FUNDACJA Pomagam.pl

Uniwersytet SWPS

Raport o bezdomności zwierząt w Polsce 2026.

System, który zawodzi.

Warszawa, luty 2026 roku

Opracowała:

Karolina Pacoń

(Fundacja Pomagam.pl)
na podstawie raportu **dr Agnieszki Gruszczyńskiej**
(Instytut Prawa Uniwersytetu SWPS) na zlecenie Fundacji Pomagam.pl

Niewydolność **systemu i finanse**

335 MLN ZŁ

Łączna kwota wydana przez gminy na opiekę nad bezdomnymi zwierzętami w 2023 roku.

1 000 000

Całkowita liczba bezdomnych zwierząt w Polsce (przebywających w schroniskach oraz żyjących poza nimi).

+134%

Wzrost ponoszonych przez gminy kosztów opieki nad bezdomnymi zwierzętami w latach 2013–2023.

1200 –1500 zł

Wysokość tzw. jednorazowej opłaty za przyjęcie psa do schroniska, stosowana w niektórych umowach. Po wyczerpaniu tych środków (w ciągu kilku miesięcy) zwierzę staje się dla właściciela schroniska wyłącznie kosztem.

0,99 zł

Najniższa stawka dzienna za wyżywienie i opiekę nad kotem w schronisku wykazana przez gminy w 2022 roku.

~30 zł

Szacowany przez ekspertów realny minimalny koszt dziennego utrzymania jednego zwierzęcia w schronisku (obejmujący leczenie i opiekę).

11000

Różnica między liczbą zwierząt odłowionych na zlecenie gmin, a liczbą tych, które ostatecznie trafiły do schronisk.

10,1%

Taką część swoich budżetów na bezdomność gminy przeznaczają na działania zapobiegające bezdomności (w tym kastrację i czipowanie).

35,4%

Taki odsetek gmin korzysta z Punktów Czasowego Przetrzymywania (np. przy oczyszczalniach), które nie podlegają ścisłym rygorom weterynaryjnym.

59,6%

Odsetek gmin, które w 2023 roku nie przeprowadziły ani jednej kontroli w schronisku, któremu płaciło za opiekę nad zwierzętami.

25,1%

Odsetek gmin, które przyznają, że nie wiedzą, ile dokładnie zwierząt z ich terenu przebywa obecnie w opłacanych przez nie schroniskach.

44,6%

Odsetek gmin, które oficjalnie nie zapewniają żadnego miejsca w schronisku dla bezdomnych kotów.

-60%

Spadek ogólnych wydatków na opiekę nad zwierzętami w gminie Suchy Las dzięki inwestycji w działania zapobiegające bezdomności.

ponad 32 000 000 zł

Kwota zebrana przez darczyńców na cele prozwierzęce w serwisie Pomagam.pl w 2025 roku.

+34%

O tyle częściej obywatele zakładają zbiórki na rzecz kotów niż psów, reagując na brak systemowej opieki.

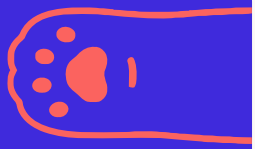
93,8%

Dla takiego odsetka organizacji prozwierzęcych źródło finansowania stanowią darowizny od osób fizycznych.

12,3%

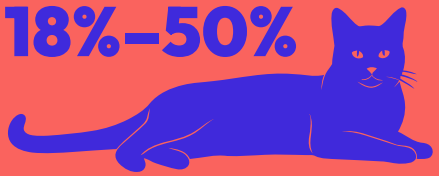
Tylko tyle gmin zapewnia opiekę zwierzętom innym niż psy i koty (np. ptakom, gryzoniom, gadom).

-74%



Spadek liczby psów trafiających do schroniska w gminie Suchy Las po wdrożeniu pełnego czipowania i dofinansowania kastracji w latach 2012–2015.

18%–50%



Odsetek kotów, które umierają lub są poddawane eutanazji w schroniskach (dane Głównego Lekarza Weterynarii vs dane z monitoringu organizacji prozwierzęcych).

95%

Odsetek organizacji pozarządowych (NGO), które finansują z prywatnych środków zadania należące ustawowo do gmin.

11,6%

Odsetek gmin, które w rubryce wydatków na kastrację zwierząt właścicielskich wpisały „0 zł”.

Szanowni Państwo,

Psy i koty stanowią integralną część polskiej tkanki społecznej i emocjonalnej. W naszych domach żyje obecnie ponad **15 mln** czworonogów: około **8,1 mln psów** oraz **7,2 mln kotów**. Fakt, że w niemal co drugim gospodarstwie domowym w Polsce żyje zwierzę (lub kilka zwierząt), stawia nas w europejskiej czołówce pod względem empatii i zaangażowania. **„Raport o bezdomności zwierząt w Polsce 2026. System, który zawodzi”** powstał, by uświadomić nam, że ta ogromna populacja psów i kotów zasługuje na system, który nie zawiedzie jej w najtrudniejszym momencie, a także jak ogromną jeszcze pracę musimy wykonać, by zbudować taki system.

Mimo tak silnej więzi łączącej Polaków ze zwierzętami, cały czas brakuje dobrych rozwiązań dla tych, które nie mają domu. Środki z gminnych budżetów przekazywane na opiekę nad zwierzętami wzrastają, ale tylko 10% tych pieniędzy przeznacza się na zapobieganie bezdomności, a nakłady na wyżywienie i opiekę są zdecydowanie niższe niż realne potrzeby. Szczególnie drastycznie wygląda sytuacja kotów – prawie połowa gmin oficjalnie nie zapewnia im miejsca w schroniskach, często błędnie klasyfikując porzucone zwierzęta domowe jako wolno żyjące.

Zrozumienie, że bezdomność nie jest zjawiskiem naturalnym, lecz wynikiem luk prawnych i braku powszechnej identyfikacji, to pierwszy krok do zmiany. Musimy naszą społeczną miłość do zwierząt przełożyć na konkretne rozwiązania legislacyjne, opracowane we współpracy z organizacjami pozarządowymi, które mają w Polsce bardzo duże doświadczenie w zapewnianiu zwierzętom odpowiedniej opieki.

Wierzę, że jako społeczeństwo, w którym zwierzęta są tak ważnymi członkami rodzin, będziemy potrafili wziąć prawdziwą odpowiedzialność również za te zwierzęta, które nie miały szczęścia trafić pod opiekę kochających ludzi. Nasze doświadczenie w Fundacji Pomagam.pl pokazuje, że ludzie bardzo chętnie wspierają zbiórki na leczenie psów i kotów oraz na opiekę nad nimi. Dlatego chcielibyśmy, żeby ta chęć pomocy i świadomość obywatelska szły w parze z dobrze działającymi przepisami, żebyśmy jako społeczeństwo mogli zagwarantować wszystkim czworonogom bezpieczeństwo i opiekę, na jakie zasługują.

Dobrosława
Gogłoza

Prezeska Fundacji Pomagam.pl
Dyrektorka zarządzająca serwisu Pomagam.pl

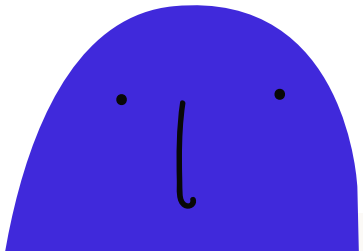
WSTĘP

Bezdomność w Polsce

Bezdomność zwierząt w Polsce to zjawisko, które od lat wymyka się prostym diagnozom, a jego skala i charakter ewoluują w niepokojącym kierunku. Choć w powszechnej świadomości problem ten jest często sprowadzany do przykrego widoku tzw. wałęsających się psów, rzeczywistość jest znacznie bardziej złożona, bolesna i wielowymiarowa. Bezdomność zwierząt występuje na całym świecie, w Polsce ma jednak swoją specyfikę, wynikającą z braku systemowych rozwiązań prawnych oraz wciąż niewystarczającej edukacji społecznej.

Dla psa lub kota utrata domu nie jest jedynie zmianą lokalizacji. Oznacza ona **stan permanentnego zagrożenia, nagłą utratę bezpieczeństwa i konieczność funkcjonowania w ciągłym lęku.** Utrata opieki człowieka stanowi dla zwierzęcia domowego moment krytyczny, naraża je na głód, choroby, ataki innych zwierząt i zdarzenia drogowe, a także na okrucieństwo ze strony ludzi.

Wnioski płynące z analizy dokumentów Najwyższej Izby Kontroli (NIK), Głównego Lekarza Weterynarii (GLW) oraz danych organizacji pozarządowych są alarmujące: gminy płacą za opiekę, której nie kontrolują, koty są pomijane przez system, a ciężar walki z bezdomnością
często spoczywa na zwykłych obywatelach.



1. Perspektywa zwierzęcia

Współczesna wiedza o psychologii zwierząt nie pozostawia złudzeń co do kosztów, które ponoszą istoty wyrzucone poza nawias ludzkiej rodziny. Zwierzę zostaje pozbawione stabilnego środowiska oraz przewidywalnych zasobów, takich jak pożywienie, woda czy ciepło.

> “Bezdomność oznacza dla psa i kota stan chronicznego braku bezpieczeństwa oraz **życie w ciągłej niepewności, a często – w lęku.**

Beata Leszczyńska

Behawiorystka COAPE

W przypadku psów – gatunku silnie socjalnego – zerwanie więzi z człowiekiem jest szczególnie dotkliwe. Brak kontaktu z opiekunem prowadzi do głębokiego osamotnienia, poczucia zagrożenia i frustracji. Stan ten często manifestuje się zachowaniami lękowymi, nadmierną wokalizacją, a w skrajnych przypadkach – agresją, która jest mechanizmem obronnym wobec niezrozumiałej rzeczywistości.

Koty – wbrew powszechnemu przekonaniu o ich wysokiej samodzielności – równie silnie reagują na utratę dotychczasowego środowiska. Zaburzona kontrola nad terytorium oraz ograniczony dostęp do miejsc schronienia stanowią dla nich istotny czynnik stresogenny, który może prowadzić do utrzymującej się nadreaktywności, zachowań unikowych oraz ograniczenia interakcji z otoczeniem. Długotrwały stres ma bezpośredni wpływ na funkcjonowanie kociego organizmu, powodując m.in. obniżenie odporności, zaburzenia trawienne oraz ogólne pogorszenie stanu zdrowia.

2. Najczęstsze przyczyny

Za bezdomnością zwierząt stoi niemal zawsze człowiek ze swoimi działaniami, takimi jak masowe rozmnażanie dla zysku, porzucenia lub zagubienia zwierzęcia i brak kontroli nad jego rozrodczością.

Zgodnie z ustawą o ochronie zwierząt, zwierzę bezdomne to takie, które uciekło, zabłąkało się lub zostało porzucone, a ustalenie jego właściciela jest niemożliwe (art. 4 pkt 16 ustawy o ochronie zwierząt). Niestety, w Polsce trudności z ustaleniem właściciela mają często przyczyny systemowe – czyli brak obowiązku trwałego znakowania (czipowania) i centralnej rejestracji zwierząt.

Bezdomność zwierząt ma dwa wymiary.

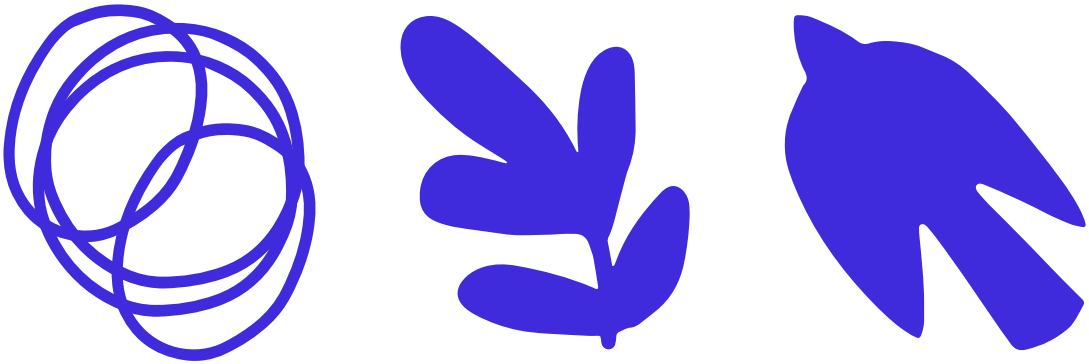
- **Czas bezdomności** – czyli stan chronicznego braku bezpieczeństwa, w którym każda kolejna doba bez stabilnej opieki pogłębia traumę i niszczy odporność organizmu. Długotrwała izolacja i brak przewidywalnego środowiska prowadzą do zmian w zachowaniu oraz cierpienia, którego nie widać w statystykach.

- **Krzywdzenie w ramach opieki** – czyli sytuacja, w której systemowa pomoc staje się źródłem cierpienia. Przykładowo: umieszczanie zwierząt w miejscach o drastycznie zaniżonych standardach (np. w niektórych schroniskach i Punktach Czasowego Przetrzymywania), które często idzie w parze z zaniechaniem kontroli nad losem przebywających tam czworonogów, przeznaczaniem głodowych stawek na ich utrzymanie oraz brakiem niezbędnego leczenia.

3. Cel i metodologia raportu

Niniejsze opracowanie stanowi syntezę raportu z grudnia 2025 roku, który jest próbą kompleksowej oceny stanu opieki nad zwierzętami w Polsce. Dokument ten przygotowała dr Agnieszka Gruszczyńska, ekspertka w dziedzinie prawa zwierząt, w ramach prac powstającego **Centrum Badań nad Prawem Zwierząt w Instytucie Prawa Uniwersytetu SWPS.**

Raport opiera się na najnowszych dostępnych danych z lat 2022–2025. Powstał w oparciu o analizę przepisów ustawy o ochronie zwierząt oraz dokumentów wytworzonych przez organy państwa, w tym raportów z kontroli Najwyższej Izby Kontroli (NIK) oraz Głównego Lekarza Weterynarii (GLW). Oficjalne dane zostały skonfrontowane z rzeczywistością „z terenu". Istotnym źródłem informacji stały się dane zgromadzone przez organizacje pozarządowe pełniące funkcje strażnicze (Monitor BOZ, raport "Bezdomność zwierząt w Polsce") oraz wywiady z ekspertami i praktykami - dyrektorami schronisk, lekarzami weterynarii i behawiorystami.



ROZDZIAŁ I

DIAGNOZA STANU BEZDOMNOŚCI ZWIERZĄT

Fundamentalnym, a zarazem najbardziej niepokojącym problemem w zarządzaniu bezdomnością zwierząt w polsce jest brak rzetelnej wiedzy o skali tego zjawiska. **Nie jesteśmy w stanie do końca określić, ile zwierząt faktycznie potrzebuje pomocy.**

1. Oficjalne dane

Jedynym państwowym źródłem danych statystycznych dotyczących bezdomności zwierząt są coroczne raporty Głównego Lekarza Weterynarii. Dokumenty te mają jednak istotne ograniczenie metodologiczne – obejmują wyłącznie zwierzęta zarejestrowane w schroniskach, co nie pozwala na ocenę rzeczywistej skali zjawiska.

Analiza tych statystyk na przestrzeni lat sugeruje poprawę sytuacji:

- w 2016 roku w schroniskach przebywało **112 727 psów** – największa liczba odnotowana w raportach państwowych,
- do 2024 roku liczba ta spadła do **76 410 psów**, czyli teoretycznie o blisko 32%.

Należy jednak zachować ostrożność, interpretując te dane. Spadek liczby zwierząt w schroniskach nie musi być tożsamy ze spadkiem bezdomności. Może on wynikać z alternatywnych form zagospodarowania zwierząt poza oficjalnym systemem, sposobu raportowania lub przesunięcia części populacji do tzw. szarej strefy. Dynamika zmian pokazuje, jak silny wpływ na statystyki ma prawo: wzrost liczby zwierząt do 2016 roku wynikał z wprowadzonych w 2012 roku przepisów, które sprecyzowały obowiązki gmin dotyczące odławiania bezdomnych zwierząt. Gminy zaczęły wówczas intensywniej wyłapywać zwierzęta wcześniej błąkające się bez pomocy, co wywołało nagły i rekordowy wzrost liczby bezdomnych zwierząt w oficjalnych statystykach.

2. Luka w ewidencji i Punkty Czasowego Przetrzymywania

Zestawienie oficjalnej ewidencji z monitoringiem społecznym ujawnia istotną lukę w sprawozdawczości. W 2023 roku gminy zaraportowały wyłapanie około **66 000 psów**, podczas gdy do schronisk przyjęto jedynie **54 762 psy**. Różnica wynosząca około **11 000 osobników rocznie** stanowi wyzwanie dla przejrzystości systemu.

Ta rozbieżność w statystykach ma dwa aspekty:

- **pozytywny:** niektóre zwierzęta – dzięki znakowaniu (czipom) – wracają do swoich opiekunów bezpośrednio po odłowieniu lub są przygarniane przez osoby prywatne lub organizacje społeczne i nie trafiają do schroniska,
- **negatywny:** niektóre zwierzęta trafiają do Punktów Czasowego Przetrzymywania (PCP), co oznacza dla gmin niższe niż w przypadku schronisk koszty, ale dla zwierząt często niższy standard opieki.

Z badań wynika , że **35,4% gmin** korzysta z takich miejsc.

Często są to kojce zlokalizowane przy:
- zakładach gospodarki komunalnej lub bazach sprzętowych,
- oczyszczalniach ścieków,
- Punktach Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych (PSZOK).

Główne zagrożenie systemowe wiąże się z brakiem nadzoru nad tymi punktami – nie są one rejestrowane jako schroniska, więc nie podlegają rutynowym kontrolom Inspekcji Weterynaryjnej. Czas przebywania zwierząt w PCP jest nieuregulowany i wynosi od kilku godzin do nawet wielu miesięcy. Brak obowiązkowej, centralnej ewidencji w tych miejscach utrudnia ustalenie, co się dzieje z przebywającymi tam zwierzętami i czy zostały adoptowane, czy też zmarły z braku właściwej opieki.

3. Rzeczywista skala problemu

Jeśli spojrzymy poza oficjalne raporty GLW, obraz bezdomności staje się jeszcze bardziej przytłaczający. Zgodnie z danymi zebranymi w ramach niezależnego projektu badawczego State of Pet Homelessness Project, a odnoszącymi się do 2022 roku, całkowitą liczbę bezdomnych zwierząt w Polsce ocenia się na blisko milion (949 900). Szczególnie dramatycznie wyglądają szacunki dotyczące zwierząt żyjących poza schroniskami: około 72 000 psów oraz 750 000 kotów.

Różnice w danych są ogromne nawet na poziomie lokalnym. Na przykład: populację kotów wolno żyjących w Poznaniu szacuje się na 77 000, podczas gdy w Krakowie – mieście zbliżonej wielkości – na zaledwie 2500. To pokazuje, że w Polsce nie tylko nie wiemy, ile mamy bezdomnych zwierząt, ale także nie stosujemy standaryzowanych narzędzi, by to policzyć.

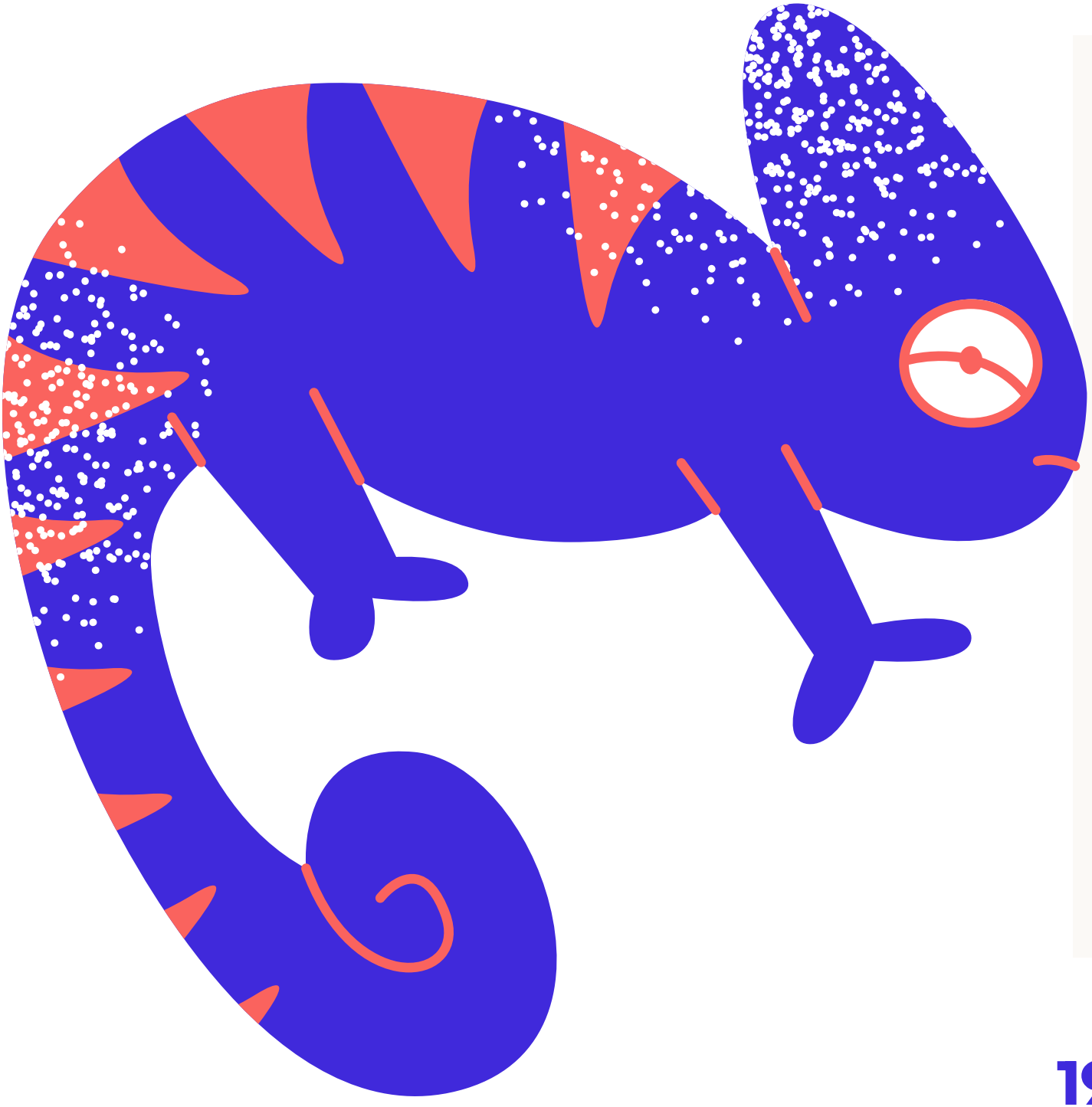
> Szczególnie dramatycznie wyglądają szacunki dotyczące zwierząt żyjących poza schroniskami: **około 72 000 psów oraz 750 000 kotów.**

4. Zwierzęta egzotyczne

W polskim prawodawstwie i praktyce gminnej pokutuje przekonanie, że zwierzę bezdomne to tylko pies albo kot. Gminy stale odmawiają opieki porzuconym żółwiom, wężom, ptakom czy gryzoniom, stosując zawężającą interpretację przepisów i uznając, że gatunki te nie są zwierzętami domowymi, chociaż ludzie trzymają je w swoich domach.

Zwierzę egzotyczne wyrzucone na mróz czy do lasu ma minimalne szanse na przeżycie. Mimo to **zaledwie 12,3% gmin** w Polsce zadeklarowało, że zapewnia miejsce w schronisku innym zwierzętom niż psy i koty.

Ciężar ratowania tych zwierząt spada na barki nielicznych pasjonatów i organizacji. Chlubnym wyjątkiem jest egzotarium działające przy Schronisku dla Bezdomnych Zwierząt w Lublinie. Kierownik egzotarium, Bartłomiej Gorzkowski, podaje liczbę **1100 zwierząt egzotycznych**, które trafiły do niego przez 17 lat. Każdego roku pracownicy egzotarium przeprowadzają około 70–80 interwencji dotyczących porzuconych gadów, płazów czy ptaków – często zwierzęta te znajdują się w stanie krytycznym i wymagają kosztownej rehabilitacji specjalistycznej.



ROZDZIAŁ II

SYSTEM, KTÓRY NIE DZIAŁA

W Polsce za opiekę nad bezdomnymi zwierzętami odpowiadają gminy. Jest to ich zadanie własne, **finansowane w całości z budżetu samorządowego.**

Teoretycznie system jest prosty: gmina płaci za wyłapanie i utrzymanie zwierzęcia w schronisku.

Analizując wydatki gminne na przestrzeni ostatniej dekady, można jednak zauważyć wzrost nakładów finansowych na opiekę nad bezdomnymi zwierzętami i jednoczesny brak systemowej poprawy ich dobrostanu.

1. Wzrost kosztów ponoszonych przez gminy

Dane zgromadzone przez organizacje monitorujące (Monitor BOZ), są jednoznaczne.
Koszt przekazania przez gminy bezdomnych psów do schronisk wzrósł o **134%** w ciągu 10 lat:

- w 2013 roku gminy wydały na ten cel **143 mln zł,**
- w 2023 roku kwota ta zwiększyła się do **335 mln zł.**

Ten realny wzrost wydatków jest bardzo znaczący. Paradoks polega na tym, że mimo tak ogromnego strumienia pieniędzy, publiczne i prywatne schroniska wciąż borykają się z niedofinansowaniem. Wynika to między innymi z nieefektywnego systemu przetrzymywania zwierząt oraz braku inwestycji w prewencję. Jednocześnie część tych środków trafia niestety do kieszeni nieuczciwych przedsiębiorców wykorzystujących luki w prawie.

Kwoty wydatków i udział procentowy w ogólnych wydatkach na zadania z zakresu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w gminie w 2019 i 2023 r.

Na opiekę nad zwierzętami bezdomnymi

(odławianie, zapewnienie miejsc w schronisku lub innych miejscach przetrzymania)

2023 r.:	**87 472 661 zł**	**78,4%**
2019 r.:	**60 039 165 zł**	**83,1%**

Na znakowanie, sterylizację/kastrację zwierząt właścicielskich

2023 r.:	**5 504 672 zł**	**4,9%**
2019 r.:	**2 212 540 zł**	**3,1%**

Na znakowanie, sterylizację/kastrację kotów wolno żyjących

2023 r.:	**5 670 946 zł**	**5,2%**
2019 r.:	**2 895 221 zł**	**4,0%**

Na opiekę nad wolno żyjącymi kotami (w tym dokarmianie) z terenu gminy

2023 r.:	**3 168 372 zł**	**2,8%**
2019 r.:	**1 388 410 zł**	**1,9%**

Pozostałe wydatki

2023 r.:	**9 693 830 zł**	**8,7%**
2019 r.:	**5 692 398 zł**	**7,9%**

Źródło infografiki: raport NIK nr P/24/093

2. Stawki przetargowe poniżej kosztów rzeczywistych

Wiele gmin w przetargach kieruje się wyłącznie kryterium najniższej ceny. Prowadzi to do sytuacji, w której przetarg wygrywają podmioty, które oferują stawki poniżej rzeczywistych kosztów podstawowej opieki dla zwierząt. Z raportu "Bezdomność zwierząt w Polsce" wynika, że w 2022 roku **najniższe deklarowane przez gminy koszty utrzymania zwierzęcia wynosiły:**

- dla psa: **2,89 zł dziennie,**
- dla kota: **0,99 zł dziennie.**

Kwoty te nie odpowiadają realnym kosztom utrzymania zwierząt. Przy takiej stawce nie można zapewnić nawet minimalnego standardu opieki, obejmującego żywienie, dostęp do odpowiednich warunków bytowych, obsługę personelu czy podstawową opiekę weterynaryjną.

Dla porównania, dyrektorzy profesjonalnych schronisk, z którymi przeprowadzono wywiady (zarówno miejskich, jak i prowadzonych przez organizacje pozarządowe) wyliczają, że **rzeczywisty minimalny koszt** podstawowej opieki w 2024 roku wynosił **około 30–35 zł dziennie** na jedno zwierzę.

Na tę kwotę składają się m.in. koszty:

- **zatrudnienia personelu** – aby schronisko funkcjonowało całodobowo, potrzebni są opiekunowie, technicy weterynarii, lekarze weterynarii, behawioryści oraz pracownicy administracyjni,
- **opieki weterynaryjnej** – zwierzęta trafiające do schronisk często są chore lub zaniedbane, wymagają szczepień, leczenia pasożytów, diagnostyki oraz specjalistycznych zabiegów, w tym operacji pourazowych,
- **żywienia** – odpowiedniej jakości karma stanowi istotny element profilaktyki zdrowotnej i pomaga ograniczyć koszty leczenia w dłuższej perspektywie,

- **utrzymania infrastruktury** – ogrzewanie (szczególnie istotne dla kotów, szczeniąt i zwierząt chorych), woda, wywóz odpadów, bieżące naprawy i utrzymanie kojców oraz pomieszczeń.

Różnicę pomiędzy stawkami opłacanymi przez gminy (np. 3 zł dziennie) a rzeczywistymi kosztami utrzymania zwierząt kierujący placówkami pokrywają często ze środków zewnętrznych — przede wszystkim z darowizn oraz pracy wolontariuszy. W schroniskach działających komercyjnie, nastawionych na minimalizację nakładów, niedoszacowanie kosztów opieki często prowadzi do jej ograniczania: np. zwierzęta są niedożywione, nie leczy się ich, brakuje personelu – to wszystko przekłada się bezpośrednio na gorsze warunki życia dla zwierząt.

Najwyższy koszt w schroniskach jest – i powinien być – związany z zatrudnieniem pracowników.

> 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.

Cezary Wyszyński

Fundacja Międzynarodowy Ruch na rzecz Zwierząt – Viva!

3. Model opłaty jednorazowej

Szczególne problemy generuje mechanizm finansowania opieki nad zwierzętami nazywany opłatą jednorazową (ryczałtową): gminy wypłacają stałą kwotę za samo przyjęcie zwierzęcia do schroniska, niezależnie od długości i zakresu udzielanej mu opieki.

Mechanizm jest prosty: gmina płaci firmie prowadzącej schronisko kwotę ryczałtową za przyjęcie zwierzęcia – np. **1200–1500 zł.** Gdy przekaże pieniądze i zwierzę do schroniska, uznaje problem za rozwiązany. **Z kolei dla przedsiębiorcy, który przyjął opłatę jednorazową, zwierzę staje się wyłącznie kosztem.**

Przy założeniu nawet minimalnego standardu opieki, kwota ryczałtowa wyczerpuje się po kilku miesiącach. Długoterminowe utrzymywanie zwierząt, szczególnie tych chorych, starszych lub trudnych do adopcji, staje się finansowo nieopłacalne.

Tworzy to ekonomiczną presję, by zwierzę jak najszybciej zwolniło miejsce w kojcu dla nowego zwierzęcia z nową opłatą. Prowadzi to do redukcji kosztów utrzymania zwierzęcia do poziomu zagrażającego jego życiu, braku leczenia, a w skrajnych przypadkach – do eutanazji bez uzasadnienia medycznego lub fałszowania dokumentacji i ewidencji zwierząt.

4. Problem małych gmin

Bogate miasta, takie jak Warszawa, wydają na opiekę nad zwierzętami relatywnie wysokie kwoty, co pozwala utrzymywać wyższy standard infrastruktury i nadzorować realizacją zadań. Natomiast małe gminy często nie mają wystarczających zasobów finansowych ani organizacyjnych, by prowadzić własne schroniska. Dlatego są zmuszone podpisywać umowy z oferującymi najtańsze usługi podmiotami komercyjnymi, często oddalonymi o setki kilometrów, co uniemożliwia jakąkolwiek kontrolę nad losem i dobrostanem zwierząt.

Według raportu NIK koszty ponoszone przez poszczególne samorządy na opiekę nad zwierzętami i zapobieganie bezdomności zwierząt znacząco się różnią: **jedne wydają poniżej 2 zł w przeliczeniu na mieszkańca, inne – powyżej 20 zł**.

Obecnie opiekę nad bezdomnymi zwierzętami – pozbawione systemowego wsparcia z budżetu centralnego – finansują samorządy z budżetów własnych oraz ofiarni darczyńcy. Brak ogólnopolskiego funduszu na ochronę zwierząt sprzyja wyborowi rozwiązań doraźnych i najtańszych. W rezultacie podmioty, które starają się zapewnić wysokie standardy opieki, muszą w dużej mierze samodzielnie pozyskiwać środki na realizację zadań, ponieważ nie są w stanie sfinansować ich z dostępnych środków publicznych.

ROZDZIAŁ III

NIEWYKO-RZYSTANY POTENCJAŁ PREWENCJI

Polski system walki z bezdomnością zwierząt przypomina błędne koło.

Gminy ponoszą wysokie koszty na usuwanie skutków tego zjawiska (czyli na utrzymanie schronisk), marginalizując działania pozwalające je ograniczyć – takie jak kastracja czy czipowanie.

Bez systemowej zmiany struktury wydatków i wdrożenia powszechnych działań zapobiegających bezdomności zwierząt, koszty obsługi systemu będą stale rosnąć.

1. Dysproporcja w wydatkach

W raporcie NIK z 2024 r. wskazano na błąd w zarządzaniu budżetami gminnymi. Zaledwie **10,1% środków jest przeznaczanych na działania prewencyjne, podczas gdy blisko 90% budżetu pochłania obsługa bezdomności już zaistniałej** (koszty odławiania i utrzymania zwierząt).

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

Jacek Kozłowski

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Obecny model finansowania **nie pozwala realizować celu ustawowego, jakim jest zmniejszanie populacji bezdomnych zwierząt**, a jedynie służy opłacaniu opieki nad nimi. Prowadzi to do sytuacji, w której wysokie koszty obligatoryjnego utrzymania schronisk drenują budżety, uniemożliwiając inwestycje w tańsze i skuteczniejsze działania zapobiegające bezdomności zwierząt.

2. Niewystarczająca prewencja

Mimo że ustawa o ochronie zwierząt pozwala samorządom finansować sterylizację i znakowanie zwierząt właścicielskich, gminy nie korzystają z tej możliwości na poziomie odpowiadającym rzeczywistemu zapotrzebowaniu na takie działania.

Zgodnie z danymi z raportu "Bezdomność zwierząt w Polsce":

- **kastracja: 63,2% gmin**
  nie realizowało planu sterylizacji / kastracji zwierząt właścicielskich,

- **czipowanie: 80,7% gmin**
  nie prowadziło akcji czipowania zwierząt.

Nawet te gminy, które w statystykach figurują jako realizujące programy prewencyjne, często robią to w sposób pozorny. Analiza kwot przeznaczonych na ten cel ujawnia fasadowość działań:

- wśród gmin deklarujących finansowanie kastracji, aż **11,6% wpisało w wydatkach na ten cel: „0 zł”**,
- kolejne 6,2% gmin wydało na ten cel **mniej niż 1000 zł rocznie.**

W praktyce oznacza to, że gmina wpisuje zadanie do programu, by spełnić wymogi formalne, ale nie przeznacza na jego realizację wystarczających środków. Kwota 1000 zł przy obecnych cenach usług weterynaryjnych pozwala sfinansować zabieg dla zaledwie 2–3 suk lub kilku kotek, co nie ma statystycznego wpływu na populację w gminie liczącej kilka tysięcy mieszkańców. Tylko nieco ponad jedna czwarta gmin (26,9%) przeznaczyła na ten cel kwoty wyższe niż 1000 zł. **Dlatego realizację działań, które mają ograniczyć bezdomność zwierząt, wspierają organizacje społeczne.**

“

W latach 2020–2024 na terenie naszej gminy Dąbrówno i gmin ościennych **zorganizowaliśmy 1240 kastracji psów i kotów.** Zaczipowanych zostało 646 zwierząt.

Aldona Nowakowska

Prezeska Stowarzyszenia Straż Ochrony Przyrody i Praw Zwierząt z Dąbrówna

4. Efektywność ekonomiczna działań zapobiegających bezdomności

Przykłady samorządów, które zmieniły strategię, dowodzą opłacalności działań prewencyjnych.
Dobre praktyki w gminach dają efekty.v

Gmina **Suchy Las**

Władze samorządowe gminy wprowadziły obowiązkowe czipowanie i szeroki program dofinansowania kastracji. Działania te prowadzone w latach 2012–2015 przyniosły znaczące efekty:

- liczba psów trafiających do schroniska **spadła o 74%,**
- wydatki na utrzymanie zwierząt w schronisku **spadły o 60%,**
- jednocześnie wydatki na kastrację wzrosły o 81%, ale w ogólnym rozrachunku **gmina zaoszczędziła dziesiątki tysięcy złotych.**

Źródło

Aleksandrów Łódzki

W 2025 roku samorząd Aleksandrowa Łódzkiego przeznaczył na program opieki nad zwierzętami blisko pół miliona złotych (497 000 zł), z czego **aż 265 000 zł** – na zapobieganie bezdomności (kastrację i czipowanie), a 40 000 zł – na edukację. To modelowe odwrócenie proporcji, które stanowi ewenement w skali kraju.

Źródło:

“

Na terenie Warszawy (...) w 2022 roku na odłowionych **ponad 4000 zwierząt ponad 1200** od razu zostało zwrócone przez Straż Miejską właścicielom.

Henryk Strzelczyk

Dyrektor Schroniska Na Paluchu w latach 2015–2023

4. Brak systemu identyfikacji i centralnej bazy danych

Brak powszechnego obowiązku czipowania oraz centralnego rejestru zwierząt oznakowanych nie pozwala skutecznie egzekwować od właścicieli zwierząt ich znakowania. Obecnie gminy mogą wprowadzać plany znakowania fakultatywnie. Nawet jeśli gmina czipuje psy, dane te trafiają często do lokalnych, niekompatybilnych ze sobą rejestrów.

> “Jeżeli schronisko jest sprytne, to zwierzę odłowi na terenie gminy A, ale później to zwierzę znów się pojawi jako bezdomne (...) na terenie gminy B (...). W końcu okazuje się, że docelowo **trzy gminy płacą za utrzymanie jednego zwierzęcia, a ono jest tylko jedno i nadal nie jest zaczipowane.**

Henryk Strzelczyk

Dyrektor Schroniska Na Paluchu w latach 2015–2023

EKSPERCI I SAMORZĄDOWCY OD LAT APELUJĄ, BY WPROWADZIĆ USTAWOWY OBOWIĄZEK ZNAKOWANIA I REJESTRACJI PSÓW.

Stanowisko Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej: „Bez tych elementów wszelkie inicjatywy ustawodawcze (...) pozbawione są sensu i merytorycznego wymiaru".

W Sejmie trwają prace nad projektami ustaw (rządową, obywatelską i poselską), które mają wprowadzić obowiązkowe czipowanie i centralny rejestr psów i kotów oznakowanych. Różnią się one modelem finansowania (czy płaci właściciel, czy gmina / państwo), ale cel jest jeden: koniec z „bezpańskością" zwierząt.

5. Partnerstwa publiczno-prawne na rzecz zapobiegania bezdomności zwierząt i skuteczne modele współpracy

Analiza sukcesów lokalnych samorządów pokazuje jednoznacznie, że zorganizowane i długofalowe wsparcie ze strony np. samorządu województwa oraz organizacji społecznych jest najskuteczniejszym impulsem do intensyfikacji działań profilaktycznych w gminach. Poniższe przykłady dowodzą, że dzięki zapewnionemu zewnętrznemu finansowaniu i merytorycznemu know-how realnie rośnie liczba przeprowadzonych zabiegów kastracji oraz wykonanych czipowań.

ZWIERZowa Akcja Kastracja!
(Fundacja ZWIERZ)

- **Model współpracy:** partnerstwo z 218 gminami wiejskimi – współfinansowanie kosztów w proporcji 50 / 50.
- **Działania:** kompleksowe znakowanie oraz kastracja zwierząt właścicielskich i kotów wolno żyjących.
- **Skala i efekty:** oznakowanie i kastracja blisko 17 000 zwierząt przy łącznym nakładzie finansowym przekraczającym 4 mln zł.

Źródło

Ogólnopolska Akcja Sterylizacji (Fundacja For Animals)

- **Model współpracy:** partnerstwo z prywatnymi lecznicami weterynaryjnymi, które dobrowolnie obniżają ceny zabiegów w czasie akcji.
- **Działania:** znoszenie barier ekonomicznych dzięki tańszym zabiegom kastracji udostępnianym szerokiemu gronu opiekunów.
- **Skala i efekty:** realne ograniczenie liczby niechcianych miotów oraz edukacja dotycząca odpowiedzialnej opieki nad zwierzętami.

Źródło

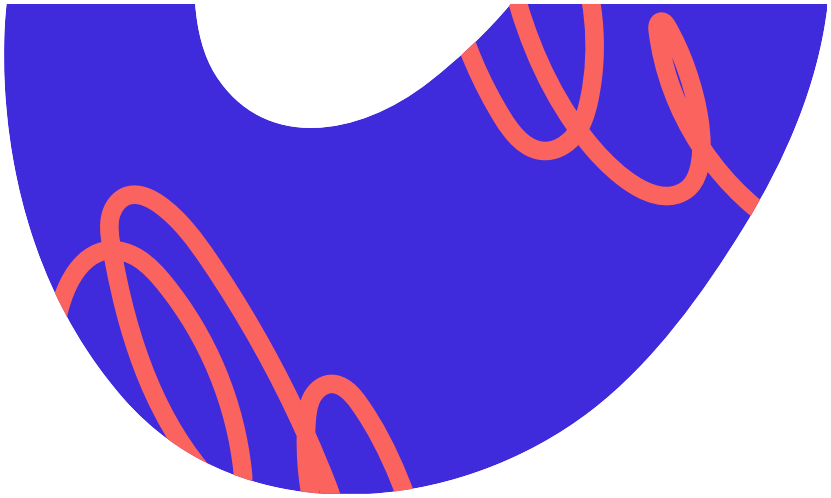
Działania terenowe (Stowarzyszenie Straż Ochrony Przyrody i Praw Zwierząt z Dąbrówna)

- **Model współpracy:** bezpośrednia realizacja zadań w gminie Dąbrówno oraz gminach ościennych z wykorzystaniem sterylkobusu.
- **Działania:** masowe zabiegi kastracji i czipowanie zwierząt w terenie oraz w gabinetach stacjonarnych.
- **Skala i efekty:** w latach 2020–2024 wykastrowano około 1900 zwierząt, a oznakowano 646, co doprowadziło do niemal całkowitego wyeliminowania bezdomnych miotów szczeniąt w gminie.

Program Mazowsze dla Zwierząt
(samorząd województwa mazowieckiego)

- **Model współpracy:** system dotacji celowych przekazywanych z budżetu województwa bezpośrednio do gmin.
- **Działania:** finansowanie zabiegów kastracji oraz czipowania zwierząt, aby wesprzeć lokalne programy profilaktyczne.
- **Skala i efekty:** przekazanie gminom mazowieckim 5 mln zł wsparcia finansowego w latach 2023–2024.

Źródło



“

Inicjatywy społeczne oraz prywatne lecznice odgrywają w Polsce ważną, lecz zastępczą rolę w ograniczaniu nadpopulacji zwierząt, częściowo wypełniając lukę w postaci braku powszechnych programów gminnych. Te działania realnie zmniejszają liczbę niechcianych miotów, ale mają charakter ograniczony i nieregularny, przez co nie mogą zastąpić systemowych rozwiązań publicznych. Obniżenie bariery finansowej kastracji jest kluczowe, ponieważ koszt zabiegu stanowi dla wielu opiekunów główną przeszkodę w podjęciu decyzji. Wysoka cena prowadzi do odkładania zabiegu lub rezygnacji z niego, co sprzyja niekontrolowanemu rozmnażaniu się zwierząt. **Powszechnie dostępna, tania kastracja jest jednocześnie znacznie bardziej opłacalna społecznie i ekonomicznie niż późniejsze ponoszenie kosztów bezdomności zwierząt.** Jakkolwiek Ogólnopolska Akcja Sterylizacji dostarcza konkretnych rozwiązań, to pełni przede wszystkim rolę edukacyjną.

Joanna Zaremba

Fundacja For Animals

“

W latach 2020–2024 na terenie naszej gminy Dąbrówno i gmin ościennych zorganizowaliśmy dzięki naszej akcji ze sterylkobusem wykonanie 1240 kastracji psów i kotów: 247 suk, w tym 5 w ciąży; 203 psów; 565 kocic, w tym 114 w ciąży; 225 kocurów. Zaczipowanych zostało 646 zwierząt. Oprócz tego organizowaliśmy zabiegi w gabinetach stacjonarnych. Trudno jest mi określić precyzyjnie liczbę, bo na takie statystyki zwyczajnie brakuje nam czasu, ale jeśli wezmę pod uwagę liczbę adopcji i fakt, że każde zwierzę, które mogło, 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.

Aldona Nowakowska

Prezeska Stowarzyszenia Straż Ochrony Przyrody i Praw Zwierząt z Dąbrówna

TE INICJATYWY POKAZUJĄ, ŻE ZAPOTRZEBOWANIE NA PREWENCJĘ JEST OGROMNE, A GMINY – GDY OTRZYMUJĄ WSPARCIE MERYTORYCZNE I FINANSOWE – CHĘTNIEJ PODEJMUJĄ SIĘ TEGO TYPU ZADAŃ.

6. Wnioski

Brak inwestycji w prewencję jest działaniem niegospodarnym. Obecny system generuje wysokie koszty stałe, nie rozwiązując istoty problemu. Jedyną drogą do trwałego obniżenia wydatków publicznych i ograniczenia bezdomności zwierząt jest zmiana priorytetów budżetowych: przesunięcie środków z obsługi skutków bezdomności na masową kastrację i powszechną identyfikację zwierząt – wzorem gmin, które już odniosły sukcesy na tym polu.

ROZDZIAŁ IV

FINANSOWA I PRAWNA MARGINALIZACJA PROBLEMU BEZDOMNOŚCI KOTÓW

Jeśli psy w polskim systemie opieki nad bezdomnymi zwierzętami są traktowane przedmiotowo, to koty w nim nie istnieją.

Choć stanowią one najliczniejszą grupę zwierząt wymagających pomocy (szacunkowo 750 000 osobników poza schroniskami), nakłady finansowe na ich ochronę są nieproporcjonalnie niskie w porównaniu z wydatkami na ochronę psów.

1. Luka w realizacji zadań własnych

Niemal połowa polskich gmin w praktyce odmawia realizacji ustawowego obowiązku opieki nad bezdomnymi kotami. W 2022 roku aż **1104 gminy (44,6%) zadeklarowały, że nie zapewniają bezdomnym kotom miejsca w schronisku.** W uchwałach tych gmin często widnieje ogólny zapis o „zwierzętach", ale w praktyce umowy ze schroniskami obejmują wyłącznie psy.

Zjawisko to wynika z luki interpretacyjnej dotyczącej statusu prawnego kota. Każdy kot znaleziony na ulicy jest automatycznie klasyfikowany jako kot wolno żyjący (dziki), który – zgodnie z ustawą o ochronie zwierząt – nie podlega odłowieniu, lecz jedynie dokarmianiu. Tej definicji chętnie się nadużywa w stosunku do porzuconych lub zagubionych kotów domowych, które bez interwencji człowieka mogą mieć duże trudności z funkcjonowaniem w nowych warunkach.

> Opieka nad kotami stanowi ogromny problem wynikający z przyczyn praktycznych, jak też nieprecyzyjnych regulacji prawnych. Zwyczajowo było przyjęte, że kot chodzi wolno i poluje na gryzonie, czego skutkiem jest powszechna obecność tych zwierząt w środowisku. W 2011 r. ustawodawca wprowadził opiekę nad „kotami wolno żyjącymi" do listy zadań gmin, jednocześnie nie definiując tej grupy zwierząt. W ślad za tym gminy w większości zaczęły uznawać każdego kota, którego opiekuna nie można ustalić, za wolno żyjącego. Jednak z prak-

tyki osób zajmujących się tymi zwierzętami wynika, że większość tych zwierząt to koty bezdomne, potrzebujące stałej opieki człowieka w warunkach domowych.

W związku z nadużyciami gmin, które kwalifikują wszystkie koty jako koty wolno żyjące, by uniknąć obowiązku zapewnienia im schronienia, strona społeczna w obywatelskim projekcie ustawy zmieniającej ustawę o ochronie zwierząt, już drugi raz proponuje wprowadzenie definicji „kota wolnobytującego", co w założeniu ma uporządkować stan prawny i poprawić sytuację kotów. Jednak zbyt ogólne sformułowanie przepisów może utrwalić obecne nieprawidłowości. Prawo powinno precyzyjnie określać sposób postępowania z kotami, w tym sposób rozróżnienia kotów i zasady oceny ich potrzeb w celu przypisania dla konkretnego kota ścieżki postępowania. Potrzebne są też przystosowane dla tych zwierząt schroniska, których obecnie ewidentnie brak, a większości tych, które wykazują gotowość przyjmowania kotów, nie zostały zapewnione odpowiednie warunki dla tego gatunku.

dr Agnieszka Gruszczyńska

Instytut Prawa Uniwersytetu SWPS

2. Niedoszacowanie kosztów opieki nad kotami

Wielu urzędników wychodzi z założenia, że skoro kot jest mniejszy od psa, to jego utrzymanie musi być tańsze. Jest to fundamentalny błąd, który prowadzi do drastycznego zaniżania stawek.

“

Gminy za psy płacą jednorazową opłatę 4000–4500 zł, zaś za koty – do 1500 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 zapchlone i zaświerzbione. Nawet obsługa kotów jest bardziej czasochłonna. Mamy 60 kotów vs 110 psów (czyli prawie dwa razy więcej) – jeżeli dwóch pracowników idzie na kociarnię, żeby zrobić podstawowe karmienie i sprzątanie (taki podstawowy serwis), to te dwie osoby muszą tam spędzić 4 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 co najmniej o 1/3 spadłyby koszty, w szczególności robocizny, bo to jeszcze zakraplanie im oczu przez techników i czyszczenie uszu ze świerzbu. To jest praca non stop i do tego cały czas szukanie domów tymczasowych, żeby te kocięta nie siedziały w schronisku.

Adrianna Kaszuba

Prezeska Fundacji Mam Pomysł,
operatorja Schroniska dla Bezdomnych Zwierząt w Świdnicy

- **Koszty leczenia**: są często wyższe niż u psów ze względu na specyfikę chorób zakaźnych, które wymagają drogich surowic i długotrwałej izolacji.
- **Koszty obsługi:** obsługa kociarni jest bardziej czasochłonna (dezynfekcja, karmienie, socjalizacja) niż obsługa boksów dla psów.
- **Wymagania żywieniowe:** chore i wycieńczone koty potrzebują specjalistycznej karmy, której koszt wielokrotnie przewyższa cenę najtańszej karmy dla psów.

Ignorowanie tych faktów prowadzi do patologii finansowych – w 2022 roku odnotowano stawki dzienne za utrzymanie kota w wysokości **0,99 zł.** Kwota ta nie pokrywa nawet minimalnego zapotrzebowania na karmę, pomijając koszty żwirku czy leczenia.

“

Z wywiadów z dyrektorkami i dyrektorami schronisk dla zwierząt wynika jednoznacznie, że **cena utrzymania kota w schronisku nie różni się od ceny utrzymania psa**. Czasem nawet, ze względu na zły stan zdrowia tych zwierząt, konieczne jest przeznaczenie wręcz wyższych środków. Jednak gminy nie chcą za koty płacić takich stawek.

dr Agnieszka Gruszczyńska

Instytut Prawa Uniwersytetu SWPS

3. Wysoka śmiertelność kotów w schroniskach

Niedofinansowanie oraz brak odpowiedniej infrastruktury (izolatek, oddzielnych pawilonów) przekładają się na **wysoką śmiertelność kotów w schroniskach.** Zgodnie z oficjalnymi danymi publikowanymi przez Głównego Lekarza Weterynarii w 2023 r. **zmarło lub zostało uśmierconych 18% (6355) przyjętych do schronisk kotów.**

Dane organizacji społecznych (Monitor BOZ) wskazują jednak, że w dużych, przepełnionych schroniskach wskaźnik ten może sięgać nawet **50% przyjętych kotów**. Dla kota domowego pobyt w schronisku wiąże się z ekstremalnym stresem, który prowadzi do załamania odporności. W połączeniu z dużą obecnością wirusów w skupiskach zwierząt, często kończy się to zgonem. Eksperci sugerują, że systemowym rozwiązaniem powinno być wsparcie sieci domów tymczasowych, obecnie nieuwzględnianych w strategiach gminnych.

Dane z serwisu Pomagam.pl dowodzą, że obywatele dostrzegają kryzys bezdomności kotów wyraźniej niż administracja państwowa. W latach 2023–2025 na platformie założono **15 538 zbiórek na rzecz kotów**, podczas gdy na psy utworzono ich **11 627**. Oznacza to, że oddolne interwencje społeczne dotyczą blisko **34% częściej kotów** niż psów.

4. Koty wolno żyjące

Ustawa o ochronie zwierząt nakłada na gminy obowiązek opieki nad kotami wolno żyjącymi w postaci dokarmiania. Realizacja tego zadania jest jednak często fikcją, co potwierdzają dane finansowe z raportu "Bezdomność zwierząt w Polsce".

- **Niskie nakłady:** aż **54,6% gmin** wydaje na dokarmianie kotów mniej niż 500 zł rocznie. To kwota, która nie wystarcza na wyżywienie nawet jednego zwierzęcia przez rok, a ma zabezpieczyć potrzeby całej populacji w gminie.
- **Brak leczenia: 34% gmin** wprost oświadczyło, że nie finansuje opieki weterynaryjnej dla kotów wolno żyjących. Zaledwie 6,2% gmin wydaje na profilaktykę kotów (odrobaczanie, szczepienia) kwoty wyższe niż 1000 zł rocznie.
- **Brak schronienia:** ponad **84% gmin** nie zakupiło budek chroniących koty przed zimnem.

W obecnym modelu opieki nad populacją kotów brak precyzyjnych regulacji łączy się z niską świadomością społeczną, co prowadzi do przerzucenia kosztów tej opieki i odpowiedzialności za nią na organizacje pozarządowe oraz osoby prywatne.

“

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.

Jadwiga Tumielewicz

Dyrektorka Schroniska dla Bezdomnych Zwierząt w Dobrej

ROZDZIAŁ V

NIEWYSTARCZAJĄCE KONTROLE

Gminy przekazują środki publiczne na schroniska, ale często rezygnują z kontroli warunków, w których przebywają zwierzęta.

Taka luka w nadzorze stwarza ryzyko nadużyć i w skrajnych przypadkach bywa wykorzystywana do maksymalizacji zysków kosztem dobrostanu zwierząt.

1. Brak nadzoru nad realizacją zadań

Zgodnie z prawem gmina, która zleca podmiotowi zewnętrznemu zadanie, ma obowiązek kontrolować jego wykonanie. Praktyka wykazuje jednak systemowe zaniechania w tym obszarze. Z kontroli NIK wynika, że w 2023 roku aż 59,6% gmin nie przeprowadziło ani jednej wizytacji w schronisku, do którego kierowało zwierzęta i środki budżetowe.

> **W wielu gminach całkowicie brak jakichkolwiek mechanizmów kontroli prawidłowości wydatkowania środków (...).** Taka kontrola nie może się odbywać wyłącznie w oparciu o sprawozdania (...) musi wiązać się z wizytacją na miejscu.

Jacek Kozłowski

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Urzędnicy często ograniczają się do sprawdzenia faktur i tabel w Excelu, nie weryfikując, czy wykazane w nich zwierzęta faktycznie żyją ani w jakich warunkach przebywają. Skutkiem tego jest porażający brak wiedzy: **25,1% gmin przyznało, że nie ma informacji, ile zwierząt z ich terenu przebywa obecnie w placówce, którą finansują.**

> Dopiero kontrola wywołana przez organizacje prozwierzęce i wejście na teren schroniska ujawniło, że w ewidencji było znacznie więcej zwierząt, niż było ich faktycznie. **Czyli gminy płaciły za zwierzęta, których w schronisku nie było** – to najgorzej wydane przez gminy środki.

Henryk Strzelczyk

Dyrektor Schroniska Na Paluchu w latach 2015–2023

2. Mechanizmy nadużyć w schroniskach komercyjnych

Brak kontroli ze strony zleceniodawców (gmin) pozwolił funkcjonować placówkom nastawionym na maksymalizację zysku kosztem dobrostanu zwierząt, czyli tzw. schroniskom-molochom, takim jak Radysy, Wojtyszki czy Sobolew. Model biznesowy tych podmiotów polega na pobieraniu jednorazowych opłat za przyjęcie zwierzęcia i jednoczesnej minimalizacji kosztów jego utrzymania.

Kluczowe nieprawidłowości wskazywane przez Katarzynę Śliwę-Łobacz w wywiadzie dla OKO.press wykryte w schronisku w Radysach:

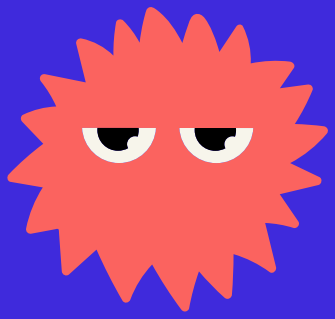
- **rozbieżności w ewidencji (tzw. martwe dusze):** podczas interwencji w 2020 roku w dokumentacji figurowało ponad 1900 psów, podczas gdy fizycznie w schronisku przebywało ich około 1300. Los 600 zwierząt pozostał nieznany;
- **fikcyjne odłowienia:** schronisko wykorzystywało brak czipowania, przesyłając do różnych gmin zdjęcia tego samego psa jako dowód wykonania usługi i wystawiając za nią każdej z tych gmin fakturę;
- **wysoka śmiertelność:** w ciągu 5 miesięcy 2020 roku zutylizowano 4 tony martwych zwierząt, co wskazuje, że średnio w miesiącu umierało ponad 50 psów

> “Mimo tak rażących naruszeń, schronisko miało **podpisane umowy ze 120 gminami.** “

Nawet gdy wybuchła afera i postawiono właścicielom zarzuty, część gmin nadal próbowała współpracować z podobnymi podmiotami, kierując się wyłącznie niską ceną ich usług. Przykładem jest gmina Sieradz, która nie zerwała umowy i kontynuowała współpracę ze schroniskiem w Wojtyszkach, mimo że odebrano z niego zwierzęta w trybie interwencyjnym.

Podobny mechanizm zadziałał w przypadku schroniska w Sobolewie, które zostało zamknięte dopiero pod presją opinii publicznej i organizacji społecznych, a nie w wyniku kontroli urzędników.

ROZDZIAŁ VI



OBYWATELE BIORĄ SPRAWY W SWOJE RĘCE

Skoro zasoby w systemie publicznym okazały się ograniczone i niewystarczające, wykształcił się komplementarny obywatelski model opieki. Indywidualni darczyńcy i organizacje pozarządowe, angażując prywatne środki i czas, tworzą potężny społeczny system wsparcia, który ma wpływ na jakość opieki nad bezdomnymi zwierzętami w Polsce, uzupełniając działania realizowane przez samorządy.

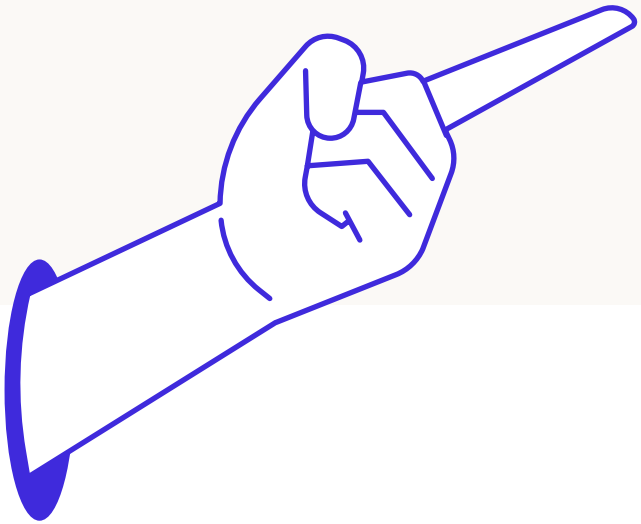
1. Skala zaangażowania finansowego

Badanie ankietowe organizacji społecznych, których celem statutowym działania jest ochrona zwierząt, przeprowadzone w sierpniu i wrześniu 2025 r. przez Instytut Prawa Uniwersytetu SWPS (autorki: Agnieszka Gruszczyńska oraz Paulina Szczupaczyńska), wskazuje na systemowy problem: organizacje pozarządowe masowo finansują zadania należące do kompetencji samorządów.

- Aż **95% badanych** organizacji zadeklarowało, że ponosi wydatki na realizację zadań, które ustawowo należą do gmin (opiekę nad zwierzętami i prewencję bezdomności).
- W przypadku **61% organizacji** wydatki te pochłaniają **ponad 75% ich rocznego budżetu.**

Jednym słowem: **prywatne pieniądze darczyńców są wydawane na realizację zadań publicznych, z których państwo się nie wywiązuje.**

Skala ofiarności społecznej jest znaczna. Na portalu Pomagam.pl w 2025 roku zebrano ponad **32 mln zł** na cele związane ze zwierzętami. Pomoc zwierzętom jest drugim najchętniej wspieranym celem charytatywnym w Polsce.



Struktura kosztów i finansowania

(dane organizacji pozarządowych za 2024 r.)

Odsetek wskazań

98,5%

Główne kategorie wydatków organizacji pozarządowych

opieka weterynaryjna

Odsetek wskazań

83,6%

Główne kategorie wydatków organizacji pozarządowych

wyżywienie zwierząt

Odsetek wskazań

64,2%

Główne kategorie wydatków organizacji pozarządowych

lekarstwa i rehabilitacja

Źródło infografiki: Instytut Prawa Uniwersytetu SWPS, Agnieszka Gruszczyńska oraz Paulina Szczupaczyńska, 2025.

Źródła finansowania działań organizacji pozarządowych
związanych z opieką nad bezdomnymi zwierzętami
i zapobieganiem bezdomności zwierząt

Odsetek wskazań **93,8%**

Źródła finansowania organizacji pozarządowych: **darowizny od osób fizycznych**

Odsetek wskazań **78,5%**

Źródła finansowania organizacji pozarządowych: **1,5% podatku**

Odsetek wskazań **40,0%**

Źródła finansowania organizacji pozarządowych: **wkład własny członków organizacji**

Odsetek wskazań **30,8%**

(dla zaledwie 13,8% organizacji jest to główne źródło finansowania)

Źródła finansowania organizacji pozarządowych: **środki ze współpracy z gminami**

Źródło infografiki: Instytut Prawa Uniwersytetu SWPS, Agnieszka Gruszczyńska oraz Paulina Szczupaczyńska, 2025.

2. Znaczenie wolontariatu

Wolontariusze odgrywają ogromną rolę w opiece nad bezdomnymi zwierzętami: pracują w schroniskach i wykonują zadania, na które placówki te nie mają etatów, takie jak socjalizacja zwierząt, promocja adopcji czy transport.

> Wolontariusze zastępują trochę behawiorystów (...). **To są dodatkowe ręce do pracy.** Ja miałem w schronisku od promocji trzy osoby (...), ale kiedy dołączyło stu wolontariuszy, to było już 206 rąk.

Henryk Strzelczyk

Dyrektor Schroniska Na Paluchu w latach 2015–2023

Często to wolontariusze finansują z własnych środków skomplikowane operacje (np. ortopedyczne), na które gmin nie stać, lub zabierają chore zwierzęta do domów tymczasowych, by ratować je przed śmiercią w schronisku.

3. NGO jako strażnicy systemu

Przedstawiciele organizacji pozarządowych nie tylko zajmują się opieką nad bezdomnymi zwierzętami, ale także pełnią funkcję kontrolerów. To oni ujawniają patologie w schroniskach (jak w Radysach, Sobolewie czy Wojtyszkach), monitorują przetargi gminne i opiniują programy opieki.

Aż 75% badanych organizacji reaguje na zgłoszenia o zwierzętach bezdomnych, a 65% zajmuje się ich fizycznym wyłapywaniem, wyręczając w tym często służby gminne, które działają tylko w godzinach urzędowania (Instytut Prawa Uniwersytetu SWPS, Agnieszka Gruszczyńska oraz Paulina Szczupaczyńska, 2025).

4. Partnerstwa i inicjatywy sektora prywatnego

Istotnym elementem systemu wsparcia stają się inicjatywy biznesowe oraz partnerstwa międzysektorowe. Podmioty prywatne zapewniają samorządom narzędzia, których często im brakuje: innowacyjne modele finansowania, ogólnopolskie zasięgi promocyjne oraz specjalistyczną wiedzę.

Innowacje w profilaktyce i dostępie do leczenia.

Sektor prywatny wprowadza rozwiązania znoszące bariery finansowe w dostępie do usług weterynaryjnych, co bezpośrednio przekłada się na spadek liczby zwierząt porzucanych z powodów ekonomicznych.

- **Model bonów na usługi weterynaryjne:** firma PETHELP wdraża system pakietów weterynaryjnych, który z powodzeniem funkcjonuje jako benefit pracowniczy – np. współpracuje z Krajową Izbą Rozliczeniową, w której korzystają z niego pracownicy adoptujący zwierzęta. Obecnie firma PETHELP prowadzi rozmowy z samorządami, aby zastosować ten model jako narzędzie polityki społecznej – np. jako formę wsparcia dla mieszkańców o niższych dochodach.

- **Wielkoskalowa profilaktyka:** firma PETHELP zorganizowała już 4 edycje Ogólnopolskiego Przeglądu Zdrowia Psów i Kotów pod nazwą Zdrowy Pupil. Są to przeglądy weterynaryjne bezpłatne dla opiekunów psów i kotów. W tegorocznej edycji ma zostać przebadanych 1500 zwierząt. Z dotychczasowych danych wynika, że aż 38% beneficjentów tej akcji to zwierzęta adoptowane, co potwierdza zapotrzebowanie ich nowych opiekunów na taką formę pomocy.

> Koszty opieki weterynaryjnej mogą stanowić barierę w podjęciu decyzji o adopcji zwierzęcia. **My ten problem możemy rozwiązać wspólnie z gminami, innymi instytucjami, którym zależy na problemie bezdomności zwierząt czy też nawet firmami finansującymi opiekę weterynaryjną w ramach strategii CSR.**

Sławomir Wiatr

Prezes zarządu PETHELP

Profesjonalizacja adopcji i wsparcie rzeczowe

Firmy wykorzystują swoje zasoby marketingowe i logistyczne, aby odciążyć schroniska i zwiększyć efektywność adopcji.

- **Adopciaki.pl (Fundacja Międzynarodowy Ruch na Rzecz Zwierząt – Viva! i Purina):** program, który ułatwia adopcję, zapewniając kompleksowe wsparcie domów tymczasowych dla bezdomnych zwierząt – m.in. diagnostykę, wsparcie behawiorysty oraz wyprawkę. Do tej pory w ramach programu nowe domy znalazło ponad 7000 psów i kotów. Program wyróżnia się przede wszystkim skutecznością: organizatorzy deklarują, że żaden adopciak nie wrócił do schroniska, co jest ewenementem na skalę krajową i dowodzi ogromnego potencjału tego modelu działania.
- **Serce Łodzi bije dla zwierzaków (Fundacja Widzewa Łódź):** pomysłodawcy tej inicjatywy postanowili wykorzystać potencjał społeczności kibiców i wizerunek sportowców do działań systemowych. We współpracy ze Schroniskiem dla Zwierząt w Łodzi zorganizowano pod łódzkim stadionem otwarte akcje znakowania zwierząt – w ciągu zaledwie 2 dni zaczipowano 109 zwierząt. W ramach tej inicjatywy połączono edukację dotyczącą adopcji bezdomnych zwierząt (program Widzew Edukuje) z realnym wsparciem rzeczowym – dzięki zaangażowaniu partnerów biznesowych (firm Toyota Sabaj, Pan Mięsko i Wiejska Zagroda) do placówki trafiły 2 tony karmy oraz nieodpłatnie użyczony samochód dostawczy. Sukcesem zakończyła się sprzedaż charytatywnych kalendarzy, w której wzięli udział piłkarze – zebrano w ten sposób 10 000 zł, które zasiliły budżet schroniska.
- **Nakarm Psa z OLX:** pomysłodawcy akcji wykorzystali mechanizmy cyfrowe (grywalizację) do zbiórki karmy oraz promocji adopcji. W edycji zakończonej w grudniu 2025 roku (już osiemnastej) zaangażowani w akcję użytkownicy platformy przekazali ponad 3 tony karmy dla potrzebujących zwierząt. Dodatkową korzyścią jest znaczące zwiększenie widoczności zwierząt z mniejszych schronisk – dzięki kampanii promującej pulę ponad 45 000 ogłoszeń adopcyjnych dostępnych na platformie OLX w trakcie akcji sfinalizowano dziesiątki procesów adopcyjnych.
- **Mars Polska:** firma zapewnia długofalowe wsparcie rzeczowe, przekazując corocznie organizacjom prozwierzęcym około 300 ton jedzenia. W październiku 2025 roku – wspólnie z Towarzystwem Opieki nad Zwierzętami w Polsce – zorganizowała „Weekend Adopcji" w 4 miastach. Osoby adoptujące bezdomne zwierzęta otrzymały wyprawki oraz vouchery na porady behawioralne, co pozytywnie wpływa na trwałość adopcji. Tym działaniom towarzyszą ogólnopolskie kampanie edukacyjne. Od 2017 roku firma prowadzi wraz z Fundacją Dr Clown ogólnopolski program dogoterapii, który objął już ponad 40 000 osób: pacjentów w szpitalach dziecięcych i seniorów w Domach Pomocy Społecznej.

“

W Mars wierzymy w odpowiedzialność biznesu wobec społeczności, w których działa. Podstawą naszej roli w ekosystemie opieki nad zwierzętami jest oczywiście wsparcie rzeczowe lub finansowe dla organizacji, zwłaszcza opiekujących się bezdomnymi psami i kotami, którym co roku przekazujemy około 300 ton jedzenia. Ale równie ważna jest dla nas nieustanna **edukacja na temat odpowiedzialnej opieki i adopcji, która – mamy nadzieję – przełoży się na tworzenie lepszego świata dla zwierząt w przyszłości.** Dlatego od lat współpracujemy z Towarzystwem Opieki nad Zwierzętami w ramach projektów edukacyjnych dla dzieci i młodzieży oraz wspólnie z Fundacją Dr Clown prowadzimy ogólnopolski projekt dogoterapii w szpitalach dziecięcych, który m.in. promuje obecność psów w przestrzeni publicznej.

Marzena Ignaczak

Dyrektorka ds. kontaktów zewnętrznych w Mars Polska

Finansowanie społecznościowe jako bezpiecznik systemu

Wobec niedofinansowania gmin, to ofiarność zwykłych obywateli pozwala realizować zadania związane z opieką nad bezdomnymi zwierzętami i walką z bezdomnością.

- **Pomagam.pl:** Mechanizm finansowania społecznościowego ratuje w Polsce tysiące bezdomnych zwierząt. Średnia kwota zbiórki na zwierzę w 2024 roku wynosiła 2018 zł. Obywatele, wpłacając średnio po około 47 zł, masowo ratują zwierzęta pozbawione pomocy lub nawet zagrożone eutanazją traktowaną jako sposób na zaoszczędzenie pieniędzy z budżetu.

> Ponad 32 mln zł zebranych na Pomagam.pl w ciągu roku na cele prozwierzęce to **jasny sygnał, że dobrostan zwierząt jest dla Polaków istotnym priorytetem społecznym.** Ta suma to wynik tysięcy indywidualnych decyzji o wsparciu, które wspólnie tworzą realną, alternatywną sieć finansowania opieki. Pokazuje to ogromny potencjał społeczeństwa, które potrafi sprawnie organizować się wokół konkretnych problemów, biorąc na siebie realną odpowiedzialność za poprawę standardów opieki nad zwierzętami w Polsce.

Dobrosława Gogłoza

Prezeska Fundacji Pomagam.pl
Dyrektorka zarządzająca serwisu Pomagam.pl

Podsumowanie i rekomendacje

Czas na zmiany

Analiza danych finansowych i operacyjnych prowadzi do wniosku, że dotychczasowy model zarządzania bezdomnością zwierząt w Polsce się nie sprawdził. Mimo znacznych nakładów ponoszonych przez państwo na przestrzeni lat, skala problemu nie zmniejsza się w sposób systemowy. Wynika to z fundamentalnego błędu w alokacji zasobów: środki budżetowe są przeznaczane w przeważającej mierze na usuwanie skutków zjawiska (utrzymanie schronisk), a nie na działania, które mogłyby je ograniczyć lub mu zapobiec – takie jak kontrola rozrodu czy identyfikacja zwierząt.

Obecny system jest nieefektywny ekonomicznie i prowadzi do przerzucania kosztów – oraz odpowiedzialności – na społeczeństwo, które jest obciążane podwójnie. Z jednej strony finansuje w podatkach niewydolny system, z drugiej – poprzez darowizny na rzecz prozwierzęcych organizacji pozarządowych – pokrywa koszty interwencji naprawczych, których administracja państwowa i samorządy nie realizują.

Kluczowe rekomendacje systemowe

Naprawa systemu opieki nad zwierzętami wymaga odejścia od doraźnych działań na rzecz rozwiązań strukturalnych. Aby zatrzymać spiralę rosnących kosztów i trwale ograniczyć bezdomność zwierząt, należy wprowadzić zmiany legislacyjne postulowane od lat przez przedstawicieli NIK oraz ekspertów.

1. Obowiązkowa identyfikacja i centralna rejestracja

Brak możliwości identyfikacji zwierzęcia nie pozwala egzekwować odpowiedzialności właścicielskiej i generuje koszty dla gmin, które muszą utrzymywać zwierzęta, mimo że mają one swoich właścicieli.

- **Działanie:** należy wprowadzić ustawowy obowiązek trwałego znakowania (czipowania) wszystkich psów i kotów oraz uruchomić Centralną Bazę Danych Zwierząt Oznakowanych.
- **Cel:** ta zmiana pozwoli od razu zwrócić opiekunowi jego zagubione zwierzę (i uniknąć kosztów związanych z jego pobytem w schronisku) oraz zwiększyć skuteczność postępowań administracyjnych i karnych dotyczących porzucenia zwierzęcia.

2. Kontrola populacji

Kluczem do optymalizacji budżetowej jest przesunięcie środków budżetowych: zamiast utrzymywać nadpopulację należy ją ograniczyć.

- **Działanie:** należy wprowadzić obligatoryjny program sterylizacji i kastracji zwierząt niehodowlanych (psów i kotów).
- **Cel:** ta zmiana pozwoli ograniczyć napływ nowych zwierząt do systemu. Doświadczenia gmin stosujących takie działania prewencyjne potwierdzają, że jest to jedyna metoda, która prowadzi do długofalowego obniżenia wydatków samorządowych związanych z opieką nad bezdomnymi zwierzętami.

3. Standaryzacja finansowania

Stosowane w zamówieniach publicznych kryterium najniższej ceny oznacza obniżenie dobrostanu zwierząt w schroniskach poniżej minimum biologicznego.

- **Działanie (minimalna stawka):** należy wprowadzić ustawową minimalną stawkę dzienną za utrzymanie zwierzęcia, obliczaną na podstawie rynkowych kosztów wyżywienia, opieki weterynaryjnej i obsługi.
- **Działanie (zakaz ryczałtów):** należy wprowadzić ustawowy zakaz stosowania – w umowach zawieranych przez gminy – jednorazowych opłat ryczałtowych za przyjęcie zwierzęcia. Taki model rozliczeń stanowi ekonomiczną zachętę do szybkiego pozbywania się zwierząt ze schroniska.

4. Transparentne procesy odławiania

Administracyjne procedury przejmowania opieki nad zwierzęciem muszą być w pełni transparentne, aby wyeliminować ryzyko nadużyć i zaginięć zwierząt.

- **Działanie:** należy ustalić rygorystyczne normy czasowe: obowiązek podjęcia interwencji w ciągu maksymalnie 8 godzin od zgłoszenia oraz obowiązek zaczipowania i wprowadzenia zwierzęcia do ewidencji (wraz z dokumentacją fotograficzną) w ciągu 24 godzin od wyłapania.
- **Działanie:** należy rozszerzyć nadzór Inspekcji Weterynaryjnej na wszystkie miejsca przetrzymywania zwierząt, w tym gminne kojce i PCP, obecnie często wyłączane spod kontroli tej instytucji.

5. Koty – nowa strategia

Należy wyeliminować luki prawne, które pozwalają gminom kwalifikować zagubione koty domowe jako zwierzęta dzikie i w ten sposób uchylać się od opieki nad nimi.

- **Działanie:** należy zastąpić sztywne definicje strategią dostosowaną do faktycznych potrzeb zwierzęcia. Prawo musi rozróżniać ścieżki postępowania:
    1. **kot wolno żyjący:** podlega programowi TNR (złap – wysterylizuj – wypuść) i dokarmianiu w miejscu bytowania;
    2. **kot bezdomny (utracony / porzucony):** podlega odłowieniu i leczeniu, a następnie jest przekazywany do adopcji.
- **Cel:** ta zmiana pozwoli objąć opieką każdą grupę zwierząt zgodnie z jej specyfiką i uniemożliwi administracyjne wykluczenie kotów potrzebujących pomocy weterynaryjnej oraz schronienia.

6. Wzmocniony nadzór i większa transparentność działań

Samorządy, zlecając podmiotom zewnętrznym zadania publiczne, nie mogą się uważać za zwolnione z odpowiedzialności za sposób wydatkowania środków publicznych.

- **Działanie:** należy opracować i wprowadzić jednolity standard raportowania. Gminy powinny być zobligowane do składania powiatowemu lekarzowi weterynarii rocznych sprawozdań zawierających szczegółowe dane o liczbie zwierząt wyłapanych, adoptowanych, padłych i zutylizowanych, a także o kosztach jednostkowych.

Podsumowanie

Wdrożenie rekomendowanych zmian stanowi naturalny krok w ewolucji polskiego systemu opieki nad bezdomnymi zwierzętami. Nie wymaga on rewolucji technologicznej, lecz racjonalizacji dotychczasowego podejścia: należy przejść z kosztownego modelu zarządzania bezdomnością na efektywny model jej zapobiegania. Raport jednoznacznie wskazuje, że dysponujemy już wiedzą, narzędziami i kapitałem społecznym, by tę zmianę przeprowadzić.

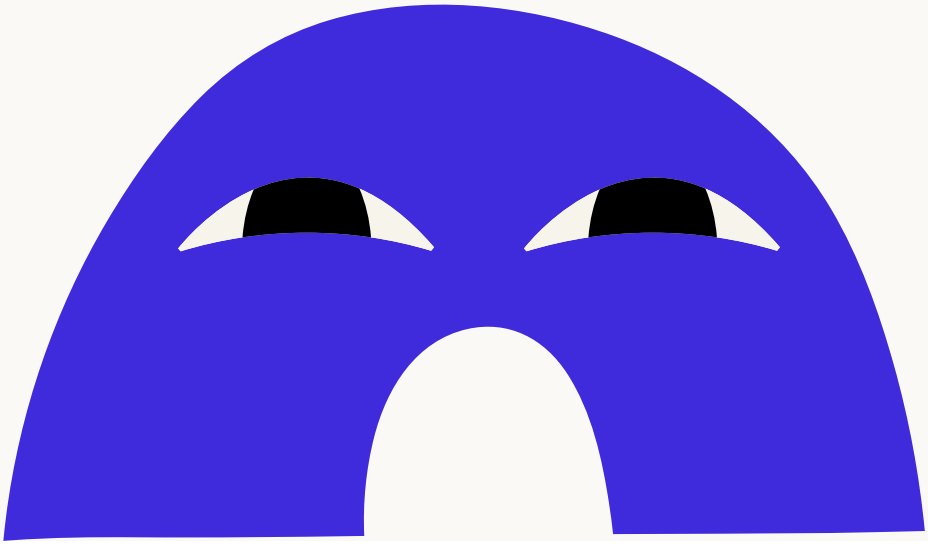
Profilaktyka się opłaca

Dane z samorządów, które pilotażowo wdrożyły elementy tego systemu, są najlepszym argumentem za zmianą. Przykład gminy Suchy Las dowodzi, że inwestycja w działania zapobiegające bezdomności zwierząt (czipowanie i kastrację) pozwoliła w ciągu 4 lat zredukować liczbę bezdomnych psów trafiających do schroniska o 74%, co przełożyło się na spadek wydatków budżetowych o 60%. Z kolei dane z Warszawy pokazują, że dzięki identyfikacji zwierząt czas ich rozłąki z właścicielem skraca się do kilkunastu godzin, co z kolei eliminuje koszty związane z długotrwałą opieką. Rozwiązania systemowe stanowią więc drogę do uzdrowienia finansów samorządowych

Potencjał społeczny

Obecny system funkcjonuje w dużej mierze dzięki determinacji społeczeństwa obywatelskiego. Skala zaangażowania finansowego Polaków – widoczna choćby w kwotach zbiórek internetowych (ponad 32 mln zł na jednym portalu w 2025 roku) – oraz praca tysięcy wolontariuszy w organizacjach pozarządowych pokazują, że świadomość społeczna wyprzedziła rozwiązania prawne. Do tego grona świadomych obywateli dołączają odpowiedzialne społecznie firmy, oferując innowacyjne wsparcie. Zmiana legislacyjna jest więc niezbędna, aby ten ogromny potencjał przestał być jedynie kołem ratunkowym, a stał się częścią spójnego i nowoczesnego systemu. Mamy gotowe rozwiązania i społeczne poparcie – teraz czas na dostosowanie prawa do naszych realiów, co przyniesie korzyść zarówno zwierzętom, jak i budżetom samorządowym.

FUNDACJA Pomagam.pl



Uniwersytet SWPS