



WYTYCZNE DLA GMIN

DO TWORZENIA PROGRAMÓW OPIEKI NAD ZWIERZĘTAMI

REKOMENDACJA Najwyższej Izby Kontroli

STYCZEŃ 2018r.

Rady gminy, co roku, do 31 marca, obowiązkowo uchwalają Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności (dalej jako: Program), o czym stanowi art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt¹ (dalej jako: u.o.z.). Proponujemy Państwu zwrócenie uwagi na następujące, istotne kwestie:

1. Opieka nad zwierzętami bezdomnymi i zapobieganie bezdomności zwierząt jest **obowiązkowym zadaniem własnym gminy** (art. 11 ust. 1 u.o.z.).
2. Obecnie, ugruntowanym poglądem w orzecznictwie jest stwierdzenie, że uchwała rady gminy, wydana na podstawie art. 11a u.o.z., jest **aktem prawa miejscowego** w rozumieniu art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Jest to akt o zróżnicowanym charakterze normatywnym, zawierający normy kwalifikowane jako generalno-abstrakcyjne, jak i indywidualno-konkretne. Dla obowiązywania akt ten wymaga więc opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym.
3. Zadania realizowane w ramach Programu można zaklasyfikować do jednej z **dwóch grup**:
 - a. zadań mających na celu zapobieganie bezdomności i
 - b. zadań mających na celu opiekę nad zwierzętami, które stały się bezdomne.

Obydwie sfery są równie ważne. Oznacza to, że działania gminy nie mogą być skierowane tylko na opiekę, tj. wyłapanie/odłowienie zwierzęcia i przekazanie do schroniska, lecz także na zapobieganie bezdomności, np. w zakresie kastrowania wszystkich wyłapanych/odłowionych zwierząt.

4. Art. 11a ust. 2 określa **obowiązkowe postanowienia Programu**, szczegółowe zadania, których realizacja pozwoli na realizację zadań głównych (patrz p. 3). Są to:
 - 1) zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt;
 - 2) opieka nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie;
 - 3) odławianie bezdomnych zwierząt;
 - 4) obowiązkowa sterylizacja albo kastracja 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.

O realizacji każdego z wyżej wskazanych zadań postanawia w Programie rada gminy, określając także sposób jego wykonania, podmiot, który będzie realizował zadanie oraz przeznaczone na nie środki finansowe.

5. Brak któregoś z powyższych zadań narusza regulacje u.o.z. i co za tym idzie jest nie ważny, o czym orzeka w procesie nadzoru wojewoda. (art. 91 ustawy o samorządzie gminnym). Katalog zawarty w **art. 11a ust. 2 jest katalogiem otwartym**. Gmina może, jeśli uzna inne niż w nim wskazane sposoby działania za ważne dla realizacji opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt, wprowadzić je do Programu. Będą one również wymagały określenia sposobu realizacji i określenia środków finansowych na nie przeznaczonych.

Bardzo korzystnym będzie uregulowanie kwestii miejsca czasowego przetrzymania zwierząt, zaraz po odłowieniu, jeśli takie będzie przewidziane w umowie z odławiającym oraz **zasady znakowania zwierząt w schronisku** (zwierzęta powinny zostać zachipowane, a dane gminy, jako podmiotu będącego opiekunem zwierzęcia wprowadzone do ogólnopolskiej bazy).

Proponujemy też objęcie całodobową opieką weterynaryjną zwierząt, które wymagają takiej pomocy, i to nie tylko w sytuacjach związanych z wypadkami drogowymi.

6. W programie, **każde z zadań wymaga wskazania środków finansowych**, jakie zostaną nań przeznaczone. Obowiązek wskazania środków finansowych to wymóg określony w art. 11a ust. 5 u.o.z.

„Czym innym jest wskazanie sposobów realizacji celów programu, a czym innym konkretne i jednoznaczne ustalenie środków i sposobów ich wydatkowania (...)”

„Tylko powiązanie uchwalonej kwoty środków finansowych przeznaczonych na realizację programu z konkretnym sposobem ich wydatkowania pozwala przyjąć, że nie jest on fikcją i umożliwi faktycznie wykonanie poszczególnych zadań, które są liczne, zgodnie z przyjętymi w uchwale priorytetami.”

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim (sygn. akt II SA/Go 797/17)

7. Ustawodawca, pomimo umieszczenia w art. 11a ust.2 katalogu otwartego, wskazuje w następnych ustępach art. 11 a dwa zadania, które mogą zostać umieszczone w Programie (art. 11a ust. 3 i 3a u.o.z.). Mają one charakter działań prewencyjnych, których celem jest zapobieganie bezdomności.

Są to:

- ✓ **plan znakowania zwierząt w gminie;**
- ✓ **plan sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie**, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają.

Należy zwrócić uwagę na istotny aspekt tej sytuacji prawnej – pomimo otwartego katalogu zawartego w art. 11a ust. 2 ustawodawca wskazuje konkretne propozycje rozszerzenia postanowień Programu.

Warto w tym miejscu także wskazać, że kontrola „Zapobieganie bezdomności zwierząt” przeprowadzona w pierwszym kwartale 2016 r. przez Najwyższą Izbę Kontroli (nr P/16/058) wykazała, iż właśnie realizacja tych zadań daje największą efektywność w zakresie ograniczenia liczby zwierząt stających się bezdomnymi, a więc tych, które zostaną objęte opieką w ramach Programu.

Dla realizacji zadań z zakresu ochrony zwierząt istotnym jest skuteczne przeciwdziałanie trwałej utracie zwierząt przez ich opiekunów, co za tym idzie także zabezpieczenie dobrostanu zwierzętom, które uciekły lub się zagubiły, a też znaczący spadek kosztów utrzymywania zwierząt bezdomnych.

8. Stworzenie właściwych zasad realizacji opieki nad zwierzęciem w schronisku, jak też zapewnienie bezpiecznego (humanitarnego) odławiania zwierząt wymaga właściwego skonstruowania **umowy z podmiotem**, który będzie te zadania realizował.

Chciliśmy zwrócić uwagę na następujące postanowienia, które powinny zostać zawarte w **umowie ze schroniskiem**: (1) uzależnienie ważności umowy od posiadania przez podmiot aktualnego zezwolenia, wydanego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie oraz posiadania weterynaryjnego numeru identyfikacyjnego nadanego przez powiatowego lekarza weterynarii; (2) postanowienia wprowadzające do umowy zobowiązania wykonawcy do realizacji poszczególnych zadań przekazanych schronisku na podstawie Programu; (3) dodatkowe standardy utrzymania zwierząt, w szczególności jeśli schronisko mieści się w innej gminie (w przypadku gminy, na terenie której jest schronisko takie regulacje powinny znaleźć się w uchwale wydanej na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie); (4) wskazanie stawki dziennej na utrzymanie zwierzęcia – nie można uznać, że opieka nad zwierzęciem jest realizowana przez gminę, jeśli nie są ponoszone koszty tejże opieki, a zwierzę nie zostało nią objęte przez cały okres pobytu w schronisku; (5) wzór umowy przekazania zwierzęcia nowemu opiekunowi (właścicielowi), tzw. umowy adopcyjnej zwierzęcia wraz z upoważnieniem schroniska do podpisywania tychże umów w imieniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta); (6) istotnym będzie też przewidzenie kar umownych, na wypadek niestosowania się podmiotu do postanowień umowy.

Należy więc zwrócić uwagę, że będą Państwo mieli do czynienia z dwoma rodzajami umów: umową ze schroniskiem na terenie gminy, która będzie przekazywać zwierzęta, jak też na terenie innej gminy.

W przypadku **umowy z podmiotem odławiającym**, istotne postanowienia, które naszym zdaniem należy wprowadzić do umowy to: (1) zobowiązanie podmiotu do odłowienia/wyłapania każdego zwierzęcia, o którym zostanie poinformowany przez obywatela, a więc usługa ta obejmie wskazanie numeru telefonu, który będzie czynny 24 godziny na dobę (jest to optymalne ze względu na zapewnienie skuteczności opieki nad zagubionymi lub porzuconymi zwierzętami); (2) zobowiązanie do realizacji działań, które powinny być podjęte w okresie 24 godzin od odłowienia/wyłapania zwierzęcia, w szczególności dotyczy to:

- ✓ sprawdzenia czy zwierzę nie jest oznakowane i przekazania zwierzęcia właścicielowi, jeśli jest możliwość ustalenia takiej osoby (załącznikiem do umowy powinien być wzór dokumentu przekazania zwierzęcia, istotny w celu potwierdzenia przez właściciela odbioru);
- ✓ w razie potrzeby zapewnienia pomocy lekarsko-weterynaryjnej;
- ✓ stworzenia protokołu z wyłapania/odłowienia zwierzęcia, zawierającego takie informacje jak: czas realizacji działania, opis zwierzęcia i zdjęcie oraz oznakowanie zwierzęcia i dokonanie wpisu do ogólnopolskiej bazy, a następnie przekazanie tych informacji osobie wskazanej do prowadzenia zadań z tego zakresu w urzędzie gminy;
- ✓ przewiezienie do miejsca czasowego przetrzymywania lub schroniska (oczywiście jeśli schronisko jest prowadzone na terenie gminy, większość tych działań będzie realizowana już w schronisku, jednak jeśli schronisko jest poza gminą, pomoc zwierzęciu powinna zostać udzielona na miejscu);

(3) wskazanie miejsca czasowego przetrzymania zwierzęcia, przed przewiezieniem do schroniska, wraz z określeniem warunków jakie ma spełniać oraz maksymalnym czasem w okresie którego zwierzę może być tam przetrzymane; (4) pozostałe wymogi określone w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt², w tym wskazanie urządzeń i środków, przy których pomocy zwierzęta będą wyłapywane oraz określenie środków do przewozu zwierząt (§5 ust. 2); (5) uzależnienie ważności umowy od posiadania przez podmiot aktualnego zezwolenia wydanego na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie; (6) kary umowne za naruszenie postanowień umowy.

9. Ustawa o ochronie zwierząt przewiduje obowiązek roztoczenia opieki nad dwiema grupami kotów.

Zwierzęta tego gatunku, niezależnie od bytowania lub znalezienia na terenie miasta czy wsi, można zaklasyfikować do: (1) bezdomnych, które utraciły opiekę na skutek zagubienia się lub porzucenia oraz (2) kotów wolno żyjących, które bytując na wolności, w otoczeniu człowieka, wymagają jednak opieki. Każda z tych grup zwierząt wymaga innego traktowania.

Koty bezdomne, to zwierzęta na co dzień utrzymywane przez człowieka, które utraciły jego opiekę z powodu zagubienia się lub porzucenia. Zwierzęta przyzwyczajone do bytowania w domach, zsocjalizowane z ludźmi. Wymagają one odłowienia/wyłapania i objęcia opieką w schronisku. Należy zwrócić uwagę na szczególne potrzeby kotów, jak zapewnienie warunków zgodnych z potrzebami tych zwierząt. Konieczne jest też podjęcie działań mających na celu przekazanie kota nowemu opiekunowi (tzw. adopcja), ponieważ, jak wykazują statystyki, opieka w schroniskach nie zapewnia im odpowiedniego poziomu dobrostanu, a wręcz należy wskazać na dużą ich śmiertelność w miejscach nieprzystosowanych specjalnie dla tego gatunku.

Koty wolno żyjące, to zwierzęta żyjące dziko, jednak ze względu na ich cechy wynikające z udomowienia, wymagają wsparcia ze strony człowieka. Z informacjami jak postępować przypadku właśnie tej grupy zwierząt można się zapoznać w zaleceniach Głównego Lekarza Weterynarii zawartych w *Zasadach dobrych praktyk w sprawie programów opieki ...* W dokumencie tym zostały wskazane cztery zasadnicze kwestie:

- ✓ kotów wolno żyjących nie należy odławiać i odwozić do schroniska, a więc wymagają one opieki w miejscu ich bytowania, a wyłapanie może być uzasadnione potrzebą udzielenia pomocy weterynaryjnej;
- ✓ zwierzętom tym należy zapewnić schronienie;
- ✓ gmina powinna prowadzić program kontroli populacji kotów wolno żyjących, popularyzując wśród opiekunów społecznych kotów i finansując kastracje;
- ✓ wymagane jest też zorganizowanie „systemu zapewniania karmy dla kotów”.

10. Wymaga podniesienia również kwestia **wielkości schroniska** (liczby zwierząt, na jaką schronisko zostało przewidziane) oraz **odległości schroniska od terenu gminy**.

Zalecamy podpisywanie umów ze schroniskiem na terenie gminy, jeśli jednak nie jest to możliwe, ze zlokalizowanym jak najbliżej. Dla właściwej realizacji programu w zakresie odławiania i opieki, a także kontroli gminy nad schroniskiem bliskość schroniska ma istotne znaczenie. Jest to również bardzo istotne ze względu na prowadzenie skutecznych programów adopcyjnych oraz możliwość łatwego odebrania zwierzęcia przez właściciela (opiekuna), który utracił zwierzę z powodu jako zagubienia się, tak by pod opieką gminy przebywało jak najmniej zwierząt.

Na problem wielkości schroniska i brak efektywności zmniejszania liczby zwierząt bezdomnych dzięki ich wydawaniu nowym opiekunom (adopcji) wskazuje NIK w wynikach kontroli P/16/058 (str. 9): *W umowach zawartych przez badane gminy zobowiązano schroniska do poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt. Skuteczność tych działań była jednak bardzo zróżnicowana. Najniższy wskaźnik adopcji (11% – 15%) osiągnięto w schroniskach dużych. Oznacza to tylko pozorne obniżenie kosztów w przypadku korzystania z usług oddalonych od terenu gminy dużych schronisk, ponieważ zwierzęta w większości przebywają w nich dożywno.*