

Projekt

**UCHWAŁA NR XL.....2026
RADY MIEJSKIEJ W KUNOWIE**

z dnia 9 czerwca 2026 r.

w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Burmistrza Miasta i Gminy Kunów

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662) oraz art. 229 pkt 3, art. 237 § 3 i art. 238 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691), po rozpatrzeniu skargi osoby fizycznej na działalność Burmistrza Miasta i Gminy Kunów, uchwała się, co następuje:

§ 1. Uznaje się za bezzasadną skargę Pani SW na działalność Burmistrza Miasta i Gminy Kunów dotyczącą rzekomej bezczynności oraz nienależytego wykonywania zadań publicznych w zakresie udostępnienia informacji publicznej dotyczącej realizacji zadania opieki nad bezdomnymi zwierzętami.

§ 2. Sposób rozpatrzenia skargi wraz z uzasadnieniem faktycznym i prawnym określono w uzasadnieniu do niniejszej uchwały.

§ 3. Zobowiązuje się Przewodniczącego Rady Miejskiej w Kunowie do zawiadomienia skarżącej o sposobie załatwienia skargi.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady
Miejskiej w Kunowie

Piotr Rakoczy

Uzasadnienie

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662) do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowanie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Taką odrębną podstawę kompetencyjną stanowi art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, zwanej dalej „k.p.a.”, zgodnie z którym organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest rada gminy.

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.

W dniu 22 maja 2026 r. na adres poczty elektronicznej Urzędu Miasta i Gminy w Kunowie wpłynęła skarga Pani S.W. na działalność Burmistrza Miasta i Gminy Kunów.

Skarga została wniesiona drogą elektroniczną i zawierała jedynie imię i nazwisko osoby ją wnoszącej. Pomimo braków w zakresie pełnego oznaczenia adresu skarżącej, Rada Miejska w Kunowie uznała, iż skarga powinna zostać rozpoznana 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 skargi były zarzuty dotyczące rzekomej beczynności Burmistrza Miasta i Gminy Kunów oraz nienależytego wykonywania zadań publicznych związanych z realizacją zadania opieki nad bezdomnymi zwierzętami.

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 skargi 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.

W toku postępowania wyjaśniającego poprzedzającego rozpatrzenie skargi Komisja Skarg, Wniosków i Petycji dokonała analizy zgromadzonego materiału, w tym treści skargi, 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.

Rada Miejska uznała stanowisko Burmistrza Miasta i Gminy Kunów za zgodne z obowiązującymi przepisami prawa oraz utrwalonym orzecnictwem sądów administracyjnych dotyczącym zakresu obowiązków podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej.

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.

Naczelny 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 dotyczyłby wniosek. 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 orzecnictwie 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 wnioskodawczynie 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 zewnętrznego dokumentacji, której sam nie posiadał, wyłącznie w celu przekazania jej wnioskodawczynie, 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 drugiego zarzutu Rada Miejska 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 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.

Czynności te 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.

W ocenie Rady Miejskiej 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.

Mając na uwadze powyższe należało uznać skargę za bezzasadną.

Opracował: Referat Organizacyjny