Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 12:09:46

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

Emil Kruk
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
ORCID: 0000-0002-7954-0303
emil.kruk@umcs.pl

Polskie i estońskie uregulowania prawne dotyczące zwierząt bezdomnych (bezpańskich)[1]

ABSTRAKT

Artykuł ma charakter naukowo-badawczy, a jego zasadniczym celem jest porównanie polskich i estońskich uregulowań prawnych dotyczących zwierząt bezdomnych (bezpańskich) oraz dokonanie ich oceny i sformułowanie postulatów optymalizacyjnych. Analiza regulacji krajowych została poprzedzona ustaleniami, w jaki sposób przedmiotowa kwestia unormowana jest w prawie międzynarodowym i unijnym. Za podjęciem tego zagadnienia przemawia przede wszystkim fakt, iż problem ochrony zwierząt bezdomnych, mimo stale rosnącej ich liczby, został zmarginalizowany we wszystkich omawianych w tym tekście porządkach prawnych. Zarówno w Polsce, jak i w Estonii przyjęte rozwiązania normatywne bardziej skoncentrowane są na usuwaniu skutków niż na zapobieganiu przyczynom problemu bezdomności wśród zwierząt. Ponadto niezwykle rzadko zagadnienie to staje się przedmiotem pogłębionych analiz naukowych. Z założenia więc upowszechnienie niepublikowanych wcześniej wyników badań pomoże w wypracowaniu optymalnego modelu administracyjnoprawnej ochrony zwierząt bezdomnych oraz podniesie poziom świadomości społecznej w przedmiocie ochrony prawnej zwierząt, co jest jednym z warunków dalszego postępu cywilizacyjnego.

Słowa kluczowe: Polska; Estonia; prawo; ochrona zwierząt bezdomnych; zwierzęta bezdomne; zwierzęta bezpańskie

WPROWADZENIE

Nie ulega wątpliwości, że sposób traktowania zwierząt jest jedną z miar postępu cywilizacyjnego. Chodzi tu zwłaszcza o ochronę humanitarną, a więc motywowaną względami etycznymi (pozagospodarczymi). Filozofia i rzeczywisty zakres tej formy ochrony, w poszczególnych porządkach prawnych, szczególnie dobrze są widoczne w regulacjach określających zasady postępowania ze zwierzętami bezdomnymi (bezpańskimi). Jest to bowiem ta grupa zwierząt, która pozbawiona jest opieki właścicielskiej, z której obecnością w środowisku wiąże się ryzyko rozprzestrzeniania chorób zakaźnych oraz ryzyko wystąpienia strat w gospodarce leśnej, a jej obecność generuje często bardzo wysokie koszty po stronie jednostek samorządu terytorialnego związane z ich odłowieniem i późniejszym utrzymaniem. Trudno więc wskazać podmiot, który mógłby posiadać interes w zachowaniu tej grupy zwierząt, a co za tym idzie każdy czyn ukierunkowany na poprawę jej dobrostanu należy postrzegać w kategoriach humanitarnych. Jednocześnie wszystkie tego typu działania muszą być

[1] Publikacja została przygotowana w ramach realizacji projektu badawczego pt. „Administracyjnoprawna ochrona zwierząt" („The Administrative Law Model of Animal Protection"), objętego wnioskiem zarejestrowanym w systemie Obsługa Strumieni Finansowania administrowanym przez Ośrodek Przetwarzania Informacji pod numerem 2016/23/D/HS5/01820 i przyjętego do finansowania w ramach ogłoszonego przez Narodowe Centrum Nauki konkursu SONATA 12 na podstawie decyzji Dyrektora Narodowego Centrum Nauki w Krakowie z dnia 16 maja 2017 r. (decyzja nr DEC-2016/23/D/HS5/01820, umowa nr UMO-2016/23/D/HS5/01820).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 12:09:46
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

realizowane w sposób umożliwiający ograniczenie populacji zwierząt bezdomnych, co niezmiennie pozostaje w interesie publicznym.

Wobec powyższego interesujące wydaje się być przeprowadzenie badań, których zasadniczym celem jest porównanie w przedmiotowym zakresie polskich i estońskich regulacji prawnych. Za ograniczeniem wyboru do jednego systemu referencyjnego przemawiają w tym wypadku przede wszystkim wymogi redakcyjne dotyczące objętości opracowania. Z kolei sam wybór systemu prawnego podyktowany był m.in. tym, że Republika Estońska jest krajem postępowym, który od początku lat 90. XX w. z olbrzymią determinacją podnosi standardy w dziedzinie ochrony środowiska i rozwija swoje prawodawstwo proekologiczne[2]. Starania w tym zakresie Estonia zintensyfikowała przed przystąpieniem do Unii Europejskiej (UE), a obecnie – jako jej członek – bardzo dobrze wywiązuje się z obowiązku terminowej i prawidłowej transpozycji prawa unijnego (także w dziedzinie szeroko rozumianej ochrony środowiska)[3]. Przy tej okazji należy jednak podkreślić, że nie tylko UE wpływa na działalność Estonii na rzecz ochrony środowiska naturalnego. Ogromną rolę w tym zakresie odgrywają też państwa skandynawskie. Od dawna są one dla Estonii wzorem działań proekologicznych i nierzadko wspierają ją w ich realizacji. Nie bez znaczenia w trakcie dokonywania wyboru było również to, że natura bardzo mocno wpisana jest w estońską kulturę, a ekoinnowacje i „zielone" inicjatywy społeczne, takie jak projekt „Teeme ära" (znany na świecie pod nazwą „Let's Do It")[4], stały się wizytówką tego kraju. Ponadto, jak wynika z różnego rodzaju analiz, świadomość ekologiczna mieszkańców Estonii stale rośnie[5]. W tym kontekście warto więc zapytać, jak ten kraj unormował kwestie związane z ochroną zwierząt bezpańskich i czym unormowania te różnią się od regulacji obowiązujących w tej materii na gruncie prawa polskiego. Odpowiedź stanie się punktem wyjścia do oceny rozwiązań funkcjonujących w obu porządkach prawnych oraz sformułowania postulatów optymalizacyjnych. Badania przepro-

[2] Na temat rozwoju estońskiego prawa ochrony środowiska zob. np. H. Veinla, K. Relve, *Environmental Law in Estonia*, London 2012, s. 34–36; R. Caddell, *Wilderness protection in Estonia*, [w:] *Wilderness Protection in Europe: The Role of International, European and National Law*, ed. K. Bastmeijer, Cambridge 2016, s. 287–313.

[3] Znajduje to potwierdzenie w sprawozdaniach rocznych Komisji Europejskiej z kontroli stosowania prawa UE przez państwa członkowskie. Wynika z nich między innymi, że ogółem w 2018 r. wobec Estonii wszczęto najmniej postępowań w związku z naruszeniami spóźnionej bądź nieprawidłowej transpozycji oraz z naruszeniem przepisów, traktatów i decyzji. Zob. European Commission, *Monitoring the Application of European Union Law. Annual Report 2018*, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/eu28-factsheet-2018_en.pdf [dostęp: 13.06.2020]. Oczywiście nie zmienia to faktu, że przed Estonią stoi ciągle wiele wyzwań związanych z wdrażaniem polityki ochrony środowiska UE. Na ten temat zob. European Commission, *The EU Environmental Implementation Review 2019. Country Report – Estonia*, https://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_ee_en.pdf [dostęp: 13.06.2020].

[4] To akcja społeczna zapoczątkowana w 2008 r., której głównym organizatorem był Rainer Nõlvak. Opiera się ona na idei, jaką jest uprzątnięcie przez wolontariuszy w ciągu jednego dnia śmieci z terenu całego kraju. Uważa się, że jest to największa kampania na rzecz aktywizacji społeczeństwa obywatelskiego w Estonii od czasu „śpiewającej rewolucji" (est. *laulev revolutsioon*). Rewolucję tę zapoczątkował protest z 1987 r. przeciwko planom władz radzieckich budowy kopalni fosforytów w Lääne-Viru, co mogłoby mieć katastrofalne konsekwencje dla środowiska i społeczeństwa. Wydarzenie to stało się swoistym katalizatorem procesów, które doprowadziły do odzyskania przez Estonię niepodległości w 1991 r.

[5] Potwierdzają to wyniki najnowszego badania świadomości ekologicznej mieszkańców Estonii, które zostało przeprowadzone w dniach 7–27 sierpnia 2018 r. na zlecenie Ministerstwa Środowiska przez firmę zajmującą się badaniami rynku Turu-uuringute AS oraz Tallinn University Ecology Centre. Zob. Turu-uuringute AS, Tallinn University Ecology Centre, *Eesti elanike keskkonnateadlikkuse uuring*, 2018 (August), www.envir.ee/sites/default/files/2018_keskkonnateadlikkuse_uuring.pdf [dostęp: 13.06.2020], s. 11 i n.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 12:09:46
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

wadzono z wykorzystaniem dominujących w metodologii badań prawniczych metod, tj. metody dogmatycznej, metody historycznej oraz metody komparatystycznej. Polegały one na analizie obowiązujących regulacji prawnych (krajowych, unijnych i międzynarodowych) oraz dotychczasowego dorobku judykatury i doktryny prawa w przedmiocie administracyjnoprawnej ochrony zwierząt.

KONTEKST MIĘDZYNARODOWY I UNIJNY

Przed przystąpieniem do analizy regulacji krajowych w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi należy sprawdzić, w jaki sposób problem ten został unormowany w prawie międzynarodowym[6] i unijnym. I tak jeżeli chodzi o Światową Deklarację Praw Zwierząt proklamowaną przez Organizację Narodów Zjednoczonych do spraw Oświaty, Nauki i Kultury (UNESCO) w dniu 15 października 1978 r. w Paryżu[7], to nie odnosi się ona do tej kwestii bezpośrednio. W dokumencie tym wyliczono natomiast w sposób generalny powinności człowieka wobec świata zwierzęcego, wskazując przy tym, że każde zwierzę ma prawo oczekiwać od człowieka poszanowania, opieki i ochrony (art. 2). Jedynie w art. 6 dodatkowo zastrzeżono, iż każde zwierzę, które człowiek wybrał na swego towarzysza, ma prawo żyć tak długo, jak długo pozwala na to jego gatunkowi natura, a porzucenie zwierzęcia jest aktem okrutnym i nikczemnym.

Z kolei na gruncie Europejskiej konwencji o ochronie zwierząt towarzyszących z dnia 13 listopada 1987 r.[8] zdefiniowano termin „zwierzę bezpańskie" jako zwierzę towarzyszące, które albo nie ma domu, albo znajduje się poza granicami gospodarstwa domowego właściciela lub opiekuna i nie jest pod kontrolą ani bezpośrednim nadzorem jakiegokolwiek właściciela lub opiekuna (art. 1)[9] oraz dopuszczono możliwość zmniejszenia liczby takich zwierząt. Zgodnie z art. 12 tej konwencji jeżeli któreś z Państw Stron uważa, że liczba zwierząt bezpańskich stanowi dla niego problem, to może ono podjąć odpowiednie środki prawne i/lub administracyjne niezbędne do zmniejszenia ich liczby w sposób, który nie powoduje możliwego do uniknięcia bólu, cierpienia lub niepokoju.

Dotychczas Europejska konwencja o ochronie zwierząt towarzyszących została ratyfikowana przez 24 państwa[10]. Nie ma wśród nich ani Polski, ani Estonii. Według K. Jurgiela

---

[6] Ogólnie na temat ochrony zwierząt w prawie międzynarodowym zob. A. Przyborowska-Klimczak, *Ochrona zwierząt w świetle dokumentów międzynarodowych*, [w:] *Prawna ochrona zwierząt*, red. M. Mozgawa, Lublin 2002, s. 93–116; eadem, *Ochrona przyrody. Studium prawnomiędzynarodowe*, Lublin 2004, passim.

[7] Tekst deklaracji w języku polskim: B. Kurzępa, *Ochrona zwierząt. Przepisy, piśmiennictwo*, Bielsko-Biała 1999, s. 163–164.

[8] Tekst konwencji w języku angielskim: www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007a67d [dostęp: 13.06.2020]. Na temat genezy tej konwencji zob. E. Ausems, *The Council of Europe and animal welfare*, [w:] *Ethical Eye: Animal Welfare*, Strasbourg 2006, s. 249–252.

[9] Dla lepszego zrozumienia przywołanej wyżej definicji zwierzęcia bezpańskiego warto przytoczyć przyjętą w Europejskiej konwencji o ochronie zwierząt towarzyszących definicję zwierzęcia towarzyszącego, zgodnie z którą pod pojęciem tym należy rozumieć każde zwierzę trzymane lub przeznaczone do trzymania przez człowieka, w szczególności w jego gospodarstwie domowym, dla przyjemności i towarzystwa (art. 1).

[10] Państwa, które ratyfikowały konwencję: Norwegia (1988), Szwecja (1989), Belgia (1991), Finlandia (1991), Niemcy (1991), Luksemburg (1991), Dania (1992), Grecja (1992), Cypr (1993), Portugalia (1993), Szwajcaria (1993), Republika Czeska (1998), Austria (1999), Francja (2003), Turcja (2003), Bułgaria (2004), Litwa (2004), Rumunia (2004), Azerbejdżan (2007), Łotwa (2010), Serbia (2010), Włochy (2011), Ukraina (2014), Hiszpania (2017). Państwo, które podpisało konwencję: Holandia (1987).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 12:09:46
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

w przypadku Polski decyzja ta podyktowana jest m.in. tym, że konwencja ta nie znajduje się na liście umów międzynarodowych, do których powinny przystąpić wszystkie państwa będące członkami UE[11]. Mając to na uwadze, warto podkreślić, że problem ochrony zwierząt bezdomnych nie jest przedmiotem regulacji UE. Co prawda, zgodnie z art. 13 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej[12] przy formułowaniu i wykonywaniu niektórych polityk Unii Europejskiej, Unia i Państwa Członkowskie są zobowiązane do pełnego uwzględniania wymagań w zakresie dobrostanu zwierząt jako istot zdolnych do odczuwania[13], lecz nie stanowi to podstawy prawnej dla Unii do regulowania wszystkich kwestii związanych z dobrostanem zwierząt, niektóre z nich należą bowiem do wyłącznej kompetencji państw członkowskich. Tak jest w przypadku dobrostanu zwierząt bezpańskich (obszar niezharmonizowany)[14]. Nie oznacza to jednak, że organy unijne nie podejmują w tej materii żadnych starań. Na przykład Parlament Europejski zwraca w swej działalności uwagę na problemy związane z kontrolą populacji zwierząt domowych w niektórych państwach członkowskich, w tym dobrostanu zwierząt bezpańskich. Dobrym tego przykładem jest rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie ustanowienia ram prawnych UE dotyczących ochrony zwierząt domowych i bezpańskich (2012/2670(RSP))[15]. Parlament Europejski przyjął tę rezolucję, uwzględniając znaczną liczbę petycji, w których obywatele Unii domagają się ustanowienia ram prawnych UE dotyczących ochrony zwierząt domowych i bezpańskich. W petycjach tych wskazuje się, że w wielu państwach członkowskich zwierzęta domowe i bezpańskie padają ofiarą maltretowania i okrucieństwa, a większość z nich dotyczy sytuacji w państwach członkowskich z południowych i wschodnich rejonów Europy (1613/2010, 1274/2011, 1321/2011, 1377/2011, 1412/2011 i inne)[16].

Ponadto Parlament Europejski wziął pod uwagę to, że nie istnieją żadne przepisy UE w zakresie ochrony zwierząt domowych i bezpańskich (mimo że populację zwierząt domowych w UE szacuje się na ponad 125 mln[17]), jak również to że Europejska konwencja

[11] Zob. K. Jurgiel, *Odpowiedź na interpelację nr 5936 w sprawie niepodpisania przez Polskę europejskiej konwencji ochrony zwierząt towarzyszących*, Warszawa, 5.10.2016, www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=30604E7C [dostęp: 13.06.2020].
[12] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 25 marca 1957 r. (Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864/2 ze zm.).
[13] M. Górski, J. Miłkowska-Rębowska, *Komentarz do art. 13 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1: *Art. 1–89*, red. D. Miąsik, N. Półtorak, W. Andrzej, LEX/el. 2012; E. Jachnik, *Zasada dobrostanu zwierząt we Wspólnej Polityce Rolnej Unii Europejskiej*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2017, vol. 26(1), s. 290; K. Sowery, *Sentient Beings and Tradable Products: The Curious Constitutional Status of Animals under Union Law*, "Common Market Law Review" 2018, vol. 55, s. 55–99.
[14] Poziom ochrony zwierząt bezdomnych w państwach członkowskich UE jest bardzo zróżnicowany, stąd też w wielu raportach wskazuje się na konieczność uregulowania przez UE kwestii związanych z dobrostanem tej grupy zwierząt. Zob. L. Tasker, *Stray Animal Control Practices (Europe): A Report into the Strategies for Controlling Stray Dog and Cat Populations Adopted in Thirty-One Countries*, London 2007, passim; D.M. Broom, *Animal Welfare in the European Union: Study*, Great Britain 2017, s. 10, 52, 54, 61.
[15] Dz.Urz. UE 2013/C 349 E/08.
[16] Aktualnie większość petycji dotyczy sytuacji bezpańskich psów w Rumunii (0980/2013, 1347/2013, 1561/2013, 1590/2014, 0322/2015, 0370/2015, 1162/2016), ale zgłaszane są też petycje dotyczące niewłaściwego traktowania zwierząt bezpańskich w Bułgarii (0475/2016), Grecji (0819/2013) czy ogólnie w krajach południowej i wschodniej Europy (2128/2013). Petycje zamieszczane są na portalu petycji dostępnym pod adresem: https://petiport.secure.europarl.europa.eu/petitions/pl/home [dostęp: 13.06.2020].
[17] Według niektórych szacunków w 2012 r. w UE było 60,8 mln psów i 66,5 mln kotów. Zob. *Study on the welfare of dogs and cats involved in commercial practices. Final report*, 2015 (December),

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 12:09:46
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

o ochronie zwierząt domowych nie została podpisana przez wszystkie państwa członkowskie. Z tych względów Parlament Europejski wezwał w swojej rezolucji Unię Europejską i państwa członkowskie do ratyfikacji Europejskiej konwencji o ochronie praw zwierząt domowych i transpozycji jej postanowień do krajowych systemów prawnych. Parlament Europejski wezwał także Komisję Europejską do przedstawienia ram prawnych UE dotyczących ochrony zwierząt domowych i bezpańskich, w tym: 1) przepisów dotyczących identyfikacji i rejestracji zwierząt[18]; 2) strategii postępowania ze zwierzętami bezpańskimi, w tym programów szczepień i sterylizacji; 3) środków promowania odpowiedzialnego posiadania zwierząt; 4) zakazu funkcjonowania nielicencjonowanych hoteli i schronisk dla zwierząt; 5) zakazu zabijania zwierząt bezpańskich bez wskazań medycznych; 6) szkolnych programów informacyjnych i edukacyjnych na temat dobrostanu zwierząt; 7) surowych sankcji nakładanych na państwa członkowskie, które nie będą przestrzegać przepisów. W tym miejscu warto zauważyć, że do przyjęcia tego typu rozwiązań Parlament Europejski wzywał Komisję Europejską oraz rządy państw członkowskich już wcześniej, czego przykładem może być oświadczenie pisemne Parlamentu Europejskiego z dnia 13 października 2011 r. w sprawie zarządzania populacją psów w Unii Europejskiej (P7_TA(2011)0444)[19]. Niestety, jak do tej pory starania te nie przyniosły oczekiwanego rezultatu i nic nie wskazuje na to, by szybko miało się to zmienić. W każdym razie nie należy zakładać, że w najbliższym czasie Komisja Europejska przygotuje projekt aktu prawnego, którego przedmiotem będzie dobrostan zwierząt bezpańskich.

Chyba nie należy się też spodziewać przyjęcia nowej strategii Unii Europejskiej w zakresie ochrony i dobrostanu zwierząt[20]. Wnioski takie można wyprowadzić z oficjalnych komunikatów Komisji Europejskiej. Wynika z nich, że aktualnie priorytetem Komisji jest „dopilnowanie", by państwa członkowskie w pełni wdrożyły obowiązujące już przepisy Unii. W opinii Komisji Europejskiej wprowadzanie nowych wymogów nie ma sensu w sytuacji, gdy obowiązujące prawodawstwo nie jest w pełni stosowane[21]. Ponadto Komisja Europejska stoi na stanowisku, że dobrostan zwierząt (w tym bezpańskich) można znacznie poprawić

https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/animals/docs/aw_eu-strategy_study_dogs-cats-commercial-practices_en.pdf [dostęp: 13.06.2020], s. 6.

[18] Zob. również rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 25 lutego 2016 r. w sprawie wprowadzenia kompatybilnych systemów rejestracji zwierząt domowych we wszystkich państwach członkowskich (2016/2540(RSP)) (Dz.Urz. UE 2018/C 035/24).

[19] Dz.Urz. UE 2013/C 94 E/05.

[20] Dotychczas przyjęto dwie strategie. Zob. komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 stycznia 2006 r. w sprawie Wspólnotowego planu działań dotyczącego ochrony i dobrostanu zwierząt na lata 2006–2010 (KOM/2006/13), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A52006DC0013 [dostęp: 13.06.2020]; komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z dnia 19 stycznia 2012 r. w sprawie strategii Unii Europejskiej w zakresie ochrony i dobrostanu zwierząt na lata 2012–2015 (KOM/2012/06), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52012DC0006 [dostęp: 13.06.2020]. Wezwanie Parlamentu Europejskiego do sporządzenia przez Komisję Europejską „nowej i ambitnej" strategii w zakresie ochrony i dobrostanu zwierząt na lata 2016–2020 okazało się nieskuteczne. Zob. rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie nowej strategii w zakresie dobrostanu zwierząt na lata 2016–2020 (2015/2957(RSP)) (Dz.Urz. UE C 366, 27.10.2017).

[21] Na temat efektywności działań UE mających na celu poprawę dobrostanu zwierząt zob. np. Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Dobrostan zwierząt w UE – zmniejszanie dystansu między ambitnymi celami a praktycznym wdrażaniem. Sprawozdanie specjalne*, Luksemburg 2018, https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/animal-welfare-31-2018/pl [dostęp: 13.06.2020], s. 6 i n.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 12:09:46
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

przez różne działania o charakterze nieustawodawczym[22]. Komisja Europejska koncentruje się obecnie na takich działaniach, jak: 1) poprawa wdrażania obowiązujących przepisów UE w dziedzinie dobrostanu zwierząt (m.in. poprzez audytowanie kontroli urzędowych); 2) rozwijanie dialogu między zainteresowanymi stronami (służy temu m.in. utworzona w 2017 r. platforma UE ds. dobrostanu zwierząt[23]); 3) promowanie unijnych norm na szczeblu światowym (m.in. na forum Światowej Organizacji Zdrowia Zwierząt oraz Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa[24]); 4) tworzenie europejskiej sieci ośrodków referencyjnych ds. ochrony i dobrostanu zwierząt[25]; 5) organizacja konferencji i szkoleń poświęconych problematyce dobrostanu zwierząt (przeznaczonych dla urzędników z państw członkowskich i krajów spoza Unii).

Zaznaczyć jednak należy, że wyliczone wyżej działania ukierunkowane są przede wszystkim na poprawę dobrostanu zwierząt hodowlanych (zwłaszcza trzody chlewnej i drobiu) oraz zwierząt wykorzystywanych do celów doświadczalnych. Tymczasem ochrona powinna obejmować wszystkie zwierzęta. Zwraca na to uwagę Parlament Europejski, który już w 2006 r. wyraził „ubolewanie" w związku z faktem, że polityka europejska dotycząca dobrostanu zwierząt prawie całkowicie skupiła się na dobrostanie i ochronie zwierząt hodowlanych[26]. Niestety, jak wynika z przedstawionych wyżej ustaleń, od tego czasu w zasadzie nic się nie zmieniło.

W tej sytuacji aktualny pozostaje postulat J. Wojciechowskiego (Komisarza UE ds. Rolnictwa w latach 2019–2024) dotyczący poprawy losu zwierząt bezpańskich. Już w 2012 r. wyraził on pogląd, że Unia powinna uznać ochronę zwierząt bezpańskich za swoje zadanie i wyasygnować na ten cel odpowiednie środki, za które można byłoby np. realizować programy sterylizacji zwierząt bezpańskich, prowadzić działalność edukacyjną itp. Zdaniem J. Wojciechowskiego UE powinna też wydać dyrektywę, w myśl której prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt nie powinno być przedmiotem działalności komercyjnej, gdyż prowadzi to do „nadużyć i wypaczeń" obserwowanych m.in. w Polsce[27]. Są to postulaty ze wszech miar słuszne.

Abstrahując od propozycji szczegółowych rozwiązań w przedmiotowym zakresie, należy wskazać na potrzebę stworzenia ramowej regulacji prawnej, która ustanawiałaby wspól-

[22] Zob. Komisja Europejska, *Uruchomienie platformy UE ds. dobrostanu zwierząt. Polityka w zakresie dobrostanu zwierząt. Pytania i odpowiedzi*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/MEMO_17_1426 [dostęp: 13.06.2020].

[23] EU Platform on Animal Welfare, https://ec.europa.eu/food/animals/welfare/eu-platform-animal-welfare_en [dostęp: 13.06.2020].

[24] European Commission, *How the European Commission promotes animal welfare standards*, https://ec.europa.eu/food/animals/welfare/international-activities_en [dostęp: 13.06.2020].

[25] European Commission, *EU Reference Centres for Animal Welfare*, https://ec.europa.eu/food/animals/welfare/eu-ref-centre_en [dostęp: 13.06.2020].

[26] Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie Wspólnotowego planu działań dotyczącego ochrony i dobrostanu zwierząt na lata 2006–2010 (2006/2046(INI)) (Dz.Urz. UE C 308 E, 16.12.2006). Zob. także: rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 5 maja 2010 r. w sprawie ewaluacji i oceny Wspólnotowego planu działań dotyczącego dobrostanu zwierząt na lata 2006–2010 (2009/2202(INI)) (Dz.Urz. UE C 81 E, 15.03.2011); rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie strategii Unii Europejskiej w zakresie ochrony i dobrostanu zwierząt na lata 2012–2015 (2012/2043(INI)) (Dz.Urz. UE 2013/C 349 E/07).

[27] J. Wojciechowski, *Ochrona zwierząt w UE – w dobrym kierunku zbyt małymi krokami*, [w:] *Status zwierzęcia. Zagadnienia filozoficzne i prawne*, red. T. Gardocka, A. Gruszczyńska, Toruń 2012, s. 293.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 12:09:46
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

ny podstawowy poziom dobrostanu zwierząt w całej Unii. Takie przepisy powinny obejmować wszystkie zwierzęta, w tym zwierzęta bezpańskie gatunków udomowionych.

POLSKIE UREGULOWANIA PRAWNE DOTYCZĄCE ZWIERZĄT BEZDOMNYCH

W Polsce, mimo starań podejmowanych przez gminy i organizacje pozarządowe, mających na celu zapobieganie bezdomności wśród zwierząt, ciągle rośnie liczba zwierząt bezdomnych, a wraz z nią liczba schronisk, w których są one trzymane. Przykładowo w 2011 r. w 150 schroniskach przebywało 100 265 psów, 20 470 kotów oraz 117 koni, a w 2017 r. w 213 schroniskach przebywało 109 962 psy, 32 245 kotów oraz 197 koni[28]. Problemy związane z nadpopulacją zwierząt domowych[29] i wciąż powiększającą się skalą bezdomności zwierząt generowane są przez niską świadomość społeczną w zakresie metod zapobiegania bezdomności wśród zwierząt (dotyczy to w szczególności zabiegów neutralizacji rozrodczości). W znacznej mierze ten stan rzeczy jest również konsekwencją licznych zaniechań i nieudolności polskiego prawodawcy. Najlepszym tego dowodem jest fakt, że przez kilkadziesiąt lat problem zwierząt bezdomnych był pomijany w regulacjach prawnych dotyczących humanitarnej ochrony zwierząt[30], a w pozostałych starano się go „rozwiązywać", zezwalając na wyłapywanie bezdomnych zwierząt i ich uśmiercanie. W praktyce czyniono to w ramach szeroko rozumianej „ochrony przed bezdomnymi zwierzętami"[31], przy okazji zwalczania zaraźliwych chorób zwierzęcych[32] czy też w związku z koniecznością ochrony zwierząt „wolno żyjących" (dzikich)[33].

[28] Zob. raporty roczne Głównego Lekarza Weterynarii z wizytacji schronisk dla zwierząt publikowane na stronie internetowej Głównego Inspektoratu Weterynarii www.wetgiw.gov.pl [dostęp: 13.06.2020]. Zob. także: *Raport o problemie bezdomnych zwierząt*, red. T. Wypych, Warszawa 2016, www.boz.org.pl/raport/2016 [dostęp: 13.06.2020], passim.

[29] Według szacunków The European Pet Food Industry (FEDIAF) w Polsce w 2018 r. żyło 7 600 000 psów oraz 6 400 000 kotów. Dla porównania w 2010 r. było to 7 311 000 psów i 5 550 000 kotów. Zob. The European Pet Food Industry, FEDIAF, Facts & Figures 2018, Brussels, s. 2–3; The European Pet Food Industry, FEDIAF, Facts & Figures 2010, Brussels, s. 3–4.

[30] Pierwszy polski akt prawny przewidujący humanitarną ochronę zwierząt, tj. rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz.U. 1932, nr 42, poz. 417), przez cały okres swojego obowiązywania, czyli aż do 24 października 1997 r., w ogóle nie odnosił się do kwestii zwierząt bezdomnych. Nie przewidywał również generalnego zakazu zabijania zwierząt.

[31] Na przykład ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. 2019, poz. 2010 z późn. zm.) w art. 3 ust. 2 pkt 5 (w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2011 r.) nakładała na gminy obowiązek zapewnienia czystości i porządku na swoim terenie oraz tworzenia warunków niezbędnych do ich utrzymania, w tym „organizacji ochrony przed bezdomnymi zwierzętami".

[32] Na przykład rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 sierpnia 1927 r. o zwalczaniu zaraźliwych chorób zwierzęcych (Dz.U. 1927, nr 77, poz. 673 ze zm.) zawierało zobowiązanie właściwych władz administracyjnych do zarządzenia bezzwłocznego zabicia wałęsających się psów „podejrzanych o wściekliznę", przy czym za podejrzane o zarażenie się należało uważać zwierzęta, które zetknęły się ze zwierzęciem chorym lub podejrzanym o wściekliznę, a psy i koty nawet wówczas, gdy można było tylko przypuszczać, że się zetknęły z takim zwierzęciem.

[33] Na przykład ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz.U. 2020, poz. 638) (dalej: u.o.z.) w art. 33a ust. 3 (w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2011 r.) zezwalała dzierżawcom oraz zarządcom obwodów łowieckich na zwalczanie zdziczałych psów i kotów przebywających bez opieki i dozoru człowieka na terenie obwodów łowieckich w odległości większej niż 200 m od zabudowań mieszkalnych i stanowiących zagrożenie dla zwierząt dziko żyjących, w tym zwierząt łownych. Rozwiązanie to było sprzeczne z podstawowym celem ustawy, którym jest ochrona zwierząt, a nie interesów gospodarki łowieckiej. Wcześniej art. 23 ustawy z dnia 17 czerwca 1959 r. o hodowli, ochronie zwierząt łownych i prawie łowickim (t.j. Dz.U. 1973, nr 33, poz. 197 ze zm.) stanowił, że osoby uprawnione do wykonywania polowania (art. 29 ust. 2), funkcjonariu-

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 12:09:46

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

Aktualnie omawiane zagadnienie regulowane jest przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt[34]. Zgodnie z jej art. 4 pkt 16 pod pojęciem zwierzęcia bezdomnego należy rozumieć 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. Zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin (art. 11 ust. 1 u.o.z.)[35]. W celu zagwarantowania prawidłowej realizacji przedmiotowego obowiązku ustawodawca w art. 11a u.o.z. zobowiązał rady gmin do określania, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt (dalej: program/programy)[36]. Projekt programu przygotowuje organ wykonawczy gminy, który zobowiązany jest najpóźniej do dnia 1 lutego przekazać go do zaopiniowania właściwemu lekarzowi weterynarii, organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, oraz dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy. Podmioty te w terminie 21 dni od dnia otrzymania projektu programu wydają opinie o projekcie. Niewydanie opinii w tym terminie uznaje się za akceptację przesłanego programu (art. 11a ust. 6–8 u.o.z.).

Jeżeli chodzi o zakres przedmiotowy gminnych programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, to zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 11a ust. 2 u.o.z. program taki obejmuje w szczególności: 1) zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt; 2) opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie; 3) odławianie bezdomnych zwierząt; 4) obligatoryjną sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach dla zwierząt; 5) poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt; 6) usypianie ślepych miotów; 7) wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich; 8) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt[37]. Ponadto w myśl art. 11a ust. 5 u.o.z. program zawiera wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków (koszty realizacji programu ponosi gmina). Przedstawione wyżej wyliczenie obejmuje obligatoryjne elementy programów. Organ stanowiący gminy, podejmując uchwałę w przedmiocie programu opieki nad bezdomnymi

sze Milicji Obywatelskiej, strażnicy łowieccy, na terenach leśnych pracownicy lasów państwowych, a na terenach rolnych upoważnieni pracownicy państwowych gospodarstw rolnych mają obowiązek strzelać włóczące się psy i koty w obwodzie łowieckim. Regulacji tej „nie przejęła" obecnie obowiązująca ustawa z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (t.j. Dz.U. 2020, poz. 67 z późn. zm.).

[34] Na temat prawnej ochrony zwierząt w Polsce zob. np. I. Babińska, E. Kuczewska, J. Konkie, M.Z. Felsmann, J. Szarek, K. Popławski, A. Snarska, *Selected aspects of humane animal protection in Polish law*, "Polish Journal of Natural Sciences" 2017, vol. 32(2), s. 407–419; M. Bednarczyk, *The laws protecting pets in Poland*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Seria: Administracja i Zarządzanie" 2017, nr 40, s. 121–131; M. Kubiak, D. Minkiewicz, *Humanitarian protection of animals – ethical and legal context*, "Torun Social Science Review" 2016, no. 1, s. 10–25.

[35] M. Szalewska, *Counteracting Animal Homelessness and Providing Care for Stray Animals as a Task of a Commune*, "Polish Yearbook of Environmental Law" 2016, vol. 6, s. 91–107; A. Golenia, M. Marek, *Zadania własne gminy w zakresie praw zwierząt*, [w:] *Urzędnik jako strażnik realizacji ustawowych obowiązków wobec zwierząt*, red. T. Pietrzykowski, A. Bielska-Brodziak, K. Gil, M. Suska, Katowice 2016, s. 13–29.

[36] Zob. uwagi Ł. Smagi (*Ochrona humanitarna zwierząt*, Białystok 2010, s. 241 i n.) na temat humanitarnego waloru działań, które może obejmować gminny program zapobiegania bezdomności zwierząt, takich jak „poszukiwanie nowych właścicieli", „sterylizacja i kastracja" oraz „usypianie ślepych miotów".

[37] K. Brończyk, A. Brzostek, *Program opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt*, [w:] *Urzędnik jako strażnik…*, s. 31–44.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 12:09:46
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

zwierzętami i zapobiegania bezdomności zwierząt, nie może zatem pominąć żadnego z elementów wskazanych w art. 11a ust. 2 i 5 u.o.z.[38] Niedopełnienie tego obowiązku skutkuje bezwzględną nieważnością takiego aktu. Co więcej, wykładnia celowościowa art. 11a u.o.z., który należy interpretować w powiązaniu z art. 11 u.o.z., prowadzi do wniosku, że dla skutecznej realizacji określonych w tych przepisach zadań gminy konieczne jest skonkretyzowanie ich treści poprzez wskazanie podmiotów odpowiedzialnych za realizację poszczególnych zadań, wskazanie sposobu postępowania w określonych sytuacjach oraz poprzez określenie wielkości środków finansowych przeznaczonych na realizację tych zadań i sposobu ich wydatkowania. Także krótki (roczny) termin obowiązywania programów przemawia za skonkretyzowaniem ich treści. W każdym razie za zasadne należy uznać dostosowanie założeń programowych do występujących czy też prognozowanych na dany rok warunków, a nie nadawanie programowi charakteru ogólnych ram, które wymagałyby dalszej konkretyzacji.

Zastrzec przy tym należy, że przedmiotowe wyliczenie ma charakter otwarty. Nie występuje zatem aktualnie zawężenie treści programowych do elementów wskazanych w ustawie, jak to miało miejsce w poprzednim stanie prawnym. Rozwiązanie to rodziło w praktyce liczne trudności, dlatego ustawodawca z dniem 6 stycznia 2017 r. zmienił charakter wyliczenia zawartego w art. 11a ust. 2 u.o.z. z zamkniętego na otwarty przy jednoczesnym zachowaniu dotychczasowych obligatoryjnych elementów. Otwarty charakter wyliczenia pozwala na uelastycznienie realizacji zadania własnego przez gminy (np. można przewidzieć w programie prowadzenie akcji edukacyjnych wśród mieszkańców gmin). Natomiast poprzez dodanie ust. 3, a następnie ust. 3a do art. 11a u.o.z. umożliwiono objęcie programem oraz finansowanie zadań polegających na znakowaniu i sterylizacji lub kastracji zwierząt posiadających właścicieli[39]. Do tego czasu możliwe było finansowanie tych zabiegów jedynie dla zwierząt umieszczonych w schroniskach. Jest to o tyle istotne, że zasada samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego nie oznacza dowolności w dysponowaniu środkami publicznymi, a w ramach gospodarki finansowej organom gminy wolno tylko to, na co zezwalają im ustawy.

Skupiając w tym miejscu uwagę na zasadniczym obowiązku gmin, jakim jest zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt[40] oraz odławianie bezdomnych zwierząt, należy podkreślić, że wypełnienie normy kompetencyjnej wprowadzającej ten obowiązek wymaga wskazania w programie konkretnego schroniska[41] dla zwierząt bezdomnych z terenu gminy z podaniem jego nazwy i adresu. Stosowna umowa ze schroniskiem powinna być zawarta już na etapie przygotowywania projektu programu przez organ wykonawczy gminy. Warto przy tym zauważyć, że przepisy ustawy o ochronie zwierząt nie przewidują

[38] Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 grudnia 2014 r., II SA/Wr 676/14.
[39] Zabiegi takie mogą być wykonywane przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają.
[40] Zob. M. Suska, *Gmina a schronisko dla bezdomnych zwierząt*, [w:] *Urzędnik jako strażnik…*, s. 45–65.
[41] Wymogi, które powinny spełniać schroniska dla zwierząt, określa rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 czerwca 2004 r. w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt (Dz.U. 2004, nr 158, poz. 1657). Wymagania te dotyczą: lokalizacji schroniska; przygotowania terenu, na którym ma być zlokalizowane schronisko; pomieszczeń, które należy wyodrębnić w schronisku oraz użytych do ich wykończenia materiałów; wyposażenia technicznego niezbędnego do utylizacji lub czasowego przetrzymywania zwłok zwierząt; wyposażenia boksów; dostępu do wybiegów; opieki weterynaryjnej i obowiązkowych szczepień; przygotowania osób zatrudnianych do obsługi zwierząt; prowadzonej dokumentacji (wykaz zwierząt przebywających w schronisku, książka kontroli weterynaryjnej).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 12:09:46
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

ograniczeń czasowych, jeżeli chodzi o pobyt bezdomnego zwierzęcia w schronisku. W tej sytuacji należy przyjąć, że na gminie spoczywa obowiązek zapewnienia takim zwierzętom bezterminowej opieki. Z obowiązku tego gmin nie zwalnia także okoliczność, że w istniejących schroniskach brakuje miejsc[42]. Zgodnie z art. 11 ust. 3 u.o.z. odławianie zwierząt bezdomnych bez zapewnienia im miejsca w schronisku dla zwierząt jest zabronione, chyba że zwierzę stwarza poważne zagrożenie dla ludzi lub innych zwierząt. Naruszenie tego zakazu zagrożone jest karą aresztu lub grzywny (art. 37 ust. 1 u.o.z.). Co istotne, art. 11a ust. 4 u.o.z. przewiduje możliwość powierzenia podmiotowi prowadzącemu schronisko dla zwierząt realizacji również takich zadań, jak: odławianie bezdomnych zwierząt; obligatoryjna sterylizacja albo kastracja zwierząt w schroniskach dla zwierząt; poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt; usypianie ślepych miotów. Odławianie bezdomnych zwierząt[43] odbywa się wyłącznie na podstawie uchwały rady gminy określającej program opieki na zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt (art. 11 ust. 3 zd. 2). Ustawodawca wprowadzając obowiązek wyłapywania (odławiania) bezdomnych zwierząt, nie warunkuje jego realizacji chorobą tych zwierząt czy stwarzaniem przez nie zagrożenia dla bezpieczeństwa ani ich ogólnym stanem (jak np. tym, że są zaniedbane). Zastrzeżenie to jest o tyle istotne, że zamieszczanie takich i podobnych uregulowań w programach prowadzi w istocie do modyfikacji ustawowego pojęcia zwierząt bezdomnych, co skutkuje koniecznością stwierdzenia ich nieważności. Akty te stanowione są na podstawie upoważnień ustawowych i nie mogą wykraczać poza unormowania ustawowe, wprowadzać wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych ani ich modyfikować. Warto przy tym zauważyć, że ustawodawca nie określił w ustawie o ochronie zwierząt częstotliwości, z jaką powinny być odławiane z terenu gminy bezdomne zwierzęta.

ESTOŃSKIE UREGULOWANIA PRAWNE DOTYCZĄCE ZWIERZĄT BEZPAŃSKICH

Podejmując zagadnienie bezdomności zwierząt w Estonii, należy w pierwszej kolejności zauważyć, że bardzo trudno jest określić skalę problemu. Według szacunków The European Pet Food Industry (FEDIAF) w kraju tym w 2018 r. żyło 210 000 psów oraz 285 000 kotów. Dla porównania w 2010 było to 174 600 psów i 244 500 kotów[44]. Niestety brakuje oficjalnych danych dotyczących liczby zwierząt bezpańskich w Estonii[45]. Danych takich nie posiada ani Ministerstwo Spraw Wiejskich (est. Maaeluministeeriumi, ang. Ministry of Rural

[42] Wyrok WSA w Opolu z dnia 31 lipca 2014 r., II SA/Op 325/14.
[43] Na ten temat zob. K. Kotara, M. M. Drapalska, *Hycel – stan pożądany a rzeczywistość*, [w:] *Urzędnik jako strażnik…*, s. 67–82.
[44] The European Pet Food Industry, FEDIAF, Facts & Figures 2018, Brussels, s. 2–3; The European Pet Food Industry, FEDIAF, Facts & Figures 2010, Brussels, s. 3–4. Zob. także: D. Arney, M. Kass, R. Leming, T. Ariko, L. Tummeleht, K. Õkva, L. Kiiroja, T. Maran, T. Randveer, P. Päkk, T. Zõbin, S. Jalakas, *Loomade heaolu. Õpik kõrgkoolidele*, Tartu 2018, s. 100.
[45] W dniu 14 lutego 2011 r. w dzienniku „Postimees" ukazał się artykuł A. Maksimova pt. *Masu kasvatas hulkuvate loomade arvu*, w którym podano szacunki dotyczące liczby bezpańskich zwierząt w Estonii. W owym czasie organizacje pozarządowe zajmujące się ochroną zwierząt informowały o co najmniej od kilkuset tysięcy do nawet półtora miliona zwierząt bezpańskich. Liczby te były jednak kwestionowane przez przedstawiciela weterynarii, który uznał je za zawyżone. Zob. www.postimees.ee/387698/masu-kasvatas-hulkuvate-loomade-arvu [dostęp: 13.06.2020].

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 12:09:46

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

Affairs)[46], ani Rada ds. Weterynarii i Żywności (est. Veterinaar- ja Toiduamet, ang. Veterinary and Food Board)[47], które odpowiadają za dobrostan zwierząt, w tym za dobrostan zwierząt bezpańskich.

W Estonii działa wiele organizacji pozarządowych statutowo zajmujących się ochroną zwierząt bezpańskich[48]. Organizacje te nie mają jednak obowiązku raportowania nadzorującym je organom państwowym liczby zwierząt bezpańskich pozostających pod ich opieką. W tej sytuacji ustalenie, ile zwierząt w Estonii przebywa aktualnie w schroniskach, wiązałoby się z koniecznością wystąpienia ze stosowanym zapytaniem do każdego z tych schronisk. Kłopot w tym, że próba taka z dużym prawdopodobieństwem zakończyłaby się niepowodzeniem, ponieważ część organizacji pozarządowych prowadzących schroniska niechętnie udostępnia takie informacje. Wobec powyższego jedynie dla przykładu można podać informację dotyczącą liczby zwierząt przyjmowanych do schronisk prowadzonych przez Varjupaikade MTÜ (tabela 1)[49]. Jest to największa organizacja tego typu działająca w Estonii. Varjupaikade MTÜ prowadzi siedem schronisk dla zwierząt bezdomnych, które przyjmują zwierzęta z terenu kilkudziesięciu estońskich gmin[50].

Tabela 1. Liczba zwierząt przyjmowanych do schronisk prowadzonych przez Varjupaikade MTÜ

Rok	Psy	Koty	Inne	Psy	Koty	Inne	Psy	Koty	Inne	Psy	Koty	Inne	Psy	Koty	Inne
	arrived			*to new home*			*return to origin home*			*euthanized*			*to other organization*		
2009	629	1629	–	389	412	–	215	36	–	18	451	–	–	–	–
2010	707	1654	–	380	346	–	256	42	–	60	857	–	–	–	–
2011	654	1748	–	288	254	–	229	38	–	51	970	–	–	–	–
2012	687	1955	–	300	354	–	246	77	–	48	1032	–	–	–	–
2013	602	1992	–	310	523	–	277	114	–	50	1036	–	–	–	–
2014	687	2187	–	328	869	–	294	118	–	56	953	–	–	–	–
2015	592	2658	–	247	1305	–	322	145	–	41	1143	–	–	–	–
2016	641	2783	–	212	1140	–	367	165	–	27	1119	–	–	–	–
2017	805	3034	44	316	1208	–	428	210	–	44	981	1	–	–	–
2018	779	3067	47	293	1145	–	393	232	–	44	1191	1	–	–	–
2019	793	3432	25	297	1374	–	478	256	–	30	1236	0	17	110	0
Ogółem	7576	26139	116	3360	8930	0	3505	1433	14	469	10969	2	17	110	0

Źródło: Varjupaikade MTÜ, www.varjupaik.ee/en [dostęp: 13.06.2020].

W estońskim porządku prawnym przedmiotowa kwestia regulowana jest przepisami ustawy z dnia 13 grudnia 2000 r. o ochronie zwierząt[51] (Animal Protection Act, APA). Ustawa ta weszła w życie z dniem 1 lipca 2001[52]. Ilekroć w APA mowa jest o zwierzętach bez-

[46] Ministerstwo Spraw Wiejskich Republiki Estonii, www.agri.ee/en [dostęp: 13.06.2020].
[47] Rada ds. Weterynarii i Żywności Republiki Estonii, https://vet.agri.ee/en [dostęp: 13.06.2020].
[48] Historia ochrony zwierząt na terytorium dzisiejszej Estonii sięga 1861 r., kiedy to w prowincji Liivimaa powstało Towarzystwo Walki z Torturowaniem Zwierząt (est. Loomade Piinamise Vastu Võitlemise Selts). Natomiast pierwsze schronisko dla bezpańskich zwierząt zostało otwarte 1 stycznia 1904 r. w Tallinie. Na ten temat zob. Eestimaa Loomakaitse Liit, *Eesti Loomakaitseliidu ajalugu*, http://loomakaitse.eu/eesti-loomakaitseliidu-ajaloost [dostęp: 13.06.2020]. Zob. także: L. Ots, *Loomakaitse ja inimeste suhtumine loomadesse 1930. aastate Eestis*, "Mäetagused" 2006, no. 31, s. 63–85.
[49] Varjupaikade MTÜ, www.varjupaik.ee/en [dostęp: 13.06.2020].
[50] Po reformie administracyjnej z 2017 r. Estonia podzielona jest na 15 regionów (est. *maakond*) oraz 79 gmin, w tym 15 gmin miejskich (est. *linn*) i 64 gminy wiejskie (est. *vald*). Zob. *Haldusreform 2017. Artiklikogumik: otsused, taustad, elluviimine*, ed. S. Valner, Estonia 2018, www.riigikontroll.ee/Portals/0/upload/Artiklikogumik%20-%20Haldusreform%202017.pdf [dostęp: 13.06.2020].
[51] RT I 2001, 3, 4.
[52] Do tego czasu w Estonii obowiązywała ustawa z dnia 17 listopada 1992 r. o ochronie zwierząt (RT 1992, 50, 617). Ustawa ta ujemnie klasyfikowała czyn polegający na porzuceniu zwierzęcia przez właściciela. Jednocze-

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 12:09:46
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

pańskich, należy przez to rozumieć zwierzęta domowe, których właściciela nie można ustalić oraz zwierzęta, które bez opieki ich właściciela czy opiekuna (hodowcy) przebywają poza terytorium należącym do tych osób. Zgodnie z § 5 APA zwierzę bezpańskie należy odłowić i zwrócić właścicielowi lub znaleźć nowego właściciela dla takiego zwierzęcia. Jeżeli nie można zidentyfikować właściciela bezpańskiego zwierzęcia i znaleźć dla niego nowego właściciela, dopuszczalne jest przeprowadzenie eutanazji zwierzęcia. Eutanazji zwierzęcia bezpańskiego nie można przeprowadzić przed upływem dwóch tygodni od momentu podjęcia czynności zmierzających do identyfikacji właściciela zwierzęcia. W tym czasie zwierzęciu należy zapewnić odpowiednie warunki bytowe, a w razie potrzeby także leczenie. Eutanazję zwierząt bezpańskich przeprowadza się zgodnie z procedurą przewidzianą w § 18 APA. W myśl tego przepisu eutanazję zwierząt przeprowadza weterynarz. Eutanazję należy przeprowadzić przy jak najmniejszym fizycznym i psychicznym cierpieniu zwierzęcia w danych okolicznościach. Metoda zastosowana do eutanazji musi prowadzić do natychmiastowej utraty przytomności oraz śmierci zwierzęcia. Zabronione jest duszenie, topienie, podawanie substancji toksycznych lub produktów leczniczych, których zastosowanie może nie wywołać opisanego wyżej efektu, a także zabijanie przez porażenie prądem, chyba że powoduje natychmiastową utratę przytomności. W tym miejscu warto dodać, że w Estonii obowiązek organizowania odławiania, utrzymywania i eutanazji bezpańskich zwierząt oraz utylizacji ich ciał spoczywa na właściwych miejscowo władzach lokalnych. Jednostki samorządu terytorialnego ponoszą koszty utrzymania zwierzęcia w schronisku przez pierwsze 14 dni. Po upływie tego okresu koszty obciążają organizację prowadzącą schronisko.

Szczegółowe zasady postępowania ze zwierzętami bezpańskimi w Estonii określone zostały w rozporządzeniu Rządu Republiki Estonii z dnia 16 kwietnia 2002 r. w sprawie odławiania, utrzymywania, identyfikacji oraz uśmiercania bezpańskich zwierząt (est. Hulkuvate loomade püüdmise, pidamise ja nende omaniku kindlakstegemise ning hulkuvate loomade hukkamise kord)[53]. Zgodnie z jego przepisami bezpańskie zwierzę powinno zostać odłowione niezwłocznie w taki sposób, by nie doszło do naruszenia porządku publicznego oraz by nie powstało zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi. Jeżeli podczas odławiania zwierzę zachowuje się nienormalnie lub zaobserwowane zostaną u niego inne objawy charakterystyczne dla choroby zwierzęcej[54], należy natychmiast zastosować instrukcje dotyczące zapobiegania i zwalczania chorób zwierzęcych określone w ustawie z dnia 16 czerwca 1999 r. o kontroli chorób zakaźnych zwierząt (ang. Infectious Animal Disease Control Act, IADCA)[55]. Jeżeli odławiane zwierzę jest nadmiernie pobudzone i swoim zachowaniem stwarza zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi, weterynarz może użyć weterynaryjnego produktu leczniczego w celu uspokojenia zwierzęcia. W każdym przypadku bezpańskie zwierzęta należy odławiać w sposób minimalizujący ich cierpienie fizyczne i psychiczne. W przypadku odłowienia bezpańskiego zwierzęcia należy sprawdzić, czy zwierzę jest oznakowane i czy może zostać nie-

śnie w akcie tym dopuszczono możliwość zabijania bezpańskich psów i kotów w przypadkach i zgodnie z procedurą określoną przez samorząd lokalny, jeśli nie ma innego sposobu na ograniczenie ich liczby.

[53] RT I 2002, 34, 212.

[54] W 1953 r. w Estonii wprowadzono obowiązek szczepienia psów i kotów przeciwko wściekliźnie oraz polowania na bezpańskie psy. Zob. F. Cliquet, E. Robardet, K. Must, M. Laine, K. Peik, E. Picard-Meyer, A.L. Guiot, E. Niin, *Eliminating Rabies in Estonia*, "PLOS Neglected Tropical Diseases" 2012, vol. 6, s. 1.

[55] RT I 1999, 57, 598.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 12:09:46
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

zwłocznie zwrócone właścicielowi. Jeżeli bezpańskie zwierzę zostanie zidentyfikowane, ale nie ma możliwości natychmiastowego zwrócenia go właścicielowi, należy umieścić zwierzę w schronisku aż do momentu, gdy będzie możliwe przekazanie go właścicielowi.

Podczas transportu bezpańskich zwierząt do schroniska należy przestrzegać wymagań określonych w APA dotyczących transportu zwierząt. Zwierzęta umieszczone w schronisku muszą być niezwłocznie zbadane przez lekarza weterynarii oraz należy im zapewnić warunki odpowiednie do ich gatunku, płci, wieku i stanu zdrowia. Jeżeli identyfikacja bezpańskiego zwierzęcia jest niemożliwa, natychmiast po umieszczeniu go w schronisku należy rozpocząć poszukiwania jego właściciela lub nowego właściciela. W tym celu władze lokalne muszą podać opis bezpańskiego zwierzęcia do wiadomości publicznej. Władze lokalne zobowiązane są do możliwie szerokiego upowszechnienia opisu bezpańskiego zwierzęcia, z użyciem dostępnych środków przekazu (np. strona internetowa, transmisja radiowa, transmisja telewizyjna, prasa drukowana), tak by możliwie szybko dotrzeć z komunikatem do wszystkich zainteresowanych osób. W przypadku zidentyfikowania właściciela zwierzęcia władze samorządu lokalnego zobowiązane są zwrócić mu zwierzę. Wówczas właściciel ponosi koszty odłowienia i utrzymania zwierzęcia w schronisku. Gdyby jednak identyfikacja właściciela bezpańskiego zwierzęcia okazała się niemożliwa, władze lokalne mogą oddać je nowemu właścicielowi. Nie może to jednak nastąpić wcześniej niż przed upływem dwóch tygodni od momentu opublikowania opisu zwierzęcia. Jeżeli nie jest możliwe ustalenie właściciela bezpańskiego zwierzęcia lub znalezienie nowego właściciela zwierzęcia, a od podjęcia pierwszych czynności zmierzających do ustalenia właściciela bezpańskiego zwierzęcia upłynęło co najmniej dwa tygodnie, przebywające w schronisku zwierzę można zabić w sposób opisany wyżej.

W Estonii dotychczas nie utworzono centralnego rejestru zwierząt domowych. Zgodnie z § 11 IADCA do utworzenia i prowadzenia rejestrów psów, a w razie potrzeby także rejestrów innych zwierząt domowych, zobowiązane są władze lokalne. W praktyce oznacza to, że na terenie tego kraju działa wiele takich rejestrów, co istotnie utrudnia identyfikację właścicieli zabłąkanych zwierząt. Na właścicieli nałożono natomiast obowiązek zapewnienia na własny koszt identyfikowalności zwierząt pozostających w ich posiadaniu. Obowiązki właścicieli w tym zakresie konkretyzowane są w aktach prawa miejscowego. Dobrym tego przykładem jest rozporządzenie nr 24 Rady Miasta Talin z dnia 18 kwietnia 2013 r. – Zasady trzymania psów i kotów w Tallinie (ang. Regulation no. 24 of Tallinn City Council of 18 April 2013 – Regulations for keeping dogs and cats in Tallinn)[56]. Zgodnie z jego przepisami psy i koty utrzymywane na obszarze administracyjnym Talina powinny nosić mikrochipy i być zarejestrowane w Tallinn Register of Pets[57]. Wymogowi rejestracji podlegają wszystkie psy i koty, które ukończyły trzy miesiące. Wyjątek stanowią psy, które zostały oznaczone w inny sposób (czytelny tatuaż lub numer rejestracyjny na obroży) i wpisano je do rejestru zwierząt domowych w Talinie przed 1 sierpnia 2006 r.

W Estonii warunki utrzymywania zwierząt domowych określone zostały w rozporządzeniu nr 76 Ministra Rolnictwa z dnia 24 lipca 2008 r. w sprawie wymagań dotyczących trzymania zwierząt domowych (ang. Regulation no. 76 of the Minister of Agriculture of

[56] RT IV, 24.04.2013, 73.
[57] Tallinn.ee, *Microchipping and registration of pets*, www.tallinn.ee/eng/pets/Microchipping-and-registration-of-pets [dostęp: 13.06.2020].

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 12:09:46
Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

24 July 2008 – Requirements for keeping pet animals)[58]. W przedmiotowym zakresie rozporządzenie to wiąże wszystkie osoby fizyczne i prawne, które są właścicielami lub posiadają zwierzęta domowe. Nie wprowadza ono żadnych szczególnych rozwiązań mających zapobiegać bezdomności zwierząt ani rozwiązań dotyczących zwierząt przebywających w schroniskach poza tym, że w odniesieniu do wałęsających się psów i kotów, które zostały odłowione i umieszczone w schronisku, dopuszczono możliwość trzymania ich podczas kwarantanny w klatkach o powierzchni do 50% mniejszej niż standardowa (§ 13 i 15). Swoistym uzupełnieniem przepisów tego rozporządzenia są wspomniane wyżej gminne regulaminy dotyczące trzymania zwierząt domowych[59]. W minionych latach nierzadko zdarzało się, że próbując rozwiązać problem bezdomności wśród zwierząt, gminy wprowadzały w treści tych regulaminów nakazy bądź zakazy niezgodne z normami wyższego rzędu. Przykładem mogą być przepisy dopuszczające możliwość natychmiastowego zabicia bezpańskiego zwierzęcia, zakaz dokarmiania bezpańskich zwierząt, ograniczenie liczby zwierząt domowych trzymanych w mieszkaniu czy wymóg uzyskania zgody innych mieszkańców budynku wielorodzinnego na trzymanie zwierzęcia w mieszkaniu[60]. Kilkukrotnie tego typu regulacje były kwestionowane przez Kanclerza Sprawiedliwości (est. Õiguskantsler, ang. Chancellor of Justice)[61], który w ramach sprawowanego nadzoru stwierdzał ich niezgodność z Konstytucją[62].

Dodatkowo warto podkreślić, że wszystkie problemy związane ze stosowaniem opisanych regulacji potęguje rozproszony i nieefektywny nadzór. Zgodnie z § 60 APA nadzór państwowy nad przestrzeganiem tej ustawy oraz przepisów wydanych na podstawie zawartych w niej upoważnień sprawują bowiem Rada ds. Weterynarii i Żywności, Inspektorat Ochrony Środowiska oraz organy policji (ang. the Veterinary and Food Board, the Environmental Inspectorate and police authorities), których kompetencje zostały określone dość ogólnie. Rozwiązanie to krytykowane jest przez estońskie organizacje pozarządowe zajmujące się ochroną zwierząt, które od wielu lat postulują powołanie wyspecjalizowanej agencji do spraw dobrostanu zwierząt[63].

---

[58] RTL 2008, 66, 938. Na temat warunków utrzymywania zwierząt domowych w Estonii zob. także: Veterinary and Food Board of the Republic of Estonia, *Communication on the requirements for keeping pet animals*, https://vet.agri.ee/en/requirements-keeping-pet-animals [dostęp: 13.06.2020].

[59] Gminy wydają te regulacje na podstawie § 22 ust. 1 pkt 36^2 ustawy z dnia 2 czerwca 1993 r. o organizacji samorządu terytorialnego (RT I, 05.02.2019, 9).

[60] Zob. Loomapäästegrupp, *Discrepancy between relevant rules and legislation*, https://animalrescue.ee/en/support-us/discrepancy-between-relevant-rules-and-legislation [dostęp: 13.06.2020]. Zob także: M. Filippov, *Loomade toitmise keeld osutus seadusvastaseks*, „Postimees", 17.11.2008, www.postimees.ee/49480/loomade-toitmise-keeld-osutus-seadusvastaseks [dostęp: 13.06.2020].

[61] Zgodnie z § 139 Konstytucji Republiki Estońskiej, przyjętej w dniu 28 czerwca 1992 r. (RT 1992, 26, 349), Kanclerz Sprawiedliwości jest niezawisłym funkcjonariuszem, który realizuje nadzór nad zgodnością ustawodawczych i wykonawczych aktów władzy państwowej i samorządów lokalnych z Konstytucją i ustawami.

[62] Zob. opinie Kanclerza Sprawiedliwości Republiki Estonii w sprawie przepisów dotyczących dokarmiania bezpańskich zwierząt w gminach Tapa i Viimsi: www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_margukiri_hulkuvate_loomade_toitmise_keelamine.pdf [dostęp: 13.06.2020]; www.oiguskantsler.ee/et/õiguskantsler-hulkuva-looma-toitjale-omaniku-vastustus-ei-laiene [dostęp: 13.06.2020].

[63] H. Roosimägi, *Eesti Loomakaitse Selts on nõrgema poolel*, "Riigikogu Toimetised" 2008, no. 17, https://rito.riigikogu.ee/wordpress/wp-content/uploads/2016/02/Eesti-Loomakaitse-Selts-on-nõrgema-poolel.pdf [dostęp: 13.06.2020], s. 205 i n.; K. Taperson, *Loomade poolt*, Hiiumaa 2016, https://loomus.ee/wp-content/uploads/2016/12/Loomade_Poolt.pdf [dostęp: 13.06.2020], s. 17–25; K.-M. Ainsalu, *Koduta loomade arvukuse vähendamine: kas eestil on võimalik õppida rootsilt. Bakalaureusetöö*, Tartu 2013, http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/32256/ainsalu_kadi_mari.pdf [dostęp: 13.06.2020], s. 26–29.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 12:09:46

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

PODSUMOWANIE

Jak się okazuje, polskie i estońskie uregulowania prawne dotyczące zwierząt bezdomnych (bezpańskich) są dość podobne, zwłaszcza jeżeli chodzi o ich niedostatki. Można bowiem odnieść wrażenie, że w obu tych krajach przyjęte rozwiązania normatywne bardziej skoncentrowane są na usuwaniu skutków niż na zapobieganiu przyczynom problemu bezdomności wśród zwierząt. Mowa tu zwłaszcza o braku ustawowego obowiązku znakowania wszystkich kotów i psów oraz centralnego rejestru, w którym mogłyby one być rejestrowane. Ponadto zarówno w Polsce, jak i w Estonii obowiązek zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom został nałożony na jednostki samorządu terytorialnego bez jednoczesnego zapewnienia środków finansowych na ich realizację. W tym stanie rzeczy gminy nie zawsze z należytą starannością wywiązują się z przedmiotowego obowiązku, a związane z tym problemy dodatkowo pogłębia brak odpowiedniego nadzoru.

Jeśli chodzi o różnice, to widać wyraźnie, że w Estonii duży nacisk został położony na czynności mające na celu niezwłoczne zwrócenie odłowionego zwierzęcia właścicielowi. Przejawia się to przede wszystkim w obowiązku podania do wiadomości publicznej opisu bezpańskiego zwierzęcia, co ma ułatwić jego identyfikację i ustalenie właściciela. Jest to bardzo dobre rozwiązanie, które w istotny sposób przyczynia się do zmniejszenia liczby zwierząt trafiających do schroniska. Dodatkowo, w dobie mediów elektronicznych, przemawiają za nim niskie koszty publikacji informacji. Rachunek opłacalności jest tym bardziej oczywisty, że alternatywą bardzo często jest eutanazja zwierzęcia (Estonia) albo jego dożywotni pobyt w schronisku (Polska). Niestety, polskie przepisy nie nakładają na gminy żadnych obowiązków, jeżeli chodzi o identyfikację zwierząt bezdomnych i są bardzo lakoniczne w kwestii poszukiwania dla nich nowych właścicieli. Należy więc postulować uzupełnienie polskich regulacji o przepisy precyzujące sposób dalszego postępowania z odłowionym zwierzęciem. Zasadnicza różnica między polskim a estońskim porządkiem prawnym dotyczy jednak możliwości uśmiercania zwierząt bezdomnych. W Estonii przewidziano możliwość poddania eutanazji bezdomnych zwierząt, jeżeli w określonym w przepisach terminie nie zidentyfikowano ich właściciela ani nie znaleziono dla nich nowego właściciela. Jest to rozwiązanie, które bardzo trudno ocenić w sposób jednoznaczny, zwłaszcza jeśli wziąć pod uwagę, że w opinii wielu osób dożywotnie trzymanie zwierząt w schroniskach jest niehumanitarne, ponieważ warunki, które tam panują, często odbiegają od standardu określonego przepisami prawa. Nie bez znaczenia są też wysokie koszty utrzymania zwierząt w schroniskach. Odnosząc się do tej kwestii, warto podkreślić, że od 24 października 1997 r. w Polsce obowiązuje generalny zakaz nieuzasadnionego zabijania zwierząt. Zgodnie z literalnym brzmieniem art. 6 ust. 1 u.o.z. zabijanie zwierząt jest zabronione poza przypadkami, w których w ocenie prawodawcy jest to uzasadnione. W obecnym stanie prawnym bezdomność zwierzęcia nie należy do katalogu tego typu okoliczności.

Konkludując, należy zauważyć, że systemy funkcjonujące w Polsce i w Estonii są na tyle skuteczne, że na ulicach ich miast nie widuje się kolonii bezpańskich zwierząt, jak to ma miejsce np. w Rumunii. Ogromna w tym zasługa działających w obu krajach organizacji pozarządowych, które skupiają się nie tylko na doraźnej pomocy bezpańskim zwierzętom, lecz także bardzo często na podnoszeniu świadomości społecznej w przedmiotowym zakresie,

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 12:09:46

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

czego ewidentnie brakuje w programach rządowych. Nie oznacza to, że problem nie istnieje, szczególnie jeżeli chodzi o zmniejszenie populacji tej grupy zwierząt czy zapewnienie im odpowiedniej opieki. Najlepiej świadczy o tym fakt, że zarówno w Polsce, jak i w Estonii stale rośnie liczba zwierząt bezdomnych, brakuje schronisk, wiele istniejących schronisk jest przepełnionych, a losy odłowionych zwierząt nie są w odpowiedni sposób monitorowane. Wobec powyższego należy postulować jak najszybsze wprowadzenie powszechnego obowiązku znakowania i rejestracji zwierząt oraz rozwijanie (poprzez edukację i finansowanie) programów sterylizacji lub kastracji zwierząt jako podstawowych metod zapobiegania ich bezdomności. Podkreślić przy tym należy, że wszystkie tego typu działania muszą być ukierunkowane na zapewnienie dobrostanu zwierzętom bezdomnym, a także należy je podejmować przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt.

BIBLIOGRAFIA

LITERATURA

Arney D., Kass M., Leming R., Ariko T., Tummeleht L., Õkva K., Kiiroja L., Maran T., Randveer T., Päkk P., Zõbin T., Jalakas S., *Loomade heaolu. Õpik kõrgkoolidele*, Tartu 2018.

Ausems E., *The Council of Europe and animal welfare*, [w:] *Ethical Eye: Animal Welfare*, Strasbourg 2006.

Babińska I., Kuczewska E., Konkie J., Felsmann M.Z., Szarek J., Popławski K., Snarska A., *Selected aspects of humane animal protection in Polish law*, "Polish Journal of Natural Sciences" 2017, vol. 32(2).

Bednarczyk M., *The laws protecting pets in Poland*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Seria: Administracja i Zarządzanie" 2017, nr 40.

Brończyk K., Brzostek A., *Program opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz zapobiegania bezdomności zwierząt*, [w:] *Urzędnik jako strażnik realizacji ustawowych obowiązków wobec zwierząt*, red. T. Pietrzykowski, A. Bielska-Brodziak, K. Gil, M. Suska, Katowice 2016.

Broom D.M., *Animal Welfare in the European Union: Study*, Great Britain 2017.

Caddell R., *Wilderness protection in Estonia*, [w:] *Wilderness Protection in Europe: The Role of International, European and National Law*, ed. K. Bastmeijer, Cambridge 2016.

Cliquet F., Robardet E., Must K., Laine M., Peik K., Picard-Meyer E., Guiot A.L., Niin E., *Eliminating Rabies in Estonia*, "PLOS Neglected Tropical Diseases" 2012, vol. 6, **DOI: https://doi.org/10.1371/journal.pntd.0001535**.

Golenia A., Marek M., *Zadania własne gminy w zakresie praw zwierząt*, [w:] *Urzędnik jako strażnik realizacji ustawowych obowiązków wobec zwierząt*, red. T. Pietrzykowski, A. Bielska-Brodziak, K. Gil, M. Suska, Katowice 2016.

Górski M., Miłkowska-Rębowska J., *Komentarz do art. 13 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1: *Art. 1–89*, red. D. Miąsik, N. Półtorak, W. Andrzej, LEX/el. 2012.

Jachnik E., *Zasada dobrostanu zwierząt we Wspólnej Polityce Rolnej Unii Europejskiej*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2017, vol. 26(1), **DOI: https://doi.org/10.17951/sil.2017.26.1.287**.

Kotara K., Drapalska M.M., *Hycel – stan pożądany a rzeczywistość*, [w:] *Urzędnik jako strażnik realizacji ustawowych obowiązków wobec zwierząt*, red. T. Pietrzykowski, A. Bielska-Brodziak, K. Gil, M. Suska, Katowice 2016.

Kubiak M., Minkiewicz D., *Humanitarian protection of animals – ethical and legal context*, "Torun Social Science Review" 2016, no. 1.

Kurzępa B., *Ochrona zwierząt. Przepisy, piśmiennictwo*, Bielsko-Biała 1999.

Ots L., *Loomakaitse ja inimeste suhtumine loomadesse 1930. aastate Eestis*, "Mäetagused" 2006, no. 31, **DOI: https://doi.org/10.7592/MT2005.31.looneots**.

Przyborowska-Klimczak A., *Ochrona przyrody. Studium prawnomiędzynarodowe*, Lublin 2004.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 12:09:46

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

Przyborowska-Klimczak A., *Ochrona zwierząt w świetle dokumentów międzynarodowych*, [w:] *Prawna ochrona zwierząt*, red. M. Mozgawa, Lublin 2002.

Smaga Ł., *Ochrona humanitarna zwierząt*, Białystok 2010.

Sowery K., *Sentient Beings and Tradable Products: The Curious Constitutional Status of Animals under Union Law*, "Common Market Law Review" 2018, vol. 55.

Suska M., *Gmina a schronisko dla bezdomnych zwierząt*, [w:] *Urzędnik jako strażnik realizacji ustawowych obowiązków wobec zwierząt*, red. T. Pietrzykowski, A. Bielska-Brodziak, K. Gil, M. Suska, Katowice 2016.

Szalewska M., *Counteracting Animal Homelessness and Providing Care for Stray Animals as a Task of a Commune*, "Polish Yearbook of Environmental Law" 2016, vol. 6, **DOI: https://doi.org/10.12775/PYEL.2016.006**.

Tasker L., *Stray Animal Control Practices (Europe): A Report into the Strategies for Controlling Stray Dog and Cat Populations Adopted in Thirty-One Countries*, London 2007.

The European Pet Food Industry, FEDIAF, Facts & Figures 2010, Brussels.

The European Pet Food Industry, FEDIAF, Facts & Figures 2018, Brussels.

Veinla H., Relve K., *Environmental Law in Estonia*, London 2012.

Wojciechowski J., *Ochrona zwierząt w UE – w dobrym kierunku zbyt małymi krokami*, [w:] *Status zwierzęcia. Zagadnienia filozoficzne i prawne*, red. T. Gardocka, A. Gruszczyńska, Toruń 2012.

NETOGRAFIA

Ainsalu K.-M., *Koduta loomade arvukuse vähendamine: kas eestil on võimalik õppida rootsilt. Bakalaureusetöö*, Tartu 2013, http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/32256/ainsalu_kadi_mari.pdf [dostęp: 13.06.2020].

Eestimaa Loomakaitse Liit, *Eesti Loomakaitseliidu ajalugu*, http://loomakaitse.eu/eesti-loomakaitseliidu-ajaloost [dostęp: 13.06.2020].

EU Platform on Animal Welfare, https://ec.europa.eu/food/animals/welfare/eu-platform-animal-welfare_en [dostęp: 13.06.2020].

European Commission, *EU Reference Centres for Animal Welfare*, https://ec.europa.eu/food/animals/welfare/eu-ref-centre_en [dostęp: 13.06.2020].

European Commission, *How the European Commission promotes animal welfare standards*, https://ec.europa.eu/food/animals/welfare/international-activities_en [dostęp: 13.06.2020].

European Commission, *Monitoring the Application of European Union Law. Annual Report 2018*, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/eu28-factsheet-2018_en.pdf [dostęp: 13.06.2020].

European Commission, *The EU Environmental Implementation Review 2019. Country Report – Estonia*, https://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_ee_en.pdf [dostęp: 13.06.2020].

Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Dobrostan zwierząt w UE – zmniejszanie dystansu między ambitnymi celami a praktycznym wdrażaniem. Sprawozdanie specjalne*, Luksemburg 2018, https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/animal-welfare-31-2018/pl [dostęp: 13.06.2020].

Filippov M., *Loomade toitmise keeld osutus seadusvastaseks*, „Postimees", 17.11.2008, www.postimees.ee/49480/loomade-toitmise-keeld-osutus-seadusvastaseks [dostęp: 13.06.2020].

Główny Inspektorat Weterynarii, www.wetgiw.gov.pl [dostęp: 13.06.2020].

Haldusreform 2017. Artiklikogumik: otsused, taustad, elluviimine, ed. S. Valner, Estonia 2018, www.riigikontroll.ee/Portals/0/upload/Artiklikogumik%20-%20Haldusreform%202017.pdf [dostęp: 13.06.2020].

Jurgiel K., *Odpowiedź na interpelację nr 5936 w sprawie niepodpisania przez Polskę europejskiej konwencji ochrony zwierząt towarzyszących*, Warszawa, 5.10.2016, www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=30604E7C [dostęp: 13.06.2020].

Komisja Europejska, *Uruchomienie platformy UE ds. dobrostanu zwierząt. Polityka w zakresie dobrostanu zwierząt. Pytania i odpowiedzi*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/MEMO_17_1426 [dostęp: 13.06.2020].

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 12:09:46

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

Loomapäästegrupp, *Discrepancy between relevant rules and legislation*, https://animalrescue.ee/en/support-us/discrepancy-between-relevant-rules-and-legislation [dostęp: 13.06.2020].

Maksimov A., *Masu kasvatas hulkuvate loomade arvu*, „Postimees", 14.02.2011, www.postimees.ee/387698/masu-kasvatas-hulkuvate-loomade-arvu [dostęp: 13.06.2020].

Ministerstwo Spraw Wiejskich Republiki Estonii, www.agri.ee/en [dostęp: 13.06.2020].

Opinia Kanclerza Sprawiedliwości Republiki Estonii w sprawie przepisów dotyczących dokarmiania bezpańskich zwierząt w gminie Tapa, www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_margukiri_hulkuvate_loomade_toitmise_keelamine.pdf [dostęp: 13.06.2020].

Opinia Kanclerza Sprawiedliwości Republiki Estonii w sprawie przepisów dotyczących dokarmiania bezpańskich zwierząt w gminie Viimsi, www.oiguskantsler.ee/et/õiguskantsler-hulkuva-looma-toitjale-omaniku-vastustus-ei-laiene [dostęp: 13.06.2020].

Portal Petycji Parlamentu Europejskiego, https://petiport.secure.europarl.europa.eu/petitions/pl/home [dostęp: 13.06.2020].

Rada ds. Weterynarii i Żywności Republiki Estonii, https://vet.agri.ee/en [dostęp: 13.06.2020].

Raport o problemie bezdomnych zwierząt, red. T. Wypych, Warszawa 2016, www.boz.org.pl/raport/2016 [dostęp: 13.06.2020].

Roosimägi H., *Eesti Loomakaitse Selts on nõrgema poolel*, "Riigikogu Toimetised" 2008, no. 17, https://rito.riigikogu.ee/wordpress/wp-content/uploads/2016/02/Eesti-Loomakaitse-Selts-on-nõrgema-poolel.pdf [dostęp: 13.06.2020].

Study on the welfare of dogs and cats involved in commercial practices. Final report, 2015 (December), https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/animals/docs/aw_eu-strategy_study_dogs-cats-commercial-practices_en.pdf [dostęp: 13.06.2020].

Tallinn.ee, *Microchipping and registration of pets*, www.tallinn.ee/eng/pets/Microchipping-and-registration-of-pets [dostęp: 13.06.2020].

Taperson K., *Loomade poolt*, Hiiumaa 2016, https://loomus.ee/wp-content/uploads/2016/12/Loomade_Poolt.pdf [dostęp: 13.06.2020].

Turu-uuringute AS, Tallinn University Ecology Centre, *Eesti elanike keskkonnateadlikkuse uuring*, 2018 (August), www.envir.ee/sites/default/files/2018_keskkonnateadlikkuse_uuring.pdf [dostęp: 13.06.2020].

Varjupaikade MTÜ, www.varjupaik.ee/en [dostęp: 13.06.2020].

Veterinary and Food Board of the Republic of Estonia, *Communication on the requirements for keeping pet animals*, https://vet.agri.ee/en/requirements-keeping-pet-animals [dostęp: 13.06.2020].

AKTY PRAWNE

European Convention for the Protection of Pet Animals, Strasbourg, 13.11.1987.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 stycznia 2006 r. w sprawie Wspólnotowego planu działań dotyczącego ochrony i dobrostanu zwierząt na lata 2006–2010 (KOM/2006/13).

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z dnia 19 stycznia 2012 r. w sprawie strategii Unii Europejskiej w zakresie ochrony i dobrostanu zwierząt na lata 2012–2015 (KOM/2012/06).

Konstytucja Republiki Estońskiej przyjęta w dniu 28 czerwca 1992 r. (RT 1992, 26, 349).

Oświadczenie pisemne Parlamentu Europejskiego z dnia 13 października 2011 r. w sprawie zarządzania populacją psów w Unii Europejskiej (P7_TA(2011)0444) (Dz.Urz. UE 2013/C 94 E/05).

Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie Wspólnotowego planu działań dotyczącego ochrony i dobrostanu zwierząt na lata 2006–2010 (2006/2046(INI)) (Dz.Urz. UE C 308 E, 16.12.2006).

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 5 maja 2010 r. w sprawie ewaluacji i oceny Wspólnotowego planu działań dotyczącego dobrostanu zwierząt na lata 2006–2010 (2009/2202(INI)) (Dz.Urz. UE C 81 E, 15.03.2011).

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie strategii Unii Europejskiej w zakresie ochrony i dobrostanu zwierząt na lata 2012–2015 (2012/2043(INI)) (Dz.Urz. UE 2013/C 349 E/07).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 29/11/2026 12:09:46

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie ustanowienia ram prawnych UE dotyczących ochrony zwierząt domowych i bezpańskich (2012/2670(RSP)) (Dz.Urz. UE 2013/C 349 E/08).

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie nowej strategii w zakresie dobrostanu zwierząt na lata 2016–2020 (2015/2957(RSP)) (Dz.Urz. UE C 366, 27.10.2017).

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 25 lutego 2016 r. w sprawie wprowadzenia kompatybilnych systemów rejestracji zwierząt domowych we wszystkich państwach członkowskich (2016/2540(RSP)) (Dz.Urz. UE 2018/C 035/24).

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 czerwca 2004 r. w sprawie szczegółowych wymagań weterynaryjnych dla prowadzenia schronisk dla zwierząt (Dz.U. 2004, nr 158, poz. 1657).

Rozporządzenie nr 76 Ministra Rolnictwa Republiki Estonii z dnia 24 lipca 2008 r. w sprawie wymagań dotyczących trzymania zwierząt domowych (RTL 2008, 66, 938).

Rozporządzenie nr 24 Rady Miasta Tallina z dnia 18 kwietnia 2013 r. Zasady trzymania psów i kotów w Tallinie (RT IV, 24.04.2013, 73).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 sierpnia 1927 r. o zwalczaniu zaraźliwych chorób zwierzęcych (Dz.U. 1927, nr 77, poz. 673 ze zm.).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz.U. 1932, nr 42, poz. 417).

Rozporządzenie Rządu Republiki Estonii z dnia 16 kwietnia 2002 r. w sprawie odławiania, utrzymywania, identyfikacji oraz uśmiercania bezpańskich zwierząt (RT I 2002, 34, 212).

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 25 marca 1957 r. (Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864/2 ze zm.).

Ustawa Republiki Estońskiej z dnia 17 listopada 1992 r. o ochronie zwierząt (RT 1992, 50, 617).

Ustawa Republiki Estońskiej z dnia 2 czerwca 1993 r. o organizacji samorządu terytorialnego (RT I, 05.02.2019, 9).

Ustawa Republiki Estońskiej z dnia 16 czerwca 1999 r. o kontroli chorób zakaźnych zwierząt (RT I 1999, 57, 598).

Ustawa Republiki Estońskiej z dnia 13 grudnia 2000 r. o ochronie zwierząt (RT I 2001, 3, 4).

Ustawa z dnia 17 czerwca 1959 r. o hodowli, ochronie zwierząt łownych i prawie łowickim (t.j. Dz.U. 1973, nr 33, poz. 197 ze zm.).

Ustawa z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (t.j. Dz.U. 2020, poz. 67 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. 2019, poz. 2010 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz.U. 2020, poz. 638).

ORZECZNICTWO

Wyrok WSA w Opolu z dnia 31 lipca 2014 r., II SA/Op 325/14.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 grudnia 2014 r., II SA/Wr 676/14.