

## FUNKCJONOWANIE RADY DO SPRAW WSPIERANIA DZIAŁAŃ NA RZECZ OCHRONY ZWIERZĄT W LATACH 2015–2016

Rada do spraw Wspierania Działań na Rzecz Ochrony Zwierząt powołana w styczniu 2015 r. zarządzeniem<sup>1</sup> Prezesa Najwyższej Izby Kontroli pełni funkcję opiniodawczo-doradczą. Do jej zadań należy inicjowanie i wspieranie działań na rzecz poprawy dobrostanu<sup>2</sup> zwierząt, w szczególności przez: opiniowanie tematów kontroli związanych z ich ochroną, zgłoszonych do planu pracy NIK; wskazywanie istotnych zagadnień mogących być przedmiotem kontroli planowych i przedstawianie propozycji tematów takich badań; proponowanie rozwiązań systemowych w celu wyeliminowania nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli; a także – udział w panelach ekspertów oraz współpraca z organizacjami pozarządowymi, uczelniami i organizacjami zawodowymi.

Rada, w skład której wchodzi przedstawiciele środowisk związanych z ochroną zwierząt oraz pracownicy NIK, może zasięgać opinii ekspertów zewnętrznych, powoływać doraźne zespoły oraz zapraszać do udziału w posiedzeniach i zaplanowanych pracach osoby spoza swojego składu. W latach 2015–2016 odbyło się 12 posiedzeń Rady.

Należy zaznaczyć, iż zainteresowanie NIK sprawami związanymi z działaniami na rzecz poprawy dobrostanu zwierząt pokrywa się z zamierzeniami, jakie przyjął w planie pracy na 2017 r. Europejski Trybunał Obrachunkowy, planując kontrole w tej dziedzinie.

Poniżej prezentujemy zagadnienia, które były dotychczas przedmiotem zainteresowania Rady.

### Nowelizacja ustawy o ochronie zwierząt

Wcześniej przewidywane zakończenie prac nad nowelizacją ustawy o ochronie zwierząt, niestety nie nastąpiło w poprzedniej kadencji Sejmu. Z rozmów przeprowadzonych na pierwszym spotkaniu Parlamentarnego Zespołu Przyjaciół Zwierząt w obecnej, VIII kadencji Sejmu, wynika, że zostaną podjęte prace nad tym aktem prawnym. Ponadto posłowie dyskutowali o sytuacji w kołach łowieckich, zainspirowani informacją o wynikach kontroli NIK, zakończonej w 2015 r., poświęconej prowadzeniu gospodarki łowieckiej. Prace z początku kadencji nad projektem ustawy dotyczącej tej dziedziny nie będą kontynuowane. Na tym spotkaniu prezes NIK Krzysztof Kwiatkowski przedstawił propozycję wprowadzenia ustawowego obowiązku czipowania i kastracji zwierząt.

15 listopada 2016 r. wpłynął do Sejmu rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo łowieckie oraz zmieniającej ustawę o zmianie ustawy – Prawo łowieckie.

Rada podjęła uchwałę popierającą przedstawione przez prezesa NIK stanowisko Izby, uznające za legalne dofinansowanie przez gminy kastracji zwierząt posiadających właścicieli. To istotny element w zapobieganiu bezdomności zwierząt, który powoduje jednocześnie

---

<sup>1</sup> Zarządzenie nr 6/2015 Prezesa NIK z 22.1.2015 r. w sprawie powołania w Najwyższej Izbie Kontroli Rady do spraw Wspierania Działań na Rzecz Ochrony Zwierząt.

<sup>2</sup> Dobrostan zwierząt – stan zdrowia fizycznego i psychicznego osiągnąć w warunkach pełnej harmonii ustroju w jego środowisku.



Fot. Marek Brzeziński, NIK

Spotkanie gości ETO z członkami Rady do spraw Wspierania Działania Rzecz Ochrony Zwierząt, od lewej: Magdalena Bratkowska, radca prezesa NIK, członek Rady; Anna Krzywicka, dyrektor Departamentu Środowiska NIK, współprzewodnicząca Rady; Krzysztof Kwiatkowski, prezes NIK; Dorota Sumińska, członek Rady; Janusz Wojciechowski, członek Trybunału; Klaus-Heiner Lehne, prezes ETO; Karina Daniszewska-Sroka, współprzewodnicząca Rady.

zmniejszenie kwot wydatkowanych przez samorządy na ten cel. W żadnym jednak wypadku przeznaczenie tych środków nie może naruszać prawa własności, a korzystanie przez właściciela zwierzęcia ze wsparcia JST musi być dobrowolne. Za niedopuszczalne należałoby zatem uznać ewentualne próby wprowadzenia takiego obowiązku na terenie gminy.

Uchwały rad gmin dotyczące dofinansowania zabiegów sterylizacji/kastracji psów i kotów mających właścicieli były jednak traktowane niejednolicie w ramach czynności nadzorczych wojewodów w latach 2014–2016. Co więcej, pojawiały się poglądy, że pokrywanie przez gminy tych kosztów może stanowić podstawę zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Również w orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane było stanowisko, że wykracza to poza listę działań, do jakich finansowania gmina jest uprawniona. Sądy opowiedziały się więc za wąskim ujęciem form, w których może być realizowane zadanie zapobiegania bezdomności zwierząt.

W świetle powyższego, na jednym z posiedzeń Rady wyrażono pogląd, że jedyną możliwością efektywnego wprowadzenia zmian ustawy stwarza wniesienie projektu poselskiego.

W obecnej VIII kadencji Sejmu został wniesiony poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt, w którym zaproponowano:

- uzupełnienie zakresu zadań własnych gminy o zapobieganiu bezdomności zwierząt (art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt);

- wprowadzenie otwartego katalogu elementów, będących przedmiotem programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności, przy zachowaniu dotychczasowych elementów mających charakter obligatoryjny;
- przyznawanie gminom uprawnienia do określenia planu sterylizacji lub kastracji zwierząt, przy poszanowaniu praw właścicieli, tym samym możliwość przeznaczania środków na takie zadania nie tylko w odniesieniu do zwierząt bezdomnych, ale również w odniesieniu do tych posiadających właścicieli.

Ustawa o zmianie ustawy o ochronie zwierząt została uchwalona przez Sejm 15 listopada 2016 r.; weszła w życie 6 stycznia 2017 r.<sup>3</sup>. Nowelizacja ustawy wpisuje się w część wniosków przedstawionych w Informacji o wynikach kontroli: „Zapobieganie bezdomności zwierząt”.

### Kontrole w 2016 roku

Rada zapoznała się z założeniami przedstawionymi przez dyrektorów jednostek organizacyjnych NIK koordynujących poszczególne kontrole. Członkowie zgłosili uwagi oraz propozycje dotyczące organizacji i szczegółowej ich tematyki. Uczestniczyli ponadto w naradzie przedkontrolnej dotyczącej zapobiegania bezdomności zwierząt oraz w zorganizowanych w NIK panelach ekspertów na temat nadzoru nad transportem i ubojem zwierząt oraz wykorzystywania zwierząt w badaniach laboratoryjnych.

Na posiedzeniu Rady w czerwcu 2016 r. Barbara Chilińska – dyrektor Delegatury NIK w Białymstoku przedstawiła najważniejsze wyniki kontroli „Zapobieganie bezdomności zwierząt”, przeprowadzonej w I kwartale 2016 r. Po zapoznaniu się z nimi, członkowie Rady podzielili wyrażony tam pogląd, że działania ograniczające się przede wszystkim do wylapywania i umieszczania zwierząt w schroniskach nie zapobiegają bezdomności. Rozwiązanie tego problemu wymaga kompleksowych i wielokierunkowych działań profilaktycznych, obejmujących znakowanie i ewidencjonowanie wszystkich zwierząt oraz wprowadzenie realnych zachęt do upowszechnienia kastracji i sterylizacji zwierząt mających właścicieli.

Przedstawicielki Ministerstwa Edukacji Narodowej poinformowały, że ministerstwo nie organizuje odrębnych programów edukacyjnych obejmujących ochronę zwierząt, ale podstawa programowa różnych przedmiotów od przedszkola do szkół ponadgimnazjalnych zawiera te zagadnienia. Ponadto Ośrodek Rozwoju Edukacji opracował dużą liczbę poradników z różnych dziedzin i jest otwarty na współpracę z organizacjami społecznymi. Poinformowano również o możliwości wprowadzenia przez MEN do kierunków polityki oświatowej zagadnienia stosunku do zwierząt i zobowiązano się do przekazania ministrowi tej sugestii.

W toku spotkania z przedstawicielem MSWiA uzgodniono, że będą organizowane spotkania z poszczególnymi wojewodami poświęcone problematyce zapobiegania bezdomności zwierząt, z udziałem przedstawiciela Rady.

---

<sup>3</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 2102.

W opracowaniu „Zagadnienia dotyczące zwierząt wolno żyjących” przekazanych członkom Rady zostały omówione zagadnienia: postępowania ze zwierzyną na terenach zabudowanych; przebywania psów i kotów w obwodach łowieckich; postępowania z rannymi zwierzętami i z ich zwłokami; odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez zwierzęta. We wspomnianym opracowaniu omówiono przepisy ustaw: o ochronie zwierząt; o utrzymaniu czystości i porządku w gminach; o samorządzie gminnym; prawo łowieckie. Szczególny nacisk położono na przepisy regulujące obowiązki gmin dotyczące pomocy rannym zwierzętom.

Przepisy prawa krajowego, odnoszące się do właściwego traktowania zwierząt, są zamieszczone w ustawach o Inspekcji Weterynaryjnej, o ochronie zdrowia zwierząt, o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, o ochronie zwierząt. Są one nagminnie łamane w cyrkach, a zwłaszcza zakazy: znęcania się, umyślnego okaleczania, wykorzystywania do celów rozrywkowych zwierząt zbyt starych lub zbyt młodych, zadawania bólu. Nie zawsze jest też przestrzegany przepis zakazujący używania do tresury zwierząt nieurodzonych w niewoli. Wydaje się, że zwierzętom w cyrkach aplikuje się środki farmaceutyczne, wpływające na ich zachowanie. Nie ma obowiązku zatrudniania tam lekarza weterynarii. W tej sytuacji nie jest możliwe zapewnienie dobrostanu zwierząt poddawanych tresurze. Cyrki nie są w stanie spełnić wymogów, które są stawiane ogrodom zoologicznym. Europejscy lekarze weterynarii postulują, aby wprowadzić zakaz występowania zwierząt w cyrkach. Narastający sprzeciw społeczny przyczynia się do zaniechania przez gminy wynajmu terenów cyrkom ze zwierzętami.

Dyrektor Miejskiego Ogrodu Zoologicznego „Wybrzeże” oraz przewodniczący Rady Dyrektorów Polskich Ogrodów Zoologicznych i Akwariów Michał Targowski omówił wybrane zagadnienia dotyczące prowadzenia takich placówek. Poinformował, że spośród 24 ogrodów zoologicznych działających w Polsce, 11 należy do Europejskiego Stowarzyszenia Ogrodów Zoologicznych i Akwariów (EAZA), które ustala zasady prowadzenia tej działalności i pełni funkcje kontrolne. Licencje, udzielane przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, ma 15 obiektów. Działalność tę regulują m.in. przepisy ustawy o ochronie przyrody, ochronie zwierząt i Inspekcji Weterynaryjnej. W dyskusji wskazano, że dotychczas nie zostały zrealizowane wnioski po kontroli z 2011 r. o dokonanie analizy przepisów rozporządzenia Ministra Środowiska z 20 grudnia 2004 r. w sprawie warunków hodowli i utrzymywania poszczególnych grup gatunków zwierząt w ogrodzie zoologicznym<sup>4</sup>. Rozporządzenie należało analizować pod kątem potrzeby jego zmiany, w tym doprecyzowania przepisów tak, aby ograniczyć ryzyko ich błędnej interpretacji, a także zapewnienia zwierzętom w ZOO warunków przestrzennych, które w optymalnym stopniu będą uwzględniały ich potrzeby biologiczne.

Zastępca Głównego Lekarza Weterynarii (GLW) Krzysztof Jażdżewski poinformował, że od kilku lat Główna Inspekcja Weterynaryjna we współpracy z organizacjami

<sup>4</sup> Dz.U. z 2005 r. nr 5, poz. 32.

pozarządowymi podejmuje inicjatywy zmierzające do wypracowania standardów, które umożliwią poprawę nadzoru i możliwości egzekwowania przepisów dotyczących ochrony zwierząt. W 2005 r. GLW wystąpił do tych organizacji z propozycją uzgodnienia stanowiska, ale porozumienia nie osiągnięto. W 2012 r. przekazał ministrowi rolnictwa i rozwoju wsi pakiet projektów przepisów dotyczących tworzenia nowych schronisk, niestety bez efektów legislacyjnych. Po proteście organizacji pozarządowych Główny Lekarz Weterynarii, w porozumieniu z niektórymi gminami, napisał wytyczne dla lekarzy powiatowych, dotyczące zapobiegania bezdomności zwierząt, wskazujące przykłady dobrych praktyk. Niektórzy wojewodowie uchylają, niestety, uchwały gmin zmierzające do upowszechnienia dobrych rozwiązań. Zdaniem GLW, roczne programy opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania temu zjawisku nie stwarzają szerszej perspektywy dla takich działań. Na podstawie przykładów dobrych praktyk należy zapoczątkować zmiany legislacyjne. GLW może zwołać zespół ds. ochrony zwierząt, który stworzy projekty przepisów dotyczących opieki nad psami i kotami.

### Osiągnięcia Rady i plany na przyszłość

Z inicjatywy Rady, przy wsparciu Najwyższej Izby Kontroli, w maju 2015 r. odbyła się w Warszawie konferencja „Stan ochrony zwierząt w Polsce”. Jej celem było przedstawienie oceny stanu ochrony zwierząt, a zwłaszcza sposobu realizacji zadań organów administracji rządowej i samorządowej, z uwzględnieniem przykładów dobrych praktyk, prezentacja wyników kontroli NIK, a także wymiana poglądów i sformułowanie wniosków w sprawie podjęcia działań służących poprawie dobrostanu zwierząt w Polsce. W spotkaniu uczestniczyli przedstawiciele organizacji pozarządowych, organów administracji rządowej i samorządowej, parlamentarzyści, a także pracownicy Najwyższej Izby Kontroli.

Efektom konferencji było m.in. przyjęcie rekomendacji, których wdrożenie będzie sprzyjać gospodarnemu wydawaniu środków na działania gmin w dziedzinie ochrony zwierząt. Chodzi między innymi o:

- powszechne znakowanie zwierząt (czip) wraz z założeniem i stałą aktualizacją ich ewidencji;
- sterylizację – zapobieganie wzrostowi liczebności bezdomnych zwierząt – mniejsza liczba bezdomnych to lepsze warunki w schroniskach dla pozostałych;
- prowadzenie gminnych lub międzygminnych schronisk przez uprawnione podmioty, spełniające wymogi weterynaryjne, będące pod stałym nadzorem powiatowego lekarza weterynarii;
- kontrolę schronisk we współpracy z powiatowym lekarzem weterynarii;
- współpracę z sąsiednimi gminami, w tym wymianę informacji zawartych w gminnych ewidencjach zwierząt i prowadzonej w schroniskach;
- promowanie adopcji;
- edukację.

Prezes NIK poinformował pismem z sierpnia 2015 r. wszystkich prezydentów miast, burmistrzów i wójtów o odbytej w maju konferencji, przedstawił jej cel, tematykę oraz rekomendacje.

Jej następstwem była większa aktywność parlamentarzystów na tym polu, a także uświadomienie samorządowcom, że wprowadzenie obowiązku czipowania, sterylizacji i kastracji, przewidzianego w projekcie ustawy, spowoduje zmniejszenie kosztów działań; prowadzonych przez gminy na rzecz zwierząt.

W kwietniu 2016 r. przedstawiciele NIK oraz Rady wzięli udział w konferencji „Aktualne problemy w opiece nad zwierzętami bezdomnymi w Polsce”, która odbyła się we Wrocławiu na Uniwersytecie Przyrodniczym, a jej organizatorem było Stowarzyszenie Inicjatyw Obywatelskich pod patronatem Wojewody Dolnośląskiego, Głównego Lekarza Weterynarii oraz NIK.

Na konferencji zostały zaprezentowane działania Rady oraz stanowisko NIK dotyczące możliwości podjęcia przez gminę uchwały o dofinansowaniu sterylizacji/kastracji psów i kotów posiadających właścicieli.

Ponadto w 2016 r. odbyły się konferencje w Kielcach, Łodzi i Olsztynie związane z tematem „Zapobieganie bezdomności zwierząt”, pod patronatem wojewodów, wojewódzkich lekarzy weterynarii oraz Najwyższej Izby Kontroli.

Z inicjatywy członków Rady w listopadzie 2016 r. zarządzeniem Prezesa NIK<sup>5</sup>, ustanowiono nagrodę „Przyjaciel Zwierząt”, której laureatami mogą być osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, organizacje lub instytucje społeczne, podmioty administracji publicznej oraz organizacje pozarządowe, wspierające, prowadzące lub propagujące działalność służącą zapobieganiu bezdomności zwierząt.

W styczniu 2017 r. powołano podzespół do spraw zmian w prawie ochrony zwierząt, liczący siedem osób – 6 członków Rady oraz pracownika Departamentu Prawnego i Orzecznictwa Kontrolnego.

Podczas wizyty w NIK 10 lutego 2017 r. prezes Europejskiego Trybunału Obrachunkowego Klaus-Heiner Lehne, polski przedstawiciel w ETO Janusz Wojciechowski oraz prezes NIK Krzysztof Kwiatkowski spotkali się z członkami Rady. Zainteresowanie gości zagadnieniami dotyczącymi ochrony praw zwierząt wynika z wyzwania, jakie przyjął w planie pracy na 2017 r. Europejski Trybunał Obrachunkowy, planując kontrole na ten temat. Przedstawiciele ETO wyrazili chęć współpracy z Radą, służącej poprawie dobrostanu zwierząt w Polsce.

ANNA KRZYWICKA  
dyrektor Departamentu Środowiska NIK

---

<sup>5</sup> Zarządzenie nr 47/2016 Prezesa NIK z 9 listopada 2016 r. w sprawie ustanowienia w NIK Nagrody „Przyjaciel Zwierząt”.