

**UCHWAŁA NR2026
KOMISJI SKARG, WNIOSKÓW I PETYCJI**

z dnia 9 czerwca 2026 r.

w sprawie rozpatrzenia skarg na działalność Burmistrza Miasta i Gminy Kunów

Na podstawie art. 18b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662), rozdziału VII §48 Statutu Miasta i Gminy Kunów, stanowiącego załącznik do uchwały Nr CIX.735.2024 Rady Miejskiej w Kunowie z dnia 19.04.2024 r. (Dz. Urz. Woj. Św. z 2024 r. poz. 1675 i 2016 oraz z 2025 r. poz. 4299), Komisja Skarg, Wniosków i Petycji uchwala, co następuje:

§ 1. 1. Po rozpatrzeniu skargi z dnia 22 maja 2026 r. na działalność Burmistrza Miasta i Gminy Kunów dotyczącej rzekomej beczynności oraz nienależytego wykonywania zadań publicznych w zakresie udostępnienia informacji publicznej, dotyczącej realizacji zadania opieki nad bezdomnymi zwierzętami Komisja Skarg, Wniosków i Petycji postanawia uznać ją za bezzasadną.

2. Po rozpatrzeniu skargi z dnia 27 maja 2026 r. przekazanej według właściwości przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Kielcach, dotyczącej nieprawidłowości przy wydatkowaniu środków publicznych w zakresie zapobiegania bezdomności zwierząt, Komisja Skarg, Wniosków i Petycji postanawia uznać ją za bezzasadną.

§ 2. Komisja Skarg, Wniosków i Petycji postanawia przekazać uchwałę wraz z uzasadnieniem Przewodniczącemu Rady Miejskiej w Kunowie.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Komisji
Skarg, Wniosków i Petycji

Darek Różalski

Uzasadnienie

Zgodnie z art. 18b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662) rada gminy rozpatruje skargi na działania wójta i gminnych jednostek organizacyjnych, a także wnioski i petycje składane przez obywateli, powołując w tym celu Komisję Skarg, Wniosków i Petycji.

Postępowanie prowadzone w sprawie skargi stanowi postępowanie skargowe unormowane w Dziale VIII Kodeksu postępowania administracyjnego, obejmującym przepisy dotyczące skarg i wniosków. Zgodnie z art. 227 k.p.a. przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw.

Zgodnie z art. 237 § 3 k.p.a. o sposobie załatwienia skargi zawiadamia się skarżącego, natomiast art. 238 § 1 k.p.a. nakłada obowiązek wskazania w zawiadomieniu o sposobie załatwienia skargi oznaczenia organu, sposobu załatwienia skargi oraz podpisu osoby upoważnionej do załatwienia skargi.

Skarga z dnia 22 maja 2026 r. została wniesiona drogą elektroniczną i zawierała jedynie imię i nazwisko osoby ją wnoszącej. Skarga z dnia 27 maja 2026 r. również została przesłana drogą elektroniczną i także zawierała jedynie tożsame imię i nazwisko osoby ją wnoszącej, lecz została skierowana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach celem rozpatrzenia. Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach pismem znak: RP.052.5.2026 z dnia 29 maja 2026 r. na podstawie art. 231, w związku z art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691) przekazała skargę z dnia 27 maja 2026 r. na działalność Burmistrza Miasta i Gminy Kunów według właściwości do Rady Miejskiej w Kunowie.

Pomimo braków w zakresie pełnego oznaczenia adresu skarżącej, Komisja Skarg, Wniosków i Petycji uznała, iż skargi powinny zostać rozpoznane merytorycznie, mając na uwadze utrwalone orzecznictwo sądów administracyjnych wskazujące na konieczność odformalizowanego traktowania postępowania skargowego prowadzonego na podstawie Działu VIII Kodeksu postępowania administracyjnego, w szczególności w przypadku wniesienia skargi za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że postępowanie skargowe ma charakter uproszczony i odformalizowany, a nadmierny formalizm może prowadzić do nieuzasadnionego ograniczenia konstytucyjnego prawa składania skarg określonego w art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 5 września 2018 r., sygn. akt II SA/Go 508/18, wskazał, że w przypadku skarg składanych drogą elektroniczną adres poczty elektronicznej może stanowić wystarczające oznaczenie umożliwiające prowadzenie korespondencji ze skarżącym. Jednocześnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 7 lipca 2021 r., sygn. akt II SA/Po 228/21, podkreślił odrębność postępowania skargowego od postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego oraz brak podstaw do nadmiernego formalizowania procedury rozpoznawania skarg.

Przedmiotem skarg były zarzuty dotyczące rzekomej beczynności Burmistrza Miasta i Gminy Kunów, nienależytego wykonywania zadań publicznych związanych z realizacją zadania opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz nieprawidłowości przy wydatkowaniu środków publicznych w zakresie zapobiegania bezdomności zwierząt. Ze względu na tożsame zarzuty w skargach postanowiono rozpoznać je łącznie.

Skarżąca wskazała w szczególności, iż Burmistrz Miasta i Gminy Kunów miał bezpodstawnie odmówić udostępnienia informacji publicznej dotyczącej działalności schroniska prowadzonego przez ZUO Janik Sp. z o.o., wskazując, że organ „nie jest dysponentem wnioskowanych danych”. W treści skarg podniesiono również zarzuty dotyczące rzekomego braku nadzoru nad realizacją zadania publicznego przez podmiot

prowadzący schronisko, wydatkowania środków publicznych bez należytej kontroli oraz braku wiedzy organu co do szczegółowych czynności wykonywanych przez schronisko, w tym między innymi prowadzenia ewidencji spacerów zwierząt. Ponadto skarżąca zwracała uwagę na naruszenie zasad gospodarności, celowości oraz oszczędności przy wydatkowaniu środków publicznych na realizację zadania własnego gminy w zakresie zapobiegania bezdomności zwierząt. Argumentując to m.in. tym, że „Każdy dodatkowy, zbędny dzień pobytu zwierzęcia w schronisku, wynikający z bierności urzędu w poszukiwaniu nowych właścicieli, generuje stratę finansową dla budżetu gminy. Wydatkowanie środków na długoterminowe opłacanie opieki, przy jednoczesnym oficjalnym deklarowaniu braku prowadzenia działań zmierzających do minimalizacji tych kosztów (poprzez adopcję), stoi w sprzeczności z dyscypliną finansów publicznych.”.

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji na posiedzeniu w dniu 1 czerwca 2026 r., w toku postępowania wyjaśniającego poprzedzającego rozpatrzenie skarg dokonała analizy zgromadzonego materiału, w tym treści skarg, korespondencji prowadzonej pomiędzy skarżącą a Burmistrzem Miasta i Gminy Kunów, wyjaśnień pracowników Urzędu Miasta i Gminy w Kunowie oraz dokumentów dotyczących realizacji zadania własnego gminy w zakresie opieki nad bezdomnymi zwierzętami.

W wyniku przeprowadzonych ustaleń stwierdzono, że skarżąca skierowała do Burmistrza Miasta i Gminy Kunów wniosek o udostępnienie informacji publicznej dotyczący dokumentacji oraz informacji związanych z bieżącą działalnością schroniska prowadzonego przez ZUO Janik Sp. z o.o., obejmujący między innymi żądanie udostępnienia ewidencji spacerów zwierząt, informacji o czynnościach wykonywanych przez pracowników schroniska oraz dokumentacji dotyczącej sposobu sprawowania opieki nad zwierzętami przebywającymi w schronisku.

W odpowiedzi na powyższy wniosek Burmistrz Miasta i Gminy Kunów wskazał, że żądana przez skarżącą szczegółowa dokumentacja operacyjna dotycząca bieżącego funkcjonowania schroniska pozostaje w posiadaniu podmiotu prowadzącego schronisko, tj. ZUO Janik Sp. z o.o., który jest jej faktycznym dysponentem. Jednocześnie poinformowano skarżącą, iż w zakresie dokumentów oraz informacji, którymi Gmina Kunów nie dysponuje i które nie znajdują się w zasobach informacyjnych Urzędu Miasta i Gminy w Kunowie, zasadne pozostaje skierowanie wniosku bezpośrednio do podmiotu będącego w posiadaniu żądanej dokumentacji.

Zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, zwanej dalej „u.d.i.p.”, zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej są podmioty, o których mowa w art. 4 ust. 1 i 2 tej ustawy, będące w posiadaniu takich informacji. Przepis ten jednoznacznie wskazuje, iż dla realizacji obowiązku informacyjnego decydujące znaczenie ma okoliczność faktycznego posiadania żądanej informacji publicznej przez podmiot zobowiązany.

W orzecnictwie sądów administracyjnych konsekwentnie podkreśla się, że organ ma obowiązek udostępnienia informacji publicznej wyłącznie wówczas, gdy pozostaje ona w jego posiadaniu. Nie ciąży natomiast na nim taki obowiązek w sytuacji, gdy żądanej informacji nie posiada — nawet wówczas, gdy w ocenie wnioskodawcy powinien ją posiadać. Stanowisko takie zostało wyrażone m.in. w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 września 2003 r., sygn. akt II SA 1852/03, oraz z dnia 20 lutego 2013 r., sygn. akt I OSK 2235/12.

Naczelnny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 stycznia 2015 r., sygn. akt I OSK 638/14, wskazał ponadto, że nieposiadanie żądanej informacji publicznej przez podmiot zobowiązany stanowi negatywną przesłankę udostępnienia informacji w rozumieniu art. 4 ust. 3 u.d.i.p., co wyklucza możliwość pozytywnego załatwienia wniosku.

Jednocześnie przepisy u.d.i.p. nie przewidują cyklicznego trybu udzielania informacji przyszłych, nieznajdujących się jeszcze w posiadaniu organu, których dotyczyłyby wnioski. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 24 września 2008 r., sygn. akt II SA/Gd 722/07, wskazał, iż przepisy ustawy nie stanowią podstawy do zobowiązania organu do przekazywania informacji dotyczących przyszłych zdarzeń lub informacji, które dopiero mogą powstać.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreśla się również, że przedmiotem wniosku o udostępnienie informacji publicznej mogą być wyłącznie określone fakty oraz stan konkretnych zjawisk istniejących na dzień udzielenia odpowiedzi. Stanowisko takie zostało wyrażone m.in. w wyrokach NSA z dnia 20 czerwca 2002 r., sygn. akt II SAB 56/02, z dnia 25 marca 2003 r., sygn. akt II SA 4059/02, oraz z dnia 14 września 2012 r., sygn. akt I OSK 1177/12.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 września 2012 r., sygn. akt I OSK 1177/12, jednoznacznie wskazał ponadto, iż wniosek o udostępnienie informacji publicznej nie może zmierzać do inicjowania działań organu ani prowadzić do wszczynania postępowań mających na celu odtworzenie zdarzeń, które nie zostały wcześniej utrwalone. Informacja publiczna nie może być bowiem przedmiotem poszukiwań i dociekań organu prowadzących do jej wytworzenia.

Z powyższego wynika, iż prawo dostępu do informacji publicznej oznacza dostęp do informacji już istniejącej, utrwalonej i pozostającej w dyspozycji organu w chwili złożenia wniosku. Potwierdził to również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 stycznia 2018 r., sygn. akt I OSK 452/16, wskazując, że informacja publiczna odnosi się do sfery faktów, a nie do hipotetycznych lub przyszłych działań organu.

W realiach niniejszej sprawy skarżąca domagała się udostępnienia szczegółowej dokumentacji dotyczącej bieżącego funkcjonowania schroniska prowadzonego przez ZUO Janik Sp. z o.o., obejmującej m.in. ewidencję spacerów zwierząt oraz dokumentację dotyczącą czynności wykonywanych przez pracowników schroniska.

Dokumentacja ta nie znajdowała się jednak w posiadaniu Burmistrza Miasta i Gminy Kunów ani w zasobach Urzędu Miasta i Gminy w Kunowie, lecz pozostawała w dyspozycji podmiotu prowadzącego schronisko. W konsekwencji Burmistrz był zobowiązany wyłącznie do poinformowania wnioskodawczyni o braku posiadania żądanych informacji oraz wskazania podmiotu będącego ich dysponentem, co też uczynił.

W świetle powołanych wyżej przepisów oraz orzecznictwa sądów administracyjnych nie znajdują potwierdzenia twierdzenia skarżącej, jakoby Burmistrz Miasta i Gminy Kunów dopuścił się bezczynności lub naruszył przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej. Organ nie miał bowiem obowiązku prawnego pozyskiwania od podmiotu zewnętrznej dokumentacji, której sam nie posiadał, wyłącznie w celu przekazania jej wnioskodawczyni, ani podejmowania działań zmierzających do wytworzenia nowych informacji lub odtworzenia zdarzeń nieutrwalonych w dokumentacji pozostającej w dyspozycji organu.

Stanowisko prezentowane w skardze, zgodnie z którym sam fakt realizowania zadania publicznego przez podmiot zewnętrzny miałby automatycznie skutkować obowiązkiem posiadania przez gminę wszelkiej szczegółowej dokumentacji technicznej, operacyjnej lub organizacyjnej dotyczącej bieżącego funkcjonowania schroniska, nie znajduje podstaw prawnych.

Odnosząc się do kolejnych zarzutów, Komisja Skarg, Wniosków i Petycji ustaliła, iż Gmina Kunów realizuje zadanie własne w zakresie opieki nad bezdomnymi zwierzętami zgodnie z art. 11 ust. 1 oraz art. 11a ustawy o ochronie zwierząt, w oparciu o corocznie uchwalany program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, a także na podstawie zawartej umowy z ZUO Janik Sp. z o.o.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gminy. Jednocześnie art. 11a ust. 2 pkt 1 tej ustawy stanowi, iż

program opieki nad zwierzętami bezdomnymi obejmuje w szczególności zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt.

Powyższe przepisy jednoznacznie wskazują, że ustawowy obowiązek gminy ma charakter organizacyjno-finansowy i sprowadza się do zapewnienia miejsca w schronisku dla bezdomnych zwierząt pochodzących z jej terenu, a nie do samodzielnego wykonywania wszystkich czynności związanych z bieżącą opieką nad zwierzętami przebywającymi w schronisku.

W wykonaniu obowiązków wynikających z art. 11 i art. 11a ustawy o ochronie zwierząt Gmina Kunów corocznie uchwała program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, a następnie realizuje zadanie poprzez zawarcie umowy cywilnoprawnej z podmiotem prowadzącym schronisko dla zwierząt, tj. ZUO Janik Sp. z o.o.

Charakter prawny zawartej umowy oraz sposób rozliczeń finansowych pozostają bezpośrednio związane z zakresem ustawowego obowiązku gminy. Gmina ponosi jedynie koszty związane z przyjęciem bezdomnego zwierzęcia do schroniska oraz zapewnieniem mu miejsca w schronisku, natomiast nie rozlicza odrębnie każdej czynności wykonywanej wobec zwierzęcia przez personel schroniska, takiej jak spacer, karmienie, czynności pielęgnacyjne czy organizacja bieżącej opieki. Gmina nie ponosi żadnych kosztów związanych z przebywaniem zwierzęcia

w schronisku i nieprawdziwe są twierdzenia skarżącej, że: „Każdy dodatkowy, zbędny dzień pobytu zwierzęcia w schronisku, wynikający z bierności urzędu w poszukiwaniu nowych właścicieli, generuje stratę finansową dla budżetu gminy”.

Wyżej wymienione czynności stanowią element bieżącej działalności schroniska i należą do ustawowych obowiązków podmiotu prowadzącego schronisko, wynikających z art. 11b ustawy o ochronie zwierząt. Zgodnie z tym przepisem to podmiot prowadzący schronisko zobowiązany jest do zapewnienia zwierzętom właściwych warunków bytowania, opieki weterynaryjnej oraz prowadzenia dokumentacji związanej z funkcjonowaniem schroniska i opieką nad zwierzętami.

W konsekwencji nie znajdują podstaw faktycznych ani prawnych twierdzenia skarżącej, jakoby brak jednostkowego rozliczania każdej czynności wykonywanej wobec zwierząt świadczył o „wydatkowaniu środków publicznych w ciemno”. Środki publiczne wydatkowane są bowiem na realizację ustawowego zadania własnego gminy, zgodnie z uchwałą budżetową, programem opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zawartą umową określającą zasady realizacji zadania publicznego.

Za niezasadne należało uznać również zarzuty dotyczące rzekomego „braku nadzoru” nad schroniskiem.

Podkreślenia wymaga, iż wyspecjalizowany nadzór weterynaryjny nad warunkami bytowania zwierząt oraz spełnianiem wymogów określonych ustawą o ochronie zwierząt sprawuje Powiatowy Lekarz Weterynarii, niezależnie od uprawnień gminy wynikających z zawartej umowy. Zgodnie z art. 11c ustawy o ochronie zwierząt Powiatowy Lekarz Weterynarii przeprowadza kontrole schroniska w zakresie spełniania wymagań określonych w ustawie oraz przepisach wykonawczych, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości posiada kompetencje do wydawania decyzji administracyjnych nakazujących usunięcie naruszeń, zakazujących przyjmowania zwierząt, a nawet zakazujących prowadzenia schroniska.

Do chwili rozpatrywania niniejszej skargi Gmina Kunów nie otrzymała od Powiatowego Lekarza Weterynarii żadnych informacji, wystąpień ani decyzji wskazujących na stwierdzenie nieprawidłowości w funkcjonowaniu schroniska prowadzonego przez ZUO Janik Sp. z o.o. Nie odnotowano również skarg mieszkańców ani innych wiarygodnych sygnałów świadczących o systemowych zaniedbaniach w zakresie opieki nad zwierzętami.

Niezależnie od powyższego przedstawiciel Gminy Kunów uczestniczył w 2026 r. w spotkaniu przedstawicieli gmin współpracujących ze schroniskiem, połączonym z wizytacją schroniska, której celem była weryfikacja warunków funkcjonowania placówki oraz sposobu sprawowania opieki nad zwierzętami. Z relacji uczestniczącego pracownika wynika, iż psy przebywały w warunkach ocenionych jako prawidłowe, a podczas wizytacji nie stwierdzono okoliczności uzasadniających podjęcie działań interwencyjnych.

Odnosnie zarzutu braku aktywności ze strony urzędu w zakresie poszukiwania właścicieli dla bezdomnych zwierząt zauważyć należy, iż zgodnie z zawartą umową z ZUO „Janik” Sp. z o.o. obowiązek ten został zawarty w przedmiocie umowy. Niezależnie od powyższego, zgodnie z wcześniejszym oświadczeniem, że na stronie internetowej nie ma informacji o bezdomnych zwierzętach, to należy zauważyć, iż bezpośredni link umieszczony na stronie internetowej urzędu, przekierowuje zainteresowane osoby bezpośrednio na stronę internetową schroniska prowadzonego przez ZUO „Janik” Sp. z o.o., gdzie znajdują się wszelkie dane o czekających na adopcję zwierzętach.

W ocenie Komisji Skarg, Wniosków i Petycji skarga opiera się w znacznej mierze na subiektywnych ocenach, przypuszczeniach oraz twierdzeniach niemających potwierdzenia ani w zgromadzonym materiale dowodowym, ani w obowiązujących przepisach prawa. Skarżąca w sposób nieuprawniony utożsamia brak posiadania przez Gminę szczegółowej dokumentacji operacyjnej schroniska z rzekomym brakiem nadzoru nad realizacją zadania publicznego, pomijając przy tym wyraźny ustawowy podział kompetencji pomiędzy gminę realizującą zadanie własne, podmiot prowadzący schronisko oraz Powiatowego Lekarza Weterynarii sprawującego wyspecjalizowany nadzór ustawowy. Skarżąca mylnie również interpretuje koszty ponoszone przez Gminę w zakresie zapobiegania bezdomności zwierząt na rzecz schroniska, prowadzonego przez ZUO „Janik” Sp. z o.o. Gmina bowiem ponosi jedynie koszty przekazania zwierzęcia do schroniska, a nie opłaca jego przebywania w nim. Długość pobytu przekazanego do schroniska zwierzęcia nie ma wpływu na jednostkowy koszt jego umieszczenia w tej placówce.

Mając powyższe na uwadze, Komisja Skarg, Wniosków i Petycji uznała skargę za bezzasadny, wobec czego podjęcie niniejszej uchwały jest zasadne.

Opracowała: Komisja Skarg, Wnioski i Petycji