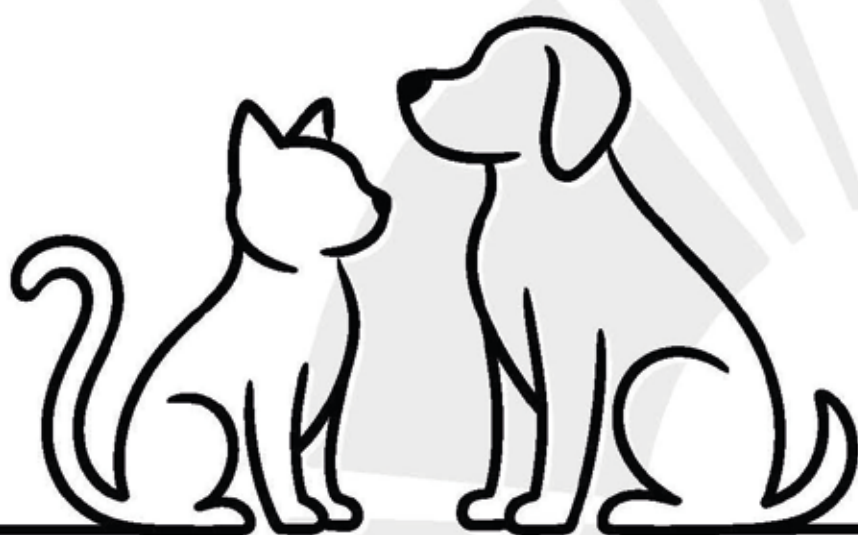




**Uniwersytet
SWPS**

Realizacja i finansowanie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz działań mających na celu zapobieganie bezdomności zwierząt

Autorka:
dr Agnieszka Gruszczyńska,
Instytut Prawa Uniwersytetu SWPS





AUTORKA RAPORTU:

Agnieszka Gruszczyńska, doktorka nauk prawnych, ekspertka prawa zwierząt, adiunktka w Instytucie Prawa Uniwersytetu SWPS

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3373-7546>

e-mail: agruszczynska1@swps.edu.pl

INNE OSOBY UCZESTNICZĄCE W PRZYGOTOWANIU RAPORTU:

Współautorka badania ankietowego dotyczącego organizacji społecznych: Paulina Szczupaczyńska,
Fundacja „Radioactivedog”

Korekta: Justyna Śnieżek



Szanowni Państwo!

Przekazuję w Państwa ręce raport dotyczący realizacji i finansowania opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz działań mających na celu zapobieganie bezdomności zwierząt. Został on przygotowany w okresie od 1 lipca do 31 grudnia 2025 r. w związku ze współpracą Uniwersytetu SWPS z Fundacją Pomagam.pl, a następnie poddany aktualizacji w sierpniu 2026 r. Całość prac wykonałam w ramach działalności Instytutu Prawa Uniwersytetu SWPS, którego jednym z celów jest utworzenie Centrum Badań nad Prawem Zwierząt.

Podstawę do opracowania niniejszego raportu stanowiły przede wszystkim przepisy dotyczące ochrony zwierząt regulujące kwestie związane ze zjawiskiem bezdomności (w szczególności ustawa o ochronie zwierząt) oraz treść dokumentów wydanych przez organy państwa: raportów z kontroli przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli (dotyczących wykonywania przez gminy przekazanych tym jednostkom zadań) oraz rocznych raportów Głównego Lekarza Weterynarii (obejmujących dane z kontroli powiatowych lekarzy weterynarii przeprowadzonych w schroniskach dla zwierząt). Istotnym źródłem informacji były także organizacje pozarządowe zajmujące się ochroną zwierząt, wykonujące funkcje strażnicze – skorzystałam w szczególności z danych zawartych w prowadzonym w formie elektronicznej Monitorze BOZ oraz raporcie „Bezdomność zwierząt w Polsce”, który ukazał się w grudniu 2025 r. Posiłkowałam się również innymi źródłami, w tym stronami internetowymi urzędów wojewódzkich.

Wiedzę pozyskaną z wyżej wskazanych źródeł pogłębiłam dzięki zrealizowaniu indywidualnych wywiadów z wiceprezesem Najwyższej Izby Kontroli oraz ekspertkami i ekspertami w dziedzinie opieki nad zwierzętami i ochrony zwierząt, a także przeprowadzeniu w sierpniu 2025 r. – wspólnie z Pauliną Szczupaczyńską – badania ankietowego organizacji społecznych, których statutowym celem jest ochrona zwierząt.

Spoiwem łączącym wszystkie pozyskane informacje są moje doświadczenie i wiedza zebrane w okresie dziesięciu lat zajmowania się problematyką bezdomności zwierząt.

Na podstawie wskazanych źródeł i przeprowadzonych analiz wytypowałam osiem zagadnień, których przedstawienie uznałam w grudniu 2025 r. za kluczowe. Zebrane informacje ułożyłam odpowiednio w osiem rozdziałów:

- 1) W rozdziale 1 starałam się przedstawić sytuację zwierzęcia w momencie utraty opieki człowieka. Uznałam, że kwestię wyjściową stanowi uznanie istotności problemu bezdomności zwierząt z perspektywy sytuacji zwierzęcia i zagrożeń nań czekających, jeżeli system udzielania pomocy zawiedzie. Dla zwierzęcia utrata domu oznacza utratę bezpieczeństwa i jednocześnie podatność na wiele niebezpieczeństw – związanych nie tylko z brakiem opieki dotychczasowego opiekuna, ale też z okrucieństwem ludzi, także tych zobowiązanych do udzielenia mu ochrony i opieki. Przeprowadzone analizy wskazują, że zjawisko bezdomności zwierząt nie jest traktowane jako ważny problem społeczny, a w związku z tym m.in. brakuje wiarygodnych danych statystycznych obrazujących jego skalę.



O liczbie zwierząt umieszczonych w schroniskach świadczą coroczne raporty Głównego Lekarza Weterynarii, nie posiadamy jednak informacji o liczbie zwierząt przebywających pod opieką organizacji społecznych. Z kolei według Monitora BOZ 16% odłowionych psów nie trafiło do schronisk i ich los jest nieznany (dane za 2023 r.) – część z nich prawdopodobnie została przekazana do adopcji z punktów przetrzymywania zwierząt, miejsc co do których nie określono w prawie wymogów i do 18 czerwca 2026 r. nieobjętych rejestracją. Zwracam też uwagę na inne zwierzęta niż tylko psy i koty, dla których zasadniczo schronisk się nie tworzy, choć ich bezdomność to także istotny problem.

- 2) Rozdział 2 dotyczy problemu przekazania całego pakietu zadań związanych z udzielaniem opieki zwierzętom bezdomnym oraz zapobieganiem bezdomności zwierząt gminom jako zadań własnych. Z jednej strony – zasady wykonywania tych zadań nie zostały uszczegółowione, z kolei z drugiej – nie nałożono odpowiedzialności za zapobiegnięcie bezdomności zwierzęcia na podmioty je utrzymujące, w tym na hodowców zwierząt domowych. Jednak w tym przedmiocie w zakresie aktywności państwa na poziomie centralnym nastąpiła istotna zmiana pomiędzy grudniem 2025 r. (oddanie pierwszej wersji raportu) a sierpniem 2026 r. – przyjęta została ustawa o Krajowym Rejestrze Oznakowanych Psów i Kotów (KROPiK). Akt ten przewiduje utworzenie rejestru centralnego tych zwierząt oraz nakładać będzie obowiązek oznakowania i rejestracji psa lub kota na jego właściciela. Obecnie w sejmowej Komisji Nadzwyczajnej ds. ochrony zwierząt toczą się prace m.in. właśnie nad przepisami mającymi na celu ograniczenie zjawiska bezdomności zwierząt.
- 3) Rozdział 3 poświęcony został wielokrotnie sygnalizowanemu problemowi niepodejmowania przez jednostki samorządowe działań mających na celu zapobieganie zjawisku bezdomności zwierząt – gminy jedynie reagują na sytuację pojawienia się zwierzęcia bezdomnego na ich terenie. Przyjęcie ustawy o KROPiK powinno znacznie wesprzeć te działania, jednak wymagane jest wzmocnienie tworzenia i finansowania planów ubezdolnienia psów i kotów, jak też prowadzenie działalności edukacyjnej. Obecnie działania te wspierają niektóre z samorządów wojewódzkich, istotnie angażują się w nie także organizacje społeczne.
- 4) Następną kwestia – poruszona w rozdziale 4 – to ciągłe niedofinansowanie opieki nad zwierzętami bezdomnymi. W świetle wielokrotnego wskazywania przez NIK problemu wzrostu kosztów realizacji opieki nad zwierzętami bezdomnymi konieczne jest podkreślenie, że faktycznie jej realizacja wymaga znaczących nakładów finansowych. Tezę tę potwierdziły w wywiadach osoby zarządzające schroniskami (przy czym jako pierwszy koszt wskazały utrzymanie personelu, zaś jako drugi opiekę weterynaryjną). Kwestia ta jest o tyle istotna, że uznanie konieczności ponoszenia wysokich kosztów opieki nad zwierzętami bezdomnymi wymaga adekwatnej reakcji – stworzenia spójnego systemu zapobiegania zjawisku bezdomności zwierząt, z uwzględnieniem źródeł finansowania realizacji poszczególnych zadań.
- 5) Rozdział 5 poświęcony został bezdomnym kotom – pomimo tego, że dostępne dane statystyczne wskazują, iż największą grupę bezdomnych zwierząt stanowią koty (zwierzęta gatunku kot domowy), ze wszystkich analizowanych źródeł danych – w szczególności raportu NIK z 2024 r. oraz zrealizowanego społecznie raportu „Bezdomność zwierząt w Polsce” – jednoznacznie wynika, że opieka nad tymi zwierzętami przez gminy nie jest realizowana (44,6% wszystkich polskich gmin oświadczyło, że nie zapewnia miejsca w schronisku bezdomnym kotom – dane z 2022 r.). Wiele z nich uznaje błąkające się koty za tzw. koty wolno żyjące (wskazywana jest trudność z odróżnianiem kota bezdomnego od kota wolno żyjącego). Jednocześnie problem stanowi brak wyspecjalizowanych schronisk dla kotów oraz brak właściwej opieki, czego skutkiem jest wysoka śmiertelność tych zwierząt w schroniskach.



Eksperti wskazują, że koszt utrzymania kota w schronisku jest porównywalny do kosztu utrzymania psa.

- 6) Istotną kwestię stanowi zarzut NIK postawiony gminom, że zlecają zadania i za nie płacą, jednak nie kontrolują, czy faktycznie zostały one zrealizowane (rozdział 6). Nie sprawdzają, czy zwierzę faktycznie zostało odłowione i przekazane do schroniska, czy udzielono mu pomocy weterynaryjnej i czy można je wydać do adopcji. W latach 2019–2023 około 60% gmin w ogóle nie sprawdziło sytuacji zwierząt umieszczonych przez nie w schroniskach, zaś około 30% kontrole przeprowadziło raz w roku. Ten brak dbałości gmin o zwierzęta wskazywany jest jako podstawowa przyczyna okrutnego traktowania zwierząt w schroniskach, co potwierdzają interwencje w tego typu placówkach oraz a co za tym idzie sprawy karne przeciwko podmiotom zarządzającym schroniskami.
- 7) Problem kotów wolno żyjących (rozdział 7) stanowi materię wymagającą dokonania istotnych zmian legislacyjnych. Ustawodawca wprowadził do ustawy o ochronie zwierząt tę kategorię kotów, przekazując uregulowanie w aktach prawa miejscowego i wykonywanie opieki nad nimi gminom, jednak dookreślając jej zasady tylko jako: „w tym ich dokarmianie”. W obydwu przytaczanych wcześniej raportach wskazano szereg problemów składających się na generalny brak realizacji należytej opieki nad kotami wolno żyjącymi przez gminy. Dotyczy to wszystkich zadań: dokarmiania, zapewniania opieki weterynaryjnej, kontroli populacji i innych elementów podstawowej opieki. Zadania te najczęściej są realizowane w ramach wolontariatu przez osoby mieszkające na terenie danej gminy i często przez nie finansowane (w większej lub mniejszej części, a czasem nawet w całości).
- 8) Rozdział 8 – ostatni – dotyczy aktywności społecznej w sprawach zwierząt. Na potrzeby m.in. tego raportu przeprowadziłyśmy – wspólnie z Pauliną Szczupaczyńską – badanie pilotażowe organizacji społecznych, których celem statutowym jest ochrona zwierząt. Jego wynik wskazuje, że 95% organizacji zajmujących się ochroną zwierząt realizuje zadania związane ze skutkami lub prewencją zjawiska bezdomności zwierząt i na te działania przeznacza znaczącą część swoich budżetów (w przypadku 61% organizacji to ponad 75% budżetu). Potwierdziłyśmy również różnorodność aktywności podejmowanych przez organizacje, mają na celu ograniczanie zjawiska bezdomności zwierząt. Zapytałyśmy o koszty realizacji zadań – największym okazały się usługi weterynaryjne, na drugim miejscu wskazywano zakup żywności dla zwierząt – i źródła środków finansowych.

Wskazane osiem zagadnień oczywiście nie wyczerpuje problemów związanych i powstających w związku ze zjawiskiem bezdomności zwierząt. W zakresie koniecznych zmian w prawie można wskazać konieczność uszczegółowienia regulacji dotyczących uchwalanych corocznie gminnych programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt – jest to kwestia, którą poruszyłam w szczególności przy omawianiu tematu opieki nad kotami wolno żyjącymi. Niezbędne będą także zmiany rozporządzenia o wyłapywaniu bezdomnych zwierząt, dokonanie rewizji sposobu opodatkowania hodowców psów i kotów oraz utworzenie sieci schronisk dla zwierząt, których obecnie jest ewidentnie za mało, jak też wiele z nich nie zapewnia oczekiwanych standardów opieki nad zwierzętami.

Liczę na to, iż uznają Państwo niniejszy raport za cenne źródło informacji – zarówno tych już obecnych w społecznym dyskursie, jednak w inny sposób zinterpretowanych, jak i nowych tez, które mogą przyczynić się do zmiany oceny obecnego sposobu rozwiązywania problemów związanych ze zjawiskiem bezdomności zwierząt.



SPIS TREŚCI:

1. Zwierzęta w kryzysie bezdomności – 7
2. Opieka nad zwierzętami bezdomnymi i zapobieganie bezdomności zwierząt – zadania własne gmin – 15
3. Brak działań gmin zapobiegających zjawisku bezdomności zwierząt – 22
4. Stałe niedofinansowanie opieki nad zwierzętami bezdomnymi – 29
5. Brak zapewnienia opieki bezdomnym kotom – 37
6. Gminy nie kontrolują za co płacą – 42
7. Problem opieki nad tzw. kotami wolno żyjącymi – 49
8. Aktywność społeczna w sprawach zwierząt i jej finansowanie – 57

SKRÓTY ZASTOSOWANE W TEKŚCIE:

- DT – dom tymczasowy;
- GLW – Główny Lekarz Weterynarii;
- NIK – Najwyższa Izba Kontroli;
- OSOZ – organizacja społeczna, której celem statutowym jest ochrona zwierząt;
- raport BZwP – raport Bezdomność Zwierząt w Polsce, opublikowany w 2025 r.:
- <https://sprawabezdomnychzwierzat.pl/raport/>;
- raport NIK_2024 – wyniki kontroli „Zapobieganie bezdomności zwierząt domowych” przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli, nr ewidencyjny P/24/093;
- raport SPHP – raport dotyczący Polski przygotowany w ramach projektu State of Pet Homelessness Project;
- u.c.p.g. – Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r. poz. 733);
- u.o.z. – Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2023 r. poz. 1580 z późn. zm.);
- ustawa o KROPiK – Ustawa z dnia 15 maja 2026 r. o Krajowym Rejestrze Oznakowanych Psów i Kotów (Dz.U. z 2026 r. poz. 755).



EKSPERTKI I EKSPERCI, KTÓRY UDZIELILI WYWIADÓW:

- 1) lek. wet. Anna Maria Brańska, Naczelnik Wydziału ds. Ochrony Zwierząt, Handlu i Obrotu Zwierzętami oraz Identyfikacji i Rejestracji Zwierząt w Biurze Zdrowia i Ochrony Zwierząt;
- 2) Bartłomiej Gorzkowski, kierownik Lubelskiego Egzotarium w Schronisku dla Bezdomnych Zwierząt w Lublinie, Prezes Fundacji „Epicrates”;
- 3) Adrianna Kaszuba, Prezeska Fundacji „Mam pomysł”, operatora Schroniska dla Bezdomnych Zwierząt w Świdnicy;
- 4) Jacek Kozłowski, Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli;
- 5) Marta Krasuska, kierowniczka/dyrektorka Schroniska dla zwierząt w Płocku w latach 2020-2026, prezeska Stowarzyszenia „Płock Przyjazny Psom”;
- 6) Beata Leszczyńska, behawiorystka, współzałożycielka i Prezeska Stowarzyszenia Behawiorystów i Trenerów COAPE;
- 7) Aldona Nowakowska, Prezeska Stowarzyszenia Straż Ochrony Przyrody i Praw Zwierząt w Dąbrównie;
- 8) Henryk Strzelczyk, dyrektor Schroniska dla zwierząt „Na Paluchu” w Warszawie w latach 2015-2023;
- 9) Katarzyna Śliwa-Łobacz, Fundatorka i prezeska Fundacji na rzecz Ochrony Praw Zwierząt „Mondo Cane”;
- 10) Jadwiga Tumielewicz, dyrektorka Schroniska dla Bezdomnych Zwierząt w Dobrej;
- 11) Cezary Wyszyński, wieloletni członek zarządu Fundacji Międzynarodowy Ruch na rzecz Zwierząt Viva!,



1. ZWIERZĘTA W KRYZYSIE BEZDOMNOŚCI

Bezdomność zwierząt to zjawisko, które występuje na całym świecie¹. Zwierzęta utrzymywane przez człowieka, głównie gatunków udomowionych, stają się bezdomne z różnych przyczyn. W literaturze i dokumentach odnoszących się do sytuacji w Polsce w szczególności wskazywany jest brak odpowiedzialności człowieka, w tym brak kontroli rozrodczości zwierząt będących pod jego opieką (masowe rozmnażanie dla zysku lub z powodu niedbalstwa opiekunów), który skutkuje zwiększaniem się liczby zwierząt niechcianych i porzuceniami. Przyczynę stanowią również zagubienia zwierząt, których skutki wzmacnia brak rozwiązań systemowych – w tym dotychczasowy brak obowiązku trwałego znakowania zwierząt (tzw. czipowania) i rejestracji w centralnej bazie zwierząt oznakowanych². Istotne znaczenie ma także niewykonywanie lub niewłaściwe wykonywanie przez podstawowe jednostki samorządu terytorialnego (gminy) swoich zadań, obejmujących opiekę nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganie bezdomności zwierząt.

Sytuacja, w której utrzymywane przez człowieka zwierzę traci jego opiekę, stanowi dla niego moment krytyczny. Jest narażone na wiele różnych okoliczności zagrażających jego zdrowiu lub życiu, w tym zdarzenia drogowe, ataki innych zwierząt, głód i choroby, jak też na nieustający stres, a nawet złe traktowanie przez ludzi.

Beata Leszczyńska, behawiorystka, współzałożycielka i prezeska Stowarzyszenia Behawiorystów i Trenerów COAPE:

Bezdomność dla psa i kota oznacza stan chronicznego braku bezpieczeństwa oraz życie w ciągłej niepewności i często lęku. Zwierzę pozbawione jest stabilnego środowiska, przewidywalnych zasobów (pożywienia, wody, ciepła) oraz więzi społecznej z człowiekiem. Psy, jako gatunek silnie socjalny, szczególnie cierpią z powodu braku kontaktu z opiekunem. Może to prowadzić do osamotnienia, poczucia zagrożenia i frustracji oraz przygnębienia, które mogą skutkować lękiem, nadmierną wokalizacją czy zachowaniami agresywnymi. Koty, mimo iż bywają postrzegane jako bardziej niezależne, również tracą poczucie kontroli nad terytorium i dostęp do bezpiecznej kryjówki, co rodzi przewlekły stres, nadmierną czujność i unikanie kontaktu.

Brak domu i przewidywalnego rytmu dnia oznacza ciągłą konieczność adaptacji do nowych sytuacji. Dla psów i kotów oznacza to nieustanne przeciążenie układu nerwowego. Nagłe bodźce, nieznane dźwięki czy obecność innych zwierząt mogą wywoływać panikę i reakcje ucieczkowe. Przewlekły stres przekłada się także na skutki somatyczne: spadek odporności, zaburzenia trawienne, pogorszenie stanu zdrowia, choroby. Na poziomie behawioralnym będziemy mieli do czynienia z rozwojem zachowań niepożądanych.

Z punktu widzenia behawiorysty kluczowe jest zrozumienie, że bezdomność jest nie tylko problemem fizycznym, ale również psychicznym. Zwierzęta w takiej sytuacji funkcjonują w stanie permanentnego napięcia emocjonalnego, co znacznie ogranicza ich zdolność do uczenia się i nawiązywania relacji. Dopiero stworzenie zwierzęciu bezpiecznego środowiska, w którym ma zapewniony stały dostęp do podstawowych zasobów: pożywienia, wody, schronienia oraz opieki, a także przewidywalności i stabilności codziennych doświadczeń, otwiera drogę do rozpoczęcia procesu odbudowy poczucia bezpieczeństwa. W takich warunkach możliwe staje się stopniowe budowanie więzi z człowiekiem, które z czasem może się przerodzić w trwałą relację opartą na zaufaniu. To z kolei stanowi fundament dla powrotu zwierzęcia do równowagi emocjonalnej i osiągnięcia dobrostanu psychicznego.

¹ Potwierdzenie stanowi np. raport *State of Pet Homelessness Project*, <https://stateofpethomelessness.com/> (dostęp: 6.08.2026). Opublikowane badanie dotyczyło 20 krajów, w których szacowana liczba bezdomnych zwierząt wahała się od 3% (Australia) do 76% (Indonezja).

² 10 czerwca 2026 r. została opublikowana Ustawa z dnia 15 maja 2026 r. o Krajowym Rejestrze Oznakowanych Psów i Kotów (Dz.U. z 2026 r. poz. 755, dalej jako: „ustawa o KROPiK”). Więcej na ten temat w rozdziale 2.



Według przepisów ustawy o ochronie zwierząt³ (dalej także jako: „u.o.z.”) przez zwierzę bezdomne rozumie się zwierzę domowe lub gospodarskie, które uciekło, zabłąkało się lub zostało porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia jego właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawało (art. 4 pkt 16). A więc bezpośrednio przyczyny bezdomności zwierząt to:

- (1) zgubienie zwierzęcia (zagubienie się lub ucieczka) – sytuacja nieprzewidziana i niecelowa ze strony osoby opiekującej się zwierzęciem, często nagła, wynikająca z braku uważności lub zaistnienia sytuacji nieprzewidzianej, która spowodowała np. możliwość wydostania się z terenu ogrodzonego (nagły hałas lub uszkodzenie ogrodzenia z powodu nieprzewidzianych warunków atmosferycznych);
- (2) porzucenie zwierzęcia – celowe działanie osoby opiekującej się zwierzęciem (lub innej osoby, która weszła w posiadanie zwierzęcia) polegające na pozostawieniu go bez opieki w celu pozbycia się.

Zwierzętami, które najczęściej zostają dotknięte zjawiskiem bezdomności, są zwierzęta domowe towarzyszące człowiekowi, które u.o.z. określa jako: „tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza” (art. 4 pkt 17). Chodzi więc o najbliższe człowiekowi istoty, często traktowane jak członkowie rodzin – w szczególności psy i koty, ale nie tylko.

W znacznie mniejszym stopniu zjawisko bezdomności dotyczy zwierząt gospodarskich, w przypadku których jest mniej porzuceń oraz łatwiej ustalić dotychczasowego ich posiadacza, ponieważ podlegają obowiązkowemu oznakowaniu.

lek. wet. Anna Maria Brańska, Główny Inspektorat Weterynarii:

Inspekcja Weterynaryjna nie posiada danych statystycznych w zakresie porzucania przez rolników zwierząt gospodarskich. Zwierzęta gospodarskie podlegają obowiązkowi znakowania. Zwierzę oznakowane nie jest uznawane za bezdomne i można łatwo zweryfikować w komputerowej bazie danych, kto jest jego właścicielem.

W przypadku znalezienia porzuconego zwierzęcia gospodarskiego, które nie posiada znaków identyfikacyjnych, zgodnie z art. 50 ustawy o identyfikacji i rejestracji zwierząt Inspekcja Weterynaryjna, na podstawie oceny ryzyka dla zdrowia zwierząt i bezpieczeństwa żywności, może wydać decyzję administracyjną nakazującą uśmiercenie takiego zwierzęcia gospodarskiego. Celem niniejszej decyzji jest zapobieganie wprowadzaniu do łańcucha żywnościowego zwierząt o nieustalonym pochodzeniu. Niemniej jednak należy zauważyć, że ww. przepisy nie odnoszą się bezpośrednio do nieoznakowanych, bezdomnych zwierząt gospodarskich. Główny Inspektorat Weterynarii nie posiada danych statystycznych w zakresie liczby wydanych decyzji tego typu.

W przypadku koni istnieje możliwość wystawienia dla zwierząt o nieznanym pochodzeniu zastępczego dokumentu identyfikacyjnego, który eliminuje takie zwierzę z łańcucha żywnościowego.

Według art. 6 ust. 2 pkt 11 ustawy o ochronie zwierząt porzucenie stanowi jeden ze wskazanych sposobów znęcania się nad zwierzęciem. Ustawodawca uznał więc, że jest to sytuacja, w której następstwem zachowania człowieka jest ból lub cierpienie zwierzęcia, oraz przewidział za taki czyn sankcję karną pozbawienia wolności do lat 3 (art. 35 ust. 1a u.o.z.).

³ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2023 r. poz. 1580 z późn. zm.).



W rzeczywistości sytuacje porzucenia zwierzęcia często wiążą się nie tylko z utratą przez nie opieki ze strony człowieka, ale także ze szczególnie okrutnym postępowaniem wobec zwierzęcia, np. osoba porzucająca próbuje pozbawić lub pozbawia zwierzę życia czy też wybiera taki sposób pozbycia się go, który powoduje, że przeżywa ono ogromne cierpienia (np. przywiązuje je w miejscu, w którym zwierzę nie ma szans zostać odnalezione). Takie zachowanie stanowi przestępstwo znęcania się nad zwierzęciem lub zabicia zwierzęcia i może być uznane za popełnione ze szczególnym okrucieństwem, za które grozi kara pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 5 lat (art. 35 ust. 2 u.o.z.).

Katarzyna Śliwa-Łobacz, prezeska Fundacji Mondo Cane:

Kilkakrotnie ratowaliśmy psy przywiązane w lesie lub błkające się na stacjach benzynowych bądź na poboczach ruchliwych dróg. Te przywiązane to efekt zaplanowanego działania, jednak te przy drogach i na stacjach mogą być również psami zagubionymi.

Właściciele pozbywali się ich, przywiązując, by nie mogły wrócić i jednocześnie by nie mogły przeżyć, jeżeli nikt by ich nie znalazł. Raz pies przywiązany był drutem kolczastym o długości 50 cm – nie mógł się ruszać, ale żył. Te psy, które doczekały ratunku, były zmalretowane i fizycznie, i psychicznie.

Mieliśmy też dwa przypadki porzucenia psów przez ich zabicie – psy zostały powieszone w lesie. Ustaliliśmy, że jeden z nich umierał nawet kilka godzin, powoli się dusząc. Wyglądało to na chęć ukarania zwierzęcia, bo pies dotykał tylnymi łapami ziemi. Pomimo tego, że sprawca był znany, nie udało się doprowadzić do jego skazania – zabrakło świadków i dowodów, a on sam nie przyznał się.

Wiele zwierząt doświadcza ponownie krzywdy w czasie pobytu w miejscach opieki nad zwierzętami bezdomnymi – w schroniskach oraz miejscach przetrzymywania zwierząt wyłapanych. Brak kontroli lub skutecznego nadzoru nad takimi placówkami stwarza szczególne ryzyka ze względu na pełną zależność zwierzęcia od człowieka⁴.

Katarzyna Śliwa-Łobacz, prezeska Fundacji Mondo Cane:

Fundacja Mondo Cane wielokrotnie uczestniczyła w interwencjach w schroniskach. Samodzielnie lub we współpracy z innymi organizacjami doprowadziliśmy do likwidacji 13 schronisk – w tym tych największych w Radysach i Wojtyszkach. W sumie odebraliśmy ponad 3000 zwierząt. Wszystkie te schroniska to były schroniska prowadzone w formie działalności gospodarczej i we wszystkich dochodziło do znęcania się nad zwierzętami na ogromną skalę. We wszystkich znajdowaliśmy martwe zwierzęta i we wszystkich większość zwierząt wymagała pomocy weterynaryjnej. Oceniamy, że powinno się zamknąć następnych 50 takich schronisk.

Przyczynami takiego stanu rzeczy są złe prawo i możliwość prowadzenia schronisk jako przedsiębiorstw, gdzie w celu osiągnięcia zysku minimalizuje się koszty w ten sposób, że zwierzęta nie mają zapewnionego nawet minimalnego dobrostanu. Są źle i tanio karmione, najczęściej nie są leczone, a dodatkowo ich potrzeby gatunkowe w zakresie społecznym i behawioralnym nie są zaspokajane.

⁴ Interwencje w schroniskach dla zwierząt przeprowadzone w pierwszej połowie 2026 r. ujawniają, że pomimo zmian w prawie – w tym wydania przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w 2022 r. nowego rozporządzenia w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt (Dz.U. z 2022 r. poz. 175, obecnie uznanego za uchylone) oraz Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 lutego 2026 r. w sprawie minimalnych warunków utrzymywania psów i kotów w schronisku dla zwierząt (Dz.U. z 2026 r. poz. 154, obowiązującego od 18 marca 2026 r.) – sytuacja zwierząt w schroniskach nie uległa poprawie. O problemie schronisk dla zwierząt więcej w rozdziale 6.



Również wyłapanie (odłowienie)⁵ bezdomnego zwierzęcia powoduje wiele zagrożeń – dla samego zwierzęcia, jak też dla wyłapujących. Jednak obecnie brak szczegółowych przepisów regulujących zasady realizacji tego zadania⁶. Obowiązuje kilka ogólnych norm: (1) urządzenia i środki używane przy wyłapywaniu zwierząt bezdomnych nie mogą stwarzać zagrożeń dla ich życia i zdrowia ani zadawać im cierpienia, (2) środki do przewozu zwierząt powinny spełniać warunki rozporządzenia unijnego nr 1/2005⁷, (3) gminy w umowie z wyłapującym powinny zawrzeć zobowiązanie do zapewnienia przez ten podmiot, w razie potrzeby, pomocy lekarsko-weterynaryjnej oraz wskazanie miejsca przetrzymywania wyłapanych zwierząt przed przewiezieniem do schroniska. Regulacje te zostały zawarte w Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt (dalej: „rozporządzenie o wyłapywaniu”)⁸, które nie było ani razu nowelizowane. Wydaje się, że w związku z przekazaniem upoważnienia do uregulowania zasad wyłapywania zwierząt bezdomnych resortom, które – co do zasady – nie zajmują się tym przedmiotem (minister właściwy do spraw administracji publicznej i minister właściwy do spraw środowiska), akt ten jest dla organów „niewidoczny”⁹.

Jedyne dane dotyczące liczby zwierząt bezdomnych lub innych informacji o zjawisku bezdomności zwierząt gromadzone i podawane do wiadomości publicznej przez organ państwa (powołany do nadzorowania realizacji przepisów ustawy o ochronie zwierząt – art. 34a u.o.z.) zawarte zostały w corocznych raportach Głównego Lekarza Weterynarii (GLW) dotyczących funkcjonowania schronisk dla zwierząt¹⁰. W 2024 r. obiektów zarejestrowanych jako schroniska dla zwierząt, którym nadano numer weterynaryjny, było 222, zaś wg raportu za 2025 r. ich liczba zwiększyła się o 13 podmiotów.

Raporty GLW obejmują informacje o liczbie psów i kotów przebywających i umieszczonych w schroniskach dla zwierząt w danym roku. Szczegóły przedstawia tablica nr 1.1.

Dane dotyczące liczby psów i kotów w schroniskach						
Widoczna w komórkach liczba zwierząt stanowi sumę liczby zwierząt przybyłych do schronisk w danym roku oraz liczby zwierząt przebywających w schroniskach na koniec poprzedniego roku.						
	2005	2009	2012	2016	2020	2025 ¹¹
psy	83 897	96 122	105 539	112 727	92 422	70 227
koty	18 470	19 587	21 832	29 621	32 507	36 022

Tablica nr 1.1., źródło: sporządzona na podstawie raportów GLW¹²

⁵ Ustawodawca używa co najmniej dwóch słów na określenie tożsamy przedmiotowo działań (art. 11 ust. 1 i 2 v. art. 11 ust. 3 i art. 11a ust. 2 pkt 3 u.o.z.).

⁶ Chodzi np. o przepisy określające zasady postępowania w określonych sytuacjach, wskazanie urządzeń, które mogą być zastosowane, czasu realizacji działania i kompetencji osób wyłapujących. Przy czym nie jest tak, że obecnie takiego działania nie dotyczą żadne przepisy – oczywiście w przypadku zabicia zwierzęcia czy znęcania się nad nim powinny zostać uwzględnione i zastosowane normy części ogólnej u.o.z. i przepisy karne.

⁷ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2005 z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu i związanych z tym działań oraz zmieniające dyrektywy 64/432/EWG i 93/119/WE oraz rozporządzenie (WE) nr 1255/97 (Dz.Urz. L 3 z 5.1.2005, str. 1–44 z późn. zm.).

⁸ Dz.U. z 1998 r. nr 116 poz. 753.

⁹ W projekcie obywatelskim obecnie procedowanym w sejmowej Komisji Nadzwyczajnej ds. ochrony zwierząt (druk nr 700, X kadencja Sejmu) zaproponowano zmianę upoważnienia zawartego w art. 11 ust. 2 u.o.z., jednak już nie uszczegółowienie jego zakresu przedmiotowego. Za bardzo istotne należy uznać m.in. określenie kompetencji osób wykonujących wyłapywanie (odławianie) zwierząt bezdomnych.

¹⁰ Zgodnie z art. 4 pkt 25 u.o.z. przez schronisko rozumie się „zakład w rozumieniu art. 4 pkt 27 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/429 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie przenośnych chorób zwierząt oraz zmieniającego i uchylającego niektóre akty w dziedzinie zdrowia zwierząt (»Prawo o zdrowiu zwierząt«) [...], w którym są utrzymywane zwierzęta bezdomne inne niż zwierzęta gospodarskie” (od dn. 11.12.2026 r.: „zwierzęta gospodarskie, z wyłączeniem domu tymczasowego”).

¹¹ Lata zostały wybrane przez autorkę raportu ze względu na istotne zmiany w liczbie utrzymywanych w schroniskach zwierząt (psów).

¹² Udostępnione na stronie: <https://www.wetgiw.gov.pl/nadzor-weterynaryjny/schroniska-dla-bezdomnych-zwierzat> (dostęp: 28.09.2025), dane uwzględniono z raportów z 2012 r. oraz z roku 2025 r.



Raporty te zawierają także statystyki dotyczące liczby zwierząt oddanych do adopcji (wydanych do adopcji oraz oddanych właścicielom) oraz ich śmiertelności, które prezentuje tablica nr 1.2.

Dane dotyczące liczby psów i kotów w schroniskach: zmarłych i uśmierconych ¹³ oraz wydanych do adopcji i oddanych właścicielom.							
		2005	2009	2012	2016	2020	2025
psy	zgony i uśmiercenia	b.d.	13,19%	10 882 (10,31%)	7 338 (6,51%)	4 467 (4,83%)	3 243 (4,60%)
	adopcje i odbiory	44 334 (52,84%)	53 309 (55,46%)	59 124 (56,02%)	66 223 (58,75%)	63 358 (68,55%)	44 799 (63,80%)
koty	zgony i uśmiercenia	b.d.	23,15%	4 919 (22,53 %)	6 515 (20,83%)	5 357 (16,48%)	6 377 (17,60%)
	adopcje i odbiory	7 102 (38,45%)	11 222 (57,29%)	12 772 (58,50%)	17 868 (60,32%)	21 245 (65,36%)	21 614 (60,00%)

Tablica nr 1.2., źródło: sporządzona na podstawie raportów GLW¹⁴

Powyższe dane jednoznacznie wskazują na zupełnie inną sytuację psów niż kotów. Wzrost liczby psów w schroniskach do 2016 r., a następnie jej systematyczny spadek można łączyć z wejściem w życie 1 stycznia 2012 r. przepisów precyzujących obowiązki gmin w zakresie odłowienia zwierzęcia bezdomnego i umieszczenia w schronisku¹⁵ – obowiązku corocznego przyjmowania przez rady gmin programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Ta nowelizacja mogła i powinna była przełożyć się na wzrost liczby zwierząt w tego typu placówkach – więcej zwierząt zaczęto odławiać i umieszczać w schroniskach. Zwrócenie uwagi na tę zależność jest o tyle ważne, że obala tezę Najwyższej Izby Kontroli (NIK) o zwiększaniu się zjawiska bezdomności zwierząt w Polsce¹⁶ – sytuacja jest jednak bardziej skomplikowana i znacznie się różni w zależności od gatunku zwierząt.

Marta Krasuska, kierowniczka/dyrektorka Schroniska dla Zwierząt w Płocku w latach 2020-2026:

Obowiązek przyjmowania programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt spowodował, że gminy zaczęły kierować zwierzęta do schronisk, zamiast – jak wcześniej – pozostawiać problem samemu sobie (np. odławiać i uśmiercać albo nie reagować). Efektem było trawienie większej liczby zwierząt do schronisk, a jednocześnie zmniejszyła się liczba błąkających się psów. Z czasem – dzięki edukacji, programom kastracji i czipowania w gminach, propagowaniu adopcji oraz wolontariatowi – liczba psów w schroniskach ustabilizowała się. Niestety nie dotyczy to kotów, których sytuacja prawna nie jest jasna – znaleziony kot może być kotem bezdomnym lub wolno żyjącym. Populacja zwierząt tego gatunku w przestrzeni publicznej zależy głównie od kastracji, dokarmiania i prowadzonej edukacji społecznej.

Kotów (zwierząt gatunku *Felis catus*), ich niejasnej sytuacji prawnej oraz jej skutków dotyczą rozdziały nr 5 i 7 niniejszego raportu.

¹³ Określone w raportach jako eutanazje, prawdopodobnie za podstawę dokonania uśmiercenia zwierząt podano art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie zwierząt.

¹⁴ Udostępnione na stronie: <https://www.wetgiw.gov.pl/nadzor-weterynaryjny/schroniska-dla-bezdomnych-zwierzat> (dostęp: 28.09.2025), dane uwzględniono z raportów z 2012 r. oraz 2024 r.

¹⁵ Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2011 r. nr 230 poz. 1373; wejście w życie: 1 stycznia 2012 r.).

¹⁶ Wnioski z kontroli NIK nr P/16/058, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/16/058/> (dostęp: 3.11.2025).



Zadania z zakresu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności przepisy ustawy o ochronie zwierząt w całości przekazują gminom (art. 11a ust. 2, 3 i 3a u.o.z.) – więcej o tym problemie w rozdziale 2. Zwierzęta bezdomne po wyłapaniu powinny zostać umieszczone w schronisku dla zwierząt w ramach realizacji pierwszego z tych zadań, jednak często trafiają w inne miejsca. Zwierzę takie może zostać przygarnięte przez osobę, która je znalazła, albo też objęte opieką przez organizację społeczną, która zapewnia czasowe przetrzymanie i poszukuje zwierzęciu nowego opiekuna (adoptującego). Często zdarza się jednak, że gmina, nie realizując właściwie swoich zadań, umieszcza odłowione zwierzęta bezdomne w zorganizowanym przez siebie tzw. miejscu przetrzymywania – dotyczy to głównie psów. Przy czym, pomimo tego, że u.o.z. wprowadza obowiązek zapewnienia zwierzętom bezdomnym miejsca w schronisku dla zwierząt (od 11 grudnia 2026 r. również w tzw. domu tymczasowym, zgodnie z art. 21 ustawy o KROPiK), w rozporządzeniu o wyłapywaniu nadal obowiązuje przepis zobowiązujący do wskazania w umowie z wyłapującym miejsca przetrzymywania wyłapanych zwierząt przed przewiezieniem do schroniska¹⁷. Skutek jest taki, że dane o liczbie zwierząt w schroniskach zawarte w raportach Głównego Lekarza Weterynarii nie są wystarczające dla oceny faktycznej skali bezdomności zwierząt w Polsce.

Dla potwierdzenia nieznanej skali ukrytej bezdomności można posłużyć się danymi opublikowanymi w Monitorze BOZ (tablica nr 1.3). Tu również widać spadek liczby odławianych psów, jednak uwzględniono informacje o zwierzętach nieprzewiezionych do schronisk (na podstawie informacji pozyskanych od gmin).

Dane z MONITORA BOZ			
Rok	Liczba schronisk	Psy wyłapane	Psy przyjęte do schronisk
2023	211	~ 66 000	54 762
2020	224	~ 70 000	56 981
2016	203	~ 91 000	71 926

Tablica nr 1.3, źródło: Monitor BOZ¹⁸

Informacje zawarte w tablicy nr 1.3 wskazują na różnicę pomiędzy liczbą psów bezdomnych, które trafiły do schronisk, a liczbą tych zwierząt, które zostały odłowione, jednak nie zostały przewiezione do tych placówek (pomimo obowiązku umieszczenia zwierzęcia bezdomnego w schronisku, zgodnie z art. 11 ust. 3 oraz 11a ust. 2 pkt 1 u.o.z.). Może to oznaczać, że mamy do czynienia ze skutkiem znakowania zwierząt, które bez wprowadzania do schroniska zostają zwrócone opiekunkom lub opiekunom bądź ich opiekun/opiekunka znajduje się w inny sposób. Jednak może to też świadczyć o ukrytej liczbie psów, które trafiają do „punktów czasowego przetrzymywania zwierząt” prowadzonych przez gminy lub pod opiekę podmiotów o różnym statusie, którym odłowione psy są przekazywane, a dalej wydawane nowym opiekunom (adopcja). Ta szara strefa wymaga dalszych pogłębionych badań praktyk gminnych – może świadczyć zarówno o stosowaniu rozwiązań korzystnych dla zwierząt (które nie trafiają do schroniska, lecz są przetrzymywane do czasu odbioru przez opiekunkę lub opiekuna na terenie gminy), jak i o praktykach, które zwiększają krzywdę zwierząt (przetrzymywanych w miejscach zupełnie nieprzystosowanych do sprawowania właściwej opieki, w tym opieki weterynaryjnej). Ponadto prawdopodobnie część przetrzymywanych zwierząt nie jest ogłaszana (niezgodnie z art. 125 Kodeksu wykroczeń¹⁹) i pomimo poszukiwań nie udaje się opiekunom odzyskać swojego zwierzęcia.

¹⁷ § 5 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia o wyłapywaniu. Wydaje się, że cel tego przepisu był pierwotnie inny niż obecna interpretacja wielu gmin. Chodziło o krótkotrwałe przetrzymanie zwierzęcia przed przewiezieniem do schroniska – np. w przypadku wyłapywania kilku zwierząt w zbliżonym czasie.

¹⁸ Strona Monitor BOZ działa (z małą przerwą) od 2014 r., a udostępniane tam dane są zbierane i opracowywane przez organizację pozarządową: <https://www.boz.org.pl/stats/index.htm> (dostęp: 10.11.2025).

¹⁹ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2025 r. poz. 734).



W ocenie tej sytuacji mogą być pomocne również dane z raportu „Bezdomność zwierząt w Polsce” (dalej jako: „raport BZWp”)²⁰. Na pytanie skierowane do 2477 gmin, czy posiadają miejsce tymczasowego przetrzymywania zwierząt bezdomnych po odłowieniu, a przed ich przewiezieniem do schroniska, 35,4% gmin odpowiedziało twierdząco. Przy czym zapytane, co to za miejsce, odpowiadały zdecydowanie najczęściej, że jest to „miejsce przy zakładach komunalnych, oczyszczalniach ścieków, bazach gospodarczych i magazynowych, PSZOK-ach” oraz że są to „kojce gminne przy urzędzie gminy lub innych budynkach gminnych” (raport BZWp, str. 92). „Wskazywany przez gminy czas przetrzymywania zwierząt w tych miejscach 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” (raport BZWp, str. 93).

Przy czym do 18 czerwca 2026 r. – na podstawie przepisów Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/429 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie przenośnych chorób zwierząt oraz zmieniającego i uchylającego niektóre akty w dziedzinie zdrowia zwierząt („Prawo o zdrowiu zwierząt”)²¹ oraz Ustawy z dnia 21 listopada 2025 r. o zdrowiu zwierząt²² – miejsca czasowego przetrzymywania zwierząt bezdomnych, co do których do tej pory nie wymagano rejestracji i nie były obejmowane nadzorem przez Inspekcję Weterynaryjną, powinny zostać zgłoszone właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii w celu rejestracji i nadania numeru weterynaryjnego²³.

Pomocne w dokonaniu oceny liczby zwierząt bezdomnych w Polsce mogą być następujące dwa raporty międzynarodowe:

- 1) przygotowany w ramach *State of Pet Homelessness Project*²⁴ (dalej jako: „raport SPHP”), według którego spośród 12 340 000 psów i kotów w Polsce aż 949 900 (prawie 1 mln) to zwierzęta bezdomne, w tym:
 - a) 164 000 psów (utrzymywanych w schroniskach: 92 200 <liczba z roku 2020>, bytujących niezależnie od człowieka: 72 000);
 - b) 782 500 kotów (utrzymywanych w schroniskach: 32 500, bytujących niezależnie od człowieka: 750 000).

Dane te dotyczą lat 2022–2023 (wg informacji z raportu SPHP), jednak porównując dane z roku 2024 można wskazać spadek liczby psów w schroniskach.

- 2) *FEDIAF Annual Review 2024*²⁵, wg którego na terenie Polski w 2024 r. utrzymywanych było około 15 359 000 psów i kotów, w tym:
 - a) 8 109 000 psów;
 - b) 7 250 000 kotów.

W związku ze znacznymi różnicami w powyższych statystykach trudno wskazać któreś z nich jako rzetelne źródło informacji (wymagana byłaby analiza zastosowanej metodologii i sposobu przeprowadzenia samego badania). Wątpliwości np. co do liczby kotów potwierdzają np. kalkulacje

²⁰ <https://sprawabezdomnychzwierzat.pl/raport/> (dostęp: 21.12.2025).

²¹ Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 84, str. 1 z późn. zm.

²² Dz. U. z 2025 r. poz. 1795.

²³ Zasady rejestracji określił GLW w wytycznych: <https://www.wetgiw.gov.pl/main/aktualnosci/Wytyczne-dotyczace-rejestracji-schronisk-dla-zwierzat-oraz-innych-zakladow-utrzymujacych-psy-i-kot-/idn:3140> (dostęp: 9.08.2026).

²⁴ <https://stateofpethomelessness.com/latest-report/?Country=Poland> (dostęp: 28.09.2025).

²⁵ <https://europeanpetfood.org/about/annual-report/> (dostęp: 28.09.2025).



Miasta Poznania, które wyliczyło na swoim terenie ok. 77 tys. kotów wolno żyjących²⁶, jednak już Kraków ocenił liczbę tych zwierząt na swoim terenie na 2,5 tys.²⁷. Z kolei z informacji pozyskanych z Wydziału Spraw Zwierząt w Urzędzie m.st. Warszawy wynika, że na podstawie zgłoszeń od karmicieli szacuje się, że w Warszawie jest ok. 29 tys. kotów wolno żyjących.

Również w przypadku zwierząt tzw. egzotycznych, które z różnych przyczyn stały się bezdomne, a więc w szczególności gadów czy ptaków utrzymywanych w domach, brakuje danych statystycznych – w tym nie zostały one objęte raportem GLW.

Wynika to między innymi z zawężającej interpretacji terminu „zwierzę domowe”, stosowanej przez organy Inspekcji Weterynaryjnej, jak też przez organy wykonawcze gmin. W ramach tej praktyki zwierzęta inne niż psy i koty są wyłączone z grupy zwierząt domowych, a co za tym idzie – nie stają się w przypadku zagubienia lub porzucenia zwierzętami bezdomnymi, zaś gminy uznają, iż nie mają obowiązku zapewniać im opieki. Skutki tej sytuacji, a więc brak udzielania pomocy zwierzętom pomimo istnienia takiego obowiązku, można uznać za równoważne ze skutkami znęcania się nad zwierzętami. Jednak są takie gminy, które nakaz humanitarnego traktowania zwierząt potraktowały poważnie i objęły opieką również bezdomne zwierzęta innych gatunków niż pies i kot. Najbardziej znanym, jak też najaktywniej działającym w zakresie udzielania pomocy i opieki takim zwierzętom, jest lubelskie Egzotarium – dział miejskiego schroniska dla bezdomnych zwierząt.

Według danych zawartych we wspomnianym już raporcie BZWP (str. 41) zaledwie 12,3% gmin zadeklarowało, że zapewnia miejsce w schronisku zwierzętom innym niż psy i koty.

Bartłomiej Gorzkowski, kierownik Egzotarium w Schronisku dla Bezdomnych Zwierząt w Lublinie, prezes Fundacji Epicrates:

Egzotarium pełni funkcję schroniska dla zwierząt bezdomnych innych niż psy i koty i w istotnym stopniu miejsca rehabilitacji – bo większość trafiających tu zwierząt jest w stanie krytycznym i wymaga specjalistycznej opieki weterynaryjnej. Trafiają tu zwierzęta porzucone lub uciekinierzy z prywatnych hodowli z terenu Lublina – na przestrzeni siedemnastu lat do placówki trafiło ich ponad 1100. W ostatnich latach przeciętnie każdego roku pracownicy mają około 70–80 wyjazdów do takich zwierząt, ze szczególnym nasileniem interwencji w okresie wakacyjnym. Najczęściej są to gady (węże, żółwie, jaszczurki) i ptaki (np. papugi, kanarki), a nieco rzadziej drobne ssaki (chomiki, kawie domowe, myszokoczki, szynszyle itp.), sporadycznie także płazy. Zwierzęta z gatunków legalnych w Polsce po zakończonym leczeniu i rehabilitacji wydawane są do adopcji. Natomiast zwierzęta należące do inwazyjnych gatunków obcych (IGO) pozostają w placówce dożywotnio w utworzonym tu specjalnie azylu dla IGO zgodnie z Ustawą z dnia 11 sierpnia 2021 r. o gatunkach obcych. Koszt utrzymania zwierząt i funkcjonowania placówki pokrywa Miasto Lublin.

W odpowiedzi m.in. na prośby o pomoc dla zwierząt egzotycznych płynące do nas z różnych stron Polski powstała w 2011 r. Fundacja Epicrates²⁸ – organizacja non-profit złożona z herpetologów, biologów i lekarzy weterynarii, w ramach której prowadzimy szereg działań, w tym organizujemy wolontariat w Egzotarium, wspieramy leczenie i rehabilitację zwierząt, pomagamy zwierzętom spoza miasta Lublin, współpracujemy ze służbami etc. Przez pierwsze dziesięć lat była to jedyna organizacja pozarządowa o takim profilu działalności, a obecnie jest jedną z nielicznych.

²⁶ <https://www.poznan.pl/mim/info/news/wsparcie-dla-opiekunow-kotow.185759.html> (dostęp: 3.11.2025).

²⁷ <https://naukawpolsce.pl/aktualnosci/news%2C78323%2Ckrakow-w-miescie-jest-prawie-25-tys-wolno-zyjacych-kotow.html#:~:text=%C5%B9r%C3%B3d%C5%82o:%20Fotolia-,Prawie%202%2C5%20tys.,Podg%C3%B3rzu%2C%20na%20Zwierz%C5%84cu%20i%20D%C4%99bnikach> (dostęp: 3.11.2025).

²⁸ KRS 0000377475, <https://spis.ngo.pl/150196-fundacja-epicrates> (dostęp: 3.11.2025).



2. OPIEKA NAD ZWIERZĘTAMI BEZDOMNYMI I ZAPOBIEGANIE BEZDOMNOŚCI ZWIERZĄT – ZADANIA WŁASNE GMIN

Regulacje prawne dotyczące zadań, których celem jest ograniczenie zjawiska bezdomności zwierząt i udzielenie pomocy zwierzętom bezdomnym, zostały zawarte w ustawie o ochronie zwierząt. Przepisy te przekazują w całości wykonanie tych zadań gminom, a są to (zgodnie z art. 11a ust. 2, 3 i 3a u.o.z.):

- 1) opieka nad zwierzętami bezdomnymi, w tym: wyłapywanie zwierząt bezdomnych i umieszczanie w schronisku (lub gospodarstwie rolnym²⁹) oraz poszukiwanie nowych „właścicieli”;
- 2) zapobieganie bezdomności zwierząt, w tym: przeprowadzanie zabiegów sterylizacji albo kastracji oraz znakowania zwierząt w schroniskach, usypianie ślepych miotów, a także – fakultatywnie – 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;
- 3) opieka nad tzw. kotami wolno żyjącymi, w tym ich dokarmianie;
- 4) udzielanie całodobowej pomocy weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt.

Szczegóły wykonywania wskazanych zadań są określone corocznie przez każdą gminę w uchwale rady gminy zawierającej program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na dany rok (dalej jako: „program”) i stanowią zadania własne tych jednostek (art. 11 ust. 1 u.o.z.). Zadania te co do zasady mają charakter obowiązkowy z wyjątkiem dwóch wskazanych wyżej jako fakultatywne. Przy tym obowiązek umieszczenia zwierząt bezdomnych w schronisku dla zwierząt³⁰ ustawodawca wzmocnił normą zawartą w art. 37 ust. 1 w zw. z art. 11 ust. 3 u.o.z., według której odławianie zwierząt bezdomnych bez zapewnienia im miejsca w schronisku dla zwierząt (chyba że zwierzę stwarza poważne zagrożenie dla ludzi lub innych zwierząt) i nie na podstawie przyjętego programu stanowi wykroczenie.

Wykonywanie większości ze wskazanych zadań podlega reglamentacji administracyjnej. W szczególności: pomocy weterynaryjnej może udzielać tylko lekarz weterynarii świadczący usługi w ramach zakładu leczniczego dla zwierząt; od podmiotu prowadzącego schronisko dla zwierząt³¹ wymagane jest powiadomienie powiatowego lekarza weterynarii w celu dokonania rejestracji zakładu, który to organ nada numer weterynaryjny i przeprowadzi kontrolę w celu stwierdzenia spełniania wymogów dobrostanowych (na podstawie art. 11b ust. 1 u.o.z.), oraz posiadanie zezwolenia wydanego przez organ wykonawczy gminy (zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach³², dalej jako „u.c.p.g.”); od podmiotu prowadzącego wyłapywanie wymaga się również posiadania zezwolenia wydanego przez organ wykonawczy gminy na podstawie u.c.p.g. (art. 7 ust. 1 pkt 3) oraz spełniać wymogi weterynaryjne, w szczególności dotyczące środka transportu. Z kolei takie zadania jak obsługa zgłoszeń w sprawie blążących się zwierząt, poszukiwanie nowych właścicieli

²⁹ W niniejszym raporcie nie została uwzględniona tematyka opieki nad bezdomnymi zwierzętami gospodarskimi. Przyczynami rezygnacji z tej tematyki są: brak jakichkolwiek danych statystycznych (więcej o tej kwestii w wypowiedzi lek. wet. Anny Marii Brańskiej) oraz brak informowania o tym problemie przez gminy, organizacje i NIK.

³⁰ 11 grudnia 2026 r. wejdzie w życie zmiana tego przepisu, która pozwoli na zapewnianie miejsca zwierzętom bezdomnym również w domu tymczasowym (Dz. U. z 2026 r. poz. 755).

³¹ Definicja „schroniska dla zwierząt” obowiązująca od 18 marca 2026 r. (art. 4 pkt 25 u.o.z.) brzmi: zakład w rozumieniu art. 4 pkt 27 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/429 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie przenośnych chorób zwierząt oraz zmieniającego i uchylającego niektóre akty w dziedzinie zdrowia zwierząt („Prawo o zdrowiu zwierząt”) (Dz. Urz. UE L 84 z 31.03.2016, str. 1, z późn. zm.), w którym są utrzymywane zwierzęta bezdomne inne niż zwierzęta gospodarskie.

³² Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz. U. z 2025 r. poz. 733.



dla zwierząt bezdomnych, prowadzenie rejestru społecznych opiekunów kotów i wydawanie karmy czy przyjmowanie zgłoszeń mieszkańców w celu otrzymania dofinansowania kastracji zwierzęcia może być i często jest realizowane przez urzędy gmin.

Gmina ma przy tym pewną swobodę wyboru, czy zadania te będą realizowane przez samą jednostkę samorządu terytorialnego lub związek takich jednostek, samorządową jednostkę budżetową czy też samorządowy zakład budżetowy, które to jednostki finansowane są na zasadach określonych w ustawie z 27.08.2009 r. o finansach publicznych, czy też zostaną one przekazane na zewnątrz jednostki samorządowej bądź na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, bądź zwykłego zobowiązania cywilnoprawnego (umowy zawartej przez gminę z podmiotem), w tym udzielonego zamówienia publicznego na podstawie ustawy z 29.01.2004 r. – Prawo zamówień publicznych³³.

Gminy zobowiązane są do wskazania w programach także wysokości środków finansowych przeznaczonych na ich realizację oraz określenia sposobu wydatkowania tych środków, o czym stanowi art. 11a ust. 5 u.o.z. Zgodnie z orzecznictwem: *Nie ulega wątpliwości, że wskazany przepis bezwzględnie wymaga, by rada gminy w sposób szczegółowy i wyczerpujący określiła wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację programu oraz sposób wydatkowania tych środków poprzez egzekwifikację zadań wykonywanych w ramach programu oraz określenie środków na realizację poszczególnych zadań* (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 sierpnia 2022 r., sygn. I OSK 733/22). W związku z tym, że wykonanie programu stanowi zadanie własne, na gminach ciąży pokrycie całości kosztów wszystkich zadań.

Jednocześnie wykonywanie wskazanych zadań jest coraz bardziej kosztochłonne. Na przykład stały wzrost cen utrzymania psów bezdomnych w schroniskach dla zwierząt potwierdzają m.in. dane zawarte w Monitorze BOZ (tab. 2.1) – i to pomimo tego, że liczba psów w schroniskach maleje. Jednak jako jedną z przyczyn w rozdziale 4 wskazuję dotychczasowe niedoszacowanie tych kosztów.

Dane z Monitora BOZ			
rok	psy wyłapane	psy przyjęte do schronisk	koszt zadania w zł
2023	66 000	54 762	335 mln
2022	71 000	58 944	272 mln
2021	72 000	59 875	244 mln
2020	70 000	56 981	232 mln
2019	88 000	69 362	255 mln
2018	90 000	73 194	209 mln
2017	92 000	74 508	196 mln
2016	91 000	71 926	182 mln
2015	90 000	72 437	178 mln
2014	86 000	70 250	161 mln
2013	88 000	71 662	143 mln

Tablica 2.1, źródło: Monitor BOZ, <https://www.boz.org.pl/stats/index.htm> (dostęp: 3.11.2025).

³³ M. Rudy, *Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt jako podstawowa forma realizacji zadania gminy z zakresu opieki nad zwierzętami*, „Samorząd Terytorialny” nr 9/2018, str. 31–41.



Jacek Kozłowski, Wiceprezes NIK:

Przeciwdziałanie bezdomności zwierząt jest zadaniem własnym samorządu, nie zaś zadaniem zleconym administracji rządowej – nie idą więc na nie pieniądze z budżetu centralnego państwa, lecz z budżetu gminy. A te budżety gmin są różne. Być może należy rozważyć formy dofinansowania wykonywania tego typu zadań z budżetu państwa. I to też jest jeden z naszych wniosków, które przedstawiliśmy ministrowi rolnictwa pod rozprawę.

Istotny problem dla gmin stanowi utworzenie i utrzymanie schronisk dla zwierząt, których jest nadal za mało, a jednocześnie dla wielu małych jednostek koszt prowadzenia własnego schroniska nie jest możliwy do poniesienia. Niektóre gminy położone w niedużej odległości od miast powiatowych prowadzących schroniska dla zwierząt, korzystają z możliwości współpracy i umieszczenia zwierząt właśnie w schronisku miejskim. Jednocześnie, w pewnym stopniu wykorzystując brak dostępności miejsc w schroniskach, prywatne podmioty tworzą obiekty, w których umieszczają bardzo dużo zwierząt, z wielu gmin³⁴.

W tej kwestii rola powiatów może być znacznie większa niż obecnie, w szczególności tych, których teren obejmuje powierzchnię kilku, a nawet kilkunastu niedużych gmin. W stanowisku Zarządu Związku Gmin Wiejskich RP w sprawie rozwiązania problemu bezdomności zwierząt domowych z dnia 24 stycznia 2023 r.³⁵ odniesiono się do powyższego problemu w następujący sposób: *Wobec deficytu schronisk dla zwierząt i niekiedy ich niskich standardów oraz wysokich kosztów ich budowy i utrzymania należy rozpatrzyć ustawowe wzmocnienie zadań powiatów o charakterze pomocniczości w zakresie spełniania roli liderów w budowie nowych schronisk dla zwierząt, dostępnych wielu gminom w granicach powiatu.* Odnośnie tej propozycji warto nadmienić, iż to na starostach ciąży szereg zadań wynikających z ustawy o rzeczach znalezionych³⁶, a zgodnie z jej art. 2 przepisy dotyczące rzeczy znalezionych stosuje się odpowiednio do zwierząt, które zabłąkały się lub uciekły. Przykładowo – w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie urzędu obsługującego starostę, powinny być umieszczane ogłoszenia o zwierzętach znalezionych³⁷.

Henryk Strzelczyk, dyrektor Schroniska na Paluchu w latach 2015–2023:

Moje doświadczenie dotyczy prowadzenia bardzo dużego schroniska warszawskiego – gdzie w skali roku trafia około 4000 zwierząt – i jednocześnie miasta, w którym wrażliwość na los zwierząt jest bardzo duża. W związku z tym nie miałem problemów z pozyskiwaniem środków na realizację wszystkich podstawowych celów i to jest ogromny plus schroniska wielkomiejskiego. Gdybyśmy próbowali przenieść to na schronisko gminne, do którego w skali roku ma zostać przyjętych 100 zwierząt, to koszty związane z zapewnieniem im opieki będą ogromne – [w przeliczeniu] na jedno ratowane zwierzę.

Kiedyś była propozycja zorganizowania schronisk na szczeblu powiatowym, aby pomóc małym gminom, zmniejszyć koszty, a jednocześnie poprawić opiekę nad zwierzętami. To byłoby właściwe rozwiązanie.

³⁴ Z podmiotem prowadzącym schronisko dla zwierząt w Wojtyszkach umowy miało podpisane w wybranych latach nawet ponad siedemdziesiąt gmin – por. dane podane przez Stowarzyszenie Obrona Zwierząt <https://www.obrona-zwierzat.pl/wojtyszki/ogolne.html>

³⁵ Stanowisko zostało przedstawione i umieszczone na stronie Parlamentarnego Zespołu Przyjaciół Zwierząt, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=POSIEDZENIAZESP&Zesp=562> (dostęp: 10.11.2025).

³⁶ Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o rzeczach znalezionych, Dz. U. z 2023 r. poz. 501 z późn. zm.

³⁷ Problemy stanowią: brak szczegółowych rozwiązań stworzonych z myślą o zwierzętach znalezionych, jak też szacunkowa wartość zwierzęcia, która w założeniu rozstrzyga o ogłoszeniu lub nieogłoszeniu znalezienia zwierzęcia. Jednocześnie umieszczenie w liście zadań przekazanych gminom zadania polegającego na poszukiwaniu właścicieli dla bezdomnych zwierząt – nie zaś poszukiwaniu właściciela lub dotychczasowego opiekuna zwierzęcia – wskazuje na pozostawienie tego zadania w gestii starostów. Od strony praktycznej wydaje się to korzystne m.in. ze względu na często łącznie zachodzące dwa czynniki utrudniające znalezienie zwierzęcia – zwierzęta, które uciekły lub się zagubiły, często pokonują duże odległości, zaś gminy podpisują umowy z różnymi schroniskami, którym z kolei przekazują zadanie ogłoszenia znalezienia zwierzęcia.



Pomimo obowiązku pokrycia całych kosztów wykonania programu przez gminy niektóre podmioty prowadzące schroniska – niezgodnie z przepisami u.o.z. – pobierają od osób, których zwierzę trafiło do schroniska, opłatę (ta informacja nie pojawiła się w żadnym z badań tu prezentowanych, jednak otrzymałam wiele zgłoszeń w takich sprawach, m.in. prowadząc dla Fundacji ZWIERZ Infolinię Bezpłatnej Informacji Prawnej z zakresu Ochrony Zwierząt w latach 2019–2023 – zgłoszenia dotyczyły sześciu schronisk). Często to nie gmina żąda zapłaty, lecz schronisko samo ją nalicza pomimo otrzymania uprzednio środków za zwierzę od gminy (np. w ramach oddzielnej kwoty lub ryczału). Następną kwestię stanowi sposób naliczania kwoty, którą obciąża się właściciela zwierzęcia – niektóre podmioty prowadzące schroniska określają np. stawkę dzienną, jednak zdarza się również tak, że żądana kwota jest równoważna z kwotą jednorazową ustaloną z gminą (np. od właścicielki lub właściciela za opiekę nad zagubionym zwierzęciem schronisko za 5 dni żąda 4500 zł). Takie postępowanie jest również niezgodne z ustawą o rzeczach znalezionych. Rozwiązaniem, które jest często stosowane przez właścicieli w takich sytuacjach, jest adopcja własnego zwierzęcia.

Innym sposobem reagowania na kosztowność lub brak dostępności schronisk wdrażanym przez gminy jest wykorzystanie normy, która pierwotnie prawdopodobnie miała służyć innym celom. W § 5 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia o wyłapywaniu³⁸ ustawodawca zobowiązał gminę do wskazania w umowie z wyłapującym miejsca przetrzymywania wyłapanych zwierząt przed przewiezieniem do schroniska (które to miejsce ma zapewnić wyłapujący). Więcej na ten temat w rozdziale 1.

W realizacji przekazanych gminom zadań istotne znaczenie ma współpraca i zlecenie przez gminy ich wykonania podmiotom trzeciego sektora – w szczególności organizacjom społecznym, których statutowym celem jest ochrona zwierząt (dalej również jako „OSOZ”). Ustawa o ochronie zwierząt nadaje takim organizacjom szczególną rolę, przekazując szereg uprawnień, jak też obowiązków. W tym, wg art. 3 u.o.z., w celu realizacji przepisów ustawy organy samorządu terytorialnego współdziałają z OSOZ, zaś na podstawie art. 11 ust. 4 u.o.z. organizacje te mogą zapewniać bezdomnym zwierzętom opiekę i w tym celu prowadzić schroniska dla zwierząt, w porozumieniu z właściwymi organami samorządu terytorialnego. 11 grudnia 2026 r. wejdzie w życie nowelizacja tego przepisu, która pozwoli na zapewnianie miejsca zwierzętom bezdomnym także w tzw. domach tymczasowych (dalej również jako „DT”), prowadzonych przez OSOZ. Zapewnianie zwierzętom miejsca w DT przez organizacje społeczne jest praktykowane od dawna, jednak to przepisami ustawy o KROPiK wprowadzono w u.o.z. taką możliwość, przez dom tymczasowy rozumiejąc: gospodarstwo domowe, w którym zwierzę bezdomne zostało umieszczone przez podmiot prowadzący schronisko dla zwierząt albo przez organizację społeczną, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, w celu zapewnienia temu zwierzęciu opieki (art. 4 pkt 26 – również wejdzie w życie 11 grudnia 2026r.). Zapewniania zwierzętom bezdomnym opieki w DT dotyczyć będą wybrane przepisy u.o.z. oraz wydanego na podstawie art. 11b ust. 4 u.o.z. rozporządzenia, dotyczące obecnie schronisk – w tym samym lub zmodyfikowanym brzmieniu.

Wpieranie gmin przez OSOZ to nie tylko zapewnienie opieki zwierzętom bezdomnym. To także realizacja wielu innych zadań (szczegółowo omówionych w rozdziale 8) oraz opieki nad kotami wolno żyjącymi (o czym więcej w rozdziale 7).

³⁸ 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.



Wysokie koszty realizacji zadań, jak też różne sposoby ich obchodzenia przez gminy wskazują na konieczność dywersyfikacji odpowiedzialności za zapobieganie zjawisku bezdomności zwierząt.

W kwestii zwiększenia odpowiedzialności opiekunów zwierząt wielokrotnie wypowiadał się Związek Gmin Wiejskich RP, w tym w przytoczonym wyżej stanowisku z 24 stycznia 2023 r. Wśród głównych oczekiwań w zakresie zmian ustawy o ochronie zwierząt, które skutecznie mogą wpłynąć na ograniczenie bezdomności zwierząt, Związek wymienił: *wprowadzenie powszechnego obowiązku znakowania (czipowania) przede wszystkim psów i utworzenie centralnego rejestru psów i ich właścicieli oraz zaprowadzenie centralnej ewidencji znakowanych zwierząt, finansowanej z budżetu państwa. Jednocześnie postulował: Znakowanie i ewidencjonowanie zwierząt powinno być ustawowym obowiązkiem ich właścicieli, a także odbywać się na ich koszt. Wcześniejsze projekty ustaw w tym zakresie przewidywały możliwość przejęcia przez gminy od właścicieli zwierząt obowiązków pokrywania kosztów identyfikacji zwierząt. Zamiany takie należy ocenić negatywnie, gdyż możliwość wyręczenia przez gminy obowiązków spoczywających na właścicielach zwierząt będzie powodować presję na organy gmin, aby kosztem innych zadań finansować ustawowy obowiązek właścicieli zwierząt.*

Zalecenie wprowadzenia *powszechnego i obowiązkowego znakowania psów i kotów oraz rejestru zwierząt oznakowanych, służącemu zapewnieniu identyfikowalności zwierząt domowych* znalazło się w raportach z kontroli NIK dotyczących bezdomności zwierząt, które zostały przeprowadzone w 2016 r. (nr P/16/058, str. 13) oraz 2024 r. (nr P/24/093, dalej jako: „raport NIK_2024”, str. 17).

Odpowiedź na te oczekiwania stanowi uchwalenie ustawy o KROPiK, przy czym warto wspomnieć, że do Sejmu RP X kadencji wpłynęły trzy projekty³⁹ zawierające regulacje dotyczące znakowania i rejestracji psów i kotów:

- 1) druk nr 700 – projekt obywatelski ustawy zmieniającej ustawę o ochronie zwierząt;
- 2) druk nr 836 – projekt poselski nowej ustawy o zapobieganiu bezdomności psów i kotów;
- 3) druk nr 2293 – projekt Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o Krajowym Rejestrze Oznakowanych Psów i Kotów (KROPiK).

Wszystkie zostały przekazane Komisji Nadzwyczajnej ds. ochrony zwierząt (dalej jako: „KNOZ”), która podjęła prace nad projektem ministerialnym w pierwszym półroczu 2026 r. W toku tych prac dokonano wielu zmian.

Główne założenia ustawy o KROPiK to (dotyczące zwierząt domowych):

- 1) utworzenie Krajowego Rejestru Oznakowanych Psów i Kotów oraz objęcie znakowaniem i rejestracją psów z gatunku *Canis lupus familiaris* i kotów z gatunku *Felis silvestris catus*, rejestr będzie prowadzony w systemie teleinformatycznym przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa;
- 2) ustawa wchodzi w życie w terminie 2 lat od jej ogłoszenia;
- 3) docelowo obowiązkowym oznakowaniem i rejestracją mają zostać objęte wszystkie psy i koty z wyjątkiem kotów wolno żyjących (fakultatywnie) oraz kotów wolno żyjących bytujących w gospodarstwach rolnych, jednak nastąpi to etapami:
 - a) od dnia wejścia w życie ustawy obowiązek ten będzie dotyczyć: szczeniąt i kociąt oraz psów i kotów przyjmowanych do schroniska albo umieszczanych w domu tymczasowym – zgodnie z art. 3 ust. 1; psów i kotów przywożonych na terytorium RP jako państwa końcowego przeznaczenia – zgodnie z art. 3 ust. 2; pozostałych psów i kotów przed przeniesieniem własności oraz przed wydaniem do adopcji ze schroniska albo domu

³⁹ Projekty są na stronie Komisji Nadzwyczajnej ds. ochrony zwierząt:

<https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=PROJUSTND&NrKadencji=10&KodKom=NOZ> (dostęp: 10.11.2025).



- tymczasowego (przyjętych pod opiekę tych placówek/podmiotów przed dniem wejścia w życie ustawy) – zgodnie z art. 26 ust. 1 i 2;
- b) w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy podlegają oznakowaniu i rejestracji psy i koty przyjęte do schroniska albo umieszczone w domu tymczasowym przed dniem wejścia w życie ustawy – zgodnie z art. 26 ust. 2;
 - c) w terminie 3 lat od dnia wejścia w życie ustawy poddaje się oznakowaniu i rejestracji wszystkie psy i koty, starsze niż te, o których mowa w art. 3 ust. 1;
- 4) oznakowania i rejestracji wolno żyjących kotów, z wyłączeniem takich kotów bytujących na terenach gospodarstw rolnych, gmina dokonuje na zasadach określonych w programie, jeżeli program ten przewiduje znakowanie i rejestrację wolno żyjących kotów jako formę opieki nad tymi kotami;
 - 5) obowiązek zapewnienia oznakowania i rejestracji psa i kota – zgodnie z art. 3 ust. 4 oraz art. 26 ust. 4 – ma właściciel tego psa lub kota, a także – zgodnie z art. 3 ust. 4 oraz art. 26 ust. 5 – w przypadku psa lub kota utrzymywanych w schronisku – podmiot prowadzący to schronisko, zaś w przypadku psa lub kota umieszczonych w domu tymczasowym – organizacja zapewniająca opiekę w domu tymczasowym;
 - 6) gminy mogą refundować część albo całość kosztów oznakowania i rejestracji psów i kotów poniesionych przez ich właścicieli, podmioty prowadzące schroniska dla zwierząt lub organizacje, o których mowa w ust. 4, zapewniające opiekę bezdomnym zwierzętom w domu tymczasowym, stosownie do posiadanych środków finansowych – zgodnie z art. 11 ust. 5 u.o.z.

Inne proponowane zmiany systemowe, które mogą zmniejszyć obciążenie gmin (w tym finansowe) oraz wpłynąć na efektywność działań mających na celu zapobieganie bezdomności zwierząt, to:

- 1) wprowadzenie *powszechnego trwałego ubezpłodnienia psów i kotów z uwzględnieniem przeciwwskazań fizjologicznych i weterynaryjnych, z wyjątkiem zwierząt utrzymywanych w celach hodowlanych, a także zapewnienie mechanizmów wsparcia finansowego ich opiekunów, dla których koszt tego zabiegu byłby nadmiernym obciążeniem* – raport NIK_2024 (str. 17);

Regulacje obejmujące te kwestie znalazły się w projektach o numerach druku 700 i 836. W pierwszym ze wskazanych projektów założono nałożenie na opiekunów psów lub kotów nieprzeznaczonych do rozrodu obowiązku przeprowadzenia u tych zwierząt zabiegów sterylizacji albo kastracji, zaś w drugim znaczące dofinansowanie tych zabiegów udzielane przez gminy.

Propozycje we wskazanych projektach są następujące:

(a) druk nr 700

Psy i koty na obszarze całego kraju podlegać mają obowiązkowej kastracji (nie dotyczy to psów lub kotów utrzymywanych w celach hodowlanych – zgodnie z zaproponowanym brzmieniem art. 9d ust. 1 u.o.z.). Koszty kastracji zwierzęcia co do zasady ponosi posiadacz psa lub kota (projektowany art. 9d ust. 5 u.o.z.), zaś gmina ponosi je w następujących przypadkach: (1) posiadacz psa lub kota jest osobą ze znacznym stopniem niepełnosprawności w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych; (2) jeżeli w okresie 6 miesięcy poprzedzających obowiązek kastracji psa lub kota średni miesięczny dochód przypadający na jednego członka gospodarstwa domowego posiadacza psa lub kota nie przekroczył: w gospodarstwie jednoosobowym – 40% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej; w gospodarstwie wieloosobowym – 30% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej (projektowany art. 9d ust. 6 u.o.z.).



(b) druk nr 836

Założono, iż przeprowadzenie kastracji psa lub kota będzie dobrowolne. Właściciel zwierzęcia nie będzie ponosił kosztów wykonania zabiegu (art. 12), który będzie finansowany przez gminę, jako zadanie własne (art. 13 ust. 1). Dokonano również założenia, że na pokrycie kosztów kastracji zwierząt gmina otrzyma z budżetu państwa dotację celową w wysokości – w zależności od wagi zwierzęcia – od 300 zł do 700 zł na przeprowadzenie zabiegu u jednego zwierzęcia. Dotacja byłaby wypłacana przez wojewodę jednorazowo na podstawie informacji składanej przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o liczbie poddanych kastracji psów i kotów oraz stawkach refinansowania w roku poprzednim (art. 14).

- 2) wprowadzenie opłat od szczeniąt i kociąt w hodowlach – w art. 6 projektu druk nr 700 zaproponowano wprowadzenie w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych jednorazowej opłaty od szczeniąt i kociąt urodzonych w hodowlach.

Obowiązujące na gruncie prawa podatkowego przepisy – tj. (a) art. 2 ust. 1 pkt 1 w zw. z ust. 3 i ust. 3 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz (b) art. 2 ust. 1 pkt 1 w zw. z ust. 3 i ust. 5 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych – klasyfikują hodowle psów i kotów rasowych poza gospodarstwem rolnym jako dział specjalny produkcji rolnej w przypadkach przekroczenia jednej sztuki stada podstawowego. Podatek jest obliczany na podstawie norm szacunkowych dochodu z działów specjalnych produkcji rolnej określanych corocznie przez Ministra Finansów w rozporządzeniu.

Środki uzyskane z tytułu pobierania opłat od szczeniąt i kociąt urodzonych w hodowlach (art. 9d ust. 7) miałyby być w szczególności przeznaczane na pokrycie kosztów refundacji kastracji psów i kotów.



3. BRAK DZIAŁAŃ GMIN ZAPOBIEGAJĄCYCH ZJAWISKU BEZDOMNOŚCI ZWIERZĄT

Stosowane są trzy podstawowe metody zarządzania populacjami: zmniejszenie poziomu urodzeń (antykoncepcja i gonadotektomia), zwiększenie poziomu śmiertelności (trucie, stosowanie pułapek, eksterminacja przez zastrzelenie) oraz relokacja [...]. Tego rodzaju działania prowadzone są szczególnie w stosunku do tych gatunków fauny, które zostały przez człowieka uznane za „szkodniki”. Ale nie tylko. Dotyczą one także zwierząt dzikich oraz towarzyszących.

Dzisiaj w kulturze zachodniej prowadzone są zaawansowane działania w kierunku takiego zarządzania populacjami zwierząt towarzyszących, które będą minimalizowały problem bezdomności zwierząt, a które jednocześnie będą działaniami etycznymi. [...] Największą skuteczność w zakresie kontrolowania bezdomności zwierząt można osiągnąć przez synergiczne prowadzenie trzech rodzajów zabiegów: edukowania opiekunów, obligatoryjnego znakowania oraz programowej sterylizacji/kastracji zwierząt. Najtrudniejszym z tych trzech rodzajów działań jest edukowanie opinii publicznej, choć właśnie to ono przyniosłoby najtrwalsze zmiany⁴⁰.

Obecnie obowiązuje przepis nakładający obowiązek przeprowadzania zabiegu sterylizacji/kastracji zwierząt w schroniskach. Wynika on z art. 11a ust. 2 pkt 4 u.o.z., który zobowiązuje gminy do uregulowania tej kwestii w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, jak też z Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 lutego 2026 r. w sprawie minimalnych warunków utrzymywania psów i kotów w schronisku dla zwierząt⁴¹ (§ 9 ust. 5). Gminy mogą też przyjmować plany znakowania psów i kotów oraz plany wykonywania zabiegów sterylizacji albo kastracji⁴² u tych zwierząt, których opiekunami są mieszkańcy tych jednostek samorządu. Jednak gminy w ograniczonym stopniu decydują się na wprowadzenie do programów tych zadań, a w związku z tym, że nie mają one charakteru zadań obligatoryjnych, mogą to robić.

Wypowiedź Krzysztofa Kwiatkowskiego, prezesa Najwyższej Izby Kontroli w latach 2013–2019: „Najwyższa Izba Kontroli wraz z organizacjami pozarządowymi od lat zajmuje się problematyką ochrony zwierząt. To z inicjatywy NIK-u zmieniono ustawę o ochronie zwierząt, która umożliwiła finansowanie przez samorządy zabiegów kastracji, sterylizacji czy czipowania zwierząt. To te zabiegi w praktyce najbardziej przyczyniają się do ograniczenia bezdomności zwierząt⁴³”.

Osoby od lat aktywnie działające na rzecz zapobiegania bezdomności zwierząt oraz organizujące opiekę nad zwierzętami bezdomnymi wprost wskazują korzystne skutki wprowadzenia planów sterylizacji/kastracji w gminach. Potwierdzają to również osoby zarządzające schroniskami, do których trafia znacznie mniej szczeniąt czy kociąt.

⁴⁰ H. Mamzer i P. Nowak, *Przeciwdziałanie bezdomności zwierząt jako problem społeczny*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, t. 83, nr 3, 2021, str. 335–354.

⁴¹ <https://pressto.amu.edu.pl/index.php/rpeis/article/view/30290> (dostęp: 3.11.2025).

⁴² Dz.U. z 2026 r. poz. 154.

⁴³ Zabiegi ubezpłodnienia przez usunięcie gonad.

⁴³ <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/bezdomnosc-zwierzat-jak-poprawic-ich-byt-i-finanse-gmin.html> (dostęp: 3.11.2025).



Aldona Nowakowska, prezeska Stowarzyszenia Straż Ochrony Przyrody i Praw Zwierząt z Dąbrówna:

W latach 2020–2024 na terenie naszej gminy Dąbrówno i gmin ościennych zorganizowaliśmy w ramach akcji sterylkobusu wykonanie 1240 kastracji psów i kotów – 247 suk (5 w ciąży), 203 psów, 565 kocic (114 w ciąży) i 225 kocurów. Zaczipowanych zostało 646 zwierząt. Oprócz tego organizowaliśmy zabiegi w gabinetach stacjonarnych. Trudno jest mi określić precyzyjnie ich liczbę – na takie statystyki zwyczajnie brakuje nam czasu – jeśli jednak wezmę pod uwagę liczbę adopcji i fakt, że każde zwierzę, które mogło zostać, zostało poddane zabiegowi kastracji, to z pewnością było to dodatkowo około 600–650 zwierząt.

W naszej gminie Dąbrówno praktycznie nie zdarzają się mioty szczeniąt, które należy zabezpieczyć. Do poprzedniego roku nie było też dużej liczby kociąt. Od połowy tego roku (2025) liczba małych kociąt nas poraża i ciągle sterylizujemy, odławiamy koty wolno bytujące na zabiegi, pomagamy właścicielom kotów w sterylizacji, jednak w tym roku z kociakami jest naprawdę trudno.

Z kolei skuteczność trwałego znakowania (czipowania) mogą potwierdzić gminy, które wprowadziły na swoim terenie takie działanie. W wynikach kontroli przeprowadzonej w 2016 r. przez NIK (nr P/16/058) wskazano gminę, w której w pewnym okresie nie tylko dofinansowano przeprowadzanie zabiegów kastracji/sterylizacji psów i kotów mieszkańców, ale także obowiązywały przepisy prawa lokalnego nakładające na mieszkańców obowiązek znakowania psów. Mowa o gminie Suchy Las, a wspomniane przepisy zostały wprowadzone uchwałą Rady Gminy z dnia 30 października 2008 r. w sprawie Regulaminu rejestracji i znakowania psów, zachowania względów bezpieczeństwa przez właścicieli i posiadaczy zwierząt domowych oraz wyłapywania bezdomnych zwierząt na terenie gminy Suchy Las⁴⁴. Jest to gmina miejsko-wiejska, na terenie której liczba mieszkańców w kontrolowanym okresie wynosiła około 15 tys.

W poszczególnych latach liczba bezdomnych zwierząt (psów) odławianych na terenie Gminy [Suchy Las] wyniosła: w 2012 r. – 105 zwierząt, w 2013 r. – 167, w 2014 r. – 138, a w 2015 r. – 82 zwierzęta. Liczba bezdomnych zwierząt przekazanych do Schroniska wyniosła: w 2012 r. – 103 zwierzęta, w 2013 r. – 48, w 2014 r. – 22, a w 2015 r. – 27 zwierząt (tj. w porównaniu z rokiem 2012 nastąpił spadek o ok. 74%). Znaczna różnica pomiędzy liczbą zwierząt bezdomnych wyłapywanych a przekazanych do schroniska w latach 2012–2015 wynikała m.in. z możliwości szybkiego znalezienia właściciela (opiekuna) i zwrócenia mu wyłapanego psa, co z kolei było skutkiem wykorzystania czipów, którymi oznakowane były zwierzęta.

Na sfinansowanie pobytu zwierząt w Schronisku Urząd poniósł w poszczególnych latach następujące wydatki: w 2012 r. – 110 000 zł, w 2013 r. – 60 000 zł, w 2014 r. – 34 100 zł, a w 2015 r. – 43 800 zł (tj. w porównaniu z rokiem 2012 nastąpił spadek o 60%). Wydatki Urzędu na zabiegi sterylizacji i kastracji zwierząt wyniosły: w 2012 r. – 4 215 zł, w 2013 r. – 3 857 zł, w 2014 r. – 4 408 zł, a w 2015 r. – 7 996 zł (tj. w porównaniu z rokiem 2012 nastąpił wzrost o 81%) (Najwyższa Izba Kontroli. Delegatura w Poznaniu, wystąpienie pokontrolne po kontroli nr P/16/058: Zapobieganie bezdomności zwierząt, str.7–8)⁴⁵.

Oczywiście plany znakowania zwierząt i dofinansowywania zabiegów sterylizacji/kastracji wprowadziły też duże miasta, jak np. Warszawa.

⁴⁴ Uchwała nr XXVI/222/2008 ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 28 listopada 2008 r. pod poz. 3430.

⁴⁵ <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/16/058/LPO/> (dostęp: 3.11.2025).



Henryk Strzelczyk, dyrektor Schroniska na Paluchu w latach 2015–2023:

Na terenie Warszawy coraz powszechniejsze i dotowane przez Miasto czipowanie psów i kotów wpłynęło na znaczne zmniejszenie liczby trafiających do nas zwierząt. W 2022 r. na odłowionych ponad 4000 zwierząt ponad 1200 od razu zostało zwrócone przez Straż Miejską właścicielom. A więc 1/5 zagubionych zwierząt trafiła bezpośrednio z powrotem do domów. Czas rozłąki zwierzęcia z opiekunami się skrócił, zmniejszyła się troska właściciela, no ale przede wszystkim schronisko nie ponosiło kosztów.

Jednocześnie, spotykając się z mieszkańcami podczas wydarzeń promocyjnych, zebraliśmy informacje, że bardzo dużo osób nie ma pojęcia, jak szukać zaginionego psa lub kota. W związku z tym opracowaliśmy specjalny materiał informujący, co zrobić, jeśli znajde psa lub kota, i co zrobić, jak zgubię swoje zwierzę, i przekazaliśmy go mieszkańcom. Został on przygotowany w formie gry planszowej „Piesku, kotku, szukajcie domu”, która była rozdawana osobom adoptującym zwierzęta oraz osobom, które szukały zwierząt. Wprowadziliśmy tę grę także do wszystkich warszawskich szkół podstawowych – z prośbą, aby uczniowie każdej klasy pobawili się nią chociaż godzinę. Te działania spowodowały, że odbiór zwierząt przez ich właścicieli – tych zwierząt nieoznakowanych – wzrósł z 20% do 38%, a czas reakcji opiekuna się skrócił – zwierzęta zaczęły być odbierane w terminie 48 godzin od ich przywiezienia do schroniska.

Niestety z wyników kontroli przeprowadzonej przez NIK w 2024 r. wynika, że nadal wiele gmin nie decyduje się na wprowadzanie zadań, które mogłyby skutecznie zmniejszyć liczbę zwierząt bezdomnych. Kontrolowane gminy realizowały swoje zadania głównie poprzez zapewnienie finansowania opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Nie przeciwdziałały skutecznie zjawisku bezdomności. Tylko połowa z nich skorzystała z uprawnienia i wprowadziła na swym terenie najskuteczniejszy instrument zapobiegania bezdomności poprzez finansowanie znakowania, sterylizacji lub kastracji zwierząt właścicielskich, przy czym zadanie to było realizowane w ograniczonym zakresie lub czasie (raport NIK_2024, str. 8). Dzieje się tak pomimo zwrócenia uwagi przez NIK na ten problem we wnioskach z poprzedniej kontroli (P/16/058), w których wskazano, że „wydatki na wyłapywanie [zwierząt] i utrzymanie schronisk [...] stanowiły około 94% ogółu kosztów poniesionych na realizację programów oraz przedstawiono prognozę, że koncentrując się na usuwaniu skutków zjawiska, przy braku bądź znikomym zakresie działań profilaktycznych, problem bezdomności zwierząt będzie się powiększał, kreując coraz wyższe koszty utrzymania coraz większej liczby bezdomnych zwierząt (raport NIK_2024, str. 6).

Odnosnie do skontrolowanych przez NIK 14 gmin: Dominującą kategorią wydatków w całym badanym okresie były wydatki na wyłapywanie zwierząt i zapewnienie im opieki w schronisku (lub innych miejscach pobytu) – stanowiły one ok. 80% [...]. 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% (raport NIK_2024, str. 42).

Jednak z wyników przeprowadzonego przez NIK badania kwestionariuszowego (obejmującego gminy z 7 województw) wynika, że w latach 2019–2023 nastąpił istotny wzrost liczby gmin, które wprowadziły do programów plany zapobiegania bezdomności zwierząt.



Liczba gmin realizujących plany sterylizacji/kastracji i znakowania zwierząt		
zadanie	w 2019 r. (N = 896)	w 2023 r. (N = 904)
znakowanie właścicielskich zwierząt domowych	110 (12,3%)	214 (23,7%)
sterylizacja/kastracja właścicielskich zwierząt domowych	229 (25,6%)	360 (39,8%)

Tablica 3.1. Źródło danych: raport NIK_2024, str. 100

Z kolei z badania kwestionariuszowego wynika, że wysokość środków wydatkowanych na opiekę nad zwierzętami bezdomnymi (wyłapywanie i umieszczanie w schroniskach) w stosunku do całej kwoty w programie ulegała powolnemu zmniejszaniu: z 83,1% w 2019 r. do 78,4% w 2023 r.



Infografika 3.1. Źródło: raport NIK_2024, str. 102

Jacek Kozłowski, Wiceprezes NIK:

Kluczowym problemem – przy założeniu, że chcemy skutecznie ograniczyć zjawisko bezdomności zwierząt domowych, który identyfikujemy w ostatniej, jak też w poprzednich kontrolach – jest w naszej ocenie to, że gminy realizują niewłaściwą strategię. Przeznaczają ogromną większość własnych środków – a zapobieganie bezdomności zwierząt jest zadaniem własnym gmin, w związku z czym przeznaczają te pieniądze z własnych budżetów – na cel, który likwiduje skutek a nie przyczynę. Nie zwalcza to bezdomności, a zapewnia opiekę zwierzętom bezdomnym, niemającym właścicieli, którzy im tę opiekę zapewnią. Czyli, inaczej mówiąc, gminy głównie finansują schroniska dla zwierząt.

Skutecznym sposobem rozwiązania tego problemu, który spowodował rzeczywiste zmniejszenie liczby bezdomnych zwierząt w wielu krajach europejskich, obok rejestracji – czyli tak zwanego czipowania – jest tzw. ubezplodnienie – nie tylko sterylizacja, lecz także inne metody pozbawiania zwierząt płodności.

Problemem polskiego systemu finansowania programów przeciwdziałania bezdomności zwierząt jest to, że te pieniądze idą nie na zmniejszanie zjawiska bezdomności zwierząt, lecz na opiekę nad tymi, które już są bezdomne. I te wydatki niestety nie przynoszą oczekiwanego skutku.



Powyższe wnioski – dotyczące ograniczonego wprowadzania przez gminy najbardziej skutecznych rozwiązań w zwalczaniu zjawiska bezdomności zwierząt – potwierdzają wyniki raportu „Bezdomność Zwierząt w Polsce” (badanie przeprowadzone na 2477 gminach w latach 2023–2024, raport BZWp). Przy tym wynik badania jest bardziej rozczarowujący niż dane pochodzące z raportu NIK_2024. Autorki raportu BZWp zapytały gminy nie tylko o to, czy czipują i czy poddają zabiegom sterylizacji/kastracji zwierzęta mieszkańców gmin, ale także o kwoty przeznaczone w 2022 r. na te cele.

Na skierowane do gmin pytanie, czy realizują na swoim terenie znakowanie (czipowanie) psów lub kotów mieszkańców gminy oraz jakie środki przeznaczyły na ten cel w 2022 r., pozytywnie odpowiedziało tylko 451 gmin (tj. 18,2%), negatywnie – 80,7% gmin, zaś 1,0% gmin nie udzieliło odpowiedzi (raport BZWp, str. 131).

Przeznaczane na wykonanie tego zadania kwoty wskazane przez gminy (raport BZWp, str. 131–132), które potwierdziły jego realizację, to:

- 0 zł – 19,5% gmin,
- do 100 zł – 3,8% gmin,
- od 100 zł do 999 zł – 18,8% gmin,
- od 1000 zł do 5000 zł – 30,6% gmin,
- od 5001 zł do 10 000 zł – 5,1% gmin,
- od 10 001 zł – 9,3% gmin,
- brak wpisanej kwoty – 12,9% gmin.

Powyższe dane nie zostały uszeregowane ze względu na liczbę mieszkańców gmin lub województwo.

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 (raport BZWp, str. 131). Jest to Aleksandrów Łódzki – gmina licząca ok. 22 tys. mieszkańców, która w 2025 r. przeznaczyła na realizację programu 497 000 zł, z czego na zapobieganie bezdomności 265 000 zł oraz na edukację 40 000 zł (§ 16 Uchwały nr IX/83/24 Rady Miejskiej w Aleksandrowie Łódzkim z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie przyjęcia Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Aleksandrów Łódzki na rok 2025).

Z kolei skierowane do gmin pytanie, czy realizują na swoim terenie plan sterylizacji albo kastracji psów lub kotów mieszkańców gminy oraz jakie środki przeznaczyły na ten cel w 2022 r., pozytywnie odpowiedziało tylko 885 gmin (35,7%), negatywnie – 1565 gmin (63,2%), zaś 27 gmin (1,1%) nie udzieliło odpowiedzi (raport BZWp, str. 136)⁴⁶.

Wśród gmin, które zadeklarowały finansowanie lub dofinansowanie kastracji zwierząt właścicielskich, 7,0% nie udzieliło odpowiedzi na pytanie o kwotę wydaną na ten cel w 2022 r., 11,6% wpisało 0, zaś 6,2% – kwotę mniejszą niż 1 tys. zł – co w rzeczywistości świadczyć może o braku realnego podejmowania tego działania, 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.

⁴⁶ Dodatkowe dane, w porównaniu z raportem BZWp, zostały pozyskane bezpośrednio od jego autorek.



Tylko nieco ponad 1/4 ogólnej liczby gmin (26,9%) wskazała wysokość środków w kwocie przynajmniej 1 tys. zł (raport BZWp, str. 137).

Przeznaczone na wykonanie tego zadania kwoty wskazane przez gminy, które potwierdziły jego realizację, to:

- 0 zł – 11,6% gmin,
- do 999 zł – 6,21% gmin,
- od 1000 zł do 5 000 zł – 31,30% gmin,
- od 5000 zł do 10 000 zł – 21,13% gmin,
- od 10 001 zł do 20 000 zł – 12,20% gmin,
- od 20 001 zł do 50 000 zł – 7,12% gmin,
- od 50 001 zł – 3,39 % gmin;
- brak wpisanej kwoty – 7% gmin.

Dane nie zostały uszeregowane ze względu na liczbę mieszkańców gmin lub województwo, N = 885.

Wskazujące kwotę powyżej 50 001 zł gminy 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 (raport BZWp, str. 137).

Do wprowadzania planów znakowania zwierząt oraz realizacji zabiegów sterylizacji/kastracji przez udzielanie gminom wsparcia finansowego przyczyniają się działania organizacji pozarządowych oraz samorządów województw, w tym „ZWIERZowa Akcja Kastracja!”, „Mazowsze dla zwierząt” i od 2025 r. „Łódzkie dla Zwierząt”:

1) „ZWIERZowa Akcja Kastracja!” – inicjatywa Fundacji ZWIERZ

Prowadzone przez Fundację ZWIERZ od 2020 r. działanie nakierowane jest na wsparcie gmin wiejskich i miejsko-wiejskich we wprowadzaniu powyższych planów. Obejmuje współfinansowanie zadań (jeżeli gmina przeznaczy w danym roku 5 tys. zł, Fundacja daje tyle samo), nieodpłatny udział w szkoleniach dla urzędników gmin oraz wsparcie przy tworzeniu gminnych programów.

Według danych dostępnych na stronie organizacji⁴⁷ współpracuje z nią obecnie 218 gmin, oznakowano i wykastrowano 16 860 psów i kotów, na które to zabiegi wydane zostały wspólnie przez Fundację i gminy ponad 4 mln zł, przeszkolono 1257 pracowniczek i pracowników urzędów gmin.

2) „Mazowsze dla zwierząt” – program Samorządu Województwa Mazowieckiego⁴⁸

W ramach tego programu w latach 2023, 2024 i 2025 udzielono gminom wsparcia w wysokości 6 267 193 zł, zaś na rok 2026 przeznaczono następne prawie 1,5 mln zł. Generalne zasady uzyskania dotacji są następujące (z pewnymi różnicami w poszczególnych latach):

- dotacja może wynieść do 50% kosztów kwalifikowalnych zadania i nie może przekroczyć kwoty 20 000 zł w ramach zadań wskazanych w § 5 ust. 1 pkt 1 lub 2 regulaminu: realizacja działań służących zmniejszeniu niekontrolowanego rozmnażania się zwierząt, w szczególności psów i kotów właścicielskich oraz kotów wolnożyjących, w celu zapobiegania bezdomności oraz edukacji mieszkańców w zakresie humanitarnego traktowania zwierząt i odpowiedzialnej i właściwej opieki nad zwierzętami;

⁴⁷ <https://akcjastracja.org/> (dostęp: 5.11.2025).

⁴⁸ <https://mazovia.pl/pl/bip/sejmik/uchwaly-sejmiku/rejestr-uchwal-sejmiku/uchwala-1925-sejmiku-wojewodztwa-mazowieckiego-z-dnia-2025-03-18.html> (dostęp: 5.11.2025).



- pomoc finansowa dla gmin na realizację zadania z przeznaczeniem na schronisko dla zwierząt, wskazana w § 5 ust. 1 pkt 3 regulaminu może wynieść do 50% kosztów kwalifikowalnych zadania i nie może przekroczyć kwoty 30 000 zł – dofinansowanie będzie przeznaczone dla schronisk znajdujących się w wykazie Wojewódzkiego Inspektoratu Weterynarii⁴⁹.

W porównaniu więc do wydanych 9 mln na działania fakultatywne zrealizowane w 2022 r. przez wszystkie gminy w Polsce wsparcie gmin przez Samorząd Województwa Mazowieckiego odgrywa istotną rolę w realizacji przez gminy Mazowsza działań w zakresie zapobiegania bezdomności zwierząt.

Adam Struzik, Marszałek Województwa Mazowieckiego:

Zjawisko bezdomności zwierząt jest poważnym problemem, nie tylko na Mazowszu. Każda, najmniejsza nawet pomoc ma ogromne znaczenie dla porzuconych i potrzebujących naszej uwagi czworonogów.

Samorząd Województwa Mazowieckiego konsekwentnie wspiera finansowo gminy w działaniach na rzecz ochrony „naszych mniejszych braci”, głównie poprzez program „Mazowsze dla zwierząt”. Od kilku lat koncentrujemy się na elementach, które w dłuższej perspektywie czasowej mają przynieść pozytywne zmiany. To przede wszystkim: edukacja, promowanie prawidłowej opieki nad zwierzętami i zachęta do ich adopcji, a także kontrolowanie ich rozrodu oraz wspomaganie samych schronisk, w tym w zakresie remontów i modernizacji. Samorządy gminne mogą ubiegać się o dofinansowanie z tych funduszy, aby realizować konkretne zadania.

Wydatkowane środki w ramach programu „Mazowsze dla zwierząt”: w 2023 r. – 1 863 743 zł (dzięki temu dofinansowano 175 zadań, z czego 7 dotyczyło schronisk dla zwierząt), w 2024 r. – 3 136 968 zł (w ramach tej kwoty udało się pomóc przy realizacji 246 zadań, z czego 5 dotyczyło schronisk dla zwierząt, wykonano ponad 17 tys. zabiegów sterylizacji psów i kotów wraz z czipowaniem), w 2025 r. – zgodnie z listą beneficjentów programu przyznano 1 491 249 zł (w budżecie zarezerwowane było 1,5 mln zł; środki przekazywane są po realizacji zadania, więc obecnie jeszcze nie wiadomo, ile z tej puli uda się wydatkować).

Pismo z dnia 20.10.2025 (KM-KZ-V.064.38.2025.MP)

3) „Łódzkie dla Zwierząt – razem przeciw bezdomności” – program Samorządu Województwa Łódzkiego⁵⁰

W dniu 15 lipca 2025 r. Sejmik Województwa Łódzkiego pierwszy raz przyjął uchwałę w sprawie udzielenia z budżetu Województwa Łódzkiego na rok 2025 pomocy finansowej dla jednostek samorządu terytorialnego z terenu województwa łódzkiego, przeznaczonej na dofinansowanie zadań z zakresu zapobiegania bezdomności zwierząt „Łódzkie dla zwierząt – razem przeciw bezdomności” (uchwała nr XVI/191/2025). Dotacji udzielono na realizację 39 zadań zgłoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego na łączną kwotę 517 203 zł.

W 2026 r. drugi raz zdecydowano o wsparciu gmin w realizacji zadań z zakresu zapobiegania bezdomności zwierząt, poprzez ograniczanie niekontrolowanego rozmnażania się i czipowanie zwierząt oraz realizację działań edukacyjno-informacyjnych w zakresie właściwej opieki nad zwierzętami i zapobiegania ich bezdomności. Na 2026 r. zaplanowano kwotę w wysokości 650 000 zł.

Maksymalna kwota dotacji wynosi 20 000 zł, a wymagany wkład własny gmin to nie mniej niż 25% wydatków planowanych w ramach przedmiotowego zadania.

⁴⁹ <https://mazovia.pl/pl/bip/komunikaty/mazowsze-dla-zwierzat-2026-nabor-wnioskow.html> (dostęp: 13.08.2026).

⁵⁰ <https://www.lodzkie.pl/klimat-i-srodowisko/klimat/dotacje-dla-jst/content/774-lodzkie-dla-zwierzat> (dostęp: 13.08.2026).



4. STAŁE NIEDOFINANSOWANIE OPIEKI NAD ZWIERZĘTAMI BEZDOMNYMI

Według danych zawartych w raporcie BZWp, wysokości kwot środków finansowych wydawanych przez gminy na realizację programów w 2022 r. (tab. 13), były następujące:

kwota	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 do 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

Tablica 4.1, źródło: raport BZWp, str. 143

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na stały wzrost wydatków gmin na opiekę nad zwierzętami bezdomnymi – nieproporcjonalny w stosunku do wydatków ponoszonych przez gminy na wykonywanie zadań z zakresu zapobiegania bezdomności: *Problem bezdomności zwierząt domowych narasta, zwłaszcza w wymiarze finansowym. Zwiększają się przede wszystkim wydatki gmin z tego tytułu, jednak i w tym zakresie nie ma pełnych danych o wydatkach samorządów. Według danych gromadzonych przez organizacje społeczne samorządy wydają na realizację gminnych programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt ok. 278 mln zł rocznie (dane za 2022 r.), a w ostatnich latach wydatki te stale rosną* (raport NIK_2024, str. 5).

Z kolei, według NIK: *W 2023 r. kontrolowane gminy [14 gmin] na opiekę nad zwierzętami bezdomnymi i zapobieganie bezdomności wydatkowały 4076,1 tys. zł, w porównaniu do 2019 r. – o 1866,5 tys. zł więcej (o 84,5%), a eliminując wpływ inflacji, o 1015,8 tys. zł (o 33,2%)* (raport NIK_2024, str. 42).

Podobną zmianę wskazano w części raportu dotyczącej wyników badania kwestionariuszowego przeprowadzonego przez NIK, którym objęto 913 gmin z 7 województw. Jako przykład można wskazać wzrost liczby gmin, które na realizację programu wydały najwyższe kwoty: powyżej 100 000 zł w 2019 r. wydało 145 gmin (16,0%), zaś w 2023 r. – 256 gmin (28,2%) (raport NIK_2024, str. 101).

Wskazany wzrost potwierdzają również dane publikowane przez organizacje wykonujące zadania o charakterze strażniczym – dane z Monitora BOZ przedstawione w rozdziale 2 wskazują na wzrost kosztów opieki nad psami w latach 2013–2023 o około 135% (tablica 2.1).

Pomimo powyższych danych informacje szczegółowe dają zupełnie inny obraz tej sytuacji. Według kontroli przeprowadzonej przez NIK w 2010 r. (nr P/10/124)⁵¹: *Przeciętny miesięczny koszt utrzymania jednego zwierzęcia w 2009 roku wyniósł 48,4 zł i był o 17,8% wyższy niż w roku 2008 (41,1 zł). Oznacza to, że kwota na utrzymanie jednego zwierzęcia wzrosła średnio z 1,37 zł na dzień do 1,61 zł na dzień. Choć minęło 15 lat, trudno uznać, by wskazana kwota umożliwiała opłacenie personelu, właściwego żywienia dostosowanego do stanu zdrowia zwierzęcia, systematycznego odrobaczania i szczepienia zwierząt oraz leczenia, a także zapewniania odpowiednio przystosowanych pomieszczeń. Uprawnionym*

⁵¹ <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/10/124/> (dostęp: 28.12.2025).



wnioskiem jest więc stwierdzenie, że schroniska są niedofinansowane, nie zaś, że ma miejsce nieuzasadniony wzrost kosztów.

Sytuacja ta w niektórych schroniskach trwa nadal – według danych dotyczących kosztów ponoszonych przez gminy, zawartych w raporcie BZWp (str. 36), najniższy dzienny koszt utrzymania w schronisku dla zwierząt w 2022 r. w przypadku psów to 2,89 zł, zaś w przypadku kotów – 0,99 zł.

O powyższym problemie można wnioskować również na podstawie dużego zróżnicowania wysokości środków finansowych wydatkowanych przez poszczególne gminy na wykonywanie zadań ujętych w programach. Tezę tę potwierdzają wyniki wskazanego badania kwestionariuszowego, w których przedstawiono wydatki gminy na zadania określone programem w 2023 r. w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Przedstawia je poniższa tabela:

Wydatki gmin z tytułu realizacji zadań z zakresu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w 2023 r. w przeliczeniu na mieszkańca				
poniżej 2 zł	od 2 do 5 zł	od 6 do 10 zł	od 11 do 20 zł	powyżej 20 zł
1,5%	32,8%	31,3%	23,9%	10,5%

Tablica 4.2, źródło: raport NIK_2024, str. 101

Jacek Kozłowski, wiceprezes NIK:

Koszty ponoszone przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego znacząco różnią się między sobą. Są gminy, które łożą na ten cel znacznie więcej środków niż gminy, które tę tematykę zaniedbują, z różnych powodów. Widzimy problem zwłaszcza gmin małych, o niewielkich budżetach, o małym poziomie dochodów własnych ze względu na niską bazę podatkową. Są to gminy rolnicze, gminy biedne, w których nie ma podmiotów gospodarczych, gminy, które borykają się z tym problemem, bo mają generalnie brak środków w budżecie – również na bardzo wiele innych zadań.

W celu dodatkowego potwierdzenia tej tezy dokonałam przeglądu wskazanych w uchwałach gmin kwot zaplanowanych na realizację programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt w jednym z województw – województwie pomorskim. Wylosowanych zostało 5 gmin do 5 tys. mieszkańców, 5 gmin od 5,1 tys. do 10 tys. mieszkańców, 5 gmin od 10,1 tys. do 25 tys. mieszkańców oraz 5 gmin od 25,1 tys. do 50 tys. mieszkańców. W zakresie większych gmin ustalono, że w ramach grupy jednostek o wielkości od 50,1 tys. do 100 tys. w województwie pomorskim są dwie gminy (Miasto Słupsk i Miasto Tczew), zaś jednostek powyżej 100,1 tys. mieszkańców – również dwie gminy (Miasto Gdynia i Miasto Gdańsk). Argumentem za dokonaniem takiej analizy – a dokładnie wybraniem jako danej statystycznie istotnej korelacji kosztu wykonania zadań do liczby mieszkańców – jest brzmienie definicji zwierzęcia bezdomnego: zwierzęcia domowego lub gospodarskiego, które zabłąkało się, uciekło lub zostało porzucone. Przy przyjęciu dalszego założenia, że bezdomnymi zwierzętami są zwierzęta domowe, ich liczba jest skorelowana z liczbą podmiotów utrzymujących takie zwierzęta.



Uzyskane dane są następujące:

Koszty wykonania programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt w gminach woj. pomorskiego, w podziale ze względu na ich wielkość (przybliżony koszt na jednego mieszkańca)			
	średnia w 2021 r.	średnia w 2025 r.	Uwagi dodatkowe
gminy do 5 tys. mieszkańców	3,61 zł	11,8 zł	w przypadku jednej z gmin wzrost kosztów wyniósł 454% (z 5,24 zł do 23,81 zł)
gminy od 5,1 tys. do 10 tys. mieszkańców	9,21 zł	12,18 zł	jedna z gmin w latach 2021–2025 utrzymywała stałą średnią kwotę na poziomie pomiędzy 15,50 zł a 17,50 zł
gminy od 10,1 tys. do 25 tys. mieszkańców	3,58 zł	6,83 zł	brak uwag
gminy od 25,1 tys. do 50 tys. mieszkańców	10,17	24,06	bardzo duża rozpiętość kosztów w 2025 r. (średni koszt na jednego mieszkańca): • 3 gminy – 6,07 zł • 1 gmina – 24,85 zł • 1 gmina – 77,25 zł
gminy od 50,1 tys. do 100 tys. mieszkańców	4,99	8,93	brak uwag
gminy powyżej 100,1 tys. mieszkańców	7,09	16,34	oba miasta prowadzą schroniska dla zwierząt

Tablica 4.3, źródło: opracowanie własne

Powyższe liczby potwierdzają, że niektóre gminy znacznie mniej angażują się w działania mające na celu opiekę nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganie bezdomności niż inne. I choć powiązanie wysokości ponoszonych kosztów z wielkością gmin i poziomem ich dochodów wymaga dodatkowych badań, wskazane znaczące różnice w przeznaczanych przez gminy kwotach mogą świadczyć o unikaniu przez niektóre z nich ponoszenia kosztów na opiekę nad zwierzętami bezdomnymi i zapobieganie bezdomności zwierząt. Przy czym dzieje się to w różnych sferach wydatków – dotyczy m.in. braku realizacji opieki nad kotami, o czym więcej w rozdziałach 5 i 7, może być skutkiem braku odłowienia każdego zgłoszonego zwierzęcia bezdomnego czy też niezapewnienia mu miejsca w schronisku (o punktach czasowego przetrzymywania mowa w rozdziale 1). Może też wskazywać na różne standardy utrzymania zwierząt w schroniskach.

Warto także zwrócić uwagę na sposoby rozliczania się przez gminy ze schroniskami. W raporcie BZWp, tak samo jak w raporcie NIK_2024, wymieniono różne rodzaje umów i różne sposoby rozliczania się gmin ze schroniskami. Według danych pozyskanych od gmin: *Czasem jest to tylko jednorazowa opłata, czasem naliczany jest koszt dzienny, nieraz jedno i drugie. Wiele odpowiedzi wskazuje na rozliczanie ryczałtowe, miesięczne, określone są limity roczne przyjęć itd. [...] I tak jednorazowy koszt przyjęcia psa może wynosić od 98,01 zł do 8700,00 zł, kota – od 61,50 zł do 8700,00 zł, innego zwierzęcia – od 199,99 zł do 8856,00 zł. Dzielne 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* (raport BZWp, str. 36).



W związku z powyżej przedstawionymi informacjami konieczne jest zweryfikowanie rzeczywistych kosztów prowadzenia schronisk dla zwierząt. Zapytałam o nie osoby z wieloletnim doświadczeniem w zarządzaniu schroniskami: Martę Krasuską, dyrektorkę Schroniska dla Zwierząt w Płocku, prowadzonego przez spółkę PreZero Płocka Gospodarka Komunalna Sp. z o.o.⁵², oraz Henryka Strzelczyka, byłego dyrektora Schroniska na Paluchu w Warszawie⁵³. Na podstawie tych odpowiedzi wyłoniłam następujące cztery grupy najważniejszych kosztów:

a) koszty zatrudnienia personelu schroniska;

Marta Krasuska, kierowniczka/dyrektorka Schroniska dla Zwierząt w Płocku w latach 2020-2026:

Największym kosztem dla schroniska są koszty osobowe, czyli koszty zatrudnienia pracowników. W naszym schronisku jest 11 opiekunów zwierząt, przy czym niektórzy z nich zajmują się również odławianiem i transportem bezdomnych zwierząt, jak też opiekują się nimi jako pielęgniarze. Wydaje się to dość dużo, jednak musimy zapewnić pracę schroniska 24 godziny na dobę 7 dni w tygodniu. Od poniedziałku do piątku pracują pracownicy administracji biura – ja plus jeszcze dwie osoby, które zajmują się wieloma sprawami, jak: przyjęcia zwierząt (założenie karty, wprowadzenie do ewidencji), robienie zdjęć, promocja adopcji, rozliczenia czy raportowanie do gminy (robienie zestawień) oraz rejestracja zwierząt w bazie. Oczywiście wśród tych zadań są też bezpośredni kontakt z adoptującymi oraz koordynacja wolontariatu, która stanowi duże obciążenie dla pracownika biurowego. Uważam, że i tak ta liczba osób nie zabezpiecza w pełni potrzeb, ale myślę, że nie ma takiego schroniska, w którym faktycznie jest zatrudniona wystarczająca liczba osób. Ponadto mamy też na stałe umowę z behawiorystą, bo to też jest wymóg zawarty w umowie z Miastem.

Henryk Strzelczyk, dyrektor Schroniska na Paluchu w latach 2015–2023:

Oprócz niezbędnej liczby opiekunów zwierząt konieczne jest zatrudnienie specjalistów: lekarzy weterynarii, techników weterynarii lub laborantów, behawiorystów, osób z zakresu marketingu i promocji, skutecznej obsługi klienta, ekonomistów i analityków, obsługi technicznej, a także osób, które będą potrafiły połączyć cele schroniska z zaangażowaniem mieszkańców, prowadząc tak zwaną skuteczną edukację. W ramach schroniska to może być nawet połowa budżetu.

b) koszty leczenia i profilaktyki zdrowotnej;

Henryk Strzelczyk:

Następne będą koszty związane z zapewnieniem leczenia i profilaktyki zwierzętom, które znajdują się w schronisku. W Schronisku na Paluchu duże środki były przeznaczane na działania profilaktyczne – zabezpieczenie zwierząt przed chorobami zakaźnymi, a więc przed chorobami powszechnie atakującymi zwierzęta utrzymywane w dużych skupiskach, co pozwalało na znaczące obniżenie kosztów późniejszego leczenia. Jednocześnie udało mi się zapewnić wyższy dobrostan zwierzętom oraz zmniejszyć ich śmiertelność. Takie podejście jest też zgodne z oczekiwaniami społecznymi. Opiekę lekarską realizowałem, opierając się na własnym szpitalu i własnych laboratoriach, z pomocą lekarzy etatowych. Utrzymywanie takiego ośrodka weterynaryjnego dla tak dużej dziennej liczby zwierząt, czyli około 500 psów i około, powiedzmy, 150–200 kotów przebywających w schronisku, a jednocześnie przy dużej rotacji zwierząt (4000) w skali roku ma sens, jest uzasadnione.

⁵² <https://prezero.pl/oddzialy/prezero-plocka-gospodarka-komunalna/schronisko-dla-zwierzat-w-plocku-prezero-pgk> (dostęp: 20.12.2025).

⁵³ Schronisko na Paluchu stanowi jednostkę budżetową m.st. Warszawa, <https://napaluchu.waw.pl/> (dostęp: 20.12.2025).



Marta Krasuska:

Kolejnym bardzo dużym kosztem jest zatrudnienie lekarzy weterynarii. Na podstawie umowy z Miastem Płock mamy wymóg zatrudnienia na stałe na stanowisku lekarza weterynarii co najmniej dwóch osób (na podstawie umowy o pracę). Przy schronisku jest zarejestrowany zakład leczniczy dla zwierząt, w ramach którego świadczone są usługi i który zabezpiecza w zakresie opieki weterynaryjnej potrzeby schroniska. Przy czym nie prowadzi jednocześnie usług komercyjnych dla mieszkańców miasta, jak też nie realizuje działań fakultatywnych zawartych w programie – czyli nie kastrujemy i nie czipujemy. Jest to bardzo duża wygoda, że mamy na miejscu lekarzy, którzy funkcjonują w strukturze schroniska i opiekują się w czasie pracy tylko naszymi zwierzętami. Z punktu widzenia funkcjonowania schroniska nie wyobrażam sobie wożenia zwierząt na wizyty lekarsko-weterynaryjne do przychodni, nawet położonej niedaleko, bo to wprowadza szereg dodatkowych obowiązków i zwiększa koszty. Trzeba pracowników zaangażować w przewożenie zwierząt oraz opiekę podczas wizyty, poza tym u nas w schronisku, przy obecnej liczbie zwierząt – 170 psów i 60 kotów – dziennie odbywa się mniej więcej 45–50 wizyt lekarskich.

Postawiliśmy na dobrą jakość opieki, żywienia oraz leczenia zwierząt. I tu bardzo ważna jest profilaktyka, u nas to standard. Na przykład psy wychodzą na spacer i one muszą być zabezpieczone przeciw kleszczom, a koszty takiego zabezpieczenia są naprawdę duże przy tak dużym stadzie. Następnie szczepienia przeciwko chorobom zakaźnym, nie tylko przeciw wściekliznie, to też duży koszt. Z kolei koty przyjmowane do schroniska są obejmowane rutynowym testowaniem na choroby zakaźne oraz badane w kierunku obecności pasożytów – i to też są duże koszty.

Jednak specjalistyczna opieka weterynaryjna (bardziej skomplikowane zabiegi chirurgiczne lub ortopedyczne), w tym np. onkologiczna czy okulistyczna, zapewniana jest już poza schroniskiem. My naprawdę leczymy chore zwierzęta. Walczymy o nie, jeździmy z nimi do specjalistów, reperujemy połamane łapy i uszkodzone kręgosłupy. Takich specjalistycznych usług już nasi lekarze nie zapewnią.

c) koszty żywienia zwierząt;

Marta Krasuska:

Leczenie i żywienie to są koszty zbliżone, ponieważ my duży nacisk kładziemy na dobre żywienie. Karmy dobrej jakości traktujemy jako profilaktykę. Kupujemy dla psów karmę suchą, a dla kotów suchą i mokrą, natomiast już karma mokra dla psów i karma specjalistyczna pochodzą z darowizn. Wprowadziłam właśnie taką metodę wspierania schroniska przez mieszkańców miasta. Mamy darczyńców mimo tego, że jesteśmy spółką prawa handlowego. Zawsze proszę o dary w formie rzeczowej i dzięki 5-letniej pracy edukacyjno-informacyjnej teraz dostajemy karmy, o które prosimy. Ludzie się nauczyli do nas dzwonić i pytać, czego potrzebujemy, poza tym nagrywam live'y i w mediach społecznościowych informujemy, że na przykład teraz bardzo prosimy o karmę dla zwierząt z chorą wątrobą czy trzustką. Ludzie nam to po prostu albo przywożą, albo wysyłają kurierem. Tak samo jest z karmą mokrą bytową dla psów, a zużywamy około 50 puszek dziennie.

Henryk Strzelczyk:

Dzięki odpowiedniemu żywieniu zwierząt możemy mieć znaczący wpływ na obniżenie kosztów ich leczenia. Zwierzęta nie tylko będą zdrowsze i będą miały lepszą kondycję, ale też kiedy nie chorują, jest łatwiej zorganizować opiekę, jak też zdrowe zwierzę można wydać do adopcji. W przypadku samorządowego schroniska obowiązują przepisy ustawy zamówień publicznych. Z jednej strony koszty żywienia mogą być wyższe, niż gdybyśmy kupowali żywność na tak zwanym wolnym rynku, np. wykorzystując okresowe promocje, przestawili się na karmę przygotowywaną w schronisku lub korzystali ze współpracy z hipermarketami w zakresie pozyskiwania tańszego mięsa. Z drugiej strony jednak, dzięki dużym zamówieniom jest możliwość obniżenia kosztów, w związku z kierowaniem zapytań ofertowych przez schronisko, które miesięcznie kupuje więcej niż cztery tony karmy bytowej.



d) koszty utrzymania obiektów;

Henryk Strzelczyk:

Samo utrzymanie obiektów wiąże się również z bardzo dużymi kosztami – musimy mieć ich o wiele więcej, niż by się wydawało. Konieczne jest przygotowanie odpowiednich pomieszczeń, ponieważ zwierzęta trzeba rozdzielać: zapewnić inne warunki szczeniętom, a inne zwierzętom starszym czy tym w okresie dorosłości, ale jeszcze młodym; inne kociakom, inne kocim podrostkom, a inne kotom dorosłym. Musimy zapewnić w pomieszczeniach odpowiednie temperatury: nie da się leczyć zwierząt w szpitalu, nie ogrzewając go, w szczególności nie da się skutecznie zapewnić miejsca zwierzętom utrzymywanym w pawilonach, a więc tu w rachubę wchodzi koszt ogrzewania, które oprócz podniesienia temperatury powinno te pomieszczenia osuszyć. Jeżeli nie będziemy ogrzewali, pojawi się tam pleśń czy grzyb, zwierzęta będą częściej chorować i będą kolejne koszty. Oczywiście konieczne jest też systematyczne wykonywanie napraw: zwierzęta mają prawo coś uszkodzić czy nawet zniszczyć, a my musimy dbać o to, aby nie następowała kumulacja sytuacji, w których naprawy nie są wykonywane.

Marta Krasuska:

Kolejnym kosztem jest utrzymanie obiektu oraz opłaty za wszystkie media. Opłacić musimy też wywóz odpadów – i tych miejskich (naszych), i odpadów medycznych – oraz zwłok zwierząt. Prąd i woda to duże koszty, bo przecież zmywamy boksy wodą. Jeżeli jeszcze mamy taki okres, kiedy jest już zimno, a jeszcze nie grzeją kaloryfery, to trzeba dogrzać pomieszczenia kocie, no i oczywiście szpital. Poza tym musimy zakupić środki czystości i wykonać remonty bieżące, bo masa rzeczy się naprawdę zużywa i psuje. Trzeba wymieniać budy i drapaki oraz domki dla kotów. Na szczęście znów z pomocą przybywają nam mieszkańcy i dostajemy te rzeczy w darowiźnie.

Zawartą w niniejszym rozdziale tezę, że twierdzenie o wzroście kosztów jest nieuzasadnione, potwierdza wskazywana przez zarządzających schroniskami dla zwierząt średnia stawka dzienna na utrzymanie jednego zwierzęcia, która pokrywa przedstawione wyżej koszty. Poniżej wypowiedzi dyrektorek schronisk, a przedstawione kwoty dotyczą 2025 r.

Marta Krasuska:

Ja bym powiedziała, że 30 zł dziennie na zwierzę to minimum – bez względu na to, czy będzie to pies, czy kot. U nas wychodzi około 34 zł, a i tak nie uwzględniam w tym kosztów inwestycji, bo przecież trzeba dokonać remontów infrastruktury.

Adrianna Kaszuba, prezeska Fundacji Mam Pomysł – operatora Schroniska dla Bezdomnych Zwierząt w Świdnicy ⁵⁴:

Uśredniona stawka na dzień na zwierzę wychodzi pomiędzy 35 zł a 40 zł. Jakies dwa, trzy lata temu, kiedy pracowało u nas mniej osób, wychodziło tak 27–31 zł. Obecnie będzie to ten wyższy przedział, ale koszt zależy też od obłożenia, np. przy obecnej, zwiększonej liczbie kotów będzie to w okolicach 35–36 zł.

⁵⁴ FMP Schronisko dla Bezdomnych Zwierząt w Świdnicy – schronisko Miasta Świdnica, którego operatorem jest Fundacja Mam Pomysł.



Ponadto wyżej wskazane osoby, zarządzające schroniskami potwierdziły bardzo istotne znaczenie wsparcia społecznego dla schronisk, w tym pracy wolontariuszy.

Henryk Strzelczyk:

Wolontariusze są niezbędni w każdym schronisku i bardzo pomagają. Przede wszystkim zastępują trochę behawiorystów, stwarzając zwierzętom namiastkę domu. Poza tym są to dodatkowe ręce do pracy, żeby znaleźć dla tych zwierząt domy. Ja miałem w schronisku od promocji trzy osoby, czyli było sześć rąk do pracy, ale kiedy do promowania zwierzęcia w celu adopcji dołączyło jeszcze stu wolontariuszy, to już było 206 rąk i tyle samo oczu – poszukiwania nowego domu stały się znaczenie skuteczniejsze. Poza tym wolontariusze to często osoby bardzo wrażliwe, które potrafią nawet w swoim zakładzie pracy zorganizować zbiórkę na drogę leczenia zwierzęcia. I co za tym idzie – odciążyć schronisko od ponoszenia bardzo dużych kosztów, bo np. zabiegi ortopedyczne czy leczenie w przypadkach rozległych urazów po kolizji drogowej są bardzo kosztowne. Druga kwestia to skuteczność tych zabiegów – bardzo trudno jest zapewnić w schronisku odpowiednie warunki do dalszego leczenia zwierząt np. po otwartym złamaniu kończyny (w przypadku zakażenia zwierzę może stać się kaleką). Wolontariusze dość często zabierali zwierzęta na czas rekonwalescencji do swoich prywatnych domów, aby łatwiej i szybciej dochodziły do siebie. Nie da się przecenić ich wkładu w funkcjonowanie schroniska.

Marta Krasuska:

Bez pracy wolontariuszy nie dalibyśmy rady. Pracownicy nie są w stanie wyprowadzić tylu zwierząt na spacer, a przecież mówimy o konieczności, o dobrostanie zwierząt. Spacer dwa razy w tygodniu to pełne minimum. Ponadto żeby schronisko było aż tak aktywne adopcyjnie, musiałoby zatrudnić znacznie większą liczbę osób. Oczywiście wolontariuszy trzeba przeszkolić i poświęcać im czas, jednak ich działalność ma istotne dla schroniska znaczenie. Są włączani w proces adopcyjny. Mamy nawet wolontariuszy zajmujących się kotami, choć jest ich znacznie mniej.

Podsumowując – z jednej strony borykamy się z problemem ciągłego niedofinansowania organizacji systemu wyłapywania zwierząt bezdomnych oraz opieki nad nimi (w tym niedofinansowania schronisk dla zwierząt), z drugiej zaś Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na „ciągły wzrost kosztów” realizacji tych zadań. Niezależnie więc od negatywnej oceny inwestowania przez gminy głównie (a nawet tylko) w schroniska dla zwierząt, a więc uwzględniając konieczność podniesienia przez gminy kwot przeznaczanych na zapobieganie bezdomności zwierząt, konieczna jest analiza i ocena rzeczywistych potrzeb w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi (faktycznych kosztów schroniska) oraz jednocześnie rzeczywistych zdolności finansowych gmin. W dopiero co opublikowanym (10 sierpnia 2026 r.) Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2026/1818 z dnia 17 czerwca 2026 r. w sprawie dobrostanu psów i kotów oraz ich identyfikowalności⁵⁵ prawodawca unijny w preambule zaleca: (84) Biorąc pod uwagę koszty prowadzenia schroniska i korzyści publiczne wynikające z tej działalności, w przypadku gdy schroniska spełniają wymogi określone w niniejszym rozporządzeniu w odniesieniu do dobrostanu niechcianych, porzuconych lub bezdomnych psów i kotów, zachęca się państwa członkowskie, aby rozważyły wprowadzenie środków w celu zapewnienia odpowiedniego finansowania schronisk i organizacji odpowiedzialnych za te zwierzęta zgodnie z prawem krajowym.

⁵⁵ Dz.U. L, 2026/1818, 10.8.2026, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2026/1818/oj>.



Jednocześnie organizacje społeczne wystąpiły z propozycją określenia prawem minimalnych stawek na odławianie zwierząt bezdomnych oraz na utrzymanie ich i opiekę nad nimi w schroniskach. Propozycja ta została zawarta w obywatelskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt (druk nr 700).

Proponowany przepis – druk nr 700:

„Art. 11ka.

1. Minimalna stawka dzienna za pobyt i utrzymanie zwierzęcia w schronisku ustalana jest w wysokości gwarantującej utrzymanie zwierzęcia zgodnie z dobrostanem i zapewniającej zatrudnienie odpowiedniej ilości pracowników (minimalna stawka dzienna).
2. Minimalna stawka dzienna nie obejmuje kosztów kastracji bezdomnych zwierząt w schronisku oraz kosztów wyłapania zwierząt.
3. Minister właściwy do spraw rolnictwa określi, w drodze rozporządzenia, wysokość minimalnej stawki dziennej za pobyt i utrzymanie zwierzęcia w schronisku dla bezdomnych zwierząt, uwzględniając konieczność zapewnienia odpowiedniej jakości pomocy i opieki zwierzętom bezdomnym, dobrostanu, odpowiednich warunków bytowania i ochrony, odpowiedniej ilości pracowników schroniska, utrzymania schroniska dla bezdomnych zwierząt.
4. Na podstawie wysokości minimalnej stawki dziennej ustala się minimalną stawkę miesięczną (stanowiącą trzydziestokrotność minimalnej stawki dziennej) oraz minimalną stawkę roczną (stanowiącą dwunastokrotność minimalnej stawki miesięcznej).”



5. BRAK ZAPEWNIENIA OPIEKI BEZDOMNYM KOTOM

Z raportu SPHP wynika, że zjawisko bezdomności dotyczy w szczególności kotów⁵⁶ (kot domowy, *Felis catus*). Według przedstawionych tam danych dotyczących Polski poza schroniskami przebywa w przybliżeniu 750 tys. kotów bezdomnych. Pomimo tego, że w kategorii tej znalazły się wszystkie koty domowe, również określane jako tzw. koty wolno żyjące, jednak uzasadnionym jest postawienie pytania: czy gminy zapewniają opiekę kotom bezdomnym.

Według odpowiedzi udzielonych przez gminy w badaniu kwestionariuszowym, którego wyniki zawiera raport NIK_2024, liczba gmin niezapewniających opieki nad kotami bezdomnymi w schronisku (przy 913 gminach objętych badaniem, z siedmiu województw) w 2019 r. wynosiła 433 (47,4% gmin), zaś w 2023 r. – 403 gminy (44,1% gmin).

Badanie kwestionariuszowe zawierało pytania skierowane do gmin nierealizujących opieki nad kotami bezdomnymi, tj. nieumieszczającymi tych zwierząt w schroniskach, o przyczyny tej sytuacji (N = 455). Odpowiedzi były następujące (gminy mogły wskazać kilka odpowiedzi; kolejność wskazań wg liczby odpowiedzi):

- (1) inne formy zapewnienia opieki nad tymi kotami są wystarczające – gmina poszukuje miejsc dla kotów w domach mieszkańców (np. domy tymczasowe, adopcja) lub przekazuje je organizacjom społecznym (182 gminy – 40,0%);
- (2) koty są wyłącznie zwierzętami wolno bytującymi (174 gminy – 38,2%);
- (3) schronisko dla zwierząt, w którym gmina zapewnia miejsce bezdomnym zwierzętom, nie przyjmuje kotów (155 gmin – 34,1%);
- (4) koty mogą być wprawdzie bezdomne, ale zjawisko to nie występuje na terenie naszej gminy (131 gmin – 28,8%);
- (5) brak schronisk dla zwierząt lub niewystarczająca liczba miejsc w schroniskach (77 gmin – 16,9%);
- (6) schronisko dla zwierząt, w którym przebywają psy, to nieodpowiednie miejsce dla kotów (52 gminy – 11,4%);
- (7) inne⁵⁷.

W związku z udzieleniem przez tak wiele gmin odpowiedzi (2) i (4) można wnioskować, iż prawdopodobnie ponad 1/4 gmin z badanych województw zakłada zupełny brak na ich terenie kotów bezdomnych. Z kolei właśnie odpowiedź (2) pozwala na wskazanie problemu polegającego na istnieniu kategorii kotów wolno żyjących, na którą powołują się gminy, które nie chcą realizować opieki nad kotami bezdomnymi.

Następną kwestię stanowi brak wystarczającej liczby schronisk dla kotów lub nieprzystosowanie schronisk do potrzeb tych zwierząt.

⁵⁶ Pomimo obiekcji co do podanych liczb, o czym była mowa w rozdziale 1, ogólny wniosek raportu SPHP dotyczący problemu dużej liczby kotów bezdomnych uważam za zgodny z rzeczywistością – pokrywa się on z wieloma informacjami od organizacji społecznych czy też samych gmin.

⁵⁷ Raport NIK_2024, str. 104.



Z danych zawartych w raportach rocznych Głównego Lekarza Weterynarii⁵⁸ (porównawczo z 2012 r. i 2024 r.) wynika, że:

- w 2012 r. funkcjonowało w Polsce 161 schronisk dla zwierząt, z których: 94 utrzymywały psy i koty (58,39%); 66 utrzymywało wyłącznie psy (41%); 1 utrzymywało konie⁵⁹;
- w 2024 r. kontrolą objęto 222 schroniska, z których 213 utrzymywało zwierzęta: 151 – psy i koty (70,9%), 61 – wyłącznie psy (28,64 %), 1 – jedynie koty (wg informacji otrzymanych z samego schroniska nie utrzymywało ono zwierząt w 2024 r.).

Jak już przedstawiłam w rozdziale 1, z raportów GLW wynika także, że liczba kotów w schroniskach systematycznie, choć nieznacznie rośnie.

Na problem niezapewniania bezdomnym kotom opieki w schroniskach zwrócono też uwagę w raporcie BZWp (badaniem objęto 2477 gmin): *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 2022 r.]. 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 (raport BZWp, str. 41).*

Nie jest jednak tak, że wszystkie schroniska przyjmujące psy i jednocześnie deklarujące realizowanie opieki nad kotami faktycznie zostały przystosowane dla tego gatunku, w tym mają odrębne obiekty czy też zorganizowane pomieszczenia. Wiele z nich zostało zaplanowanych tylko dla psów i tak zbudowanych, a koty zaczęto przyjmować niejako przy okazji albo na część dla kotów nie starczyło pieniędzy.

Adrianna Kaszuba, prezeska Fundacji Mam Pomysł – operatora Schroniska dla Bezdomnych Zwierząt w Świdnicy:

Obecnie mamy 110 psów i 60 kotów. Budynek administracyjny ma trzy sektory i są to: część pierwsza – pomieszczenie socjalne i biura; część druga – gabinet z izolatką oraz magazyn leków, miejsca do kąpania psów plus dwa pokoje-kojce i dodatkowe pomieszczenie, np. do wybudzania zwierząt; część trzecia – kociarnia, a w niej trzy pokoje: jeden mały, pełniący funkcję izolatki dla kotów, które muszą być odseparowane definitywnie, drugi większy, w którym koty są też w klatkach, trzeci przeznaczony głównie dla kociąt, w szczególności w sezonie. Mamy także wolierę dla dorosłych kotów z mikro wybiegiem.

Faktycznie brak infrastruktury dla kotów, choć był projekt budynku dla kotów, z którego później miasto wycofało się. Jednak my ją w jakiś tam sposób stworzyliśmy w takim zakresie, w jakim było to możliwe, i z tego, co było. Dla nas ważne było, by miały swoją część schroniska oddzieloną od części dla psów.

Wskazane wyżej rozwiązanie nie stanowi wyjątku, choć oczywiście są schroniska, które zostały przystosowane również dla kotów. Dotyczy to w szczególności schronisk prowadzonych przez duże gminy miejskie. Przykładem może być nowe schronisko prowadzone przez Miasto Poznań, które dysponuje odrębnym obiektem.

⁵⁸ <https://www.wetgiw.gov.pl/nadzor-weterynaryjny/schroniska-dla-bezdomnych-zwierzat> (dostęp: 20.11.2025).

⁵⁹ Definicję schroniska dla zwierząt zawiera art. 4 pkt 25 ustawy o ochronie zwierząt.



Taką kociarnię zaplanowały też mniejsze gminy, np. w międzygminnym Schronisku dla Bezdomnych Zwierząt w Dobrej koło Szczecina, prowadzonym przez cztery gminy przy wsparciu Starosty Powiatu Polickiego, został zbudowany Dom Kota⁶⁰ – jednak to rozwiązanie wyjątkowe w skali kraju.

Jadwiga Tumielewicz, dyrektorka Schroniska dla Bezdomnych Zwierząt w Dobrej:

Przestańmy udawać, że koty to są dzikie zwierzęta, bo kot oczywiście jest zwierzęciem domowym. W Polsce żyją dwa gatunki dzikich kotowatych – są to ryś (Lynx) oraz żbik (Felis silvestris silvestris).

Na terenie naszego schroniska jest specjalnie zaprojektowany budynek, który został przeznaczony tylko dla kotów. W 2024 roku przyjęliśmy około 150 bezdomnych psów i 550 bezdomnych kotów, jednak mamy też wysoki poziom adopcji, a po koty przyjeżdżają ludzie nie tylko z naszego powiatu, ale też z miejsc znacznie od Dobrej oddalonych. Prowadzimy intensywne działania mające na celu socjalizację kociąt i kotów zdziczałych. Zwierzę w schronisku nie jest pozostawione samemu sobie, tylko przygotowywane do pójścia do nowego domu.

Marta Krasuska, kierowniczka/dyrektorka Schroniska dla Zwierząt w Płocku w latach 2020-2026:

Tym, co różni Miasto Płock od innych gmin, które podpisują z nami umowy, jest to, że żadna inna gmina nie ma podpisanej umowy na opiekę nad kotami bezdomnymi czy też powypadkowymi. Myślę, że to podejście samorządów, które organizują opiekę zasadniczo tylko dla psów, jest w skali Polski bardzo dużym problemem.

Kiedy jest zgłoszenie od mieszkańców, że błąka się kot, gminy uznają, że jest to kot wolno żyjący albo tzw. kot wychodzący, który ma opiekuna, i w ogóle nie reagują na te zgłoszenia. W związku z tym nie podpisują też ze schroniskiem umów na opiekę nad kotami, bo przecież takich bezdomnych kotów to my nie mamy, co oczywiście nie jest prawdą.

Jednocześnie wysoka śmiertelność kotów w schroniskach wskazuje na brak zapewnienia właściwej opieki tym zwierzętom. W rozdziale 1 przedstawiono dane zawarte w raporcie Głównego Lekarza Weterynarii (tabela 1.2). Z bardziej szczegółowymi danymi można zapoznać się na stronie Monitora BOZ⁶¹ – przedstawione dane wskazują na śmiertelność kotów nawet na poziomie ok. 50% w niektórych schroniskach miejskich.

Monitor BOZ, dane za 2023 r.

■ łączny przepływ kotów przez schroniska wyglądał następująco:

przychód	25.740		=100%
rozchód	24.962		~100%
wydane:	18.442		~72%
rozdane (adopcja)	16.773		~65%
zwrócone właścicielom	1.869		~7%
utraczone:	6.520		~25%
uśmiercone (eutanazja)	2.816		~11%
padłe	3.433		~13%
zbiegłe	271		~1%

Tablica 5.1, źródło: https://www.boz.org.pl/stats/sch_23_2.htm⁶²

⁶⁰ <https://www.schronisko.dobraszczecinska.pl/strona/menu/53> (dostęp: 20.11.2025).

⁶¹ <https://www.boz.org.pl/stats/index.htm> (dostęp: 21.11.2025).

⁶² (dostęp: 21.11.2025).



W świetle powyższych danych zapewnianie opieki nad kotami w inny sposób niż umieszczanie w schronisku dla zwierząt, w szczególności przez przekazanie ich pod opiekę domów tymczasowych lub w ręce organizacji społecznych (182 gminy w raporcie NIK_2024 wskazały takie postępowanie), wydaje się uzasadnione, choć w przypadku tych podmiotów nie dysponujemy statystykami dotyczącymi śmiertelności tych zwierząt. W związku ze zmianą przepisów u.o.z. – nowe brzmienie wejdzie w życie 11 grudnia 2026 r.⁶³ – zgodne z prawem będzie przekazywanie zwierząt bezdomnych przez gminy również pod opiekę organizacji społecznych, które umieszczą koty w domach tymczasowych. Do domów tymczasowych będą mogły przekazywać zwierzęta także podmioty prowadzące schroniska dla zwierząt (dodany ust. 2a w art. 11b).

Ponadto zmiany wymogów dla schronisk zawiera właśnie przyjęte Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2026/1818 z dnia 17 czerwca 2026 r. w sprawie dobrostanu psów i kotów oraz ich identyfikowalności. Jego przepisy wchodzi w życie 30 sierpnia 2026 r., termin rozpoczęcia stosowania większości regulacji przedmiotowego aktu to 31 sierpnia 2028 r. Jednak w zakresie dobrostanu kotów (jak też psów) schroniska powinny istotnie zmienić sposób swojego funkcjonowania. Wymagane będzie nie tylko dbanie o zdrowie zwierząt, lecz także o ich stan psychiczny, możliwość realizacji naturalnych zachowań oraz socjalizację. Dla kotów w kociarniach wymagane będzie m.in. zapewnienie indywidualnych kojców oraz udostępnienie dostatecznej liczby drapaków, kryjówek i półek, tak aby każdy kot mógł się swobodnie poruszać i wykazywać naturalne zachowania: wspinać się, odpoczywać, obserwować otoczenie oraz się wycofywać.

Jednocześnie jednym z ważnych wniosków, które wynikają z wywiadów z osobami zarządzającymi schroniskami dla zwierząt, jest powszechne niezrozumienie problemu kosztów utrzymania i opieki nad kotami w schroniskach, w świetle braku gotowości gmin do ponoszenia tych kosztów. Osoby zarządzające schroniskami były zgodne co do tego, iż nie jest tak, że utrzymanie i opieka nad kotem są tańsze niż opieka nad psem. Wskazywały nawet, że koty wymagają więcej uwagi w codziennej pracy schroniska oraz często trafiają do tych placówek bardziej chore niż psy, potrzebując szczególnej uwagi lekarzy weterynarii, zapewnienia leków oraz organizacji ich podawania (koszty osobowe), a także odpowiednio przygotowanych obiektów (dla zwierząt o różnym stanie zdrowia) i zapewnienia specjalistycznego pokarmu (w czym często pomagają darczyńcy).

Marta Krasuska, kierowniczka/dyrektorka Schroniska dla Zwierząt w Płocku w latach 2020-2026:

Moim zdaniem nieprawdziwa jest teza, że koszt utrzymania kota jest mniejszy niż koszt utrzymania psa. Z naszych doświadczeń wynika, że to absolutnie nieprawda – koty częściej chorują, są bardziej wrażliwe, delikatne, częściej zapadają na różnego rodzaju schorzenia. Są też bardziej wymagające, jeżeli chodzi o żywienie, i też trochę bardziej wybredne. Więc żeby koty były zdrowe, trzeba naprawdę zadbać o ich odpowiednie żywienie. Leczenie też nie jest tańsze, przy czym coraz więcej kotów powypadkowych trafia do schroniska – więcej niż psów. Zasadniczo jest tak, że psy w większości przyjeżdżają zdrowe, zaś koty przyjeżdżają w większości chore, i to często te małe koty – chore na koci katar, panleukopenię i zarażone różnego rodzaju pasożytami (robakami, pierwotniakami czy świerzbem). Żywienie małych kotów też jest dużo droższe i bardziej wymagające. Z kolei jak trafiają do schroniska starsze koty, to okazuje się, że mają chore nerki, wątrobę czy trzustkę, a więc i tutaj leczenie i specjalistyczna karma są potrzebne. Często też trzeba zająć się ich zębami. Mitem, nieprawdą jest, że koty robią mniejsze koszty w schronisku – absolutnie nie. Po prostu koty w Polsce nie są zaopiekowane.

⁶³ Nowelizacja zawarta w ustawie o KROPiK, w szczególności: art. 21 pkt 1, pkt 3 lit. a i b, pkt 4 lit. a i c, pkt 5 lit. c.



Adrianna Kaszuba, prezeska Fundacji Mam Pomysł – operatora Schroniska dla Bezdomnych Zwierząt w Świdnicy:

Gminy za psy płacą jednorazową opłatę 4–4,5 tys. zł, zaś za koty do 1,5 tys. zł – można powiedzieć, że gminy za koty płacić nie chcą. Ja uważam, że koty powinny kosztować tyle samo, co psy, bo tak na dobrą sprawę, to dla nas koszt jest podobny. One w większości są chore, oczywiście zapchłone i zaświerzbione. Nawet obsługa kotów jest bardziej czasochłonna. Gdy mamy 60 kotów vs. 110 psów (czyli prawie dwa razy więcej), jeżeli dwóch pracowników idzie na kociarnię, żeby zrobić podstawowe karmienie i sprzątnięcie (taki podstawowy serwis), to te dwie osoby muszą tam spędzić cztery godziny, nie wspominając o wymienianiu piasku i dezynfekowaniu kuwet. Podczas gdy w tym samym czasie te dwie osoby mogą obsłużyć dwa razy więcej psów, również w zakresie tego podstawowego serwisu. Gdyby w tym schronisku nie było kotów, to koszty spadłyby co najmniej o 1/3, w szczególności robocizna – koty wymagają jeszcze np. zakraplania oczu i czyszczenia uszu przez techników. To jest praca non stop. I do tego cały czas szukanie domów tymczasowych, żeby te kocięta nie siedziały w schronisku.

Jadwiga Tumielewicz, dyrektorka Schroniska dla Bezdomnych Zwierząt w Dobrej:

Generalnie można założyć, że utrzymanie i leczenie kotów jest droższe niż psów. Poza leczeniem i jedzeniem kosztotwórczy jest żwir, który zamawiamy w ogromnych ilościach. To w ogóle nie jest tak, że dlatego, że kot jest mniejszy, to opieka weterynaryjna jest tańsza, wręcz przeciwnie – opieka weterynaryjna w przypadku kotów najczęściej jest bardziej wymagająca.

Według ustaleń autorki niniejszego raportu żaden podmiot nie prowadzi analiz danych dotyczących kwot przeznaczanych przez gminy na odławianie kotów i zapewnianie im opieki w schroniskach dla zwierząt w stosunku do kwot przeznaczanych na opiekę nad psami.

W związku z informacjami wskazującymi na znacząco większą liczbę bezdomnych kotów niż psów w Polsce i jednocześnie większą gotowość gmin do zapewnienia opieki psom niż kotom, warto pokusić się o odpowiedź na pytanie: dlaczego tak się dzieje? Potencjalne przyczyny mogą być następujące:

- 1) większy strach przed psami, które stwarzają więcej realnych zagrożeń – dotyczy to między innymi ryzyka pogryzień (stąd nadal w ustawie o ochronie czystości i porządku w gminach zadanie polegające na ochronie przed zwierzętami bezdomnymi);
- 2) uwarunkowania historyczne – zwierzętami „bezpiecznymi” czy „wałsającymi się”, które były „usuwane z miast” w XX w., zasadniczo były psy, co w szczególności wynikało z powodowanych przez nie zagrożeń epizootycznych (m.in. zagrożenie wścieklizną); istotną zmianę wprowadzono tutaj ustawą o ochronie zwierząt, w tym zdefiniowaniem zwierzęcia bezdomnego (art. 4 pkt 16);
- 3) sposób utrzymywania kotów, które funkcjonowały „od zawsze” bez kontroli tak samo na terenach wiejskich, jak i miejskich – jednak były wpuszczane do pomieszczeń, w których mieszkali ludzie;
- 4) Polacy bardziej reagują na sytuację psów niż kotów – potwierdzają to wyniki badań przedstawionych w raporcie SPHP, wg których w przypadku napotkania bezdomnego psa nie robi nic 32% osób, zaś w przypadku kota – 54% osób (str. 8).

Jadwiga Tumielewicz, dyrektorka Schroniska dla Bezdomnych Zwierząt w Dobrej:

Ludzie nawet inaczej reagują na zagubione koty niż na zagubione psy. W naszych głowach funkcjonuje prawda, że nie ma czegoś takiego jak bezpieczny pies. Jak pies w gminie biega bez kontroli człowieka, to natychmiast łapią za telefon i od razu mamy informacje o nim z różnych źródeł. Jednak jak ludzie widzą kota na ulicy, to nawet się nie pochylą nad tym, co to za kot – czy to kot wolno żyjący, czy też kot zagubiony. Ten obrazek, że kot jest, siedzi skulony w krzakach, przy śmietniku czy okienku piwnicznym, tak wrósł w krajobraz, że ludzie przestali reagować. Wiadomo przecież, że koty są wszędzie. Ważne jest też, że kot inaczej reaguje w sytuacji stresowej niż pies. W zasadzie każdy kot – nawet ten domowy, zagubiony – najczęściej na stres reaguje ucieczką, ukryciem się, a przy próbie wyłapania – agresywnym zachowaniem. Dlatego jest dużo trudniej go wyłapać i mu pomóc.



6. GMINY NIE KONTROLUJĄ, ZA CO PŁACĄ

Jacek Kozłowski, Wiceprezes NIK:

Gminy – i to wykazaliśmy – nie wykonują prawidłowo kontroli podmiotów, którym powierzają wykonywanie opieki nad bezdomnymi zwierzętami. O ile w ogóle taką kontrolę realizują. Często nie sprawdzają, czy obiekt, do którego mają trafić zwierzęta, ma status schroniska, czy został on zarejestrowany przez powiatowego lekarza weterynarii oraz czy przechodzi kontrole realizowane przez fachowców, którzy są w stanie ocenić dobrostan zwierząt, a więc przez weterynarzy.

Gminy wydają naprawdę niemałe pieniądze, finansując działalność schronisk i zwalczanie bezdomności zwierząt. W ogromnej większości środki te idą na schroniska, jednocześnie w wielu gminach całkowicie brak jakichkolwiek mechanizmów kontroli prawidłowości ich wydatkowania – weryfikacji, czy ci, którzy są odbiorcami tych pieniędzy, prawidłowo je wydają. Bardzo często umowy zawierane przez gminy nie zabezpieczają należycie interesu gminy, w tym nie zapewniają możliwości kontrolowania podmiotu, który jest finansowany. Gdyby gminy skutecznie kontrolowały wydatkowanie tych pieniędzy, to na pewno wzrosłaby efektywność działania kontrolowanych podmiotów. Jednocześnie dzięki kontroli gminy zobaczyłyby, jakie osiągają rzeczywiste efekty dzięki tym środkom.

Taka kontrola nie może się odbywać wyłącznie na podstawie sprawozdań podmiotów, które środki finansowe otrzymują. Powinna wiązać się z wizytacją na miejscu, a więc w schronisku, z zapoznaniem się z warunkami, w jakich umieszczone są zwierzęta tam przetrzymywane – tymczasem takich kontroli nie ma prawie wcale. Jeśli nawet gmina robi kontrolę w podmiocie, który uzyskał środki publiczne na realizację zadania od gminy, to bardzo często ogranicza się wyłącznie do weryfikacji dokumentów. To nie jest wystarczające. Bez sprawdzenia na miejscu, zobaczenia namacalnie, w jakich warunkach zwierzęta są przetrzymywane, jakie obiekty stworzono do ich przetrzymywania ze środków publicznych, te kontrole nigdy nie będą skuteczne. To jest najważniejsze ustalenie z naszej kontroli.

Według danych z raportu NIK_2024 znaczna część objętych badaniem kwestionariuszowym gmin (objęto nim 913 gmin z 7 województw) nie posiadała wiedzy o liczbie zwierząt bezdomnych z ich terenu umieszczonych w schronisku dla zwierząt, w tym liczby tej nie mogło podać:

- na koniec 2019 r. – 328 gmin objętych badaniem (tj. 35,9%);
- na koniec 2023 r. – 229 gmin objętych badaniem (tj. 25,1%) (raport NIK_2024, str. 103).

Z kolei liczba kontroli na miejscu przeprowadzonych przez gminy w schroniskach dla zwierząt w latach 2019–2023 (N = 913) kształtowała się następująco:

Liczba kontroli na miejscu w schroniskach dla zwierząt (raport NIK_2024)					
Liczba kontroli	2019 r.	2020 r.	2021 r.	2022 r.	2023 r.
brak	573 (62,8%)	610 (66,8%)	585 (64,1%)	581 (63,6%)	544 (59,6%)
1	264 (28,9%)	235 (25,7%)	254 (27,8%)	254 (27,8%)	284 (31,1%)
od 2 do 5	66 (7,2%)	58 (6,4%)	63 (6,9%)	64 (7,1%)	70 (7,7%)
powyżej 5	10 (1,1%)	10 (1,1%)	11 (1,2%)	14 (1,5%)	15 (1,6%)

Tablica 6.1, źródło: raport NIK_2024, str. 104



Powyższe informacje potwierdzają dane zawarte w raporcie BZwP. Na pytanie, czy kontrolują dalszy los zwierząt przekazywanych do schroniska, 67,8% gmin odpowiedziało twierdząco, 30,2% gmin – przecząco, zaś 2% nie odpowiedziało. Z kolei na pytanie o sposób, w jaki kontrolują dalszy los zwierząt przekazywanych do schroniska, gminy często wskazywały treść dokumentacji przekazanej przez schroniska, kontakt ze schroniskiem, obserwowanie strony internetowej, profili w mediach społecznościowych, zdjęć zwierząt. Tylko niektóre wskazały realizowanie kontroli na terenie schronisk (raport BZwP, str. 37).

„Inny jest natomiast udział gmin, które odpowiadają twierdząco 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 (raport BZwP, str. 38).

Jednocześnie, pomimo upływu czasu i wielu informacji w mediach o nieprawidłowościach w schroniskach dla zwierząt⁶⁴, gminy nie podejmowały odpowiedzialności za efektywność wykonywanych przez siebie zadań i dobrostan zwierząt będących pod ich opieką. Skutkiem tego było pojawienie się szeregu patologii w opiece nad zwierzętami. Przykład niech stanowi sytuacja związana ze schroniskiem w Radysach (w gminie Biała Piska), prowadzonym w latach 2001⁶⁵–2020, z którym w 2020 r. umowy na „opiekę” nad zwierzętami miało podpisane 120 gmin.

Dane z Monitora BOZ

dane o podmiocie						
PID	nazwa	typ	mięscowość	powiat	województwo	inne info.
421	Radysy	p	Radysy	piski	warmińsko-mazurskie	
Schronisko dla Bezdom Zwierząt w Radysach 13, Piska sch 10.11.2004 - 26.10.2020						Biała

dane ze schroniska (psy)											
rok	stan pocz.	max pojem.	psy przyj.	stan końc.	psy adopt.	psy zwroc.	uśm.	pad.	zbie.	steryl	dok.
2020	2429	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
2019	3146	3100	1378	2429	1674	0	26	297	35	115	
2018	3125	4500	1706	3146	1318	0	56	245	64	249	

Tablica 6.2, źródło: <https://monitor.boz.org.pl/podmiot.php?podmiot=421>⁶⁶

⁶⁴ O interwencji w schronisku dla zwierząt w Radysach – reportaż *Dramat zwierząt w Radysach. „Stąd wywożone były tony psich zwłok”* z 1 lipca 2020 r.,

<https://uwaga.tvn.pl/reportaze/schronisko-w-radysach-obroncy-zwierzat-weszli-do-piekla-psow-ls6698770> (dostęp: 15.11.2025).

⁶⁵ Według informacji zawartej w raportach z kontroli z Powiatowego Inspektoratu Weterynarii w Pisz schronisko zostało zarejestrowane w dniu 1.04.2001 (dostęp do skanu kopii dokumentu na stronie <https://monitor.boz.org.pl/podmiot.php?podmiot=421>).

⁶⁶ Dostęp: 15.11.2025; po wejściu na stronę wymagane jest wybranie zakresu lat 2018–2020, w celu zapoznania się z przytoczonymi danymi.



Katarzyna Śliwa- Łobacz w wypowiedzi dla Roberta Jurszo (OKO.press) na temat interwencji w schronisku dla zwierząt w Radysach, przeprowadzonej w 2020 r., wskazała następujące problemy:

- niezgodną z deklarowaną liczbę psów – z dokumentów schroniska wynikało, że powinno w nim być 1,9 tys. zwierząt, jednak okazało się, że było 1,3 tys. (nie wiadomo co się stało z pozostałymi 600);
- brak oznakowania (zaczepowania) zwierząt, co ułatwiało manipulację danymi;
- w okresie pierwszych pięciu miesięcy 2020 r. schronisko oddało do utylizacji 4 tony martwych zwierząt – zakładając, iż waga jednego psa to średnio 15 kg, oddano do utylizacji zwłoki 266 psów;
- dochód prowadzącego schronisko to kilka milionów złotych;
- powszechne wybieranie przez gminy najtańszych ofert, bez uwzględnienia innych kryteriów, jak np. jakość opieki;
- jedna opłata za przyjęcie zwierzęcia do schroniska jako rozwiązanie dla gminy i dla podmiotu prowadzącego schronisko, przy czym opłata ta była rażąco zaniżona – 1 tys. zł – dla tych zwierząt to był wyrok, ponieważ schronisko zarabiało na nich tylko raz, więc chciało się ich jak najszybciej pozbyć, by zrobić miejsce kolejnym.

Jednak problem prywatnych przytulisk dla zwierząt zostanie definitywnie rozwiązany tylko wtedy gdy przestanie się opłacać wykańczanie zwierząt. Stanie się to wtedy, gdy gminy zaczną interesować się losem psów, które im przekazują, i zaczną nad nimi prowadzić realny nadzór. Ale do tego trzeba już zmiany prawa.⁶⁷

Informacje przekazywane przez osoby aktywnie działające na rzecz udzielenia pomocy zwierzętom umieszczonym w schronisku w Radysach ujawniły jeszcze jedną metodę oszukiwania gmin przez prowadzących schronisko. Okazało się, że na zdjęciach otrzymanych od kilku gmin w trybie dostępu do informacji publicznej, które wg prowadzącego schronisko miały zawierać wizerunki psów odłowionych w danej gminie i umieszczonych w tym schronisku, był ten sam pies. Schronisko nawet do pięciu gmin przesłało zdjęcia jednego psa – czasem podobne, a czasem różne (np. zdjęcie było zrobione na innym tle lub różnicę stanowiło to, czy zdjęcie było kolorowe, czy czarno-białe). Prawdopodobnie pomimo pięciu zgłoszeń otrzymanych przez pięć gmin oraz pięciu zleceń z gmin na odłowienie psa i dokonanie pięciu opłat (wydająca się gminom niska kwota 1000 zł została zapłacona pięciokrotnie) tylko jeden pies został odłowiony i przewieziony do schroniska. Czy był łapany i ponownie wypuszczany w następnych gminach, czy też było pięć psów (co się stało pozostałymi czterema?), pewnie nigdy się nie dowiemy. Na stronie Sądu Okręgowego w Olsztynie została zamieszczona informacja o rozpoczęciu 11 lutego 2025 r. przed Sądem Rejonowym w Piszcu procesu trzech osób oskarżonych o znęcanie się nad zwierzętami w schronisku dla bezdomnych zwierząt w miejscowości Radysy na terenie gminy Biała Piska⁶⁸.

Henryk Strzelczyk, dyrektor Schroniska na Paluchu w latach 2015–2023:

Odnosnie do schronisk molochów, skąd zwierzęta trafiały również do Schroniska na Paluchu – wg przekazów od członków organizacji prozwierzęcych biorących udział w interwencji – nikt tak naprawdę z tych dziesiątek gmin nie kontrolował stanu faktycznego. Gminy otrzymywały faktury za utrzymywanie zwierząt przez cały miesiąc, a tych psów czy kotów tam przecież nie było, bo one już odeszły. Dopiero kontrola zainicjowana przez organizacje prozwierzęce i wejście na teren schroniska ujawniły, że w ewidencji było znacznie więcej zwierząt, niż było faktycznie. Czyli gminy opłacały zwierzęta, których w schronisku nie było. To najgorzej wydane przez gminy środki. Problem polega też na tym, że schroniska, które dają niskie stawki, nie są zainteresowane oddawaniem zwierząt do adopcji, bo te zwierzęta – szczególnie młode, póki są zdrowe – generują dochody dla tego schroniska.

⁶⁷ <https://oko.press/4-tony-martwych-psow-zaginelo-600-zywych-radysy-po-interwencji-odslaniaja-horror> (dostęp: 15.11.2025).

⁶⁸ <https://olsztyn.so.gov.pl/poczatek-procesu-oskarzonych-o-znecanie-sie-nad-zwierzetami.komunikaty-rzeczniaka-prasowego.529> (dostęp: 15.11.2025).



Poza powyższymi informacjami i wnioskami należy zwrócić uwagę na fakt, że schronisko dla zwierząt w Radysach było objęte nadzorem weterynaryjnym przez Powiatowego Lekarza Weterynarii w Pisu. Pomimo wielu interwencji i informowania o nieprawidłowościach nie zostały jednak podjęte przez ten organ czynności, których skutkiem byłoby zabezpieczenie zwierząt przed niehumanitarnym traktowaniem. Sytuacja braku aktywności powiatowego lekarza weterynarii dotyczyła również schroniska w Krzyczkach, którego działalność została zakończona również w drodze interwencji społecznej w 2006 r.⁶⁹, oraz schroniska w Wojtyszkach, zlikwidowanego dopiero po śmierci właściciela⁷⁰. Działan nie podjęły także organy ścigania, które otrzymywały zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez prowadzących wskazane schronisko – kilkakrotnie odmawiano wszczęcia postępowania przygotowawczego lub umarzano takie postępowanie.

Wypowiedź umieszczona na stronie Monitora BOZ: *Gdy na sprawę Krzyczek spojrzeć szerzej – sprawa ma się odmiennie. Nie jest to ani przełomowy, ani pierwszy taki wyrok w Polsce. W ostatnich latach sądy uznały za winnych znęcania się nad zwierzętami kierujących schroniskami w Białymstoku (2006), Nowej Ligocie (2008) i Orzechowcach (2009). [...] Postępowań przygotowawczych w takich sprawach jest wiele, ale trafiają do sądów tylko wtedy, gdy są dostatecznie nagłośnione i budzą szersze zainteresowanie. A wtedy oskarżeni (i zwykle uznawani za winnych) są tylko bezpośredni wykonawcy.*

*W dziesiątkach podobnych przypadków prokuratura odmawia wszczynania postępowania lub wszczęte umarza. Głównie dlatego, że zapewnianie bezdomnym zwierzętom opieki jest zadaniem publicznym, regulowanym licznymi przepisami, finansowanym przez wójtów i burmistrzów, a do tego osobno nadzorowanym przez rządową inspekcję. Dotyczy więc odpowiedzialności wielu urzędników i dużych pieniędzy. Nie tylko tych dla wykonawców. Przede wszystkim tych pieniędzy, które gminy musiałyby wydać na rzeczywiste rozwiązywanie problemu bezdomnych zwierząt i na prawdziwą opiekę nad aktualnie bezdomnymi. A to zwykle wykracza poza intencje i kompetencje urzędników, poza klarowność przepisów i rzetelność nadzoru oraz poza zainteresowanie administracji rządowej. W tej sytuacji pokątną likwidacją bezdomnych zwierząt mogą przelotnie interesować się tylko media. Prokuratura jest po to, by urzędowo tym się nie interesować.*⁷¹

Jedną kwestię stanowi przeprowadzanie kontroli, a drugą – podejmowanie przez gminy działań w celu usunięcia patologii, a więc reakcja organów wykonawczych jednostek samorządu na ujawnione naruszenia. Wiele gmin nawet po interwencji w schronisku w Radysach nie podjęło się zapewnienia opieki zwierzętom, które w nim umieściły. Zwierzęta przejęły głównie organizacje społeczne oraz schroniska gminne.

W raporcie NIK_2024 czytamy: *Pomimo że w 2021 r. ze schroniska w Wojtyszkach organizacje społeczne wraz z policją z powodu złych warunków utrzymywania odebrały siedem bezdomnych zwierząt należących do gminy Sieradz, ta przekazywała nadal zwierzęta do tego schroniska (do dnia 14 marca 2023 r.), pomimo tego, że zgodnie z zawartą umową zastrzegła sobie m.in. prawo odstąpienia od umowy w przypadku jej naruszenia przez wykonawcę, a wykonawca zobowiązany był do przestrzegania przepisów zawartych w ustawie o ochronie zwierząt. Gmina nie skorzystała z możliwości prawnych określonych w przepisach i w umowie – nie doprowadziła do wypowiedzenia lub odstąpienia od umowy, odszkodowania, wykonania zastępczego. Przy czym w grudniu 2021 r.,*

⁶⁹ <https://www.boz.org.pl/arch/krzyczki/#post3> (dostęp: 15.11.2025).

⁷⁰ <https://www.obrona-zwierzat.pl/wojtyszki.html> (dostęp: 15.11.2025).

⁷¹ <https://boz.org.pl/arch/krzyczki/wyrok.htm> (dostęp: 15.11.2025).



po zakończeniu obowiązywania umowy z 2018 r., gmina Sieradz zawarła kolejną umowę (z zarządcą sukcesyjnym): *Ogłaszając przetarg, nie przewidziała fakultatywnych podstaw wykluczenia wykonawcy. Natomiast zgodnie z art. 109 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych z postępowania o udzielenie zamówienia zamawiający może wykluczyć wykonawcę, który, z przyczyn leżących po jego stronie, w znacznym stopniu lub zakresie nie wykonał lub nienależycie wykonał albo długotrwale nienależycie wykonywał istotne zobowiązanie wynikające z wcześniejszej umowy w sprawie zamówienia publicznego lub umowy koncesji, co doprowadziło do wypowiedzenia lub odstąpienia od umowy, odszkodowania, wykonania zastępczego lub realizacji uprawnień z tytułu rękojmi za wady. Tym samym zachowanie gminy Sieradz było nierzetelne. Jak wyjaśnił zastępca wójta, przyczyną był fakt, że w obrocie prawnym nie zaistniało orzeczenie sądowe potwierdzające winę osoby fizycznej działającej w ramach działalności prowadzonej na podstawie zezwolenia* (raport NIK_2024, str. 32 i 33).

Rozwiązaniem, które z dużą dozą prawdopodobieństwa zapobiegnie wyżej wskazanym sytuacjom, jest oczywiście trwałe znakowanie zwierząt. Obecnie na podstawie przepisów Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 lutego 2026 r. w sprawie minimalnych warunków utrzymywania psów i kotów w schronisku dla zwierząt⁷² podmiot prowadzący schronisko jest zobowiązany do oznakowania transponderem psów i kotów przyjętych do schroniska, wcześniej nieoznakowanych, nie później niż w terminie 7 dni od dnia zakończenia kwarantanny, chyba że lekarz weterynarii zaleci inaczej (§ 10 ust. 2). Jednak w przypadku powyżej wskazanych problemów rozwiązanie to nie jest wystarczające.

Henryk Strzelczyk, dyrektor Schroniska na Paluchu w latach 2015–2023:

Drugą kwestię stanowi sprawa oznakowania zwierząt, które trafiają do schroniska. Gminy bardzo swobodnie zlecają odłowienie zwierzęcia, jednocześnie jego zaciżowanie pozostawiając zupełnie w gestii schroniska. Jestem zdania, że zwierzę odłowione na zlecenie gminy powinno zostać zaciżowane od razu, a do schroniska przekazane już z mikrochipem. Gmina sytuację tego zwierzęcia powinna śledzić i jednocześnie powinno ono znaleźć się w bazie danych gminy, gdzie każdy mieszkaniec będzie miał możliwość podejrzeć, co się z tym zwierzęciem dalej dzieje – może ten mieszkaniec lub ta mieszkanka namyśli się i po pół roku będzie chciał lub chciała je zaadoptować. Chodzi o to, by zwierzę było widoczne.

Bo jeśli schronisko jest sprytne, to zwierzę odłowi na terenie gminy A, ale później to zwierzę znów się pojawi jako bezdomne, tym razem na terenie gminy B, no to znów je odłowi, w ramach zlecenia z gminy B. I znów to samo zwierzę się pojawi, tym razem w gminie C. W końcu okazuje się, że docelowo trzy gminy płacą za utrzymanie jednego zwierzęcia, a ono jest tylko jedno i nadal nie jest zaciżowane. Schronisko zaciżuje je dopiero w momencie wydawania do adopcji, bo zwierzę nieoznakowane i niezarejestrowane wymyka się spod kontroli i dlatego można oferować te absurdalne stawki, w które nikt zdrowy na umyśle nie jest w stanie uwierzyć.

Przedstawioną powyżej sytuację dodatkowo pogarsza podejmowanie przez gminy działań mających na celu oszczędności i przetrzymywanie zwierząt bezdomnych (głównie psów) w tzw. punktach czasowego przetrzymywania (więcej o tym problemie w rozdziale 1).

⁷² Dz.U. z 2026 r. poz. 154.



W obecnej, X kadencji Sejmu zostały już przyjęte przepisy dotyczące schronisk mające na celu wzmocnienie nadzoru nad takimi placówkami. Ustawą z dnia 21 listopada 2025 r. o zdrowiu zwierząt⁷³ dokonano zmian w u.o.z., wprowadzając art. 11b i art. 11c. Pierwszy ze wskazanych przepisów dotyczy dobrostanu zwierząt w schroniskach, obowiązku oznakowania zwierząt⁷⁴, prowadzenia dokumentacji oraz zawiera upoważnienie do wydania aktu wykonawczego dotyczącego tych kwestii. Drugi zaś reguluje właśnie zasady kontroli i nadzoru powiatowych lekarzy weterynarii nad schroniskami, w tym obowiązek stwierdzenia przez powiatowego lekarza weterynarii w wyniku przeprowadzonej kontroli, że dane schronisko dla zwierząt spełnia wymagania określone w ustawie i przepisach wydanych na podstawie art. 11b ust. 4 przed wprowadzeniem do schroniska pierwszego zwierzęcia.

Ponadto w obywatelskim projekcie ustawy o zmianie u.o.z. oraz zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 700), procedowanym obecnie w Komisji Nadzwyczajnej ds. ochrony zwierząt (KNOZ), zawarto propozycje wprowadzenia wielu przepisów, których celem jest poprawienie funkcjonowania schronisk dla zwierząt.

Przykłady proponowanych przepisów w ustawie o ochronie zwierząt – druk nr 700:

1) dodanie w art. 11a ust. 9:

„9. Gmina informuje właściwego powiatowego lekarza weterynarii, raz w roku, nie później niż do 31 grudnia, o:

1) podmiotach, z którymi podpisane są umowy na wyłapywanie zwierząt oraz utrzymywanie i opiekę w schronisku dla bezdomnych zwierząt, gospodarstwie rolnym oraz o organizacjach społecznych, o których mowa w ust. 4;

2) liczbie zwierząt wyłapanych i miejscach, do których zostały przekazane;

3) liczbie zwierząt, biorących udział w zdarzeniach losowych, w tym zdarzeniach komunikacyjnych, w których zdrowie lub życie zwierzęcia było zagrożone, poddanych opiece weterynaryjnej.”

2) dodanie art. 11b ust. 1:

„Art. 11b.

1. Wykonując program, o którym mowa w art. 11 ust. 1, gmina ma obowiązek: [...]

3) wyłapania każdego zgłoszonego bezdomnego zwierzęcia oraz umieszczenia wyłapanego zwierzęcia w schronisku dla bezdomnych zwierząt [...];

4) zapewnienia podjęcia działań w celu wyłapania bezdomnego zwierzęcia nie później niż 8 godzin od otrzymania zgłoszenia, a w przypadku zwierząt znajdujących się w stanie zagrożenia zdrowia lub życia – niezwłocznie;

5) prowadzenia ewidencji zwierząt wyłapanych na terenie gminy obejmującej w szczególności: nr mikrochipa zwierzęcia, jego fotografię, inne dane służące identyfikacji zwierzęcia takie jak wiek, płeć, maść, wielkość, datę wyłapania zwierzęcia, datę umieszczenia zwierzęcia w schronisku dla bezdomnych zwierząt lub w innym właściwym miejscu, datę adopcji wraz z kserokopią dokumentacji adopcyjnej, datę zgonu zwierzęcia wraz z kserokopią zaświadczenia lekarskiego o zgonie zwierzęcia; [...]

7) oznakowania psa lub kota w ciągu doby po jego wyłapaniu, o ile zwierzę nie było uprzednio oznakowane; [...].

⁷³ Dz.U. z 2025 r. poz. 1795.

⁷⁴ Te kwestie od wejścia w życie ustawy o KROPiK będą regulowane tym aktem.



Zaproponowane regulacje dotyczące funkcjonowania schronisk dla zwierząt oraz obowiązków gmin związanych z zawieraniem umów z podmiotami prowadzącymi tego typu placówki i nadzorem nad nimi stanowią znaczącą część projektu ustawy, który zawiera m.in. cały rozdział poświęcony schroniskom dla bezdomnych zwierząt (rozdział 2c). Część przepisów wskazanego rozdziału dotyczy zasad zapewniania zwierzętom opieki i poszczególnych zadań realizowanych przez schroniska, ale również wymagań odnoszących się do personelu schroniska, w tym kompetencji zatrudnianych osób i stawek maksymalnych wynagrodzeń. Z przepisów tych wynika, że schroniska miałyby prowadzić gminy albo podmioty trzeciego sektora, które uzyskają na to działanie dotacje z gminnego budżetu, w tym szczegółowo określono zasady wydatkowania tych środków.

Parlament Europejski i Rada (UE) przyjęły 17 czerwca 2026 r. rozporządzenie 2026/1818 w sprawie dobrostanu psów i kotów oraz ich identyfikowalności – o akcie tym była już mowa w rozdziale 5.



7. PROBLEM OPIEKI NAD TZW. KOTAMI WOLNO ŻYJĄCYMI

W przeciwieństwie do psów przemieszczające się bez nadzoru człowieka koty (zwierzęta gatunku kot domowy – *Felis catus*) nie zawsze są uznawane za zwierzęta bezdomne. Wynika to między innymi z różnych sposobów ich utrzymywania: napotkany kot może być zwierzęciem żyjącym na co dzień w domu, jednak wypuszczanym bez kontroli przez osobę nim się opiekującą (kot wychodzący) lub żyjącym w stanie półwolnym (np. kot gospodarski) – takie koty nie wymagają udzielenia im opieki, chyba, że potrzeba taka wynika z zagrożenia ich życia lub zdrowia. Jednak blukający się kot może być również zwierzęciem, które zagubiło się lub zostało porzucone – kotem bezdomnym, jak również kotem wolno żyjącym.

Kategoria kotów wolno żyjących została wprowadzona do prawa nowelizacją u.o.z., która weszła w życie 1 stycznia 2012 r., wraz z obowiązkiem corocznego uchwalania przez gminy programów. Od tego czasu opieka nad kotami wolno żyjącymi stanowi jedno z obowiązkowych zadań gmin.

Ta nieoczywista (i również niezdefiniowana) kategoria zwierząt powoduje szereg wątpliwości natury prawnej, jak też natury praktycznej. Problem stanowią trudności z zakwalifikowaniem blukającego się kota do jednej z grup, co wynika w istotnym stopniu z behawioru tych zwierząt. Niektóre koty, pomimo spędzenia lat z człowiekiem, w skutek utraty jego opieki, a co za tym idzie bezpieczeństwa, zachowują się w sposób niepozwalający na jednoznaczne ustalenie, czy mamy do czynienia z kotem urodzonym i od zawsze żyjącym na wolności, czy też zagubionym lub porzuconym. Dopóki taki kot nie zostanie schwytany, trudno ustalić, z jakim zwierzęciem mamy do czynienia, a co za tym idzie, jakiej pomocy i opieki należy mu udzielić.

Z informacji otrzymanych od osób aktywnie zajmujących się bezdomnymi kotami wynika, że pomimo iż mamy do czynienia z gatunkiem udomowionym, pewna liczba zwierząt, które zostają znalezione czy też, których miejsce bytowania zostaje ustalone, nie nadaje się do życia z człowiekiem, wykazując trwałe cechy zwierzęcia dzikiego (próby socjalizacji kończą się niepowodzeniem). Przyjęła się więc praktyka, że koty takie podlegają wyłapaniu, poddaje się je zabiegowi kastracji i oznakowania potwierdzającego wykonanie tego zabiegu⁷⁵, po czym są wypuszczane na wolność, w miejscu dotychczasowego bytowania. To właśnie na to rozwiązanie zareagował ustawodawca, przekazując gminom opiekę nad kotami wolno żyjącymi. Z drugiej strony wiele organizacji i społecznych opiekunów kotów sygnalizuje, że większość ze znalezionych kotów to tak naprawdę zwierzęta bezdomne, które kilka dni po odłowieniu, albo nawet od razu nawiązują z człowiekiem pozytywny kontakt. Sytuacja ta rodzi nadal wiele problemów, a propozycje jej rozwiązania są różne.

Podawane w raporcie SPHP dane statystyczne dotyczące bezdomnych kotów w Polsce (750 tys. zwierząt) z dużym prawdopodobieństwem obejmują właśnie koty, które po odłowieniu powinny mieć zapewnione miejsce w odpowiednio zorganizowanym schronisku i zostać wydane do adopcji, jak też te, które wymagają wykastrowania, oznakowania i wypuszczenia w miejscu dotychczasowego bytowania.

⁷⁵ Zazwyczaj koty takie znakuje się przez przycięcie małżowiny usznej. Przycięcie powinno być małe, jednak widoczne z daleka – pozwala to na uniknięcie ponownego odłowienia kota.



Przekazując gminom, w ustawie o ochronie zwierząt, opiekę nad kotami wolno żyjącymi, oprócz dokarmiania nie wskazano jakie działania gminy powinny w celu jej realizacji wykonywać – rozwiązanie to budzi wiele wątpliwości. Jednak, co do zasady, osoby zajmujące się kotami są zgodne, że ze względu na behavior tych zwierząt i ich dużą wrażliwość w schroniskach nie powinny być umieszczane koty, w przypadku których nie jest możliwa socjalizacja.

W raporcie NIK_2024 wskazano listę koniecznych działań – *Należy rozumiana opieka nad kotem wolno żyjącym, jak każdym zwierzęciem domowym, powinna obejmować zapewnienie przynajmniej:*

- pożywienia i dostępu do wody – regularnie i przez cały rok;*
- schronienia – w przypadku decyzji o pozostawieniu kota w środowisku zapewnienia schronienia w miejscu bytowania, np. zakup budek do miejsc, gdzie brakuje naturalnych schronień;*
- opieki weterynaryjnej (nie tylko w przypadku wypadków drogowych, ale także chorób, urazów itd.), w tym, w miarę możliwości, profilaktyki zdrowotnej (szczepienia, profilaktyka przeciw pasożytnicza);*
- kontroli liczebności populacji poprzez kastrację/sterylizację oraz usypianie tzw. ślepych miotów;*
- obowiązkową edukację, działania informacyjno-promocyjne dotyczące opieki nad zwierzęciem, w tym zapewnianej przez gminę;*
- powiązane z realizacją ww. zadań ewidencjonowanie (rejestr miejsc bytowania i znakowanie kota, którego się odławia i obejmuje opieką), w celu prawidłowej realizacji zadania i kontroli wydatków gmin; populacja kotów wolno żyjących powinna być oszacowana w celu stworzenia odpowiedniego systemu zapewnienia karmy dla kotów oraz przyjęcia adekwatnych działań w zakresie kontroli ich rozrodczości.”⁷⁶*

Pomiędzy powyższymi założeniami a faktyczną realizacją przez gminy opieki nad kotami wolno żyjącymi jest znaczna rozbieżność. Przy czym wnioski ze skontrolowanych 14 gmin dotyczące ich programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt były następujące: *Odnośnie do kotów wolno żyjących 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 (raport NIK_2024, s. 10). Wg wyników badania kwestionariuszowego, którym objęto 913 gmin z siedmiu województw, na opiekę nad kotami wolno żyjącymi, w tym na sterylizację/kastrację i znakowanie tych zwierząt, w 2019 r. wydano 5,9% kwoty przeznaczonej na wykonanie całego programu, zaś w 2023 r. – 8% (raport NIK_2024, str. 102). W kontekście danych wskazujących, że koty stanowią największą grupę zwierząt bezdomnych, uwiadamia to problem niezapewniania przez gminy opieki tym zwierzętom.*

1. Liczba i odsetek gmin w podziale na liczbę wolno żyjących kotów objętych opieką na terenie gminy (finansowanie lub dofinansowanie przez gminę) (N=913)

	Liczba odpowiedzi		Odsetek	
	w 2019 r.	w 2023 r.	w 2019 r.	w 2023 r.
brak kotów	292	199	32,0 %	21,8 %
od 1 do 10	207	210	22,7 %	23,0 %
od 11 do 50	135	245	14,8 %	26,8 %
od 51 do 100	51	73	5,6 %	8,0 %
od 101 do 200	31	41	3,4 %	4,5 %
od 201 do 500	12	28	1,3 %	3,1 %
powyżej 500 kotów	7	11	0,7 %	1,2 %
brak wiedzy na temat populacji	178	106	19,5 %	11,6 %

Tablica 7.1, źródło: raport NIK_2024, str. 105

⁷⁶ Raport NIK_2024, str. 26.



2. Liczba i odsetek gmin w podziale na rodzaj opieki nad wolno żyjącymi kotami zapewnianą w 2023 r. przez gminy (finansowanie lub dofinansowanie przez gminy) (N=714)

	Liczba odpowiedzi	Odsetek
dokarmianie kotów wolno żyjących (<i>zakup karmy dla kotów</i>)	597	83,6 %
zapewnienie kotom wolno żyjącym schronienia/budek	141	19,7 %
profilaktykę zdrowotną kotów wolno żyjących (<i>profilaktykę przeciw pasożytniczą, szczepienia</i>)	213	29,8 %
leczenie chorób, urazów, itd. (<i>poza wypadkami drogowymi</i>)	317	44,4 %
sterylizację/kastrację kotów wolno żyjących	605	84,7 %
opiekę okołoweterynaryjną po zabiegach sterylizacji/kastracji	378	52,9 %
odławianie i transport kotów wolno żyjących z miejsca bytowania do zakładu weterynaryjnego w celu leczenia sterylizacji/kastracji i z powrotem w miejsce bytowania	301	42,2 %
określenie populacji kotów wolno żyjących i ich ewidencja (<i>prowadzenie rejestru miejsc bytowania i dokarmiania kotów na terenie gminy</i>)	138	19,3 %

Tablica 7.2, źródło: raport NIK_2024, str. 105

199 gmin (21,8% gmin objętych badaniem) twierdzi, iż w 2023 r. nie zanotowało na swoim terenie kotów wolno żyjących, zaś z gmin, które zadeklarowały, że mają u siebie takie koty, aż 117 (12,85% gmin objętych badaniem) w ogóle nie poddawało tych zwierząt zabiegom sterylizacji/kastracji (raport NIK_2024, str. 105). W związku z tym należy uznać, że 316 spośród 913 objętych badaniem gmin (tj. 34,65% gmin) w ogóle nie przeprowadza działań obejmujących kontrolę populacji tych zwierząt na swoim terenie. W połączeniu z wysokością środków finansowych przeznaczanych na to zadanie sugeruje to jego realizację na terenie Polski w bardzo ograniczonym zakresie.

Analizę sytuacji kotów wolno żyjących i przeznaczanych na opiekę nad nimi środków zawiera raport „Bezdomność Zwierząt w Polsce”. Autorki raportu podały analizie i przedstawiły szczegółowo dane dotyczące realizacji zadań dotyczących kotów wolno żyjących i ich finansowania przez gminy. Poniżej przedstawiam wybrane informacje.

W zakresie opieki nad kotami wolno żyjącymi odnośnie do jej finansowania przez gminy w 2022 r. w raporcie BZWP wskazano:

1) Wydatki na dokarmianie kotów

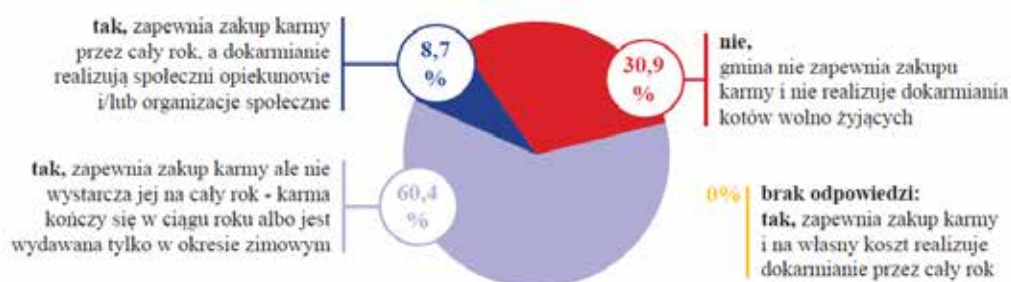
Pomimo literalnego wskazania w ustawie obowiązku dokarmiania wolno żyjących kotów, tylko 86,8% gmin zadeklarowało, że zapewnia zakup karmy dla tej grupy zwierząt. 12,5% (tj. ponad 300 gmin) oświadczyło, że karmy nie kupuje w ogóle, zaś 0,8% gmin nie odpowiedziało na to pytanie. Pojawiły się gminy, które 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! (raport BZWP, str. 55).



O ocenę działania gmin w zakresie dokarmiania kotów wolno żyjących zapytano również społecznych opiekunów kotów w badaniu ankietowym, a odpowiedzi były następujące:

- gmina, w której działają, nie kupuje karmy i nie angażuje się w realizację dokarmiania kotów wolno żyjących wcale – 30,9% opiekunów;
- gmina zapewnia zakup pewnej ilości karmy dla kotów, lecz nie wystarcza jej na cały rok – 60,4% opiekunów;
- gmina zapewnia zakup karmy w wystarczającej ilości w ciągu roku, a dokarmianie jest faktycznie realizowane przez społecznych opiekunów lub organizacje społeczne – 8,7% opiekunów (raport BZWp, str. 57).

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.

Diagram 7.1, źródło: raport BZWp, str. 58

Pozostaje też wątpliwość, kto finansuje dokarmianie kotów w gminach, które w ogóle nie kupują karmy, jak też w gminach, w których zakupiona karma jest niewłaściwej jakości lub w za małej ilości.

Ponadto podkreślenia wymaga społeczny charakter bezpośredniego dokarmiania kotów – przez społecznych opiekunów kotów lub organizacje.

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 (raport BZWp, str. 59).

2) Wydatki na zapewnienie opieki weterynaryjnej

Jedynie 64,6% gmin zadeklarowało zapewnianie leczenia kotom wolno żyjącym 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.

Spośród gmin deklarujących leczenie:

- 50,2% (32,5% ogólnej liczby gmin) wskazało kwotę wydaną na ten cel w 2022 r., przy czym 39,8% wskazanych kwot nie przekraczało 1000 zł;
- 32,4% oświadczyło, że nie wydatkowało środków na ten cel w 2022 r.;
- 17,4% nie odpowiedziało na pytanie o wydaną kwotę (raport BZWp, str. 63).



Podsumowując:

- tylko 32,5% wszystkich gmin wskazało kwotę wydaną na ten cel w 2022 r.;
- tylko 19,5% wszystkich gmin wskazało kwotę wydaną na ten cel w 2022 r. powyżej 1000 zł (kwotę tę autorki raportu BZWp uznały za minimalną, w przypadku której możemy w ogóle zacząć mówić o całorocznym leczeniu grupy zwierząt).

Dane te znajdują potwierdzenie w wynikach ankiety przeprowadzonej na potrzeby omawianego raportu wśród społecznych opiekunów kotów wolno żyjących. Tylko 5,2% spośród 149 opiekunów biorących udział w tym badaniu 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 (raport BZWp, str. 64).

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.

Diagram 7.2, źródło: raport BZWp, str. 54

Zaangażowane w stworzenie raportu BZWp Stowarzyszenie Stukot tylko w 2024 r. 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.

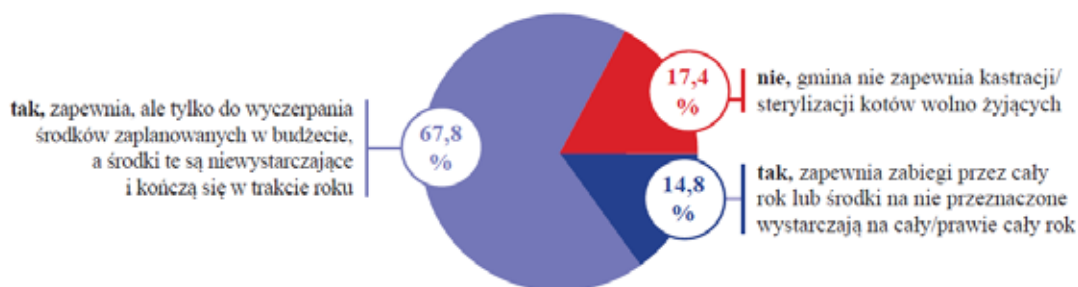
3) Wydatki gmin na zabiegi sterylizacji/kastracji kotów wolno żyjących

Zapewnienie wykonywania zabiegów sterylizacji/kastracji u kotów wolno bytujących zadeklarowało 79,7% gmin (19,6% gmin nie kastruje kotów, zaś 0,7% nie udzieliło odpowiedzi na pytanie o kastrację), jednak spośród nich tylko 74,3% (59,2% ogólnej liczby gmin) wskazało jakąkolwiek kwotę wydaną na ten cel w 2022 r. (15,2% gmin oświadczyło, że nie wydatkowało na realizację tego zadania żadnej kwoty w 2022 r., 10,6% nie udzieliło odpowiedzi na pytanie o wydaną kwotę, pojedyncze gminy zgłosiły trudności w wyodrębnieniu kwoty przeznaczonej na kastrację kotów wolno żyjących z kwoty łącznej, zawierającej też inne realizowane usługi). Przy czym kwoty powyżej 1 tys. zł, tj. pozwalające na wykonanie przynajmniej kilku zabiegów, wskazało tylko 59,1% gmin deklarujących realizację kastracji – stanowi to 47,1% ogólnej liczby gmin, czyli nawet nie połowę (raport BZWp, str. 66).



Autorki raportu BZwP o wykonywanie tego zadania zapytały również społecznych opiekunów kotów wolno żyjących, a ich odpowiedzi przedstawia poniższa infografika.

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.

Diagram 7.3, źródło: raport BZwP, str. 68

4) Kwoty przeznaczone przez gminy w 2022 r. na inne wybrane zadania w zakresie opieki nad kotami wolno żyjącymi:

a) znakowanie elektroniczne wolno żyjących kotów;

Czipowanie kotów wolno żyjących na swoim terenie zadeklarowało 10,0% gmin (87,9% oświadczyło, że nie czipuje tej grupy zwierząt, zaś 2,1% nie odpowiedziało na to pytanie). Jednak *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* (raport BZwP, str. 69).

b) profilaktyka zdrowotna wolno żyjących kotów;

64,2% gmin oświadczyło, że *nie zapewnia wolno żyjącym kotom podstawowej profilaktyki zdrowotnej, jak odrobaczanie, szczepienia przeciwko chorobom zakaźnym czy preparaty na pchły, kleszcze i inne pasożyty* (przy czym 1,6% gmin w ogóle nie udzieliło odpowiedzi). Jednocześnie spośród gmin, które zadeklarowały realizację tego zadania, wpisało 0 zł albo nie wskazało żadnej kwoty aż 57,1%, a więc tylko 14,7% ogólnej liczby gmin wskazało jakiegokolwiek kwoty wydane na *zapewnianie wolno żyjącym kotom profilaktyki zdrowotnej w 2022 roku*. W większości odpowiedzi środki wskazane przez gminy nie przekraczały 1 tys. zł. Jedynie 18,2% gmin deklarujących *zapewnianie profilaktyki* (czyli 6,2% ogólnej liczby gmin) *wydaje na ten cel więcej niż 1 tys. zł* (raport BZwP, str. 69).

c) zapewnienie schronienia wolno żyjącym kotom;

Skoro 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? (raport BZwP, str. 71–73).

Jednak odpowiedzi gmin na pytanie, czy realizują to zadanie, były następujące:

- 84,3% gmin oświadczyło, że nie zapewnia zakupu budek/schronień dla kotów wolno żyjących;
- 1,1% nie odpowiedziało na pytanie;
- 14,7% samorządów oświadczyło, że zadanie to realizuje, przy czym 56,5% tych gmin nie wydało na ten cel w 2022 r. żadnych środków – jednak część z nich wskazała, że budki zakupiła we wcześniejszych latach lub realizuje zadanie bezkosztowo.

Dane te potwierdziły osoby społecznie zajmujące się kotami (N = 149). Tylko 3,3% [z tych osób] *stwierdziło, że ich gmina zapewnia budki, w pełni zaspokajając potrzeby kotów wolno żyjących na jej terenie* (raport BZwP, str. 71–73).



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.

Diagram 7.4, źródło: raport BZWp, str. 73

W związku z wyżej przedstawionymi problemami należy zadać pytanie: jakie są postulaty zmian w prawie, które mogłyby skutecznie wpłynąć na rzeczywistą realizację przez gminy zadań dotyczących opieki nad kotami wolno żyjącymi?

Propozycje są następujące:

- 1) Wprowadzenie do ustawy o ochronie zwierząt definicji kota wolno żyjącego

Najwyższa Izba Kontroli [...] dostrzega potrzebę podjęcia i kontynuowania działań legislacyjnych zmierzających do: [...] 7) w celu wyeliminowania wątpliwości interpretacyjnych, określenia – w uoz – definicji kota wolno żyjącego [...]” (raport NIK_2024, str. 17).

Potrzebę zdefiniowania tej grupy zwierząt dostrzegły też organizacje społeczne, wprowadzając ją do projektu obywatelskiego ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 700). Propozycja dotyczy zdefiniowania w art. 4 pkt 34 u.o.z. pojęcia „koty wolnobytuujące” jako „koty bytujące w środowisku człowieka, będące stałym elementem ekosystemu, żyjące niezależnie od człowieka lub przy jego wsparciu, urodzone na wolności, mające możliwość swobodnego rozwoju i swobodnego bytu”.

Nie jest jednak oczywiste, czy zaproponowana definicja poprawi, czy też pogorszy sytuację tych zwierząt – odbierając im status zwierzęcia domowego, które ze względu na szczególną dla niego sytuację stało się niezdolne do życia z człowiekiem. Proponuję rozważenie zmiany nazwy na „koty społeczne” czy też „koty gminne” oraz uznanie, że chodzi o takie zwierzęta gatunku *Felis catus*, których socjalizacja jest niemożliwa i w związku z tym powinny mieć zapewniony byt w miejscu dotychczasowego przebywania, pod opieką gminy, na zasadach ściśle określonych w u.o.z. i programie.

- 2) Kontrola populacji kotów wolno żyjących – tzw. ubezplodnienie

Kastracji kotów w projekcie obywatelskim (druk nr 700) dotyczą następujące proponowane przepisy:

- a) „Art. 9d. 1. Psy i koty na obszarze całego kraju podlegają obowiązkowej kastracji, co dotyczy obu płci. Nie dotyczy to psów lub kotów utrzymywanych w celach hodowlanych przez hodowców.” – wydaje się, że ta ogólna norma dotyczy także kotów wolno żyjących;
- b) art. 11a ust. 2 pkt 2, w którym zostały wymienione zadania gmin, obecnie brzmiący: opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie, proponuje się zastąpić punktem: „opiekę nad wolnobytuującymi kotami, w tym ich dokarmianie oraz kastrację, po której następuje powrót do naturalnego środowiska”;



- c) dodany w art. 11a ust. 2 pkt 10 o brzmieniu: „plan kastracji psów i kotów w gminie, niebędących zwierzętami bezdomnymi i niebędących zwierzętami domowymi utrzymywanymi przez hodowców w celach hodowlanych” – wydaje się, iż ten punkt obejmowałby również koty wolno żyjące.

3) Znakowanie kotów wolno żyjących

Znakowania kotów w projekcie obywatelskim (druk nr 700) dotyczą następujące proponowane przepisy:

- a) dodany w art. 11a ust. 2 pkt 9 o brzmieniu: „plan oznakowania psów i kotów w gminie” – wydaje się, że przepis ten obejmuje koty wolno żyjące;
- b) dodany art. 11c. ust. 1 o brzmieniu: „Psy i koty na obszarze całego kraju podlegają obowiązkowemu oznakowaniu poprzez chipowanie.” – jednak pozostałe postanowienia tego artykułu 11c odnoszą się do posiadaczy psa lub kota, nie zaś do zadań gmin.

Przyjęcie ustawy o KROPiK nie zapewnia obligatoryjnego znakowania i rejestracji kotów klasyfikowanych jako wolno żyjące, jednak koty te (z wyłączeniem kotów wolno żyjących bytujących na terenie gospodarstw rolnych⁷⁷) podlegają znakowaniu i rejestracji w terminie i na zasadach określonych w gminnym programie, o ile program ten przewiduje znakowanie i rejestrację wolno żyjących kotów jako formę opieki nad nimi (art. 4 ust. 1 i 2).

Zasady wprowadzania danych do KROPiK są następujące: podczas rejestracji wolno żyjącego kota w miejsce imienia zwierzęcia wpisuje się określenie „wolno żyjący”, zaś w miejsce danych właściciela – dane gminy sprawującej opiekę nad kotem.

Rozporządzenie 2026/1818, którego wejście w życie będzie miało miejsce 30 sierpnia 2026 r., zaś termin rozpoczęcia stosowania to 31 sierpnia 2028 r., reguluje istotną kwestię związaną ze znakowaniem kotów wolno żyjących. W art. 18 ust. 3 wprost wskazano: na zasadzie odstępstwa od zakazu okaleczania zwierząt państwa członkowskie mogą zezwolić na przycinanie uszu kotów przez nacięcie lub ucięcie końcówki ucha przy oznaczaniu kotów bezdomnych w związku z ubezplodnieniem w ramach programów wyłapywania, ubezplodnienia i wypuszczania. Możliwość szybkiego rozpoznania z daleka, czy mamy do czynienia z kotem objętym programem kastracji, czy też nie, stanowi ważny element skutecznej opieki nad kotami wolno żyjącymi.

⁷⁷ To założenie, że koty bytujące na terenie gospodarstw są kotami wolno żyjącymi, jest błędne. Należy koty te traktować jako utrzymywane przez człowieka, jednak żyjące jako tzw. koty gospodarskie (ang. *farm cats*), a więc zasadniczo żyjące poza domem, zdobywające jedzenie w dużym stopniu samodzielnie, korzystające z budynków gospodarskich, takich jak stodoły. Nie jest więc tak, że osoba, która utrzymuje koty w ten sposób, nie jest za nie odpowiedzialna, np. w przypadku choroby, lecz odpowiedzialna ma być gmina. Zob. więcej: A. Gruszczyńska, *Sprawowanie przez gminy opieki nad kotami. Wybrane zagadnienia*, „Samorząd Terytorialny” 3/2025, str. 98–111.



8. AKTYWNOŚĆ SPOŁECZNA W SPRAWACH ZWIERZĄT I JEJ FINANSOWANIE

Bardzo istotną rolę w udzielaniu pomocy zwierzętom bezdomnym oraz zmniejszaniu zjawiska bezdomności zwierząt odgrywa aktywność społeczna.

Podejmujemy się jej w ramach działań sformalizowanych prowadzonych przez organizacje pozarządowe (w szczególności organizacje, których statutowym celem jest ochrona zwierząt) czy też w ramach wolontariatu realizowanego przy schroniskach dla zwierząt. Szczególną formę aktywności społecznej stanowi realizacja zadań z zakresu opieki nad kotami w ramach funkcji społecznej opiekunki lub społecznego opiekuna kotów wolno żyjących, która w mniej lub bardziej sformalizowanej formie istnieje prawie w każdej gminie. Zwłaszcza w małych gminach wsparcie stanowi działalność osób pomagających zwierzętom indywidualnie, które wykonują te działania wolontaryjnie – przy finansowym wsparciu samorządu, przeznaczając na zwierzęta środki własne czy też wykorzystując różne formy pozyskania środków finansowych (w szczególności zbiórki). Ponadto istotna jest gotowość do zapewniania zwierzętom czasowej opieki we własnych domach – w ramach tzw. domów tymczasowych, przysparzania zwierząt, które się przybłąkały (pozyskanie informacji o tych zwierzętach jest praktycznie niemożliwe), oraz adopcji zwierzęcia ze schroniska zamiast zakupu w hodowli.

Znaczenie wyżej wskazanych działań trudno przecenić, jednocześnie nie dysponujemy zebranymi i przeanalizowanymi danymi odnoszącymi się do środków finansowych wydawanych w ramach ich realizacji. Poza tym szereg działań ma charakter pracy wolontaryjnej.

Na temat braku danych o liczbie zwierząt, którym organizacje społeczne udzieliły pomocy, jak też wrażliwości społeczeństwa polskiego na niedolę zwierząt oraz aktywności Polaków w tej sferze wzmianka znalazła się w Raporcie NIK_2024 (str. 5): *Nie ma także wiarygodnych danych o wydatkach organizacji społecznych zaangażowanych w zapobieganie bezdomności zwierząt domowych oraz sprawujących opiekę nad tymi zwierzętami ani o liczbie zwierząt będących w pieczy tych organizacji.*

Polacy nie są obojętni na los zwierząt towarzyszących – zdecydowana większość (80 %) uważa, że dobrostan zwierząt domowych (kotów i psów) powinien być lepiej chroniony w Polsce niż ma to miejsce obecnie. Wskazuje na to m.in. rosnąca liczba interwencji organizacji społecznych.

Do Najwyższej Izby Kontroli w ostatnich pięciu latach wpłynęło kilkadziesiąt skarg i wniosków dotyczących zarówno generalnych zagadnień związanych z zapobieganiem bezdomności zwierząt domowych, jak i dotyczących działalności konkretnych gmin lub schronisk dla bezdomnych zwierząt.

W związku ze wskazanym powyżej brakiem danych dotyczących działalności organizacji społecznych, których celem statutowym jest ochrona zwierząt, w ramach działalności Instytutu Prawa Uniwersytetu SWPS zostało przeprowadzone badanie pilotażowe tych podmiotów⁷⁸, obejmujące m.in. realizację przez nie zadań w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi, zapobiegania bezdomności zwierząt oraz opieki nad kotami wolno żyjącymi, a także źródła i sposoby finansowania tych zadań. Autorki badania zidentyfikowały 760 organizacji⁷⁹ społecznych działających na rzecz zwierząt z całej Polski i do wszystkich wysłały ankiety drogą elektroniczną.

⁷⁸ Badanie zostało przeprowadzone w okresie 1.07.2025–15.10.2025 przez dr Agnieszkę Gruszczyńską oraz Paulinę Szczupaczyńską.

⁷⁹ W związku z szeroką promocją ankiety mogły trafić do większej liczby organizacji.



Odpowiedzi udzieliło 107 podmiotów⁸⁰ (14%), o znacznym zróżnicowaniu w zakresie:

- liczby zwierząt, którym udzielają pomocy – od organizacji, które pomagają rocznie maksymalnie 20 zwierzętom, do organizacji pomagającym ponad 300 zwierzętom⁸¹;
- liczby osób wykonujących zadania w ramach podmiotu – od kilku osób będących w zarządzie do blisko 300 osób wraz z wolontariuszami;
- wielkości budżetów przeznaczonych na działalność – od wykonywania zadań bezkosztowo do wydawania ponad 1 mln zł rocznie.

Aż 27% organizacji (29 ze 107, które odpowiedziały w ankiecie) pomaga rocznie ponad 300 zwierzętom – tak duża liczba dotyczy w szczególności organizacji prowadzących schroniska czy sieć domów tymczasowych.

Aż 95% organizacji zadeklarowało poniesienie w 2024 r. wydatków właśnie na prowadzenie działalności związanej z opieką nad zwierzętami bezdomnymi oraz działań, których celem jest zapobieganie bezdomności zwierząt – tj. 102 organizacje. Potwierdza to znaczenie społeczne ciągle nierozwiązanego problemu bezdomności zwierząt oraz istotne zaangażowanie trzeciego sektora w zwalczanie zjawiska bezdomności zwierząt.

Dalej zapytałyśmy organizacje, jaką część ich budżetów stanowią powyższe wydatki, jakie zadania realizują za te środki oraz jakie są typy ponoszonych kosztów i źródła finansowania.

Na pierwsze pytanie – o zaangażowanie finansowe organizacji w realizację zadań mających wpływ na zmniejszanie zjawiska bezdomności zwierząt – rozkład odpowiedzi był następujący (przy N = 102):

- 90–100% budżetu – 45 organizacji (42%);
- 75–89% budżetu – 20 organizacji (19%);
- 50–74% budżetu – 9 organizacji (8%);
- poniżej 49% budżetu – 9 organizacji (8%);
- trudno powiedzieć / brak odpowiedzi – 19 organizacji (18%).

Polskie organizacje społeczne, których działalność dotyczy zwierząt, pozyskiwane środki finansowe przeznaczają w znaczącym stopniu właśnie na cele związane z opieką nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganiem bezdomności zwierząt. Co najmniej 61% organizacji przeznacza na te działania ponad 75% budżetu.

ZADANIA REALIZOWANE PRZEZ ORGANIZACJE

Zadania realizowane przez organizacje dotyczące zjawiska bezdomności zwierząt podzieliłyśmy na obszary w następujący sposób:

- (1) opieka nad zwierzętami bezdomnymi;
- (2) zapobieganie bezdomności zwierząt;
- (3) opieka nad kotami wolno żyjącymi.

Część kwestionariusza obejmującą pytania o wykonywanie powyżej wskazanych zadań wypełniło 67 organizacji – 65,7% wszystkich organizacji, które zadeklarowały ponoszenie kosztów na realizację zadań z zakresu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt (N = 102). Najwięcej podmiotów – wszystkie 67 organizacji – wskazało, że realizuje zadanie (1). Zadanie (2) realizują 62 organizacje, zaś zadanie (3) realizuje 60 organizacji.

⁸⁰ 57 fundacji, 39 stowarzyszeń zarejestrowanych w Krajowym Rejestrze Sądowym i 11 stowarzyszeń zwykłych.

⁸¹ Dane te odnoszą się do różnych form pomocy: od organizowania adopcji zwierząt i przeprowadzania interwencji w przypadkach krzywdzenia zwierząt, przez działania edukacyjne, po wsparcie finansowe dla opiekunów zwierząt.



Ponadto:

- 58 organizacji realizuje wszystkie trzy typy zadań jednocześnie: (1), (2) i (3);
- 4 wykonują wyłącznie zadania (1) i (2);
- 2 wykonują wyłącznie zadania (1) i (3);
- 3 wykonują wyłącznie zadanie (1).

OPIEKA NAD ZWIERZĘTAMI BEZDOMNYMI

W zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi (zadanie (1), przy N = 67) organizacje społeczne wykonują wiele działań uzupełniających (a może nawet zastępujących) czy wspierających wykonywanie zadań przekazanych gminom. Obejmują one w szczególności poszukiwanie nowych domów dla zwierząt bezdomnych (adopcje) oraz sprawowanie opieki nad tymi zwierzętami (organizacja sieci domów tymczasowych, prowadzenie schronisk lub innych miejsc opieki nad zwierzętami bezdomnymi, a nawet prowadzenie lub wspieranie działania gminnego punktu opieki czasowej). Ponadto organizacje aktywnie reagują na zgłoszenia o zwierzętach bezdomnych – dotyczy to prawie 75% organizacji, które wypełniły ankietę, przy czym prawie tyle samo z nich wyłapuje bezdomne zwierzęta. Organizacje wspierają także w istotnym stopniu schroniska prowadzone przez inne podmioty, a działanie to jako ważne wskazują również osoby zarządzające tego typu placówkami.

Najczęściej wskazywanymi zadaniami w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi, które wykonywały w 2024 r. organizacje, były:

- promocja, organizacja i przeprowadzanie adopcji zwierząt oraz wsparcie adoptujących: 83,58% organizacji (56);
- zapewnianie miejsc w domach tymczasowych, finansując utrzymanie zwierząt: 76,12% organizacji (51);
- reagowanie na zgłoszenia o zwierzętach bezdomnych – odbieranie i przekazywanie informacji dalej oraz informowanie o zasadach opieki nad zwierzętami bezdomnymi: 74,63% organizacji (50);
- reagowanie na zgłoszenia o zwierzętach bezdomnych (wyłapywanie zwierząt bezdomnych): 65,68% organizacji (44);
- prowadzenie samodzielnie schroniska lub innego miejsca opieki nad zwierzętami (np. azylu): 44,78% organizacji (30).

Aldona Nowakowska, prezeska Stowarzyszenia Straż Ochrony Przyrody i Praw Zwierząt z Dąbrówna:

„Dla organizacji koncentrowanie się na działalności związanej z adopcją psów i kotów jest niezwykle ważne z kilku kluczowych przyczyn. Po pierwsze – pod opieką organizacji czy w schroniskach przebywają zwierzęta porzucone, zaniedbane lub skrzywdzone, a nowy dom to najlepszy i jedyny ratunek. Dajemy im szansę na nowe, bezpieczne życie. Po drugie – promując adopcje, przeciwstawiamy się przedmiotowemu traktowaniu zwierząt, nieodpowiedzialnemu i okrutnemu ich rozmnażaniu, tylko dla zysku. Adopcja to świadomy wybór, który sprzyja humanitarnemu podejściu do zwierząt. Po trzecie – w nowym domu zwierzę ma szansę na powrót do zdrowia psychicznego i normalne funkcjonowanie. Organizacje zapewniają wsparcie po adopcji, np. porady behawiorystów czy pomoc w trudnych sytuacjach. Po czwarte – adopcje bezdomnych zwierząt i ich promocja edukują społeczeństwo. Uczą odpowiedzialności, empatii i szacunku do zwierząt. Pokazują, że zwierzę nie jest zabawką ani prezentem, ale żywą istotą, która potrzebuje troski i stabilności. Po piąte – każda adopcja to możliwość stworzenia miejsca następnemu potrzebującemu pomocy i opieki zwierzęciu.

Podsumowując, adopcja to nie tylko szansa na znalezienie najlepszego przyjaciela, ale także realny wkład w poprawę losu zwierząt oraz budowanie bardziej humanitarnego i świadomego społeczeństwa.”



ZAPOBIEGANIE BEZDOMNOŚCI ZWIERZĄT

W zakresie realizacji zadań obejmujących zapobieganie bezdomności zwierząt (zadanie (2), przy N = 62) organizacje koncentrowały się na edukacji społecznej, obejmującej promowanie działań w zakresie zapobiegania bezdomności zwierząt. Następnymi wskazanymi zadaniami były: finansowanie zabiegów sterylizacji/kastracji zwierząt mających opiekunów (42 organizacje, 68%) i organizowanie takich zabiegów w przypadkach finansowania przez inny podmiot (28 organizacji, 45%).

Z kolei zadania obejmujące finansowanie i organizację znakowania zwierząt wskazało już mniej organizacji – odpowiednio 39% (24 organizacje) i 18% (11 organizacji). Organizacje nie uznają więc tzw. czipowania zwierząt za zadanie równie ważne, co dokonywanie trwałego ubezpłodnienia – przyczyny tego stanu mogą być różne, łącznie z brakiem centralnej bazy zwierząt oznakowanych czy też niechęcią opiekunów do znakowania zwierząt.

Najczęściej wskazywanymi zadaniami w zakresie zapobiegania bezdomności zwierząt, które wykonywały w 2024 r. organizacje, były:

- organizacja i realizacja kampanii edukacyjnych dotyczących zapobiegania bezdomności zwierząt: 82% organizacji (51);
- finansowanie zabiegów sterylizacji/kastracji zwierząt mających opiekunkę/opiekuna („właścicielskich”): 68% organizacji (42);
- organizacja zabiegów sterylizacji/kastracji zwierząt mających opiekunkę/opiekuna („właścicielskich”) w przypadku, kiedy finansuje inny podmiot, w tym gmina (tzw. "właścicielskich"): 45% organizacji (28).

OPIEKA NAD KOTAMI WOLNO ŻYJĄCYMI

Organizacje, jeżeli angażują się w pomoc kotom wolno żyjącym (zadanie (3)), realizują wiele różnych zadań. Główne działania związane są z zapewnianiem pomocy weterynaryjnej i kontrolą populacji (każde z nich wykonuje 83% organizacji) oraz dostarczaniem niezbędnych do wyłapywania kotów urządzeń oraz zapewnieniem opieki po zabiegach (82% organizacji). Ponadto organizacje przekazują karmę dla kotów społecznym opiekunom (77% organizacji) oraz organizują adopcje kotów, jak też dokarmiają koty, które pozostają na wolności. Mniejsza liczba organizacji organizuje miejsca bytowania tych zwierząt (57% organizacji), np. stawiają budki, i prowadzi rejestry społecznych opiekunów kotów (20% organizacji).

Tak jak w przypadku działań mających na celu zapobieganie bezdomności zwierząt, tak i w przypadku opieki nad kotami wolno żyjącymi wiele organizacji wskazało realizowanie zadań edukacyjnych dotyczących kotów wolno żyjących (80% organizacji).

Zadania, które organizacje najczęściej wskazały jako realizowane przez nie w ramach opieki nad kotami wolno żyjącymi (zadanie (3), przy N = 60), to:

- leczenie kotów: 83% organizacji (50);
- organizacja zabiegów sterylizacji/kastracji (np. łapanie kotów i dowożenie na zabieg, przetrzymywanie po zabiegu): 83% organizacji (50);
- przekazywanie lub wypożyczanie sprzętu do wyłapywania kotów i opieki po zabiegach (np. wypożyczanie klatek łapek, klatek kennelowych, kuwet itp.): 82% organizacji (49);
- edukacja lokalnej społeczności: 80% organizacji (48);
- przekazywanie karmy dla kotów społecznym opiekunom: 77% organizacji (46);
- organizacja adopcji (w przypadku kotów gotowych do kontaktu z człowiekiem): 73% organizacji (44);
- prowadzenie dokarmiania kotów: 70% organizacji (42).



OPINIOWANIE PROJEKTÓW GMINNYCH PROGRAMÓW

Dodatkowym działaniem, w którym badane organizacje wzięły udział, było opiniowanie projektów gminnych programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności (w trybie art. 11a ust. 7 i 8 u.o.z.). Spośród organizacji, które realizują zadania związane z bezdomnością zwierząt (N = 67), 59,7% organizacji (40) wskazało, że zadanie to wykonuje regularnie, 16,4% organizacji (11), że robi to sporadycznie, 20,9% organizacji (14) nie bierze udziału w opiniowaniu projektów programów, zaś dwie organizacje (3%) nie udzieliły odpowiedzi na to pytanie. Z kolei w 2024 r. liczba zaopiniowanych przez poszczególne organizacje programów wynosiła od jednego do kilku lub kilkunastu na rok. Wyjątkowo jedna organizacja zadeklarowała opiniowanie nawet 150 projektów programów rocznie.

KOSZTY WYKONYWANIA ZADAŃ

Analizą kosztów ponoszonych przez organizacje objęłyśmy odpowiedzi podmiotów realizujących co najmniej jedno z zadań: (1), (2) lub (3) (N = 67). W badaniu wzięły udział organizacje o bardzo różnych poziomach kosztów, co przekładało się na liczbę zwierząt, którym udzieliły opieki. Zadeklarowały one koszty (wydatki na wszystkie działania) poniesione w 2024 r. na następujących poziomach:

- powyżej 1 mln zł – 8 organizacji (11,9%);
- od 250 tys. zł do 1 mln zł – 18 organizacji (26,9%);
- od 100 tys. zł do 250 tys. zł – 16 organizacji (23,9%);
- od 20 tys. zł do 100 tys. zł – 17 organizacji (25,4%);
- do 20 tys. zł rocznie – 7 organizacji (10,4%);
- brak kosztów – 1 organizacja (1,5%).

Organizacje, których wydatki wynoszą powyżej 1 mln, to przede wszystkim duże podmioty prowadzące schroniska dla zwierząt. W tej grupie znajdują się również organizacje utrzymujące sieć domów tymczasowych.

Jednocześnie objęte analizą organizacje (N = 66 – po odjęciu jednej organizacji, która zgłosiła brak kosztów) zadeklarowały następujący poziom wydatków na opiekę nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobieganie bezdomności zwierząt w ramach całego budżetu organizacji:

- 90–100% budżetu – 36 organizacji (54,5%);
- 75–89% budżetu – 13 organizacji (19,7%);
- 50–74% budżetu – 7 organizacji (10,6%);
- poniżej 50% budżetu – 3 organizacje (4,5%);
- trudno powiedzieć – 7 organizacji (10,6%).

74,2% organizacji (49) przeznaczyło na tę działalność co najmniej trzy czwarte swoich rocznych wydatków. Kwoty przeznaczone przez organizacje na wykonywanie zadań formalnie przekazanych gminom mogą stanowić istotne wsparcie dla jednostek samorządu terytorialnego.

--- KOSZTY WYKONYWANIA ZADANIA (1)

Na pytanie, jakie były główne koszty realizacji zadań w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi w 2024 r., prawie wszystkie organizacje – 98,5% (66 spośród 67) – jako jeden z trzech głównych kosztów wskazało opiekę weterynaryjną, w tym jako najważniejszy wskazało go aż 67,2% (45) organizacji. Następnym wskazanym kosztem są wydatki na żywienie zwierząt, które w pierwszej trójce kosztów wskazało 83,6% (58) organizacji. Trzecim był koszt lekarstw i przedmiotów służących do rehabilitacji zwierząt, a wskazało go 64,2% organizacji (43 organizacje).



Najważniejsze koszty wykonywania opieki nad zwierzętami bezdomnymi w 2024 r. wskazane przez organizacje społeczne działające na rzecz zwierząt

Organizacje zaznaczały trzy najważniejsze koszty – w kolejności od najbardziej istotnego.

Jako pierwszy koszt:

- 1) opieka weterynaryjna: 45 organizacji (67,2%);
- 2) żywienie zwierząt: 13 organizacji (19,41%);
- 3) koszty osobowe: 9 organizacji (13,43%).

Jako drugi koszt:

- 1) żywienie zwierząt: 32 organizacji (44,8 %);
- 2) lekarstwa i przedmioty służące do rehabilitacji zwierząt: 11 organizacji (16,42%);
- 3) opieka weterynaryjna: 9 organizacji (13,43%).

Jako trzeci koszt:

- 1) lekarstwa i przedmioty służące do rehabilitacji zwierząt: 25 organizacji (37,31%);
- 2) żywienie zwierząt: 13 organizacji (19,41%);
- 3) opieka weterynaryjna: 12 organizacji (17,91%).

Szczegółne obciążenie budżetów organizacji stanowią koszty osobowe, które zostały wskazane przez ponad 13% organizacji jako pierwszy koszt. Wymagają one uzupełnienia o dodatkową informację – zasadniczo organizacje opierają swoją działalność na pracy wolontariuszy (w grupie podmiotów realizujących co najmniej jedno z zadań (1), (2) i (3) mediana liczby wolontariuszy wynosiła 8, przy typowym zakresie 5–15). Organizacje prowadzące schroniska wskazują jednak istotną potrzebę zatrudnienia odpowiedniej liczby personelu, w tym osób z wykształceniem zootechnicznym oraz lekarzy weterynarii, co stanowi znaczący stały wydatek dla organizacji.

Cezary Wyszyński, Fundacja Międzynarodowy Ruch na rzecz Zwierząt Viva!:

W ostatnich latach rzeczywiście mamy do czynienia ze znacznym wzrostem kosztów pracy, wynikającym przede wszystkim z podnoszenia płacy minimalnej. W efekcie koszty osobowe stanowią dziś około 50% kosztów prowadzenia schroniska. Przy ponad 300 zwierzętach przebywających obecnie w Korabiewicach stałe zatrudnienie wykwalifikowanego personelu jest niezbędne, aby zapewnić bezpieczeństwo, ciągłość opieki oraz szybką reakcję w sytuacjach zagrożenia zdrowia lub życia zwierzęcia.

Zapewnienie właściwej opieki przez 365 dni w roku obejmuje nie tylko karmienie i sprzątnięcie, ale także codzienną obserwację, socjalizację oraz dbanie o relacje między zwierzętami. W naszym schronisku, będącym domem dla zwierząt różnych gatunków – m.in. psów, koni, świń i lisów – wymaga to zespołu ludzi, dla których dobro podopiecznych jest realnym priorytetem. Wolontariuszki i wolontariusze, których jest dziś ponad sto, stanowią ogromne wsparcie dla schroniska, jednak przy tak dużej liczbie zwierząt o zróżnicowanych potrzebach nie są w stanie zastąpić stałego zespołu pracowników.



--- KOSZTY WYKONYWANIA ZADANIA (3)

Na pytanie, jakie były główne koszty realizacji zadań w zakresie opieki nad kotami wolno żyjącymi w 2024 r., odpowiedziało 59 organizacji. W zakresie wykonywania tego zadania najważniejszy koszt jednoznacznie stanowią usługi weterynaryjne. Obejmują one:

- zapewnianie opieki weterynaryjnej (prawdopodobnie główny koszt stanowi leczenie kotów, w tym wykonywanie operacji, opieka szpitalna, wizyty i badania) – wskazane w ramach trzech najważniejszych kosztów przez 50 organizacji (84,75%);
- wykonywanie zabiegów sterylizacji/kastracji kotów – wskazane w ramach trzech najważniejszych kosztów przez 39 organizacji.

Wskazanie usług weterynaryjnych pojawiło się jednak także w zestawieniu trzeci koszt (pod nr 4) u 9 organizacji (razem 81,35% organizacji).

Następnym kosztem jest żywienie kotów, które w ramach trzech najważniejszych kosztów wskazały 44 organizacje (74,57%).

Najważniejsze koszty wykonywania opieki nad kotami wolno żyjącymi w 2024 r. wskazane przez organizacje społeczne działające na rzecz zwierząt. Organizacje zaznaczały trzy najważniejsze koszty – w kolejności od najbardziej istotnego.

Jako pierwszy koszt:

- 1) opieka weterynaryjna: 28 organizacji (47,46%);
- 2) kastracja/sterylizacja kotów: 26 organizacji (44,07%);
- 3) żywienie kotów: 16 organizacji (27,12%).

Jako drugi koszt:

- 1) kastracja/sterylizacja kotów: 13 organizacji (22,04%);
- 2) żywienie kotów: 13 organizacji (22,04%);
- 3) opieka weterynaryjna: 10 organizacji (16,95%);
- 4) zakupy takie, jak klatki łapki, budki czy miseczki do karmienia kotów: 10 organizacji (16,95%).

Jako trzeci koszt:

- 1) żywienie kotów: 15 organizacji (25,43%);
- 2) opieka weterynaryjna: 12 organizacji (20,34%);
- 3) lekarstwa i żywność specjalistyczna: 11 organizacji (18,65%).

ŹRÓDŁA FINANSOWANIA

Część ankiety, która obejmowała pytania o źródła finansowania realizacji działań obejmujących opiekę nad zwierzętami bezdomnymi i zapobieganie bezdomności zwierząt, wypełniło 65 organizacji, z których 42 podmioty (64,6%) posiadały status organizacji pożytku publicznego (OPP).

Najczęściej wskazywanym źródłem finansowania były darowizny od osób fizycznych i prawnych, które wskazało 93,8% (61) organizacji. W 35 przypadkach darowizny były wskazane jako źródło najważniejsze (53,8% organizacji, które odpowiedziały na to pytanie).

Powyższa informacja jest zbieżna z wynikami badania darczyńców, które przeprowadziła Fundacja Pomagam.pl w maju 2025 r. Wyniki zostały opublikowane w raporcie „Jak i dlaczego pomagam? Portret darczyńców w Polsce”: *Drugim najczęściej wspieranym obszarem są organizacje pomagające zwierzętom (37,9%). To fenomen ostatniej dekady! Schroniska, organizacje ratujące zwierzęta*



czy prowadzące kampanie na rzecz ich humanitarnego traktowania stały się nie tylko bardziej widoczne, ale i wyjątkowo skuteczne w budowaniu zaufania darczyńców. Co istotne, również w pytaniu o to, jak respondenci rozdysponowaliby 1 000 zł, zwierzęta uplasowały się na drugim miejscu, zaraz po zdrowiu – z imponującą średnią kwotą 152 zł⁸².

Drugim najczęściej wskazywanym źródłem finansowania była instytucja przekazania organizacjom pożytku publicznego 1,5% podatku, która pojawiła się 51 razy (78,5% respondentów odpowiadających na to pytanie). Jest to o 10 organizacji więcej, niż zaznaczyło, iż posiada status OPP, co prawdopodobnie wynika z korzystania przez nie z pomocy podmiotów zbierających 1,5% na rzecz innych organizacji.

Prawie wszystkie organizacje posiadające status OPP wskazały mechanizm 1,5% podatku wśród trzech najważniejszych źródeł finansowania (41 z 42 organizacji; 97,6%) i równocześnie równie wiele wśród trzech najważniejszych źródeł finansowania wskazało darowizny od osób fizycznych i prawnych (41 z 42 organizacji; 97,6%).

Poddając analizie beneficjentów przekazanego OPP 1,5% podatku za 2023 r. – 20 organizacji zajmujących się pomocą zwierzętom, które uzyskały największy przychód, razem zebrało 77 mln 695 tys. zł (po zaokrągleniu do pełnych tysięcy)⁸³.

Istotny jest wniosek, że w całej grupie organizacji odpowiadających na pytanie o główne źródła finansowania środki własne członków organizacji zostały wskazane aż 26 razy (40%), natomiast środki pozyskiwane we współpracy z gminami wskazało 20 organizacji (30,8%), w tym w 9 przypadkach (13,8%) jako pierwsze najważniejsze źródło.

Analiza z uwzględnieniem posiadania przez organizacje statusu OPP pokazuje różnice w strukturze finansowania.

- Wśród organizacji posiadających status OPP (N = 42) niemal wszystkie wskazały darowizny oraz mechanizmu 1,5% podatku w trzech najważniejszych źródłach finansowania (41 z 42; 97,6%), zaś następne pod względem istotności były środki gminne, jednak wskazane zostały wyraźnie rzadziej (16 z 42; 38,1%).
- W grupie organizacji nieposiadających statusu OPP (N = 23) najczęściej występującymi źródłami finansowania były darowizny (87,0%) oraz środki własne członków organizacji (56,5%).

Pozostałe źródła finansowania (z uwzględnieniem wszystkich organizacji, N = 65), które wskazało powyżej 5 organizacji, to: nawiązki – 13,8% (9) organizacji; inne dotacje i granty (od firm i innych organizacji) – 12,0% (8) organizacji; budżet obywatelski – 10,8% (7) organizacji.

Na pytanie, jakie były w 2024 r. główne źródła finansowania działalności organizacji w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt, wśród udzielonych odpowiedzi najczęściej organizacje wskazywały:

jako pierwsze źródło:

- 1) darowizny od osób fizycznych lub prawnych: 35 organizacji (53,8%),
- 2) 1,5% podatku: 26 organizacji (40%),
- 3) środki własne członków organizacji: 9 organizacji (13,8%),
- 4) środki finansowe od gminy niezależnie od formy (dotacja / realizacja umowy / inne): 9 organizacji (13,8%);

⁸² Raport „Jak i dlaczego pomagam”, str. 12, <https://pomagam.pl/raporty/dlaczego-pomagam> (dostęp: 23.12.2025).

⁸³ Uwzględniono organizacje prowadzące działalność na rzecz zwierząt o zróżnicowanym profilu, jednak każda w ramach swoich zadań realizuje opiekę nad zwierzętami bezdomnymi. Nie uwzględniono organizacji: Fundacja WWF Polska, Stowarzyszenie Otwarte Klatki, Fundacja Na Rzecz Ochrony Dzikich Zwierząt PRIMUM. Ponadto jako jedną organizację potraktowano Towarzystwo Opieki nad Zwierzętami w Polsce wraz z jej oddziałami w Częstochowie, Zabrzu i Piotrkowie Trybunalskim.



jako drugie źródło:

- 1) darowizny od osób fizycznych lub prawnych: 16 organizacji (24,6%),
- 2) 1,5% podatku: 14 organizacji (21,5%),
- 3) środki własne członków organizacji: 7 organizacji (10,8%);

jako trzecie źródło:

- 1) 1,5% podatku: 11 organizacji (16,9%),
- 2) darowizny od osób fizycznych lub prawnych: 10 organizacji (15,4%),
- 3) środki własne członków organizacji: 10 organizacji (15,4%).

KANAŁY POZYSKIWANIA DARCYŃCÓW

Odpowiedzi na pytanie o główne drogi pozyskania i utrzymania darczyńców z przeznaczeniem środków na zadania z zakresu opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt udzieliło 65 organizacji.

Najczęściej wskazywanym kanałem były serwisy internetowe umożliwiające zakładanie zbiorów – pojawiły się w 26 odpowiedziach (40%). Aukcje i licytacje online zostały wskazane przez 20 organizacji (31%), a identyczną liczbę wskazań (20, czyli 31%) uzyskały eventy charytatywne. Sieci osobiste (kontakt ze znajomymi) były istotnym kanałem dla 16 organizacji (25%). Media społecznościowe były wykorzystywane przez 13 organizacji (20%), podobnie jak ogłoszenia (20%). Newslettery stosowało 11 organizacji (17%).

Kanały pozyskiwania darczyńców:

- 1) serwisy do tworzenia zbiorów – 26 organizacji,
- 2) aukcje i licytacje online – 20 organizacji,
- 3) eventy charytatywne – 20 organizacji,
- 4) grono znajomych – 16 organizacji,
- 5) media społecznościowe – 13 organizacji,
- 6) ogłoszenia – 13 organizacji,
- 7) newslettery – 11 organizacji.

Na pytanie, czy dana organizacja korzystała z serwisów umożliwiających tworzenie internetowych zbiorów pieniędzy na działalność w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt, pozytywnie odpowiedziało 56 organizacji (88,9%).



**Uniwersytet
SWPS**

**Instytut Prawa Uniwersytetu SWPS
ul. Chodakowska 19/31
03-815 Warszawa**

**bdi@swps.edu.pl
tel. 22 517 99 77**

