jego zwierzę potencjalnie może powołać na świat kolejne pokolenia psów lub kotów, spośród których część może stać się bezdomnymi**. W obowiązującym porządku prawnym kosztami za opiekę nad rodzącymi się i niechcianymi zwierzętami obarczane są gminy, a co za tym idzie – wszyscy podatnicy. Docelowo zaś większą odpowiedzialność należy skierować ku właścicielom zwierząt.

Aktualnie w debacie dyskutowany jest szereg rozwiązań tego problemu. Jednym z nich jest obligatoryjna kastracja psów i kotów utrzymywanych poza zarejestrowanymi hodowlami. Pomysł ten, zawarty w postulatach wielu gmin, schronisk, organizacji społecznych oraz znacznej części opinii publicznej, wyrażonej również w formie obywatelskiego projektu zmiany ustawy o ochronie zwierząt, wzbudza jednak sprzeciw u części społeczeństwa i niektórych specjalistów z zakresu medycyny weterynaryjnej czy behawiorystyki. Jako główny argument podnosi się wpływ zabiegu polegającego na pozabawieniu zwierzęcia gonad na jego zdrowie i zachowanie. Dodatkowo padają argumenty związane z powinnością pozostawienia właścicielowi wyboru odnośnie jego zwierzęcia czy też priorytetowym traktowaniem poprzez taki wymóg rozmnażania psów i kotów w hodowlach względem rozmnażania zwierząt nierasowych.

Jakkolwiek każdy z tych argumentów zasługuje na uwagę i uwzględnienie, pewnym jest również, że, **chcąc rozwiązać problem bezdomności zwierząt w Polsce, nie możemy pozostawić w tej kwestii status quo**. Niedopuszczalne jest bowiem dalsze pozwalanie na niekontrolowane rozmnażanie psów i kotów, bez żadnej za to odpowiedzialności. Karanie za rozmnażanie zwierząt przyczynić się może z kolei do zwiększenia liczby przestępstw wobec nich (np. porzucanie, zabijanie młodych), niechęć do ich znakowania oraz opór społeczny.

Jedną z zachęt dla właścicieli do wykonywania kastracji lub sterylizacji u ich psów i kotów, mogłyby być darmowe zabiegi. Kwestie finansowe, choć ważne z punktu widzenia części ludzi, nie stanowią tu jednak jedynego i kluczowego ograniczenia. Wokół tego tematu narosło również sporo mitów, uprzedzeń, a część społeczeństwa po prostu ceni sobie wolny wybór w odniesieniu do swoich prywatnych zwierząt, oparty o ich własną wiedzę i przekonania. Wdrażając systemowe finansowanie lub dofinansowanie zabiegów kastracji lub sterylizacji zwierząt, z pewnością możliwe jest zachęcenie do nich pewnej części właścicieli zwierząt. Należy mieć jednak świadomość, że będzie to liczba ograniczona, być może niesatysfakcjonująca i niewystarczająca do osiągnięcia pożądanego efektu. Część gmin bowiem, która realizuje na swoim terenie fakultatywny plan sterylizacji lub kastracji zwierząt, o którym mowa w art. 11a ust. 3a u.o.z., wskazuje na niedostateczne zainteresowanie ze strony właścicieli wykonywaniem tych zabiegów, zwłaszcza jeżeli są finansowane przez samorządy w części, nie w całości.

Możliwym do wdrożenia rozwiązaniem jest również pozostawienie wyboru właścicielom zwierząt w kwestii wykonania kastracji lub sterylizacji u ich psów i kotów, przy założeniu wzięcia odpowiedzialności za fakt, że mogą one potencjalnie przyczynić się do powoływania na świat kolejnych pokoleń zwierząt, spośród których część zasili szeregi zwierząt bezdomnych, a za opiekę nad nimi trzeba będzie płacić. Dlatego zarówno na hodowców psów lub kotów, jak i wszystkich, którzy utrzymywać będą zwierzęta zdolne do rozrodu (fakt trwałego ubezplodnienia wymagałby potwierdzenia w postaci zaświadczenia wystawionego przez lekarza weterynarii), mogłaby zostać nałożona stosowna opłata roczna (w formie podatku lub innej) – najlepiej celowa, z której środki przeznaczone będą na zapobieganie bezdomności, lub jako opłata lokalna, wnoszona do budżetu gmin bez wskazania celowościowego, zgodnie z przepisami odrębnymi. Wła-

ściciel czy hodowca psów lub kotów decydowałby samodzielnie, zgodnie z własnymi przekonaniem, czy pozbawi płodności swoje zwierzęta, przyjmując na siebie jednocześnie odpowiedzialność za to, że niewykonanie zabiegu potencjalnie może przyczynić się do zwiększania problemu bezdomności zwierząt. To rozwiązanie wydaje się być uczciwe, aczkolwiek – jak każde inne – może spotkać się z pewnym oporem, zwłaszcza osób rozmnażających zwierzęta dla zysku. Rozważając taką propozycję, należałoby również uwzględnić uboższych właścicieli zwierząt i połączyć to rozwiązanie z systemem dopłat do zabiegów dla niezamożnych obywateli. Przede wszystkim jednak, by móc mówić o skutecznych rozwiązaniach systemowych dotyczących kontroli płodności zwierząt, należy w pierwszej kolejności, i jak najszybciej, objąć obowiązkiem elektronicznego znakowania wszystkie psy i koty posiadające właściciela.

Na potrzeby niniejszego raportu zrezygnowano jednak ze wskazywania konkretnych rozwiązań jako właściwych i słusznych. Niewątpliwie potrzebna jest na ten temat odrębna, pogłębiona debata. Jedno jest jednak pewne – **rozmnażanie psów i kotów pozbawione jakiejkolwiek kontroli, jak to ma miejsce obecnie, jest niemożliwe do dalszego akceptowania. Jeśli mamy na poważnie mówić o uporaniu się z problemem bezdomności zwierząt w Polsce, zmiana w tym zakresie musi nastąpić.**

III.6. Poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt

III.6.1. Niezadowalające efekty realizacji zadania

Po powierzeniu przez gminy opieki oraz obowiązku poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt schroniskom na podstawie art. 11a ust. 4 u.o.z., nie obserwuje się zbyt dużego zaangażowania samorządów w realizację tego zadania. 44% gmin ogranicza się do opublikowania informacji na stronie internetowej lub w mediach społecznościowych. 14,1% gmin oświadcza wprost, że nie prowadzi żadnych działań, a 12,8% gmin nie udziela odpowiedzi na pytanie o tę kwestię. Jakiegokolwiek działania w tym zakresie realizowane są przez gminy zwykle bezkosztowo.

Tymczasem z danych z dostępnych raportów wynika, że nowego właściciela znajduje tylko 49-50% (raport NIK) do 60% (raport GLW) zwierząt przebywających w schroniskach, co oznacza, że pozostałe spędzają w schronisku całe swoje życie od momentu odłowienia i w tym schronisku umierają. Ponad 50% gmin przyznaje, że nie monitoruje skuteczności działań w zakresie poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt i nie posiada wiedzy, czy podejmowane inicjatywy rzeczywiście przekładają się na skuteczne adopcje. **Wskaźniki adopcyjne w skali kraju są niezadowalające i nie są wystarczająco nadzorowane.**

III.6.2. Problemy związane z nadmiarem zwierząt oczekujących na adopcję

Główną trudnością, na jaką wskazują gminy, jest brak chętnych na adopcję zwierząt, zwłaszcza starszych i większych psów mieszańców albo zwierząt z problemami (agresywnych, nieoswojonych), przy rosnącej skali bezdomności. Ludzie wolą adoptować młode zwierzęta lub kupować rasowe. Wskazuje to na problem braku świadomości oraz niedostatecznej edukacji i promocji adopcji zwierząt ze schronisk. Sprawę utrudniają panujące mody na niektóre rasy psów czy kotów oraz duża dostępność i łatwość zakupu zwierząt rasowych i w typie rasy, w tym przez Internet i z pseudohodowli.

Brakuje ponadto systemowej kontroli dalszych losów poszczególnych zwierząt przekazywanych do schronisk, diagnozowania przyczyn niskiej adopcynowości oraz reagowania na problemy, np. behawioralne, które utrudniają adopcje. Statystyczny dojrzały, duży, schorowany lub lękliwy pies w polskich realiach często jest skazany na dożywotni pobyt za schroniskowymi kratami.

Uwypukla się jednocześnie (i po raz kolejny) problem zarówno nadmiaru zwierząt stających się bezdomnymi w wyniku m.in. możliwości niekontrolowanego rozmnażania psów i kotów, jak i braku odpowiedzialności właścicieli zwierząt – porzuceń, braku konieczności znakowania powodującego bezkarność, nieodpowiedzialnych adopcji i ogółem niskiej świadomości społecznej dotyczącej nie tylko samej kwestii adopcji, ale i obowiązków opiekunów.

Podstawą rozwiązań w tym zakresie jest **bezwzględne wdrożenie elektronicznego znakowania wszystkich psów i kotów**, które umożliwi przede wszystkim ograniczenie liczby zwierząt stających się bezdomnymi, a ponadto **ewidencję wszystkich zwierząt czekających na dom** oraz możliwość śledzenia losu poszczególnych osobników (np. jako moduł centralnej bazy zwierząt oznakowanych). Należy jednocześnie zwiększyć odpowiedzialność i rolę gmin w procesie poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt, by ich działania wśród lokalnych społeczności były realne oraz – co ważne – **nadzorowane** przez właściwy organ, i nie ograniczały się wyłącznie do sędowania zadania na schronisko i ewentualnego opublikowania krótkiej informacji na stronie internetowej. Nie należy również zapominać o edukacji. **Działania edukacyjne oraz proadopcyjne powinny być dla gmin obowiązkiem** wynikającym z ustawy, z którego, podobnie jak z realizacji innych zadań, winny składać cykliczne sprawozdania do organu kontrolnego, ze wskazaniem konkretnych działań podjętych w danym roku, wydanych na nie środków finansowych bądź zasobów niematerialnych oraz osiągniętych rezultatów.

Wartym wypracowania w tym zakresie jest kodeks dobrych praktyk, organizacja szkoleń i dzielenie się przykładami skutecznych inicjatyw na rzecz zwiększania poziomu adopcyjności psów i kotów.

W celu **ograniczenia liczby zwierząt bezdomnych** oraz innych, dla których trzeba szukać nowych właścicieli (w tym rodzących się w domach, a następnie oddawanych lub sprzedawanych poprzez np. ogłoszenia), niezbędna jest **systemowa kontrola płodności zwierząt**, w odniesieniu do której przykłady propozycji rozwiązań omówiono wyżej.

III.7. Usypianie ślepych miotów

W odniesieniu do zadania usypiania tzw. ślepych miotów, tj. zwierząt, które nie otworzyły jeszcze powiek po urodzeniu, w gminach funkcjonują **odmienne interpretacje**. Około 3/4 gmin realizuje usypianie ślepych miotów zwierząt bezdomnych (75,7%) oraz wolno żyjących kotów (70,8%), zaś jedynie 15,6% wykonuje tę usługę w stosunku do zwierząt posiadających właściciela – w ramach zapobiegania bezdomności zwierząt. Wynika to z niejednoznacznego brzmienia przepisu art. 11a ust. 2 pkt 6 u.o.z., który nie określa, jakich grup zwierząt ma dotyczyć to zadanie, a w ślad za tym – niejednołitego orzecznictwa sądowego w odniesieniu do możliwości finansowania przez gminę zabiegów usypiania ślepych miotów zwierząt właścicielskich. Kwestia ta wymaga doprecyzowania w ustawie.

Brakuje również przepisów regulujących, czy gmina może usypiać ślepe mioty pod warunkiem dokonania przez właściciela kastracji samicy-matki lub po prostu określenia takiego obowiązku w ustawie. Gminom brakuje narzędzi do zobowiązania właściciela do trwałego ubezplodnienia samicy, które ma na celu zapobieganie następnym ciążom i konieczności uśmiercania kolejnych zwierząt. Samo usypienie ślepego miotu traci w ten sposób swoją rolę zapobiegania bezdomności, a tylko rozwiązuje bieżący kłopot właścicieli, którzy przedkładają uśmiercenie nowo narodzonych zwierząt nad możliwość trwałego i humanitarnego rozwiązania problemu. Powracający problem generuje również dalsze koszty dla samorządów. Tylko 42,6% gmin, którym zadano to pytanie, zapewnia kastrację samicy-matki lub zobowiązuje do tego pisemnie właściciela zwierząt.

Tym samym, po raz kolejny uwidacznia się problem braku odpowiedzialności właścicieli za powoływanie na świat kolejnych pokoleń niechcianych psów i kotów przez zwierzęta będące ich własnością.

Odrębnym problemem, z jakim borykają się gminy, jest zbyt późne zgłaszanie ślepych miotów do usypienia, wynikające z niskiej świadomości społecznej na temat tej problematyki. Niedostatek wiedzy dotyczy również celu realizacji tego zadania. Brak rzetelnej, powszechnej edukacji w przedmiocie zapobiegania bezdomności zwierząt powoduje opór, uprzedzenia i stereotypy dotyczące rozmnażania zwierząt domowych (np. samica powinna przynajmniej raz urodzić, itp.).

Gminy wskazują również na trudności w zlokalizowaniu i wyłapaniu na czas ślepych miotów. Dotyczy to zwłaszcza kotów bytujących na wolności i pozostaje w związku ze znacznym problemem ich bezdomności, brakiem ewidencji miejsc bytowania i osób/podmiotów pełniących opiekę nad kotami w danym miejscu, brakiem znakowania i właściwej opieki, a co za tym idzie – nieoswojeniem i stroniem od obcych ludzi. To kolejny element, który wskazuje na **zaniedbanie kwestii kotów tzw. wolno żyjących**.

Usypianie ślepych miotów generalnie jest tematem kontrowersyjnym, wzbudzającym emocje i spory światopoglądowe. Porażką systemu jest tak naprawdę tak duża skala bezdomności zwierząt, która wymusza realizację tego typu zadania. Dopóki jednak nie uporamy się z problemem bezdomności, konieczne będzie pozostawienie możliwości korzystania z tej usługi i zapewnienie jej realizacji przez gminy, uwzględniając **konieczność dookreślenia grup zwierząt**, których dotyczy (wraz z wyraźnym wskazaniem możliwości jej wykonywania, w ramach zapobiegania bezdomności, w odniesieniu do zwierząt posiadających właściciela), a także kładąc nacisk na **obowiązek kastracji samicy-matki**.

III.8. Opieka nad zwierzętami gospodarskimi w gospodarstwie rolnym

Zadanie to z reguły nie sprawia gminom znacznych kłopotów i generuje całłościowo stosunkowo niewielkie koszty, z uwagi na niewielką liczbę w skali kraju przypadków zwierząt gospodarskich stających się bezdomnymi lub wymagających zapewnienia opieki wskutek np. interwencji i odbioru. Jest to efektem nie tylko wartości materialnej zwierząt gospodarskich, ale przede wszystkim ich obowiązkowego i powszechnego znakowania, rejestracji, śledzenia historii i losów poszczególnych zwierząt w łańcuchu oraz kontroli przemieszczania. Na przykładzie zwierząt gospodarskich widać również, że znakowanie zwierząt nie stanowi większego problemu np. dla rolników. Tym bardziej niezrozumiałą staje się opór przed wdrożeniem znakowania wszystkich psów i kotów.

Znaczna liczba gmin wskazuje jednak na **problem ze znalezieniem gospodarstwa rolnego chętnego do podpisania umowy z gminą i przyjęcia zwierząt gospodarskich o nieznanym statusie epizootycznym** (biorąc pod uwagę np. panujące choroby zakaźne i ograniczenia związane z bioasekuracją), w trudnej do przewidzenia liczbie i gatunku (z czym wiążą się trudności w oszacowaniu potrzeb w zakresie pomieszczeń, kosztów, a czasem również ryzyko ponoszenia jednorazowo wysokich wydatków), przy jednoczesnym braku innych podmiotów mogących realizować to zadanie.

Pomimo iż zdecydowana większość gmin w praktyce nie doświadcza sytuacji, w których zachodziłaby konieczność zapewniania opieki zwierzętom gospodarskim (oświadczyło tak 63,3% całkowitej liczby gmin, choć nie były pytane o to wprost, a jedynie same wspominały o tym, odpowiadając na pytanie o dalsze działania, a więc odsetek gmin odnotowujących brak zdarzeń może być znacznie wyższy), zmuszone są co roku rezerwować w budżecie środki na to zadanie, a często również płacić rolnikom za gotowość. Wydają na to co roku ponad 3 mln zł. **Wątpliwe zatem staje się poszukiwanie i utrzymywanie w gotowości gospodarstwa rolnego oddzielnie przez każdą gminę.** Pojawia się wobec tego potrzeba przeanalizowania rozwiązania polegającego na **wyznaczaniu przez powiatowych lekarzy weterynarii gospodarstw na terenie powiatu**, do których możliwe jest przyjmowanie zwierząt gospodarskich niepewnego pochodzenia epizootycznego oraz pełnienia przez PLW nadzoru nad dostępnością gospodarstw chętnych do podpisywania umów z gminami (patrz także: podrozdział III.3.8).

Zdarzają się również **odmienne interpretacje** przepisu art. 11a ust. 2 pkt 7 u.o.z., który stanowi ogólnie o konieczności zapewnienia miejsca w gospodarstwie rolnym zwierzętom gospodarskim, nie precyzując ich kategorii, np. bezdomne czy odebrane właścicielowi.

Ponadto, punktem spornym pozostaje również to, jaki organ – gmina czy PLW – jest właściwy do **kontrolowania dalszych losów zwierząt gospodarskich** przekazywanych do gospodarstw rolnych. Tylko 33,1% gmin potwierdziło, że monitoruje dalsze losy tych zwierząt. Wartą uszczegółowienia jest również kwestia odławiania, identyfikacji, oznakowania i zgłoszenia znalezienia zwierząt właściwemu PLW. Z uwagi na powyższe, przepis wymaga doprecyzowania.

III.9. Całodobowa opieka weterynaryjna w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt

III.9.1. Grupy zwierząt objęte zadaniem i podział kompetencji pomiędzy organami

W przypadku tego obowiązku również mamy do czynienia z **brakiem precyzyjnego określenia** w art. 11a ust. 2 pkt 8 u.o.z. (oraz w innych przepisach prawa), **jakich grup zwierząt ma dotyczyć całodobowa opieka weterynaryjna**

zapewniania przez gminy, a przede wszystkim, czy przepis ten obejmuje zwierzęta dzikie, a także domowe i gospodarskie posiadające właściciela, jeśli ich status nie jest znany w momencie wypadku i/lub nie ma możliwości skontaktowania się z właścicielem zwierzęcia. Niejednolite jest również orzecznictwo w tym zakresie. Aktualnie, całodobową pomoc weterynaryjną od gmin w zdarzeniach drogowych otrzymują przede wszystkim zwierzęta bezdomne i wolno żyjące koty (zapewnia ją odpowiednio 95% i 91,2% gmin). Większość, bo ponad 80% gmin, deklaruje również, że nie pozostawia bez pomocy zwierząt dzikich. Zwierzętom gospodarskim poszkodowanym w wypadkach drogowych pomocy udziela już tylko nieco ponad połowa gmin (54,3%), zaś najmniej angażują się w pomoc zwierzętom posiadającym właściciela - tylko 38,8% gmin.

W praktyce stanowi to ogromny problem, ponieważ wiele zwierząt, zwłaszcza dzikich, długo czeka na pomoc od momentu wypadku, podczas gdy poszczególne organy/podmioty przerzucają na siebie odpowiedzialność za realizację tego zadania. Z przepisów prawa nie wynika jasny **podział kompetencji dotyczący zwierząt dzikich** pomiędzy poszczególnymi organami/podmiotami – rola gmin, nadleśnictw, zarządców dróg, zarządców i dzierżawców obwodów łowieckich, rdoś, starostów, ośrodków rehabilitacji dzikich zwierząt, organizacji społecznych, itd. Zwłaszcza, że mamy do czynienia z różnymi grupami zwierząt – dzikie zwierzęta należące do gatunków chronionych, łowne, zwierzęta domowe – bezdomne, właścicielskie i tzw. wolno żyjące koty, a nawet zwierzęta tzw. egzotyczne czy należące do IGO. Pomoc zwierzętom dzikim to problem palący i kwestia, która z całą pewnością wymaga uregulowania na poziomie ustawowym.

III.9.2. Wypadki i zdarzenia inne niż drogowe

Innym istotnym problemem jest również udzielanie pomocy zwierzętom ulegającym **wypadkom innym niż drogowe**. Część gmin nie widzi podstawy lub ma wątpliwości odnośnie udzielania pomocy zwierzętom, które uległy wypadkowi poza pasem drogowym, np. wpadły w ogrodzenie, do rowu melioracyjnego czy choćby niezabezpieczonej studzienki. Niektóre gminy obawiają się naruszenia dyscypliny finansów publicznych realizując działania niewynikające wprost z przepisów, co powoduje, że odpowiedzialność za udzielenie pomocy takim zwierzętom w praktyce niestety najczęściej się rozmywa lub ostatecznie jej ciężar przejmują organizacje społeczne lub samofinansujące się ośrodki rehabilitacji zwierząt, które nie przechodzą obojętnie wobec ich cierpienia. Z uwagi jednak na to, że nie wszędzie takie organizacje istnieją, a ponadto nie mają obowiązku zapewniania stałej dostępności, kwestia ta wymaga podjęcia stosownych regulacji. Niezrozumiały bowiem pozostaje wskazany w ustawie obowiązek niesienia pomocy zwierzętom ograniczający się tylko do konkretnego rodzaju wypadków (zdarzenia drogowe), pomijający inne możliwe sytuacje, w wyniku których zaistnieje konieczność udzielenia zwierzęciu pomocy weterynaryjnej.

III.9.3. Problemy z całodobowym świadczeniem usług i obsługą zgłoszeń

Wiele gmin skarży się na brak zakładów weterynaryjnych chętnych do podpisywania umów w zakresie dyżurowania i całodobowego świadczenia usług, co powoduje **problemy z dostępnością całodobowej opieki weterynaryjnej**. Dodatkowo występują trudności w zapewnianiu usług specjalistycznych w stosunku do zwierząt gatunków innych niż domowe, np. niektórych dzikich czy tzw. egzotycznych oraz w zapewnieniu środków transportu dla dużych zwierząt, a także trudności z dalszym sposobem postępowania z tymi zwierzętami – po wstępnym udzieleniu pomocy weterynaryjnej. Potwierdza to systemowy problem sygnalizowany m.in. przez społecznych opiekunów zwierząt, organizacje społeczne i ośrodki rehabilitacji zwierząt, na których/które spada ciężar takiej opieki, pomimo częstego braku warunków, kompetencji czy środków finansowych na jej zapewnianie.

Gminy narzekają również na **wysokie koszty** całodobowych usług weterynaryjnych przy braku stałego, pokrywającego potrzeby, zewnętrznego finansowania, np. z budżetu państwa. Z kolei w niektórych, zwłaszcza mniejszych gminach, problem zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt jest sporadyczny, a co za tym idzie, gminom tym nie opłaca się utrzymywać całodobowej aktywności zakładu weterynaryjnego i płacić za gotowość. I wiele gmin w praktyce tego nie robi – mają podpisane umowy z lekarzem weterynarii prowadzącym działalność leczniczą jednoosobowo (czasami także wskutek braku większych zakładów na terenie gminy), nie zapewniając

zastępstwa na czas jego nieobecności. Dopiero w sytuacji wypadku, zwłaszcza poza godzinami czynności urzędu, zaczyna się szukanie podmiotu odpowiedzialnego i lekarza weterynarii lub zakładu, który jest w stanie przyjąć zwierzę i wyrazi wolę udzielenia pomocy. A to niestety często wydłuża czas reakcji.

Odpowiedzią na powyższy problem, zwłaszcza w przypadku mniejszych gmin, podobnie jak to zaproponowano dla zwierząt gospodarskich, mógłby być nadzór powiatowych lekarzy weterynarii nad dostępnością całodobowych usług weterynaryjnych w każdym powiecie. To PLW mógłby być organem odpowiedzialnym za wyznaczenie zakładu lub zakładów dyżurujących na terenie powiatu, tak, by zawsze, dla każdej z gmin powiatu, zapewniona była całodobowa opieka weterynaryjna.

Na marginesie warto dodać, że często, zwłaszcza poza dużymi miastami, istnieje także problem z całodobową dostępnością lekarzy weterynarii i czynnych zakładów leczniczych w celu udzielenia pomocy zwierzętom posiadającym właścicieli. Takie dyżurujące zakłady na terenie każdego powiatu mogłyby być dobrym rozwiązaniem również i w tym przypadku. Zawód lekarza weterynarii bowiem, jako przedstawiciela jednej z trzech nauk lekarskich, obok medycyny i stomatologii, jest bowiem zawodem zaufania publicznego i swego rodzaju służbą w zakresie szeroko pojętej ochrony zdrowia zwierząt. I tak jak zapewnia się dla ludzi całodobową dostępność placówek służby zdrowia, stomatologii czy nawet aptek, których dyżury w porze nocnej oraz w dni wolne od pracy wyznacza zarząd powiatu w formie uchwały, tak powinno się zapewniać całodobową dostępność opieki weterynaryjnej dla zwierząt, jeśli nie w każdej gminie, to przynajmniej na terenie powiatu.

Powiązana z powyższym zagadnieniem kwestią jest problem **braku jednolitych procedur postępowania oraz niedostateczne informowanie mieszkańców** o właściwych sposobach pomocy w przypadku zdarzeń z udziałem zwierząt oraz sposobów ich zabezpieczania, co powoduje chaos informacyjny, szukanie podmiotu odpowiedzialnego oraz wydłużanie czasu na udzielenie cierpiącemu zwierzęciu pomocy, a także nieumiejętne jej udzielanie. 56% gmin oświadcza, że nie publikuje nigdzie informacji dla mieszkańców o sposobie postępowania w przypadku znalezienia zwierzęcia poszkodowanego w wypadku drogowym, wraz z podaniem działających całodobowo (również w dni wolne od pracy) numerów kontaktowych. Obowiązek opracowywania procedur i publikowania takich informacji mógłby zapobiegać nieprawidłowemu zabezpieczeniu rannych zwierząt przez nieświadome osoby oraz pomagać unikać zagrożenia w ruchu drogowym czy ze strony cierpiących zwierząt, a przy okazji mieć walor edukacyjny w kwestii właściwego postępowania ze zwierzętami, np. niezabierania młodych zdrowych zwierząt, podlotów ptaków, niedokarmiania lub właściwego dokarmiania dzikich zwierząt, itp.

Zagadnieniem, o którym koniecznie należy wspomnieć, jest niedobór nie tylko zakładów weterynaryjnych specjalizujących się w udzielaniu pomocy zwierzętom dzikim różnych gatunków, ale i **ośrodków rehabilitacji dzikich zwierząt**, a co za tym idzie – brak dostępności takich ośrodków w niektórych rejonach kraju oraz ich znaczna odległość od gmin. Brak konieczności zawierania przez gminy umów z takimi ośrodkami stanowi kolejny czynnik wydłużający czas od wypadku do udzielenia właściwej pomocy zwierzęciu, generuje dodatkowe koszty transportu oraz powoduje trudności z dalszym sposobem postępowania ze zwierzęciem – po wstępnym udzieleniu pomocy weterynaryjnej. **Tylko 45,9% gmin oświadczyło, że współpracuje z ośrodkiem rehabilitacji zwierząt dzikich** w przypadku konieczności zapewnienia opieki dzikiemu zwierzęciu poszkodowanemu w wypadku drogowym. Gminy zwracają również uwagę na problem braku odpowiednich środków transportu dla dużych zwierząt. Ponadto, na poziomie kraju brakuje systemowego **finansowania działalności takich ośrodków**, które często są prowadzone przez lekarzy-pasjonatów lub organizacje społeczne, którym los dzikich zwierząt nie jest obojętny. Gminy nierzadko nie czują się odpowiedzialne za finansowanie czy współfinansowanie ich pracy, a wynika to z **braku regulacji prawnych** w tym zakresie.

III.9.4. Odpowiedzialność właścicieli zwierząt

Ostatnią kwestią, która po raz kolejny ujawnia się w trakcie omawiania zagadnień związanych z opieką nad zwierzętami i zapobieganiem bezdomności, jest **brak odpowiedzialności właścicieli za zdarzenia drogowe** spowodowane przez ich niedopilnowane i niedostatecznie zabezpieczone zwierzęta oraz trudności w egzekwowaniu od nich **zwrotu kosztów zapewnienia opieki weterynaryjnej ponoszonych przez gminy**. Źródłem tego problemu

jest przede wszystkim brak powszechnego obowiązku elektronicznego znakowania psów i kotów, niedostatek edukacji oraz brak sankcji dla właścicieli za nieodpowiedzialne i niebezpieczne zdarzenia z udziałem zwierząt pozostających pod ich opieką. Niektóre gminy domagają się wyraźnej podstawy prawnej do egzekwowania zwrotu kosztów ponoszonych na usługi weterynaryjne wskutek niedopilnowania zwierząt przez ich właścicieli.

III.10. Znakowanie zwierząt w gminie

Dopóki **znakowanie elektroniczne psów i kotów właścicielskich** pozostaje zadaniem fakultatywnym, **nie jest realizowane przez zdecydowaną większość (80,7%) gmin**. Choć z roku na rok wzrasta liczba zwierząt obejmowanych znakowaniem, gminy które realizują tę usługę, robią to w ograniczonym zakresie lub bez zachowania ciągłości, przeznaczając rocznie niewielkie środki finansowe (75,3% wskazywanych środków to kwoty z przedziału 1 zł – 5 tys. zł). Według danych z raportu NIK **na kastrację i znakowanie zwierząt posiadających właściciela gminy przeznaczają tylko 1% wydatków związanych z realizacją programów**.

Jedynie 10,0% gmin znakuje pozostające pod ich opieką koty wolno żyjące.

Wśród trudności wskazywanych przez same gminy dominuje (69,1% odpowiedzi) problem finansów jako czynnika hamującego realizację zadania pozostającego fakultatywnym, wynikający z ograniczonych budżetów gmin oraz braku finansowania zewnętrznego.

Istotna część gmin (18,2% spośród wskazujących trudności) sygnalizuje także problem braku chęci do czipowania ze strony mieszkańców, którzy, zdaniem gmin, nie są zainteresowani taką, nieobowiązkową również dla nich, usługą. U niektórych wynika to z braku świadomości, jak ważne jest znakowanie zwierząt, inni mają obawy przed nałożeniem na nich podatku od posiadania psa lub przed ponoszeniem odpowiedzialności za ewentualne ucieczki, wypadki, pogryzienia, etc.

Spora część gmin zwraca ponadto uwagę na brak skutecznych przepisów prawa, które zobowiązywałyby wszystkich właścicieli do zacypiowania swoich zwierząt. Samorządy nie widzą sensu wdrażania planu znakowania, dopóki jest ono nieobowiązkowe i np. sąsiednie gminy go nie realizują. Oświadczają, że dopiero wprowadzenie przepisów krajowych, obligujących wszystkich opiekunów psów i kotów do oznakowania swoich zwierząt, będzie w stanie odnieść pożądany skutek oraz zmniejszyć liczbę odławianych zwierząt i skalę bezdomności. Zwracają również uwagę na **problem braku rejestracji po zacypiowaniu**. Dodatkową trudnością i komplikacją, na którą narzekają nie tylko gminy, ale i pozostałe podmioty, jest brak jednolitej, krajowej bazy danych zwierząt oznakowanych.

Wynika z powyższego, że aby elektroniczne znakowanie psów i kotów było wykonywane na szeroką skalę, musi stać się obowiązkiem, nie zaś możliwością. W tym zakresie konieczne byłoby zwiększenie odpowiedzialności właścicieli oraz posiadaczy zwierząt (czyli wszystkich schronisk, przytulisk, kociarni, azyli, organizacji społecznych, domów tymczasowych oraz – co ważne – gmin!) nad ich podopiecznymi oraz **wprowadzenie ustawowego obowiązku oznakowania elektronicznego wszystkich żyjących psów i kotów, wraz z wpisaniem danych do jednej, ogólnopolskiej bazy**. Tylko takie rozwiązanie pozwoli na skuteczne zewidencjonowanie zwierząt domowych tych gatunków, oszacowanie rzeczywistej skali ich bezdomności, z jaką się mierzymy oraz objęcie zwierząt właściwą opieką, a także da podstawę do dalszych działań, takich jak kontrola płodności psów i kotów, obowiązkowe szczepienia przeciwko niebezpiecznym chorobom zakaźnym, itd. Obowiązkiem właścicieli i posiadaczy zwierząt, które zostały już oznakowane, byłoby jedynie zweryfikowanie możliwości odczytania danych z transpondera oraz wprowadzenie ich do nowej bazy. Wdrożenia elektronicznego znakowania domagają się praktycznie wszystkie podmioty uczestniczące w procesie opieki nad zwierzętami bezdomnymi – gminy, schroniska, lekarze weterynarii, organizacje społeczne, społeczni opiekunowie kotów oraz wszyscy obywatele, którzy mają już dość zmagania się z problemem bezdomności zwierząt – a zatem sumarycznie większość społeczeństwa polskiego.

Dodać oczywiście należy, że skoro zdecydowana większość gmin, które ponoszą koszty tej opieki, domaga się odpowiedzialności od właścicieli, zaewidencjonowania ich zwierząt i sprawowania nad nimi właściwej opieki, to obywatele, organizacje, schroniska oraz społeczni opiekunowie **mają prawo domagać się od gmin tego samego – zaewidencjonowania zwierząt pozostających pod ich opieką, tj. przebywających w gminnych kojcach, przytuliskach**

i przechowalniach oraz oczywiście kotów, nad którymi gminy sprawują ustawową opiekę, umieszczanych w kociarniach czy domach tymczasowych lub, z braku alternatyw, pozostawianych na wolności.

Jeśli mamy mówić o właściwej opiece nad kotami, każde takie zwierzę winno być zaczipowane (z wpisem do bazy gminy jako właściciela/posiadacza zwierzęcia), zaszczepione, z przypisaną osobą/podmiotem sprawującą/-ym nad nim opiekę w miejscu jego bytowania oraz zapewnieniem regularnego, całorocznego karmienia, schronienia i opieki weterynaryjnej w razie potrzeby – jak to zostało omówione w części dotyczącej kotów tzw. wolno żyjących (rozdział III.3.)

III.11. Sterylizacja/kastracja zwierząt w gminie

Podobnie jak w przypadku elektronicznego znakowania, **dopóki kastracja/sterylizacja zwierząt posiadających właściciela pozostaje zadaniem fakultatywnym, nie jest realizowana przez większość (63,2%) gmin. Zaledwie 26,9% całkowitej liczby gmin (tj. ok. 3/4 kastrujących) wydaje na to zadanie kwotę co najmniej 1 tys. zł**, co, biorąc pod uwagę koszty wykonania zabiegu, można uznać za minimalny poziom faktycznej realizacji zadania. Według raportu NIK wydatki gmin na kastrację/sterylizację oraz elektroniczne znakowanie łącznie stanowią zaledwie 1% całkowitych wydatków ponoszonych przez gminy na zadania z zakresu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt! W uproszczeniu można zatem stwierdzić, że 1% środków gminy przeznaczają na skuteczne zapobieganie bezdomności zwierząt, a 99% - na leczenie jej skutków. I dopóki proporcje te się nie zmieniają, skala bezdomności zwierząt w Polsce będzie nadal utrzymywała się na wysokim poziomie, lub nawet rosła, jak ma to miejsce obecnie, pomimo upływu 13 lat od wprowadzenia obowiązku uchwalania przez gminy programów.

Wśród trudności wskazywanych przez same gminy zdecydowanie dominuje (90,5% odpowiedzi) problem finansów jako czynnika hamującego realizację tego zadania, wynikający z ograniczonych budżetów gmin oraz **braku finansowania zewnętrznego**. Gminy nie widzą potrzeby realizowania zadania, które nie jest dla nich obowiązkowe, zwłaszcza biorąc pod uwagę rosnące koszty usług weterynaryjnych.

Problematyczna jest również kwestia podziału odpowiedzialności za zwierzęta pomiędzy właścicielem a gminą. Część gmin bowiem nie widzi konieczności kastracji zwierząt, które posiadają właściciela twierdząc, że to na nim spoczywa obowiązek kontroli ich płodności i odpowiedzialności za wynikające z tego konsekwencje, a co za tym idzie – gminy te czują się z tego obowiązku zwolnione. Trudno odmówić słuszności temu argumentowi, gdyż odpowiedzialność właścicieli zwierząt za powoływanie na świat kolejnych pokoleń niechcianych psów i kotów w polskim systemie prawnym jest zdecydowanie za mała. Jakkolwiek wykonanie zabiegu należy zawsze rozważyć u każdego zwierzęcia indywidualnie, w porozumieniu z lekarzem weterynarii, biorąc pod uwagę jego wiek, stan zdrowia i zachowanie, to wokół płodności oraz kastracji psów i kotów narosło w społeczeństwie sporo mitów i uprzedzeń. W tym zakresie rzetelna edukacja, ze wskazaniem zarówno zalet, jak i ryzyk, jest również z całą pewnością niezbędna. Propozycje rozwiązań dotyczących kastracji zostały omówione wyżej, w podrozdziale III.5.2., dotyczącym kastracji zwierząt w schroniskach.

III.12. Finansowanie programów

Jak dowodzą zarówno dane z raportu NIK, jak i zgromadzone na potrzeby niniejszego raportu, łączne koszty realizacji przez gminy programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt z roku na rok rosną. Według deklaracji samych gmin są to kwoty zbliżające się do **300 mln zł**. Świadczy to dobitnie o tym, że podejmowane w celu realnego i długofalowego zapobiegania bezdomności działania nie przynoszą oczekiwanych rezultatów. Struktura tych wydatków wskazuje na to, że są one przeznaczane przede wszystkim na leczenie skutków bezdomności, nie zaś usuwanie przyczyny problemu. **88,9% środków gminy przeznaczają wyłącznie na odławianie zwierząt (głównie psów) oraz zapewnianie im miejsc i opieki w schroniskach**. Potwierdzają to dane zarówno z poprzednich, jak i najnowszego raportu NIK oraz dane z raportów rocznych Głównego Lekarza Weterynarii, dotyczące liczby zwierząt bezdomnych

przebywających w nadzorowanych przez niego schroniskach dla zwierząt, która utrzymuje się na wysokim poziomie, a w przypadku kotów charakteryzuje się nawet tendencją wzrostową. Nie pozwala to na wykonywanie na odpowiednim poziomie pozostałych zadań objętych programem, przede wszystkim na realne zapobieganie bezdomności oraz właściwą opiekę nad kotami.

Oprócz zwierząt przebywających w schroniskach, wiele, prawdopodobnie setki tysięcy, psów i kotów bezdomnych znajduje się pod tymczasową opieką organizacji społecznych czy osób prywatnych oraz na wolności, np. bezdomne koty traktowane, często niewłaściwie, jako zwierzęta wolno żyjące. Bez obligatoryjnego znakowania wszystkich psów i kotów, trudno nawet oszacować całkowitą ich liczbę. Wszystko to świadczy dobitnie o tym, że **skala bezdomności zwierząt w Polsce**, po ponad dekadzie od wprowadzenia nowelizacją u.o.z. obowiązku uchwalania programów przez gminy, **nie maleje, a wręcz nawet rośnie**, a co za tym idzie – rosną koszty opieki nad tymi wszystkimi zwierzętami.

Niski, czasami wręcz **fikcyjny poziom finansowania niektórych zadań** dotyczących zwierząt przez część gmin, wynika nie tylko z ograniczonych budżetów gmin, wielości innych zadań, braku możliwości pozyskania finansowania zewnętrznego, rosnących kosztów oraz rosnących potrzeb, w tym zwiększającej się liczby zgłoszeń dotyczących zwierząt (stale rosnąca skala bezdomności zwierząt i coraz większa świadomość społeczna), ale również z **braku jakiegokolwiek nadzoru i kontroli nad wysokością środków finansowych przeznaczanych przez gminy na realizację programów**. Nikt formalnie nie może zakwestionować tego, że na dane zadanie z programu gmina przeznaczy tylko symboliczną kwotę, niepokrywającą jego realnych kosztów. Kompletnie nikt nie kontroluje i nie ma wpływu na to, że są gminy, które rocznie na realizację całych programów przeznaczają kwoty nieprzekraczające 5 tysięcy złotych, na dokarmianie kotów wolno żyjących kilkadziesiąt złotych a na ich kastrację kilkaset złotych lub też na zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej 100 czy 200 zł, zakładając, że na ich terenie nie wydarzy się przez cały rok żaden wypadek z udziałem zwierzęcia lub nikt nie zgłosi się w takiej sytuacji po pomoc do gminy, tylko, nauczony doświadczeniem, poszuka ratunku gdzie indziej.

Gminy najczęściej finansują tylko podstawowy, minimalny zakres zadań, skupiając się przede wszystkim na opiece nad zwierzętami w schroniskach – czyli leczeniu skutków bezdomności, a w znacznie mniejszym stopniu na zapobieganiu bezdomności – jej profilaktyce. **Bardzo niskie** jest zwłaszcza **finansowanie zadań dotyczących kotów**, w porównaniu np. z opieką nad psami w schroniskach.

91,9% ankietowanych społecznych opiekunów, 89,3% organizacji społecznych, 81,8% zakładów weterynaryjnych współpracujących z gminami oraz ponad połowa schronisk dla zwierząt poziom finansowania przez gminy zadań objętych programem uznaje za niewystarczający.

Dlatego należy przyjrzeć się poziomowi finansowania programów przez gminy, zweryfikować, czy odpowiada on rzeczywistym potrzebom, czy wszystkie zgłoszenia trafiające do gminy są przyjmowane, czy przeznaczone środki np. na zakup karmy czy kastrację kotów wolno żyjących nie kończą się po upływie miesiąca czy dwóch od uchwalenia programu. Niezbędne jest wprowadzenie obowiązku corocznego przedkładania szczegółowych **sprawozdań z realizacji zadań przez gminy** oraz nadanie wyraźnych uprawnień kontrolnych (do czasu powołania odrębnego organu – organom IW) do **kontroli gmin i faktycznej realizacji przez nie zadań objętych programami** (patrz też podrozdział III.1.1.)

Same gminy zwracają uwagę na trudności w zaplanowaniu wysokości środków na poszczególne wydatki z uwagi na brak możliwości przewidzenia zdarzeń oraz konieczność przeprowadzania długotrwałej procedury zmiany uchwały w przypadku konieczności przesunięcia środków na inne zadania. Pomimo stosunkowo jednolitego orzecznictwa, 13,2% gmin oświadczyło, że nie dokonuje podziału wskazanych w programie środków i przyporządkowania kwot do poszczególnych zadań.

III.13. Opiniowanie projektów programów oraz współpraca gmin z innymi podmiotami

III.13.1. Opiniowanie projektów programów

Brzmienie przepisu art. 11a ust. 7 u.o.z. powoduje **trudności interpretacyjne** z dwóch powodów. Po pierwsze, nie jest do końca jasne, czy do opiniowania, jako organizacje społeczne, których **statutowym celem** jest ochrona zwierząt,

mogą przystępować tylko organizacje posiadające statut, czyli zarejestrowane w Krajowym Rejestrze Sądowym (tzw. rejestrowe), czy mogą to również być stowarzyszenia zwykłe, wpisane do ewidencji prowadzonej przez starostę, posiadające nie statut, a regulamin. Z praktyki wynika, że większość gmin dopuszcza opiniowanie projektu programu przez stowarzyszenia zwykłe, ale zdarza się ich pomijanie. Zapis taki może bowiem potencjalnie powodować wykluczanie małych, nierejestrowanych organizacji działających na terenie gmin. Wobec zgromadzonych na potrzeby niniejszego raportu **oświadczeń 66,6% gmin o braku organizacji społecznych**, których statutowym celem jest ochrona zwierząt, **działających na ich terenie**, tym bardziej nie należałoby do takich ograniczeń dopuszczać.

Podobne wątpliwości interpretacyjne dotyczą **działania na obszarze gminy**. Niektóre gminy są zdania, że organizacja powinna mieć swoją siedzibę na terenie gminy lub zasięg jej działania, wynikający z rejestru czy ewidencji, winien ją obejmować. Inne samorządy uważają, że organizacja powinna realizować fizycznie namacalne działania w obszarze ochrony zwierząt, jak np. adopcje zwierząt z terenu gminy czy opieka nad kotami. Dla pozostałych gmin wystarczający jest zasięg lokalny czy nawet ogólnopolski działań organizacji, jeśli mieszczą się one w obszarze ochrony zwierząt. Świadczy to o różnorodności i **dobrowolności interpretacji**, a co za tym idzie – niejednoznaczności przepisu, który jest odmiennie interpretowany nie tylko przez gminy, ale i organy nadzoru (na co wskazano konkretne dowody np. w postaci odmiennych rozstrzygnięć tego samego wojewody). Należy zatem zadać pytanie, czy konstruując przepis, ustawodawca miał na myśli wyłącznie działanie fizyczne oraz czy za działanie na obszarze gminy nie można uznać np. działań edukacyjnych, informacyjnych czy doradczych realizowanych w formie zdalnej? Ponadto, czy gminy nie powinny jednak móc korzystać z doświadczeń i wiedzy organizacji zajmujących się tematyką ochrony zwierząt nawet, jeśli organizacja taka ma zasięg ogólnopolski lub jest zlokalizowana w innej gminie?

W związku z powyższym, należałoby doprecyzować przepis art. 11a ust. 7 u.o.z. tak, by jego treść nie budziła wątpliwości – by obejmował również stowarzyszenia zwykłe, których regulamin zakłada działanie w obszarze ochrony zwierząt oraz dopuszczał do opiniowania organizacje o zasięgu szerszym niż gminny oraz takie, które, pomimo lokalizacji poza gminą, swoją wiedzą i doświadczeniem mogą wnieść do projektu programu cenne dla gminy uwagi.

Dla gmin nie jest ponadto jasne, **czy projekty uchwał zmieniających program w ciągu roku wymagają ponownego zaopiniowania** przez podmioty, o których mowa w art. 11a ust. 7 u.o.z., a jeżeli tak, to czy w każdym przypadku (drobne przesunięcie kwot, zmiana wykonawcy, istotne zmiany w sposobie realizacji zadań). W tej kwestii również istnieją odmienne interpretacje.

W związku z brakiem nadzoru nad postępowaniem ze zwierzętami przez gminy oraz koniecznością wzmocnienia organów Inspekcji Weterynaryjnej (do czasu powołania odrębnego organu właściwego do spraw ochrony zwierząt), w celu zwiększenia kontroli faktycznej realizacji zadań objętych gminnymi programami, uwagi wnoszone do projektów programów przez właściwych powiatowych lekarzy weterynarii powinny mieć charakter **uzgodnienia**, nie zaś, jak dotąd, opinii.

W odniesieniu do powszechnego **nieuwzględniania przez gminy opinii organizacji społecznych** składanych do projektów programów, wartą wdrożenia byłaby praktyka, najlepiej umocowana w przepisie ustawy, odnoszenia się organów gminy do składanych uwag oraz uzasadniania ich odrzucenia. Łącznie 71,4% ankietowanych organizacji społecznych twierdzi bowiem, że gminy nie biorą pod uwagę, lub biorą, ale w niewystarczającym stopniu, sugestie organizacji zawarte w opinii. Tymczasem, NIK w swoim wystąpieniu pokontrolnym stwierdziła: „*Pomimo że gminy nie mają prawnego obowiązku uwzględniać uwag podmiotów opiniujących i formułowanych propozycji zmian, należy podkreślić, że uwzględnienie ich w projektach programów umożliwiłoby uniknięcie części ze stwierdzonych nieprawidłowości. Fakt powielania w programach w kolejnych latach postanowień, które nie spełniały wymogów obowiązujących przepisów, były nierzetelne i nie odzwierciedlały zmieniających się w gminie uwarunkowań, wskazuje na brak zapewnienia przez organy wykonawcze właściwego nadzoru nad tym obszarem.*”¹⁴⁹

Wątpliwa jest również wartość **opiniowania przez dzierżawców lub zarządców obwodów łowieckich**. Po pierwsze dlatego, że najczęściej mają oni niewiele wspólnego z opieką nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiem bezdomności zwierząt. Po drugie, o ile powiatowi lekarze weterynarii w 40,6% gmin podejmują się merytorycznego opiniowania projektów programów, o tyle koła łowieckie robią to bardzo rzadko. Tylko 16,7%

¹⁴⁹ Raport NIK, *op. cit.*, s. 29

gmin oświadczyło, że w ciągu ostatnich trzech lat wpłynęła do nich jakakolwiek merytoryczna opinia do projektu programu od dzierżawców lub zarządców obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy.

Biorąc pod uwagę powyższe, nasuwa się wniosek, że procedura opiniowania projektów programów ustanowiona aktualnymi przepisami, jest nieskuteczna i nieefektywna, a gminy mają całkowitą dobrowolność w stanowieniu ogólnych, a często i niepodpartych rzeczywistymi działaniami przepisów. Brakuje nad tym ponadto jakiegokolwiek kontroli zewnętrznej.

III.13.2. Współpraca gmin z organizacjami społecznymi, domami tymczasowymi dla zwierząt i społecznymi opiekunami zwierząt

Odrębną kwestią jest **brak powszechnej, efektywnej i formalnej współpracy partnerskiej** pomiędzy gminami a organizacjami społecznymi czy domami tymczasowymi oraz formalny brak możliwości umieszczania zwierząt bezdomnych w miejscach innych niż schroniska dla zwierząt, o czym wspomniano już w podrozdziałach III.2.1., III.2.2. i III.4.4.). 46,4% organizacji społecznych współpracę z gminą ocenia negatywnie. Pozytywne odpowiedzi stanowią 32,1%. Pozostałe organizacje zaś dostrzegają zarówno dobre, jak i złe strony współpracy z gminą lub wskazują na brak współpracy/brak uwag.

Współpracę gmin ze społecznymi opiekunami zwierząt, zwłaszcza kotów, należy uznać za trudną, co wynika z niskiego zaangażowania gmin w opiekę nad kotami. 66,4% społecznych opiekunów współpracę z gminą oceniło jednoznacznie negatywnie. Pojawiło się wiele słów krytyki, opiekunowie wyrazili ogromną frustrację, z jaką mierzą się na co dzień realizując za darmo, w swoim prywatnym czasie obowiązki, które ustawodawca powierzył gminom, nie obywatelom. Wynika ona z jednej strony z rażącego niedofinansowania zadań dotyczących zwierząt, zwłaszcza kotów, a z drugiej – z nieprawidłowego podejścia urzędników do wykonywania swoich zadań oraz do osób faktycznie je realizujących. Tylko 5,4% opiekunów pozytywnie oceniło współpracę z gminą, w której działają. Powszechnym problemem jest **cedowanie zadań**, zwłaszcza dotyczących opieki nad kotami, na społecznych opiekunów, organizacje społeczne i osoby prywatne – mieszkańców (patrz podrozdział III.3.4.).

Szczegółowe uwagi społecznych opiekunów zwierząt, organizacji społecznych, schronisk oraz zakładów weterynaryjnych odnośnie różnych aspektów współpracy z gminą przedstawiono w części opisowej raportu. Jednym zdaniem można je podsumować następująco: jest w tym obszarze sporo do poprawy.

III.14. Działania informacyjne, edukacyjne i inne związane z programem

III.14.1. Rola informacyjna programów

Po analizie odpowiedzi pozyskanych od samorządów, weryfikacji treści programów oraz prowadzonych przez urzędy gmin stron internetowych, stwierdzić należy, że nie spełniają one pożądanej funkcji informacyjnej. Większość gmin nie stara się czynnie informować mieszkańców o sposobach postępowania w konkretnych sytuacjach dotyczących konieczności udzielenia pomocy zwierzętom, np. w przypadku znalezienia zwierzęcia bezdomnego, poszkodowanego w wypadku drogowym, jak zostać społecznym opiekunem kotów wolno żyjących, itd. 66,3% gmin oświadczyło, że oprócz publikowania programu w BIP, nie umieszcza w żadnym innym miejscu ani nie rozpowszechnia wśród mieszkańców informacji w nim zawartych w inny sposób. Ludzie często nie wiedzą, gdzie szukać pomocy i co robić w konkretnych sytuacjach. Zgłaszają się nie swoich do gmin, lecz często do organizacji społecznych, albo – kierowani od jednego podmiotu do innego – długo szukają pomocy. **Brak jasnych wytycznych dla gmin i uniwersalnych procedur** powoduje, że panuje chaos informacyjny, o czym wspomniano już omawiając obsługę zgłoszeń dotyczących konieczności odławiania bezdomnych zwierząt (podrozdział III.4.2.) oraz wypadków z udziałem zwierząt (podrozdział III.9.3.). Niedoinformowane często są nawet same służby.

W zakresie pomocy zwierzętom, zarówno bezdomnym (włączając koty tzw. wolno żyjące), jak i dzikim, brakuje jednolitych procedur, wytycznych i sposobów postępowania, a **wielość podmiotów mających w zakresie swoich obowiązków sprawę dotyczące zwierząt** (gminy, powiatowi lekarze weterynarii, zakłady weterynaryjne, rdoś, koła łowiec-

kie, nadleśnictwa, starostowie, wojewodowie, zarządcy dróg, ośrodki rehabilitacji dzikich zwierząt, organizacje społeczne, Policja, straże miejskie/gminne, centra zarządzania kryzysowego, straże łowieckie, rybackie, itd.) oraz brak jednego organu, w którego kompetencjach znajdowałyby się sprawy dotyczące tych zwierząt, nie ułatwia sprawnego uzyskania pomocy.

III.14.2. Działania edukacyjne

Brak literalnie wymienionego w ustawie **obowiązku prowadzenia przez gminy działań edukacyjnych** w ramach jednego z dwóch głównych celów programu, jakim jest zapobieganie bezdomności, a także w celu promowania właściwych postaw wobec zwierząt i ich humanitarnego traktowania powoduje, że **tylko 48,0% polskich gmin jakiegokolwiek prowadzi**. Gminy skarżą się na brak środków (choć 62,1% spośród gmin deklarujących realizację działań edukacyjnych oświadczyło, że robi to bezkosztowo), zasobów kadrowych i zainteresowania mieszkańców. Jedna z gmin wskazała, że zawarcie działań edukacyjnych w programie zakwestionował jej wojewoda jako organ nadzoru, sugerując przekroczenie upoważnienia ustawowego.

Brakuje również **ogólnopolskich kampanii społecznych poruszających problematykę zwierząt**. Uwagę zwraca ponadto brak takich działań, jak promocja wolontariatu czy pomocy tzw. wolno żyjącym kotom. Bardzo mało, bo zaledwie pojedyncze odpowiedzi dotyczyły porad behawioralnych, szkoleniowych, z zakresu komunikacji czy socjalizacji zwierząt. A jest to niezmiernie ważny aspekt zapewniania ich dobrostanu, prawidłowej adaptacji w domach oraz prewencji zwrotów psów i kotów do schronisk.

Gminy w bardzo niewielkim stopniu realizują również jakiegokolwiek inne ponadpodstawowe działania, które miałyby na celu zapobieganie bezdomności zwierząt lub poprawienie jakości opieki nad bezdomnymi zwierzętami. 83,2% gmin oświadczyło, że nie prowadzi żadnych takich działań, a spośród pozostałych wiele odpowiedzi w rzeczywistości stanowiło podstawowe obowiązki wynikające z programu.

Powyższe potwierdza kontrola NIK: „*gminy nie wykonywały lub nierzetelnie realizowały działania o charakterze informacyjno-edukacyjnym, tj. nie informowały mieszkańców o zadaniach z zakresu ochrony zwierząt, np. o tym co zrobić, gdy znajdą ranne lub zagubione zwierzę na terenie gminy, gdzie można szukać zagubionego zwierzęcia, nie prowadziły działań edukacyjnych wśród mieszkańców mających na celu podniesienie poziomu wiedzy w zakresie obowiązków, jakie ciążą na osobach utrzymujących lub hodujących psy albo koty, właściwej opieki nad zwierzętami, ich humanitarnego traktowania, propagowania sterylizacji i kastracji, a także adopcji zwierząt bezdomnych.*”¹⁵⁰

III.15. Problematyka bezdomności zwierząt – punkt widzenia gmin i pozostałych realizatorów programów

Oprócz wskazanych w niniejszym raporcie kwestii oraz szczegółowych pytań i zagadnień specyficznych dla danego podmiotu, wszyscy wykonawcy programów – zarówno **gminy**, jak i **schroniska dla zwierząt, organizacje społeczne, społeczni opiekunowie zwierząt oraz zakłady weterynaryjne współpracujące z gminami** – otrzymali we wnioskach (gminy) oraz dobrowolnych, anonimowych ankietach (pozostałe podmioty), cztery tak samo brzmiące pytania, których postawienie miało na celu poznanie ich punktu widzenia na problematykę opieki nad zwierzętami oraz zapobiegania ich bezdomności. Pytanie brzmiało następująco:

1. Co Państwa zdaniem wymaga zmiany w programach lub ogółem w przepisach prawa dotyczących opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt?
2. Jakie działania uważają Państwo za skuteczne i potrzebne w aspekcie zapobiegania bezdomności zwierząt?
3. Jakie działania uważają Państwo za skuteczne i potrzebne w aspekcie prawidłowej opieki nad zwierzętami bezdomnymi?
4. Jakie działania uważają Państwo za skuteczne i potrzebne w aspekcie egzekwowania od właścicieli prawidłowej opieki nad zwierzętami stanowiącymi ich własność?

¹⁵⁰ Raport NIK, *op. cit.*, s. 45

Analiza działań i rozwiązań proponowanych w odpowiedziach na te pytania przez wszystkie ankietowane podmioty uczestniczące w procesie zapewniania opieki nad zwierzętami oraz zapobiegania ich bezdomności prowadzi do wniosku, że **podmioty te generalnie są ze sobą zgodne** w większości kwestii i udzielają podobnych odpowiedzi na pytania otwarte, prezentujące ich punkt widzenia na problematykę bezdomności zwierząt. Wyjątkiem jest jedynie wskazywanie organów odpowiedzialnych za egzekwowanie prawa, nadzór i kontrole – gminy najczęściej wskazują inne organy/służby, jak PLW, Policja, straż miejska/gminna, organizacje, rzadziej postulują zwiększenie własnych uprawnień, zaś pozostałe ankietowane podmioty oczekują większego zaangażowania gmin. Świadczy to dobitnie o **konieczności podziału i precyzyjnego wskazania w przepisach prawa kompetencji poszczególnych organów/służb** w celu unikania dalszego rozmywania się odpowiedzialności za realizację poszczególnych zadań. Poza tym nie ma istotnych różnic w udzielanych odpowiedziach, co jest informacją pozytywną, świadczącą o braku potencjalnego sporu czy konfliktu interesów pomiędzy poszczególnymi grupami – dla dobra zwierząt. Nie ankietowano wprawdzie właścicieli zwierząt, zwiększenia odpowiedzialności których domagają się wszystkie ankietowane podmioty. Jak można jednak przypuszczać, dla dobrego i troskliwego opiekuna wskazane propozycje nie będą stanowiły problemu. Nieodpowiedzialni zaś nie muszą, a nawet nie powinni posiadać psów czy kotów. Winą za bezdomność zwierząt obarcza się bowiem często gminy zamiast właścicieli, którzy, pozbawieni odpowiedzialności za własne zwierzęta, czują się bezkarni. Należy pamiętać, że bezdomność rodzi się w domach, a gminy wobec niektórych sytuacji i działań nieodpowiedzialnych ludzi są po prostu bezsilne.

Wskazywane przez poszczególne podmioty skuteczne i niezbędne ich zdaniem działania oraz propozycje zmian legislacyjnych powtarzają się w odpowiedziach udzielanych przez wszystkie ww. grupy podmiotów na kolejne pytania i ograniczają się tak naprawdę do kilkunastu, wciąż tych samych zagadnień:

1. **Obowiązku elektronicznego znakowania wszystkich psów i kotów** wraz ze stworzeniem jednej, ogólnopolskiej bazy danych.
2. Wdrożenia regulacji mających na celu **zmniejszenie populacji psów i kotów oraz kontrolę ich płodności, w tym głównie poprzez obowiązkową kastrację psów i kotów** niehodowlanych lub propozycji innych rozwiązań, jak np. opłaty/podatki za posiadanie niewykastrowanych zwierząt, kastracja dotowana/darmowa, ograniczenie rozmnażania zwierząt w hodowlach (liczba miotów), zakaz rozmnażania zwierząt poza zarejestrowanymi w oficjalnym rejestrze hodowlami, plan kastracji obowiązkowy, nie zaś – jak dotąd – fakultatywny dla gmin z określeniem minimalnego poziomu jego finansowania, masowa kastracja kotów, itp.
3. **Działań edukacyjnych i informacyjnych oraz wzmacniania świadomości społecznej** – kampanie społeczne, promocja adopcji, szkolenia dla straży miejskich/gminnych, Policji, urzędników, edukacja w szkołach z zakresu właściwych postaw wobec zwierząt i zapobiegania ich bezdomności.
4. **Konieczności doprecyzowania zbyt ogólnych przepisów ustawy**, zwłaszcza w kwestii kotów – brak definicji wolno żyjących kotów lub sztuczne ich wyodrębnianie – trudności w rozróżnianiu, odpowiedzialność za udzielanie pomocy, sprecyzowanie zakresu opieki, jaki powinna realizować gmina i jej poszerzenie (karma, kastracje, leczenie, schronienie i zapewnienie miejsca opieki dla kotów – obowiązkowe przez cały rok), kwestia tzw. bezdomności czasowej, bardziej szczegółowe regulacje dotyczące minimalnych warunków utrzymywania zwierząt, diagnoza rzeczywistych potrzeb oraz zwiększenie zaangażowania gmin i ich zasobów kadrowych.
5. **Konieczności wyraźnego podziału kompetencji pomiędzy poszczególnymi organami/podmiotami**, np. odnośnie zwierząt dzikich, uprawnień kontrolnych i sprawowania kontroli np. nad schroniskami, właścicielami zwierząt, określenia uprawnień organizacji społecznych, utylizacji zwłok padłych zwierząt, itp., **lub też powołanie odrębnego organu właściwego do spraw zwierząt towarzyszących**.
6. **Problematyki schronisk dla zwierząt – głównie postulatu budowy małych, lokalnych placówek w każdym powiecie lub międzygminnych, dostępności schronisk o wysokich standardach (warunki bytowe, żywienie, poziom opieki wet., wolontariat, spacer, socjalizacja, potrzeby gatunkowe) oraz miejsc opieki przystosowanych do potrzeb kotów** (zwłaszcza chorych, starych, potrzebujących, kociąt), **a także uregulowania kwestii pozostałych miejsc opieki**, jak gminne przytuliska, punkty czasowego przetrzymywania, kociarnie, azyle, itp., spełniających odpowiednie standardy oraz objęcia ich nadzorem, możliwości umieszczania w nich zwierząt, a także regulacji kwestii kosztów (np. wysokie opłaty za gotowość), stworzenia centralnej bazy zwierząt przekazywanych do schronisk w celu łatwiejszego ich odnajdywania przez właścicieli i zwiększenia poziomu

adopcji oraz częstszych kontroli schronisk, zwłaszcza prowadzonych przez przedsiębiorców/osoby fizyczne lub postulat schronisk tylko państwowych/gminnych.

7. **Stworzenia źródeł finansowania** – przede wszystkim w zakresie realnej profilaktyki bezdomności (kastacja, elektroniczne znakowanie) oraz budowy małych, lokalnych schronisk i miejsc opieki dla kotów (kociarni). Gminy postulują przede wszystkim **pomoc z budżetu państwa** – finansowanie zadań w całości lub częściowo, poprzez programy/subwencje/dotacje celowe na realizację poszczególnych zadań, a także **zwrot kosztów przez właścicieli**; wszystkie pozostałe podmioty domagają się **zwiększenia poziomu finansowania programów przez gminy**, przede wszystkim w obszarze rażąco niedofinansowanej opieki nad kotami, realnego zapobiegania bezdomności (obowiązkowa kastacja kotów, kastacja i znakowanie zwierząt właścicielskich) oraz dotacji dla schronisk.
8. **Zwiększenia odpowiedzialności właścicieli oraz skutecznego egzekwowania ich obowiązków** – w zakresie czipowania, kontroli płodności, obowiązkowej profilaktyki i kontroli szczepień, spełniania minimalnych warunków, zwrotu gminie kosztów (odłowu, umieszczenia w schronisku, opieki i leczenia), podatków i opłat za posiadanie psa lub kota (z ewentualnym zwolnieniem dla zwierząt adoptowanych ze schroniska i wykastrowanych) oraz urzędowych kontroli przestrzegania tych obowiązków.
9. **Wzmocnienia i większego zaangażowania służb i organów oraz skutecznego nadzoru nad gminami i kontroli realizacji przez nie zadań** (wraz z przedkładaniem corocznych sprawozdań z realizacji przez nie zadań), większego zaangażowania organów IW, Policji, straży miejskich/gminnych, ich wiedzy i świadomości, szerszych uprawnień kontrolnych gmin.
10. **Poprawy jakości opieki nad kotami** – przededefiniowania kota wolno żyjącego, szczegółowego zakresu opieki oraz jej skutecznego egzekwowania.
11. **Wzmocnienia i zapewnienia dostępności opieki weterynaryjnej, przede wszystkim całodobowej** – problem z zapewnieniem całodobowej opieki weterynaryjnej, wyznaczanie przez PLW dyżurów zakładów leczniczych na terenie powiatu lub całodobowa działalność powiatowej jednostki weterynaryjnej, dostępność w gminach dobrych, wyposażonych lecznic i gabinetów, sprawujących opiekę nad kotami (wraz ze wzmocnieniem opieki weterynaryjnej na rzecz kotów), zwierzętami powypadkowymi i należącymi do różnych gatunków (dzikimi, egzotycznymi), pogotowie dla zwierząt, itp.
12. **Regulacji dotyczących hodowli psów lub kotów** – kontroli i nadzoru nad hodowlami, delegalizacji stowarzyszeń dających prawo do handlu zwierzętami, opodatkowania, ograniczeń w rozmnażaniu zwierząt.
13. **Wysokich kar za znęcanie się nad zwierzętami, w tym porzucania oraz ich nieuchronności, a także innych form egzekwowania obowiązków, np. poprzez mandaty** (np. za brak oznakowania, szczepień, niedopilnowanie zwierząt, nieprawidłowe warunki utrzymywania, przemoc wobec wolno żyjących kotów i niszczenie budek), decyzje administracyjne (skuteczny odbiór zwierząt, możliwość wymierzania kar przez gminę, pouczenia), kary w formie prac społecznych, zakaz posiadania zwierząt, szybkie wyroki w sprawach dotyczących zwierząt, częstsze orzekanie bezwzględnego więzienia, grzywny.
14. **Poprawy warunków utrzymywania zwierząt** – zakaz stosowania łańcuchów, określenie wymiarów kojców i minimalnych warunków bytowych, w tym profilaktyki.
15. **Określenia roli organizacji społecznych, społecznych opiekunów, domów tymczasowych, wolontariatu** oraz możliwości ich współpracy i wsparcia.
16. **Wsparcia behawiorystycznego, poadopcyjnego oraz finansowego/rzeczowego/ weterynaryjnego** dla potrzebujących, najuboższych, starszych opiekunów zwierząt, itp.

Wskazane działania mogą stanowić tak naprawdę propozycje rozwiązań w zakresie oczekiwanych przez wszystkich realizatorów programów zmian w przepisach prawa oraz realizacji zadań z zakresu właściwej opieki nad zwierzętami bezdomnymi – we wspólnym celu, jakim jest poprawa losu zwierząt domowych oraz realne zapobieganie ich bezdomności. Są to tak naprawdę kwestie podnoszone przez wiele środowisk od lat, powszechnie znane i w dużej mierze oswojone w opinii publicznej, a także w większości zbieżne z przedstawionymi wyżej postulatami i propozycjami stowarzyszeń zrzeszonych w ramach projektu sPrawa Bezdomnych Zwierząt. Trzeba w końcu podjąć decyzję o rozpoczęciu ich wdrażania, doprecyzować i osadzić w systemie prawnym.

Bibliografia

1. Informacja Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli pn. *Zapobieganie bezdomności zwierząt domowych* (P/24/093) z 2024 r., <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/24/093/>
2. Informacja Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli pn. *Zapobieganie bezdomności zwierząt* (P/16/058) z 2016 r., <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/16/058/>
3. Januszczyk M., Kudasik-Gil E., *Rola uniwersyteckich poradni prawnych we wzmacnianiu ochrony prawnej zwierząt bezdomnych*, w: KLINIKA Czasopismo Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych Nr 37–38 (42–43)/2024, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2024, <https://www.fupp.org.pl/kliniki-prawa/publikacje/czasopismo-klinika>
4. Krauze-Gryz D., Gryz J., Żmihorski M., *Cats kill millions of vertebrates in Polish farmland annually. Global Ecology and Conservation Vol. 17*, January 2017, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2351989418303196?via%3Dihub>
5. Kruk E. (red.), Kulik M., Lubeńczuk G., Rudy M., Spasowska H.: *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*. Wyd. Wolters Kluwer Polska sp. z o.o., Warszawa 2024, dostęp LEX
6. Kudasik-Gil E., *Praktyczne aspekty opiniowania programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, w: *Rola jednostek samorządu terytorialnego w ochronie zwierząt na Dolnym Śląsku* pod red. Korczak J. i Mielczarek-Mikołajów J., Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2024, <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/158257>
7. Kuszlewicz K.: *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Wyd. Wolters Kluwer Polska sp. z o.o., Warszawa 2021 r., dostęp LEX
8. Kuszlewicz K.: *Prawa zwierząt. Praktyczny przewodnik*. Wyd. Wolters Kluwer Polska sp. z o.o., Warszawa 2019
9. Lizak A.: *Porzucanie zwierząt w świetle prawa karnego. Teoria i praktyka*. W: Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ 2017/5, ISSN 1689–9601, <https://ruj.uj.edu.pl/entities/publication/602001e6-f5f8-46f3-a032-04f189bc8a0f>
10. Muś A., Hajduk A.: *Obowiązki gmin i miast wobec zwierząt*. Wyd. Studio NOA, Uniwersytet Śląski, Katowice 2022, <https://doi.org/10.34916/amah-ogimwz.2022>
11. Raport Głównego Lekarza Weterynarii z wizytacji schronisk dla zwierząt w roku 2022, <https://www.wetgiw.gov.pl/nadzor-weterynaryjny/schroniska-dla-bezdomnych-zwierzat/printpage>
12. Rudy M.: *Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jako podstawowa forma realizacji zadania gminy z zakresu opieki nad zwierzętami*. Samorząd terytorialny 2018, nr 9, dostęp LEX
13. Sługocka M.: *Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Komentarz praktyczny*, dostęp LEX/el. 2020
14. Właźlak K.: *Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Komentarz praktyczny*, LEX/el. 2012

Źródłami cytowanych orzeczeń sądów administracyjnych były CBOSA oraz LEX.

Wykaz pozostałych stron internetowych

<https://aleksandrow-lodzki.pl/>
<https://fundacjazwierz.org/likwidacja-bezdomnosci/akcja-kastracja/>
<https://kuriersuwalski.pl/suwalki/wiadomosci/215006-w-suwalkach-ruszy-kampania-promujaca-adopcje-bezdomnych-zwierzat>
<https://metropoliabydgoska.pl/stado-bydla-odlowione-od-kilku-lat-bytowalo-na-terenie-gm-osielsko/>
<https://pl.wikipedia.org/wiki/Wojew%C3%B3dztwo>
<https://pomorska.pl/po-wypadku-z-dzikimi-krowami-pod-bydgoszcza-starosta-to-sprawa-gminy-osielsko/ar/c1-17417333>
<https://prawodlasamorzadu.pl/2019-08-09-sad-administracyjny-nie-rozpatruje-skarg-na-uchwaly-rady-gminy-podjete-w-postepowaniu-skargowo-wnioskowym/>
<https://radiolodz.pl/dzizie-psy-w-3-gminach-w-lodzkiem-urzed-marszalkowski-nie-zgadza-sie-na-ich-odstrzal,470848/>
<https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/>
<https://wgospodarce.pl/informacje/141648-milion-bezdomnych-psow-i-kotow-ile-zyje-na-ulicy>
<https://wsjp.pl/haslo/podglad/3753/opieka>
<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/bezdomnosc-zwierzat.html>
<https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C395353%2Cnaukowcy-co-roku-koty-zabijaja-w-polsce-miliony-ssakow-i-ptakow.html>
<https://www.radwanice.pl/Aktualnosci/Wydarzenia/Kampania-Przytul-Mnie~n215>
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2351989418303196?via%3Dihub>
<https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=700>
<https://www.woah.org/en/what-we-do/animal-health-and-welfare/animal-welfare/>