



Sytuacja w kontrolowanych gminach

Zapobieganie bezdomności zwierząt

MAREK SKORUPSKI

W schroniskach przybywa zwierząt. Poprawiają się wprawdzie ich warunki bytowe, jednak wciąż niesatysfakcjonująca jest liczba adopcji, zwłaszcza w dużych placówkach, które niestety są coraz częściej wybierane przez gminy ze względu na niskie koszty utrzymania podopiecznych. Zapobieganie bezdomności wciąż nie jest priorytetem samorządów, choć tylko ono może prowadzić do zmniejszenia skali problemu.

„Zwierzę, jako istota żyjąca, zdolna do odczuwania cierpienia, nie jest rzeczą. Człowiek jest mu winien poszanowanie, ochronę i opiekę. Każde zwierzę wymaga humanitarnego traktowania.” – te przepisy ustawy o ochronie zwierząt¹ określają odpowiedzialność człowieka za zwierzęta, które udomowił.

Dotychczasowe działania gmin

Gminy zobowiązane do zapewnienia zwierzętom bezdomnym opieki², podjęły w tym celu wiele działań. Zgodnie z przyjętymi na podstawie art. 11a ust. 1 uoz programami opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności

zwierząt, głównie zlecały ich odławianie i umieszczanie w schroniskach (lub – w przypadku braku możliwości zapewnienia takiego obiektu – w przytuliskach, tj. nieobjętych nadzorem weterynaryjnym miejscach przetrzymywania zwierząt), w których poszukiwano dla nich nowych właścicieli. Jednak – jak pokazują ustalenia przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2016 r. kontroli „Zapobieganie bezdomności zwierząt”³ – działania te doprowadziły do wzrostu liczby bezdomnych zwierząt w schroniskach i przytuliskach oraz ponoszeniem na opiekę nad nimi coraz wyższych nakładów.

¹ Art. 1 ust. 1 i art. 5 tej ustawy, zwanej dalej uoz (Dz.U. z 2013 r. poz. 856, ze zm.).

² Zgodnie z art. 11 ust. 1 uoz.

³ Artykuł opracowany na podstawie Informacji o wynikach kontroli: *Zapobieganie bezdomności zwierząt*, P/16/058, nr ewid.20/2015/P/15/001/LBI, czerwiec 2016 r. Kontrola koordynowana przez Delegaturę NIK w Białymstoku. Wcześniej Delegatura w Białymstoku koordynowała dwie inne kontrole dotyczące tej problematyki: w 2010 r. – P/10/124 *Przestrzeganie praw zwierząt* oraz w 2012 r. – P/12/193 *Wykonywanie zadań gmin dotyczących ochrony zwierząt*.

Niezapobieganie bezdomności

Zdecydowana większość skontrolowanych gmin (aż 9 z 11) nie prowadziło bowiem kompleksowych działań profilaktycznych, których celem było zapobieganie bezdomności zwierząt. Gminy nie skorzystały z przewidzianej w art. 11a ust. 3 uoz możliwości opracowania planu znakowania (czipowania) wszystkich zwierząt z ich terenu, co umożliwiłoby ich identyfikację. Realnych zachęt do przeprowadzania zabiegów kastracji lub sterylizacji zwierząt mających właścicieli nie wprowadziło zaś aż 7 gmin. Jako powody wskazywano: niezasadność angażowania się w nie tylko niektóre gmin (gdyż psy migrują między nimi), nieobligatoryjność wprowadzenia planu znakowania zwierząt, brak wystarczających środków, a także podstawy prawnej do dofinansowywania przez gminę działań wobec zwierząt posiadających właścicieli. Jednak zdaniem NIK, gminom zobowiązanym do zapobiegania bezdomności zwierząt nie można odmówić prawa decydowania o sposobie realizacji tego zadania.

Identyfikacji odłowionych zwierząt również po opuszczeniu przez nie schronisk nie zapewniło aż 10 badanych gmin. Cztery z nich bowiem w ogóle nie zleciły schroniskom trwałego znakowania, zaś w 6 nie wprowadzano danych zaczipowanych zwierząt do ogólnodostępnych baz. Mogło to otwierać pole do nadużyć, polegających na stawianiu gmin przed koniecznością kilkakrotnego ponoszenia nakładów na odłowienie tego samego zwierzęcia.

Cztery kontrolowane gminy nie zleciły także schroniskom kastracji lub sterylizacji zwierząt (choć zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 4 uoz jest to zadanie obowiązkowe) lub mimo zlecenia tych zabiegów nie wyegzekwowały ich wykonania. W rezultacie aż 10 schronisk, przytulisko oraz skontrolowane podmioty wylapujące zwierzęta objęły obowiązkową kastracją lub sterylizacją mniej niż 30% zwierząt, które przebywały w nich w danym roku. Ponadto tylko 4 spośród gmin, które nie umieszczały bezdomnych kotów w schroniskach, prowadziły kastrację lub sterylizację w ich naturalnym środowisku. Było to zadanie nieobligatoryjne, ale mające istotny wpływ na profilaktykę bezdomności. W rezultacie, pomimo wprowadzenia od 2012 r.⁴ obowiązku przygotowywania przez gminy programów oraz ich realizacji, nie udało się zmniejszyć liczby odławianych zwierząt. W 11 badanych gminach rocznie odławiano od 887 do 1058 zwierząt. W ciągu 4 lat wydatki na opiekę nad nimi wzrosły o 37% i stanowiły 94% kosztów poniesionych na realizację programów.

Najważniejsza profilaktyka

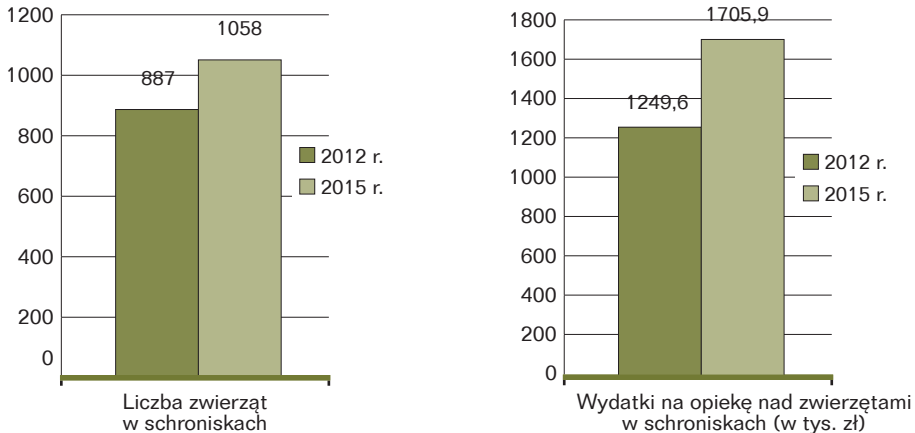
Odosobnionymi pozostają samorządy, w których przemyślane działania profilaktyczne przynoszą zauważalne efekty w postaci zmniejszenia zjawiska bezdomności zwierząt. Najlepszym przykładem jest gmina Suchy Las⁵, gdzie po czterech latach konsekwentnych działań osiągnięto zarówno znaczący spadek liczby odłowionych

⁴ Zgodnie z art. 1 pkt 9 ustawy z 16.9.2011 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. nr 230 poz. 1373).

⁵ W województwie wielkopolskim.



Rysunek 1. Liczba zwierząt w schroniskach i wielkość wydatków na opiekę nad nimi poniesionych przez badane gminy w latach 2012 i 2015



Źródło: Opracowanie własne.

zwierząt (o 22%), jak i zmniejszenie wydatków na opiekę nad nimi (aż o 60%). Było to efektem zapewnienia dofinansowania kastracji lub sterylizacji zwierząt posiadających właścicieli oraz wprowadzenia czipowania wszystkich, a także rejestrowania ich w ogólnodostępnej internetowej bazie danych, dzięki czemu możliwe było występowanie do właścicieli o zwrot kosztów pobytu odłowionego zwierzęcia w schronisku i zapewnienia mu w tym czasie opieki weterynaryjnej. Kastrację lub sterylizację zwierząt mających właścicieli prowadziła też gmina Dobra. Innym przykładem dobrej praktyki było podjęcie przez Radę Miasta Łuków uchwały w sprawie zwolnień właścicieli z opłaty od posiadania

psów poddanych sterylizacji i zaszczepionych oraz wpisanych do rejestru w urzędzie miasta.

Brak osiągnięć większości badanych gmin w rozwiązywaniu problemu bezdomności zwierząt w pełni uzasadnia sformułowane przez NIK najważniejsze wnioski pokontrolne: o wprowadzenie ustawowego obowiązku trwałego znakowania i rejestracji zwierząt w jednolitym, funkcjonującym w całym kraju systemie ewidencyjnym⁶, jednoznaczne dopuszczenie prawnej możliwości częściowego lub całkowitego finansowania przez gminy kastracji lub sterylizacji zwierząt poza schroniskami (przy poszanowaniu praw ich właścicieli)⁷ oraz wywiązywanie się

⁶ Obecnie art. 11a ust. 3 uoz przewiduje możliwość podjęcia takiego działania tylko na poziomie gminy.

⁷ Aktualnie art. 11a ust. 2 pkt 4 uoz zobowiązuje gminy do obowiązkowej kastracji albo sterylizacji jedynie tych zwierząt w schronisku.

z obowiązku wykonywania tych zabiegów przez schroniska.

Niski wskaźnik adopcji

Skali zjawiska bezdomności zwierząt nie zmniejszyły też działania na rzecz adopcji. W umowach zawartych przez badane gminy zobowiązano wprawdzie schroniska do wywiązywania się z określonego w art. 11a ust. 2 pkt. 5 uoz obowiązku poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt, jednak z bardzo różnym skutkiem. Najniższy wskaźnik adopcji (11% - 15%) osiągnięto w dużych schroniskach. Niestety właśnie one były wybierane coraz częściej przez gminy, z uwagi na niższe koszty zapewnienia opieki (jeszcze tańsze byłoby zapobieganie, lecz nie jest to dla gmin priorytetem).

Oddawanie do adopcji nie leżało w interesie schronisk utrzymujących zwierzęta za dzienną stawkę pobytową, dzięki której jak najdłuższe ich przetrzymywanie stanowiło stałe źródło dochodu. W Ełku skutecznie przeciwdziałano takim praktykom przez zawieranie w umowach klauzul zobowiązujących schronisko do realizacji założonego poziomu adopcji, bez osiągnięcia którego zapłata za opiekę była aż o 40% niższa.

Lepsze warunki w schroniskach

W porównaniu do stanu stwierdzonego w kontroli NIK z 2012 r., nastąpiła poprawa warunków w schroniskach. W żadnym z obecnie kontrolowanych podmiotów nie stwierdzono takich, które można

jednoznacznie określić jako złe. Z 13 schronisk, w 7 zapewniono warunki właściwe, szczególnie w obiektach nowo wybudowanych. W 6 schroniskach stwierdzono nieprawidłowości związane m.in. z brakiem wymaganych wybiegów, pomieszczeń, niewłaściwą ich lokalizacją (czym naruszono § 2 i § 5 rozporządzenia w sprawie wymagań weterynaryjnych dla schronisk⁸) lub niezapewnieniem zwierzętom ochrony przed zimnem (wbrew wymogowi art. 9 ust. 1 uoz). Powstawaniu nieprawidłowości sprzyjały nieprecyzyjne przepisy dotyczące standardów opieki, w tym m.in. wymagań dotyczących wybiegów czy minimalnej powierzchni przypadającej na jedno zwierzę w boksie lub kojcu. Trzy obiekty, z naruszeniem wymogu § 1 ust. 1 ww. rozporządzenia, były niewłaściwie zlokalizowane, w pobliżu siedzib ludzkich lub grzebowiska zwierząt.

Większość schronisk zapewniała zwierzętom właściwe warunki sanitarne i właściwą opiekę. Wyjątkiem były 3 podmioty, w których część boksów nie była regularnie sprzątana, również w 3 innych – wbrew wymogowi § 4 ust. 3 ww. rozporządzenia – okresowo nie zapewniono zwierzętom wody pitnej. Dobre warunki, jednak bez wybiegów dla zwierząt, stworzono również w skontrolowanym przytulisku.

Najwyższy standard opieki osiągnięto w nowych schroniskach wybudowanych przez gminy. W jednym z nich boksy dla zwierząt wyposażono np. w podgrzewaną podłogę i mechaniczną wentylację powietrza. Z oczywistych powodów towarzyszył

⁸ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 23.6.2004 r. (Dz.U. nr 158 poz. 1657).



temu wzrost kosztów utrzymania, które w schroniskach gminnych były ponad 4-krotnie wyższe niż w tych prowadzonych przez stowarzyszenia i przedsiębiorców. Nie jest to z pewnością tendencją oczekiwaną z uwagi na ograniczone możliwości budżetowe gmin. Przede wszystkim jednak schronisko, nawet najwygodniejsze, nigdy nie będzie dla zwierząt domem, jakiego potrzebują.

Przytuliska wciąż czynne

Nie wszystkie gminy zapewniają bezdomnym zwierzętom właściwą opiekę. Aż 5 z 11 kontrolowanych gmin powierzyło ją przytuliskom nieobjętym nadzorem Inspekcji Weterynaryjnej, tj. wbrew wynikającemu z art. 11 a ust. 2 pkt 1 uoz obowiązku umieszczania odłowionych zwierząt w schroniskach. Trzy miejsca przetrzymywania zwierząt stały się schroniskami objętymi nadzorem weterynaryjnym dopiero w czasie kontroli NIK. Wśród przyczyn niezapewnienia schronisk wymieniano brak ofert obiektów zlokalizowanych w pobliżu i niewystarczające środki na opiekę w placówkach oddalonych (z uwagi na wyższe koszty transportu). W 2 badanych gminach nie dołożono jednak należytej staranności, aby sprawdzić, czy wolnymi miejscami dysponują niektóre nieodległe schroniska.

Prowadzeniu przytulisk i punktów przetrzymywania zwierząt sprzyjało usankcjonowane przepisami niesprawowanie nadzoru nad takimi miejscami przez Inspekcję

Weterynaryjną (bowiem zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt⁹ podjęcie działalności nadzorowanej następuje po uprzednim jej zgłoszeniu), brak konieczności zapewnienia w nich warunków takich jak w schroniskach i nieokreślenie czasu pobytu zwierzęcia przed przewiezieniem go do schroniska. Stawiało to schroniska ponoszące koszty dostosowania się do wymagań weterynaryjnych w gorszej sytuacji ekonomicznej i utrudniało konkurowanie z przytuliskami, oferującymi niższe stawki za opiekę. Pomimo wniosku zgłoszonego już przez NIK w kontroli z 2010 r., nie zmieniły się zasady rejestracji działalności schronisk. Zgodnie z art. 5 ust. 9 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt, nadal może zgłosić ją i rozpocząć każdy, nawet niespełniający elementarnych wymagań podmiot, a Inspekcja Weterynaryjna nie może odmówić bądź wstrzymać procesu rejestracji do czasu zweryfikowania warunków zapewnionych bezdomnym zwierzętom.

Brak zainteresowania odłowionymi zwierzętami

Większość gmin nie interesowała się odłowionymi zwierzętami. Aż 6 z 11 badanych gmin nie weryfikowało rzetelnie realizacji zadań przez podmioty, którym powierzyły odławianie lub opiekę nad nimi. Większość nie prowadziła tam kontroli wywiązywania się z obowiązku zapewnienia opieki w oferowanym standardzie (czy też prawidłowości rozliczeń finansowych). W rezultacie

⁹ Ustawa z 11.3.2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. z 2014 r. poz. 1539 ze zm.).

samorządy te nie miały wiedzy o losie odłowionych psów i kotów, niezbędnej do właściwego sprawowania opieki nad bezdomnymi zwierzętami.

Ewidencja zwierząt

Poprawie uległ sposób ewidencjonowania odłowionych zwierząt. Rejestry umożliwiające ich identyfikację – zawierające dane o miejscu wyłapania (pochodzeniu) zwierząt, ich pobycie w schronisku i wykonanych zabiegach weterynaryjnych – prowadziło 12 z 13 skontrolowanych schronisk. Tylko jedno nie zamieszczało w wykazie – wymaganych § 6 ust. 2 pkt 1 i 4 rozporządzenia w sprawie wymagań weterynaryjnych dla schronisk – danych umożliwiających identyfikację zwierzęcia oraz informacji o wykonanych zabiegach weterynaryjnych i szczepieniach części zwierząt. Wykazów przetrzymywanych lub wyłapywanych zwierząt nie prowadziło tylko skontrolowane przytulisko i oba skontrolowane podmioty odławiające bezdomne zwierzęta¹⁰. Należy jednak pamiętać, że taka ewidencja przestaje funkcjonować z chwilą adopcji – do której pobyt w schronisku powinien prowadzić. Tymczasem np. w jednym z kontrolowanych przytulisk trwale oznakowano tylko 5% przetrzymywanych tam psów.

Wyłapywanie bez zezwoleń

Wyłapywanie bezdomnych zwierząt zaplanowano wprawdzie w programach

wszystkich gmin, jednak często bez wydania przez wójtów lub burmistrzów obowiązujących w tym zakresie zezwoleń (w drodze decyzji administracyjnej wskazanej w art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹¹), które potwierdzałyby spełnienie wymagań przez przedsiębiorców. Wyłapywanie bez zezwoleń prowadzono aż w 7 z 11 badanych gmin. Co więcej, rady aż 4 gmin w ogóle nie przyjęły uchwał określających takie wymogi. W jednej gminie sposobu wyłapywania nie uregulowano nawet przez zawarcie pisemnej umowy, a te podpisane przez 4 gminy, obarczone były wadami – głównie nieokreśleniem urzędzeń i środków do wyłapywania oraz przewozu zwierząt, wbrew dyspozycji § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt¹². Z kolei spośród 11 skontrolowanych schronisk zajmujących się wyłapywaniem zwierząt i 2 podmiotów je odławiających, tylko jedno schronisko miało uprawnienia do prowadzenia takich działań we wszystkich gminach, na terenie których prowadziło działalność. Pozostałe w większości gmin odławiały bez wymaganych zezwoleń.

Inwestycje i inne sposoby sprawowania opieki

Bezskuteczne poszukiwanie podmiotów zapewniających odpowiednią opiekę nad bezdomnymi zwierzętami, wobec niedostatku miejsc w legalnie działających

¹⁰ Tj. podmioty na zlecenie gmin zajmujące się tylko odławianiem zwierząt, a następnie przekazywaniem ich do innych podmiotów, które miały zapewnić im opiekę.

¹¹ Ustawa z 13.9.1996 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 250, ze zm.).

¹² Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 26.8.1998 r. (Dz.U. nr 116 poz. 753).



schroniskach spowodowało wspólne inwestycje samorządów. W 2015 r. dwa objęte kontrolą NIK związki międzygminne wybudowały schroniska zapewniające opiekę nad bezdomnymi zwierzętami 23 gminom. Jedna z badanych gmin na podstawie porozumienia wybudowała schronisko dla wszystkich samorządów z terenu powiatu. Przypadek tego schroniska nie jest jednak jednoznacznie pozytywny. W latach 2013–2015 liczba kotów przekazanych do placówki wzrosła ponad 27-krotnie (z 5 do 136). Mogło to wynikać z powzięcia przez mieszkańców informacji o wybudowaniu nowego obiektu o dobrych standardach opieki. W ten sposób niedostateczne działania zapobiegawcze wygenerowały potrzebę poniesienia nakładów na dobrze wyposażone schronisko, a jego powstanie mogło przyczynić się do zwiększenia się liczby bezdomnych zwierząt.

Z kolei dwie gminy, w związku z brakiem możliwości zapewnienia odłowionym zwierzętom miejsca w już funkcjonujących placówkach, zastosowały rozwiązania niekonwencjonalne, choć naruszające określony w art. 11 ust. 3 uoz zakaz odławiania bezdomnych psów bez zabezpieczenia im miejsca w schronisku. W Łukowie uruchomiono miejski Punkt Tymczasowego Zatrzymania Zwierząt, zaś w gminie Siemiatycze opiekę nad częścią z nich powierzono bezpośrednio wolontariuszom ze Stowarzyszenia Miłośników Zwierząt „Psiemiatycze”. W obu przypadkach trafiające tam zwierzęta uzyskały pomoc weterynaryjną i zostały przekazane do adopcji.

Co więcej, w gminie Siemiatycze dobry efekt osiągnięto przy poniesieniu nieporównywalnie niższych nakładów ze środków publicznych. Na zapewnienie opieki i doprowadzenie do adopcji 13 zwierząt gmina w 2015 r. wydatkowała 2,6 tys. zł. Dla porównania, rok wcześniej za odłowienie i umieszczenie w przytulisku 9 innych bezdomnych zwierząt, gmina wydatkowała ponad 21 tys. zł, przy czym było to miejsce nieobjęte nadzorem weterynaryjnym i oddalone od gminy o 120 km, co utrudniało odnalezienie dotychczasowych właścicieli. Jednocześnie w latach 2014–2015 wolontariusze z własnej inicjatywy i bez jakiegokolwiek dofinansowania ze środków publicznych zajęli się kolejnymi 40 psami – było ich więcej niż odłowionych w tym czasie na zlecenie gminy.

Podsumowanie

Działania ograniczające się głównie do wyłapywania i umieszczania zwierząt w schroniskach nie zapobiegają ich bezdomności ani nie rozwiązują problemu. Wyniki ostatniej kontroli NIK pokazują, że właściwym środkiem zaradczym jest wielokierunkowe zapobieganie, obejmujące trwałe znakowanie zwierząt (umożliwiające ich identyfikację), konsekwentną kastrację i sterylizację w schroniskach oraz zachęcanie do wykonywania tych zabiegów u zwierząt mających właścicieli. Stąd niezbędna jest realizacja dotyczących tego wniosków pokontrolnych. Z zadowoleniem należy więc przyjąć uchwalenie 15 listopada 2016 r. przez Sejm¹³ przepisów umożliwiających

¹³ Ustawą z 15.11. 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt (Dz.U. 2016 r. poz. 2102).

finansowanie przez gminy sterylizacji i otwarcie katalogu działań na rzecz przeciwdziałania bezdomności zwierząt. Po wdrożeniu wniosków NIK prowadzone adopcje pozwolą na zmniejszenie liczby podopiecznych w schroniskach. Z czasem powinno to skutkować spadkiem zapotrzebowania na kolejne placówki o coraz wyższych standardach. Gminy przestaną być wówczas zmuszane do ponoszenia coraz

większych wydatków, które nie przekładają się na spadek liczby zwierząt bezdomnych. Problem ich bezdomności może zmarginalizować tylko kompleksowe i skuteczne zapobieganie mu.

MAREK SKORUPSKI
Delegatura NIK w Białymstoku

Słowa kluczowe: bezdomne zwierzęta, schroniska, ochrona zwierząt, zapobieganie bezdomności, pomoc weterynaryjna

Key words: stray animals, shelters, protection of animals, preventing stray animals, veterinary supervision