

**UCHWAŁA NR V/32/2019
RADY GMINY KWILCZ**

z dnia 27 lutego 2019 r.

w sprawie rozpatrzenia skargi z dnia 14 stycznia 2019 r. na postępowanie Kierownika oraz pracowników Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Kwilczu

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.¹⁾) oraz art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 z późn. zm.²⁾) Rada Gminy Kwilcz uchwala, co następuje.

§ 1. Po rozpatrzeniu skargi na postępowanie Kierownika oraz pracowników Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Kwilczu i zapoznaniu się ze stanowiskiem Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Gminy Kwilcz w sprawie zarzutów przedstawionych w skardze, Rada Gminy Kwilcz uznaje skargę za bezzasadną z przyczyn określonych w uzasadnieniu stanowiącym Załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2. Uchwała wraz z Załącznikiem podlega przekazaniu skarżącemu.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Gminy Kwilcz.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**Przewodniczący Rady
Gminy**

Grzegorz Korpik

¹⁾ zmiany tekstu jednolitego zostały ogłoszone w: Dz. U. z 2018 r. poz. 1000, poz. 1349, poz. 1432 i poz. 2500.

²⁾ zmiany tekstu jednolitego zostały ogłoszone w: Dz. U. z 2018 r. poz. 1629.

Uzasadnienie

W dniu 18 stycznia 2019 r. do Rady Gminy Kwilcz wpłynęła skarga z dnia 14 stycznia 2019 r. na postępowanie Kierownika oraz pracowników Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Kwilczu. Zgodnie z art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 z późn. zm.) jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności kierowników gminnych jednostek organizacyjnych jest rada gminy.

Zgodnie z § 97 ust. 1 Uchwały Nr XLVIII/328/2018 Rady Gminy Kwilcz z dnia 28 sierpnia 2018 r. w sprawie *Statutu Gminy Kwilcz* (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2018 r., poz. 6610, zwany dalej: Statutem) Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Rady Gminy Kwilcz (zwana dalej: KSWiP) ma charakter kolegialnego ciała opiniodawczo-doradczego Rady w zakresie składanych przez uprawnione podmioty skarg, wniosków i petycji. Stosownie natomiast do zapisów § 100 *Statutu* podstawowym zadaniem KSWiP jest przygotowywanie na potrzeby Rady projektów postanowień proceduralnych, uchwał oraz innych dokumentów związanych z rozpatrywanymi skargami, wnioskami i petycjami.

Rozpatrzenie skargi było przedmiotem prac czterech posiedzeń KSWiP w dniach: 23.01.2019 r., 5.02.2019 r., 8.02.2019 r. oraz 13.02.2019 r. W toku swoich czynności Komisja zapoznała się z treścią skargi, zażądała pisemnych wyjaśnień od skarżonego podmiotu, tj. Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej (zwany dalej: GOPS) w Kwilczu oraz przeprowadziła postępowanie wyjaśniające z udziałem ww. Kierownika oraz pełnomocnikiem skarżącego.

W kwestii odmowy dostępu do dokumentów uznano, że strona miała możliwość zapoznania się z dokumentami (przed wydaniem decyzji oraz po wydaniu decyzji) – w dniu 20.09.2018 r. skarżąca zjawiała się w GOPS i zapoznania się z materiałami zgromadzonymi w aktach sprawy. Dnia 28.09.2018 r. została wydana decyzja dotycząca odpłatności za pobyt w Domu Pomocy Społecznej i ustalająca odpłatność skarżącej, która została podjęta dnia 01.10.2018 r.; w dniu 09.10.2018 r. skarżąca zgłosiła się w siedzibie GOPS celem ponownego wglądu w akta sprawy jednak w związku z nieobecnością pracownika socjalnego prowadzącego sprawę zaproponowano wgląd w akta sprawy w dniu 10.10.2018 r., kiedy obecny będzie pracownik, co w opinii kierownika GOPS wpisuje się to w dogodną dla stron praktykę iż najlepiej jeśli wgląd w akta odbywa się w obecności prowadzącego sprawę pracownika, a strona tę informację przyjęła, natomiast nie powinien mieć wpływu na postępowanie fakt, iż jednego dnia był nieobecny pracownik GOPS i w tym konkretnie dniu nie było możliwości udostępnienia akt, co zresztą nastąpiło kolejnego dnia. Zarzuty merytoryczne natomiast są przedmiotem postępowania w SKO, co nie jest przedmiotem działania Komisji. Zdaniem członków Komisji trudno odnieść się do kontaktów interpersonalnych skarżący – pracownik GOPS, bowiem jest to ocena i odbiór subiektywny każdego człowieka, w szczególności ten odbiór może być negatywny (choć nie znajdujący odzwierciedlenia w przepisach prawnych), gdy wydana zostaje decyzja niekorzystna dla strony postępowania. W sytuacji, gdyby stwierdzone zostały nieprawidłowości dotyczące postępowania – sprawa zostaje aktualnie badana przez S.K.O., które ewentualnie może je stwierdzić.

Wskazać należy, że co do przyczyny nie wykonania kopii całości akt stanowiska skarżącej i pracowników GOPS są rozbieżne, podobnie jak ocena zachowania stron w toku całej sprawy. W odniesieniu do zarzutu odmowy dostępu do akt sprawy i wykonania fotokopii tych akt, to – jak potwierdziła pełnomocnik reprezentująca skarżącą na posiedzeniu komisji w dniu 08.02.2019 r. – jest on również przedmiotem postępowania prowadzonego przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Poznaniu. Jako, że SKO w rozumieniu przepisów *Kodeksu Postępowania Administracyjnego* jest organem wyższego stopnia to jego decyzja będzie rodziła konsekwencje w sprawie ewentualnych nieprawidłowości. Co do zarzutu niestosownego zachowania w toku sprawy to występuje on wzajemnie, a stanowiska stron są całkowicie rozbieżne oraz nie poparte dowodami. Z uwagi na brak tych dowodów nie jest możliwe jednoznaczne przyznanie racji żadnej ze stron, a przyznanie jej tylko jednej stronie byłoby w tej sytuacji stronnicze. W ocenie członków komisji do części zarzutów trudno się komisji odnieść, bowiem jest to słowo przeciwko słowu, a zachowanie pracownika GOPS czy jego „profesjonalizm” jest oceną subiektywną, którą trudno weryfikować, w szczególności ze specyfika pracy i zadań realizowanych przez GOPS a także niezadowolenie z wydania decyzji niezgodnej z oczekiwaniami klienta powoduje subiektywną ocenę.

Wskazać należy, że na mocy przepisu art. 63 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. – *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* każdemu przysługuje prawo złożenia skargi w interesie publicznym, własnym lub

innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Zakres skargi został ujęty w przepisie art. 227 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, który stanowi, że 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 i biurokratyczne załatwianie spraw.

Stosownie do przepisu art. 234 pkt 1 k.p.a. zamieszczonego w Dziale VIII - Skargi i wnioski, w sprawie, w której toczy się postępowanie administracyjne, skarga złożona przez stronę podlega rozpatrzeniu w toku postępowania, zgodnie z przepisami kodeksu. Należy zaznaczyć, iż Kodeks postępowania administracyjnego przewiduje zasadę pierwszeństwa postępowania jurysdykcyjnego nad skargowym. Jak bowiem wynika z art. 234 pkt 1 k.p.a., skarga złożona przez stronę w sprawie, w której toczy się postępowanie administracyjne, podlega rozpatrzeniu w toku postępowania, zgodnie z przepisami kodeksu. Oznacza to, iż organ powinien skargę wniesioną w toku postępowania, oceniać zgodnie z jej treścią, biorąc pod uwagę okoliczności sprawy i moment w którym skarga ta została złożona. Jak wskazuje się w literaturze, „Skarga złożona przez stronę toczącego się postępowania jest kwalifikowana stosownie do okoliczności i stanu sprawy, może być zatem uznana za odwołanie, zażalenie lub za innego rodzaju pismo procesowe (por. Przybysz Piotr Marek, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. XI, LexisNexis 2014). Tym samym – stosownie do art. 234 k.p.a. – czynności postępowania skargowego nie mogą zastępować regularnej procedury sądowej, administracyjnej, uwalniać od ich wymagań i rygorów, nie mogą podważać trwałości orzeczeń sądowych czy decyzji administracyjnych. Rozpatrzenie zatem skargi dotyczącej sprawy, która jest rozstrzygana w drodze odwołania od decyzji administracyjnej w zakresie zarzutów naruszenia procedury postępowania (naruszenie zasady prawdy obiektywnej wyrażonej w art. 7 k.p.a. poprzez nie podjęcie czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, uchybienie zapisom art. 8 k.p.a. poprzez naruszenie zasady bezstronności i równego traktowania. naruszenie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu wyrażone w art. 10 k.p.a., zobowiązujący do zapewnienia stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, art. 24 § 3 k.p.a. dotyczący wyłączenia pracownika w przypadku zaistnienia okoliczności, które mogą wywołać wątpliwość co do bezstronności pracownika, naruszenie zasady swobodnej oceny dowodów wskazanej w art. 80 k.p.a, czy naruszenie art. 73 § 1 k.p.a. wskazującego, iż strona ma prawo wglądu w akta sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów – czynności określone są dokonywane w lokalu organu administracji publicznej w obecności pracownika tego organu) jest nieuprawnione, ponieważ złożona skarga nie może mieć bezpośredniej skuteczności procesowej w odniesieniu do decyzji administracyjnej. Co najwyżej może stanowić dla organów uprawnionych do działania w trybie nadzorczym sygnalizację o ewentualnych nieprawidłowościach popełnionych przez organy orzekające w sprawach indywidualnych (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 października 1999 r., IV SA 1575/95).

Zasada dwuinstancyjności została zawarta w art. 15 k.p.a. i wskazuje się ją jako uprawnienie strony do żądania, by jej sprawa stała się przedmiotem dwukrotnego rozpoznania przez dwa różnej rangi organy: organ jednostki samorządu terytorialnego, który rozstrzygnął sprawę, wydając decyzję w pierwszej instancji, oraz organ wyższego nad nim stopnia. Zasada ta została utrwalona w art. 78 Konstytucji, a jej istotą jest zapewnienie stronom prawa do dwukrotnego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, co jest też ważnym elementem gwarancyjnym w stosunku do konstytucyjnej zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Podobne stanowisko prezentowane jest również w judykaturze, np. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 14 czerwca 2011 r., II SA/Op 139/11, www.nsa.gov.pl, wskazał, iż w myśl wyartykułowanej w art. 15 k.p.a. zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego każda sprawa administracyjna winna podlegać dwukrotnemu merytorycznemu rozstrzygnięciu przez dwa różne organy administracji publicznej. Zasadniczym celem postępowania odwoławczego jest zatem kontrola decyzji wydanej w pierwszej instancji poprzez ponowne rozpatrzenie sprawy. Zarzuty procedury postępowania są przedmiotem postępowania przed SKO. Samorządowe kolegia odwoławcze traktowane są jako gwarant realizacji zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego w sytuacji, gdy jest ono prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego. Podobny pogląd wyraził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 listopada 1999 r., SK 11/99, OTK 1999, nr 7, poz. 158. Odnosząc się do zasady dwuinstancyjności, wskazał, że bardziej sprzyjający realizacji tej zasady jest model postępowania, w którym zaskarżenie rozstrzygnięcia wywołuje skutek dewolutywny, czyli powoduje uruchomienie działania organu wyższej instancji. Sprzyja to bowiem zobiektywizowaniu i urealnieniu kontroli prawidłowości wydanych orzeczeń czy decyzji, co niewątpliwie stanowi przesłankę leżącą u podstaw prawa

gwarantowanego w art. 78 Konstytucji. Tym samym – skoro jest to przedmiotem postępowania odwoławczego – to w ocenie KSWiP naruszenie art. 7, art. 8, art. 10, art. 24 § 3, art. 73 § 1 czy art. 80 k.p.a. będzie podlegać ocenie i rozstrzygnięciu S.K.O. w Poznaniu, , które może orzec merytorycznie kończąc sprawę, bądź wskazać na uchybienia.

Mając na względzie uzyskane wyjaśnienia uznać należy, iż nie ma podstaw do stwierdzenia, że działania GOPS (pracownika i kierownika GOPS) w sprawach podniesionych w skardze były nieprawidłowe, zatem należy ją uznać za bezzasadną.

Po przeanalizowaniu wszystkich okoliczności sprawy Rada Gminy stwierdziła, że nie doszło do nieprawidłowości, natomiast podjęte czynności przez GOPS w Kwilczu wykonano zgodnie z obowiązującym prawem, co jest zresztą przedmiotem rozpatrywania przez organ odwoławczy – Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Poznaniu. Sprawy prowadzone przez GOPS załatwiane są zgodnie z przepisami ustawy o pomocy społecznej, po rozeznaniu sytuacji klientów przez pracowników socjalnych w wywiadzie środowiskowym, w sposób obiektywny oraz adekwatny do potrzeb osób będących w trudnej sytuacji życiowej.

Rada Gminy Kwilcz po zapoznaniu się z treścią skargi na postępowanie Kierownika i pracowników Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Kwilczu oraz z ustaleniami faktycznymi i stanowiskiem Komisji Skarg, Wniosków i Petycji przyjmuje ustalenia i oceny stanu faktycznego za własne, dzieląc je w całości. Wobec powyższego uznaje skargę złożoną na postępowanie Kierownika i pracowników Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Kwilczu za bezzasadną.

Pouczenie:

Zgodnie z dyspozycją art. 239 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego – Rada Gminy Kwilcz informuje, że wskutek uznania skargi za bezzasadną, jeśli skarżący ponowni ją bez wskazania nowych okoliczności – wówczas Rada Gminy Kwilcz może podtrzymać swoje stanowisko (zaprezentowane powyżej) nanosząc odpowiednią adnotację w aktach sprawy – bez zawiadamiania skarżącego.

Przewodniczący Rady Gminy

Grzegorz Korpik