

Załącznik

do Uchwały Nr VI.59.2018

Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój

z dnia 26 kwietnia 2018r.

Uzasadnienie

Pismem z dnia 19 lutego 2018 r. Pan **** wystosował skargę na kierownika jednostki organizacyjnej – Dyrektora Ośrodka Pomocy Społecznej w Jastrzębiu- Zdroju, zarzucając mu :

- naruszenie zasady legalizmu obowiązującej w demokratycznym państwie prawnym wynikającej bezpośrednio z art. 7 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i skonkretyzowanej w art. 6 kpa i licznych orzecznictwie sądowym
- naruszenie art. 10 kpa poprzez uniemożliwienie skarżącemu występowanie z czynną legitymacją procesową, a tym samym naruszenie art. 8 i art. 9 kpa oraz art. 266 kpa w zw. z art. 56 § 1 kpa i art. 50 § 1-2 kpa
- naruszenie dóbr osobistych wobec których wszczyna i prowadzi się postępowanie administracyjne lub zamierza się prowadzić, polegających na formułowaniu tez dyskredytujących te osoby
- naruszenie art. 233 kpa w zw. z art. 222 kpa i nie rozpatrzenie skargi złożonej w dniu 31 stycznia 2018 r.

Skarżący w uzasadnieniu skargi wskazał, że w dniu 31 stycznia 2018 r. wystosował do Ośrodka Pomocy Społecznej w Jastrzębiu- Zdroju w imieniu swojej mocodawczyni Pani **** wezwanie do zaprzestania naruszeń dóbr osobistych i przesłania pisemnych przeprosin, które to pismo również winno być kwalifikowane jako skarga.

Ponadto w trakcie rozmowy z Zastępcą Dyrektora Ośrodka Pomocy Społecznej w Jastrzębiu- Zdroju, skarżący wskazał, iż założył obszerne wyjaśnienia dotyczące naruszenia przez pracownika Ośrodka ustawy o pomocy społecznej. Skarżący wyraził również swoje niezadowolenie z powodu nieuzasadnionego zarzucania mu uchylecia się od partycypowania w kosztach utrzymania w domu pomocy społecznej swojego ojca.

Skarżący wskazał również na treść pisma Ośrodka Pomocy Społecznej w Jastrzębiu- Zdroju z dnia 7 lutego 2018 r. którego charakter jest trudny do określenia. Pismo to łączy bowiem elementy informacji, zobowiązania, wezwania do kontaktu, a ponadto jest zarzutem w stosunku do skarżącego. W każdym razie pismo to nie spełnia wymogów pisma procesowego w postępowaniu administracyjnym, tj. wszczęcia postępowania administracyjnego z wszystkimi konsekwencjami z tego płynącymi.

W dniu 27 lutego 2018 r. Ośrodek Pomocy Społecznej w Jastrzębiu – Zdroju poinformował Radę Miasta o treści swojego pisma z dnia 27 lutego 2018 r. wystosowanego do Pani **** reprezentowanej przez Pana **** a stanowiącego odpowiedź na skargę na pracowników Ośrodka.

W dniu 15 marca 2018 r. odbyło się posiedzenie Komisji Skarg Wniosków i Petycji na której stawiał się skarżący, Pani **** oraz przedstawiciele Ośrodka Pomocy Społecznej w Jastrzębiu- Zdroju. Podczas obrad Komisji, w związku z informacjami skarżącego o zapoznaniu się przez niego z aktami postępowania administracyjnego, poruszono temat trybu dalszego procedowania skargi w związku z treścią art. 234 kpa. Umożliwiono w tym zakresie skarżącemu wypowiedzenie się na piśmie.

Komisji Skarg Wniosków i Petycji udało się również w ramach podjętych działań mediacyjnych doprowadzić do pojednania pomiędzy Panią **** a dyrekcją Ośrodka Pomocy Społecznej w Jastrzębiu- Zdroju.

Pismem z dnia 26 marca 2018 r. skarżący ustosunkowując się do poruszonego podczas obrad Komisji Skarg Wniosków i Petycji problemu trybu dalszego procedowania skargi w związku z treścią art. 234 kpa, wskazał, że skarga winna być rozpatrywana w odrębnym postępowaniu, a nie w toku postępowania administracyjnego, które w dniu złożeniu skargi nie było w stosunku do skarżącego prowadzone.

Ośrodek Pomocy Społecznej w Jastrzębiu- Zdroju pismem z dnia 12 kwietnia 2018 r. odnosząc się do stanowiska skarżącego, przedstawił obszernie prawne aspekty działania Ośrodka, podnosząc również, że wobec nie wszczęcia postępowania administracyjnego wobec skarżącego, przepisy kpa nie powinny mieć w sprawie zastosowania, w tym art. 234 kpa.

Po wszechstronnym przeanalizowaniu sprawy, Rada Miasta Jastrzębie- Zdrój uznała skargę za bezzasadną.

W pierwszej kolejności przyjąć należy, że ta część skargi która odnosi się do działań pracowników Ośrodka Pomocy Społecznej w Jastrzębiu- Zdroju a nie jej Kierownika albo samej Jednostki jako instytucji, została rozpoznana przez właściwy organ- Dyrektora Ośrodka Pomocy Społecznej w Jastrzębiu- Zdroju w odpowiedzi na skargę z dnia 27 lutego 2018 r. Skarga została rozpoznana w terminie określonym w art. 237 § 1 kpa i przesłana adresatowi. Nie zachodzi zatem podstawa do zarzutu naruszenia art. 233 kpa w zw. z art. 222 kpa poprzez nie rozpatrzenie skargi złożonej w dniu 31 stycznia 2018 r.

Również ta część skargi która dotyczyła naruszenia dóbr osobistych Pani ****, z uwagi na pojednanie do jakiego doszło w trakcie posiedzenia Komisji Skarg Wniosków i Petycji w dniu 15 marca 2018 r. uznane zostało za wycofanie skargi.

Przechodząc do kwestii ustalenia odpłatności za pobyt ojca skarżącego w domu pomocy społecznej, należy stwierdzić, że Ośrodek Pomocy Społecznej w Jastrzębiu- Zdroju od 2013 r. w pierwszym rzędzie czynił szereg czynności mających na celu ustalenie miejsca pobytu skarżącego. I tak w dniu :

- 11.09.2013r - wniosek o udostępnienie danych ze zbioru danych osobowych skierowany do **** dotyczący prośby o sporządzenie wywiadu środowiskowego,
- 23.09.2013r – informacja z **** o przekazaniu wniosku do załatwienia do Ośrodka Pomocy Społecznej ****,
- 31.10.2013r – pismo wszczynające postępowanie administracyjne skierowane do Pana **** – awizowane, nie odebrane przez adresata,
- 04.11.2013r – informacja Ośrodka Pomocy Społecznej **** informujące, iż mimo pisemnego wezwania i wizyty pracownika socjalnego Pan **** nie nawiązał kontaktu, nie możliwość sporządzenia wywiadu środowiskowego,
- 29.01.2014r – wniosek o udostępnienie ze zbioru danych osobowych do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w **** informację czy Pan**** jest zgłoszony do ubezpieczeń społecznych lub czy pobiera świadczenia krótko lub długoterminowe,
- 19.02.2014r – informacja z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, że Pan **** jest zgłoszony do ubezpieczeń przez ****,

- 27.02.2014r – pismo do **** z prośbą o udostępnienie dochodów Pana **** oraz o udostępnienie aktualnego adresu zamieszkania – pismo odebrane przez adresata,
- 14.03.2014r – informacja ****, że stosunek pracy z Panem **** został rozwiązany; żądanie wskazania podstawy faktycznej żądania udostępnienia danych; informacja, że funkcja **** jest funkcją społeczną, bez przysługującego wynagrodzenia; pismo podpisane przez Pana ****,
- 03.04.2014r – wniosek do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w **** o udzielenie informacji dotyczącej zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego oraz pobierania świadczeń przez Pana **** oraz o podanie adresu zamieszkania,
- 17.04.2014r – informacja z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych dotycząca aktualnego adresu zamieszkania Pana **** oraz zgłoszenia do ubezpieczenia przez ****,
- 28.04.2014r – pismo do Ośrodka Pomocy Społecznej w **** o sporządzenie wywiadu środowiskowego pod wskazanym w piśmie ZUS adresie,
- 28.04.2014r – pismo do Pana **** informujące o prowadzonym postępowaniu mającym na celu ustalenie odpłatności za pobyt ojca w domu pomocy społecznej – pismo nie odebrane; z adnotacją, że pod wskazanym przez ZUS adresem nie ma takiego numeru;
- 14.05.2014r – pismo do ZUS z prośbą o weryfikację podanego adresu zamieszkania Pana ****,
- 19.05.2014r – pismo Ośrodka Pomocy Społecznej w **** z informacją o braku możliwości sporządzenia wywiadu środowiskowego z powodu wyprowadzki Pana **** i nie wskazania nowego miejsca zamieszkania,
- 21.05.2014r – pismo z ZUS potwierdzające adres pobytu Pana **** z pisma z dnia 17.04.2014r,
- 03.06.2014r – pismo do ****, adresowane na ówczesnego prezesa (dane ze strony internetowej) z prośbą o wydanie zaświadczenia o dochodach osiągniętych przez Pana **** oraz o podanie aktualnego miejsca zamieszkania – pismo awizowane, nie odebrane,
- 25.06.2014r – wydanie decyzji umarzającej postępowanie z uwagi na brak informacji o adresie, zakładzie pracy i dochodach otrzymywanych przez Pana **** – wysłana bez potwierdzenia odbioru,
- 28.04.2016r – pismo do Centrum Personalizacji Dokumentów MSWiA z prośbą o udzielenie informacji,
- 10.01.2017r – pismo do Centrum Personalizacji Dokumentów MSWiA z prośbą o udzielenie informacji,
- 18.01.2017r – informacja Centrum Personalizacji Dokumentów MSWiA o adresie zameldowania na terenie ****, brak zameldowań czasowych – odpowiedź na pismo z pkt 19,
- 22.06.2017r – informacja Centrum Personalizacji Dokumentów MSWiA o adresie zameldowania na terenie ****, brak zameldowań czasowych – odpowiedź na pismo z pkt. 18,
- 07.07.2017r – pismo do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w **** z prośbą o udzielenie informacji o zgłoszeniu Pana **** do ubezpieczenia społecznego, otrzymywanych świadczeniach netto i obciążeniach egzekucyjnych,
- 18.07.2017r – informacja ZUS wskazująca na instytucję zgłaszającą do ubezpieczenia oraz na adres prowadzonej działalności gospodarczej przez Pana ****,
- 04.08.2017r – pismo do Urzędu Miasta w **** o wskazanie adresów zameldowania,

- 18.08.2017r – informacja Miasta **** o nie figurowaniu Pana **** w rejestrach mieszkańców Miasta,
- 31.01.2018r – wizyta Pana **** w Ośrodku Pomocy Społecznej, rozmowa z Zastępcą Dyrektora w sprawie wizyty pracowników socjalnych w miejscu zamieszkania matki Pana ****; w trakcie rozmowy Pan **** oświadczył, że na adres, który wskazał w piśmie złożonym tego dnia w Ośrodku, można kontaktować się z nim w przedmiocie opłaty za pobyt ojca w domu pomocy społecznej – oczekiwał pisma wszczynającego postępowanie administracyjne,
- 07.02.2018r – pismo do Pana **** informujące o ciąży na nim obowiązku, proponujące zawarcie umowy na okoliczność ponoszenia kosztów utrzymania ojca w domu pomocy społecznej w terminie 7 dni od odebrania pisma – pismo odebrane,
- 26.02.2018r – zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego wobec braku odpowiedzi na wcześniejsze pismo – pismo odebrane.

W tym miejscu zgodzić się należy ze skarżącym, że wobec niedoręczenia mu zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego, nie sposób przyjąć, aby był on stroną takiego postępowania, które choć było w 2014 r. prowadzone, to właśnie z uwagi na brak ustalenia miejsca zamieszkania skarżącego, zostało umorzone. Po tej dacie Organ nadal próbował ustalić miejsce zamieszkania skarżącego, aż do momentu kiedy w dniu 7 lutego 2018 r. wysłał skarżącemu pismo mające na celu ustalenie wysokości opłaty za pobyt ojca w domu *pomocy społecznej* w drodze umowy określonej w art. 103 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

Zanim jednak, Rada Miasta oceni treść pisma Ośrodka Pomocy Społecznej w Jastrzębiu – Zdroju z dnia 7 lutego 2018 r., co do którego skarżący wystosował pozostałe zarzuty skargi, wskazać należy, że w orzecznictwie sądów administracyjnych zarysowały się dwie rozbieżne linie, co do wykreowania się obowiązku ponoszenia opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej, w związku z treścią art. 103 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Na stan tak zwrócił uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 21 czerwca 2016 r. sygn. akt IV SA/GI 889/15, wskazując, że :

„Zgodnie z pierwszym z poglądów twierdzi się, że przewidziany w art. 61 ust. 1 ustawy obowiązek wnoszenia opłat za pobyt w domu pomocy społecznej musi być skonkretyzowany i zindywidualizowany w stosunku do każdej z osób, które miałyby takie opłaty ponosić. Co do zasady, konkretyzacja taka powinna nastąpić w drodze decyzji administracyjnej. Zastępcze ponoszenie opłat przez gminę, o którym mowa w art. 61 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej może mieć miejsce jedynie wtedy, gdy osoby, na które obowiązek wnoszenia opłat został nałożony w drodze decyzji lub które podjęły się wnoszenia takiej opłaty na podstawie umowy i nie wywiązują się z tego obowiązku. Zgodnie z przedstawianym poglądem judykatury obowiązek partycypowania w kosztach utrzymania osoby skierowanej do domu pomocy społecznej osób wymienionych w art. 61 ust. 2 pkt 2 ustawy powinien zatem zostać określony już w decyzji o skierowaniu do domu pomocy społecznej i o ustaleniu opłaty za pobyt. Zatem nawet udokumentowana okoliczność odmowy zawarcia umowy, o której stanowi art. 103 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej (o ustaleniu opłaty za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej) przez osobę wskazaną w treści art. 61 ust. 2 pkt 2 tej ustawy, nie może stanowić wyłącznej podstawy do wydania decyzji o obowiązku zwrotu na rzecz gminy części opłaty ponoszonej za taką osobę (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 września 2013 r. sygn. akt I OSK 2726/12, z dnia 30 października 2012 r. sygn. akt I OSK 653/12, z dnia 9 czerwca 2010 r. sygn. akt I OSK 204/10, oraz wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w Bydgoszczy z dnia 20 października 2015 r. sygn. akt II SA/Bd 1062/15, we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2014 r. sygn. akt IV SA/Wr 603/14, w Białymstoku z dnia 26 marca 2015 r. sygn. akt I SA/Bk 449/14, w Olsztynie z dnia 12 lutego 2015 r. sygn. akt II SA/OI 1182/14, w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 maja 2015 r. sygn. akt II SA/Go 202/15, czy w Gliwicach z dnia 26 marca 2015 r. sygn. akt IV SA/GI 573/14, z dnia 9 października 2014 r. sygn. akt IV SA/GI 1355/13, a także z dnia 15 grudnia 2015 r. sygn. akt IV SA/GI 345/15 publ. CBOSA).

Zgodnie z drugim poglądem prezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, zawarcie umowy o jakiej mowa w art. 103 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, służy jedynie określeniu wysokości opłaty wnoszonej za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej, natomiast sam obowiązek uiszczania tej opłaty wynika z mocy ustawy, a nie z umowy. Skoro więc obowiązek członków rodziny osoby umieszczonej w domu pomocy społecznej, polegający na wnoszeniu związanych z tym opłat wynika wprost z ustawy o pomocy społecznej (art. 61 ust. 1 pkt 2), to w sytuacji uchylania się od tego obowiązku przez osoby zobowiązane gmina, która zastępczo poniosła wydatki, może egzekwować ich zwrot na drodze administracyjnej. Właściwą drogą wyegzekwowania takich należności przez gminę, jest wydanie decyzji na podstawie art. 104 ust. 3 w zw. z art. 61 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 stycznia 2010 r. sygn. akt I OSK 1171/09, z dnia 14 września 2011 r. sygn. akt I OSK 666/11).” Według tego poglądu wyrażanego również przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 23 stycznia 2008 r. sygn. akt II SA/Bd 884/07 „konstrukcja przepisu art. 103 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej ma jednoznaczny charakter i wyklucza dowolność organu administracji w zakresie wyboru trybu postępowania w sprawie ustalenia wysokości kwoty partycypacji osób zobowiązanych do ponoszenia kosztów odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej. Dopiero przy negatywnej postawie osób zobowiązanych do wnoszenia opłat za pobyt w domu pomocy społecznej ich członka rodziny, przejawiającej się udokumentowaną odmową podpisania umowy, o której mowa w art. 103 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, organ pomocy społecznej powinien wydać decyzję administracyjną na podstawie art. 104 ust. 3 w związku z art. 61 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej, w której zostałyby określona wysokość kwoty poniesionych wydatków na świadczenie z pomocy społecznej, tj. wniesionej zastępczo przez gminę opłaty za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej. W decyzji tej powinna również zostać wskazana osoba zobowiązana do zwrotu należności.”

Organ, wobec niejednoznaczności przepisów w tym zakresie, w piśmie z dnia 7 lutego 2018 r. w pierwszej kolejności zmierzał zatem do ustalenia wysokości kwoty partycypacji osoby zobowiązanej do ponoszenia kosztów odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej w drodze umowy, a dopiero w sytuacji nie zawarcia umowy, wszczęcia postępowania administracyjnego. Przedmiotowe pismo faktycznie zatem nie powodowało wszczęcia żadnego postępowania administracyjnego, a jedynie miało na celu zainicjowanie zawarcia umowy w trybie art. 103 ust.2 ustawy o pomocy społecznej. Dopiero nie zawarcie umowy w tym trybie miało umożliwić Organowi wszczęcie postępowania administracyjnego, o czym Organ pouczył skarżącego, nie posuwając się jednak do formułowania żadnych gróźb w tym zakresie. Faktem jest, iż Organ winien być bardziej wstrzemięźliwy w formułowaniu treści pism, tak aby nie używać słów typu „nie poczuwał się Pan w obowiązku do odbierania i kontaktu z tut. Organem”, „odmowy współpracy z Ośrodkiem”. Co prawda Organ posiadając np. awizowaną korespondencję kierowaną do skarżącego mógł wprawdzie podejrzewać, że skarżący nie odbiera korespondencji, niemniej jednak nie mając ku temu żadnych dowodów, nie powinien formułować w piśmie do skarżącego takich zarzutów. Tak samo Organ nie powinien z góry zakładać „odmowy współpracy”, zwłaszcza, że zawarcie umowy było prawem skarżącego a nie jego obowiązkiem.

Pismo Ośrodka Pomocy Społecznej w Jastrzębiu- Zdroju z dnia 7 lutego 2018 r., w ocenie Rady Miasta Jastrzębie- Zdrój nie nosi cech naruszenia prawa, nie inicjowało wszczęcia postępowania administracyjnego, a zatem nie może stanowić podstawy do uznania skargi za zasadną. Należy przy tym dodać, podążając za stanowiskiem wyrażonym w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 26 marca 2014 r. sygn. akt II SA/ Łd 50/14 dopóki umowa nie zostanie zawarta, dopóty po stronie małżonka, zstępnego lub wstępnego nie istnieje skonkretyzowany i prawnie skuteczny obowiązek ponoszenia opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej, a tylko niewywiązanie się z takiego obowiązku uprawnia gminę do dochodzenia zwrotu poniesionych na ten cel wydatków. Skarżący nie poniósł zatem żadnych negatywnych konsekwencji związanych z nieustaleniem przez Ośrodek Pomocy Społecznej w Jastrzębiu- Zdroju jego adresu zamieszkania przed 2018 r. Na marginesie wskazać należy również, że Rada Miasta nie jest organem władnym do

oceny w trybie skargowym ewentualnego naruszenia przepisów kodeksu karnego, czy też stwierdzenia naruszenia dóbr osobistych.

Odnosząc się na koniec do zarzutu skarżącego dotyczącego „nie sporządzenia zwięzłych protokołów z każdej czynności postępowania” lub utrwalania w inny sposób na piśmie wskazać należy, że dotychczas przyjęta praktyka związana z podejmowaniem interwencji w środowisku przez pracowników socjalnych (poza postępowaniem administracyjnym) nie zakładała sporządzania protokołów bądź utrwalania pisemnie podejmowanych czynności. Jednocześnie na marginesie wskazać należy, iż w polskim systemie prawnym nie ma żadnej normy prawnej nakładającej taki obowiązek. Informacja dot. Pani **** pochodziła od dyżurnego Komendy Miejskiej Policji w Jastrzębiu – Zdroju i przekazana została Kierownikowi Działu Pomocy Rodzinie, Osobom Niepełnosprawnym i Bezdomnym w godzinach późno popołudniowych (po godzinach pracy) na telefon służbowy wskazany przez Ośrodek do kontaktu w sprawach umieszczania dzieci w pieczy zastępczej. Nie było zatem niezwłocznej możliwości sporządzania dokumentów na tę okoliczność.

Ponadto prowadzenie interwencyjnych działań po godzinach pracy Ośrodka skupia się wyłącznie na podejmowaniu działań. Co więcej prowadzenie interwencji nie ma związku z prowadzeniem postępowania administracyjnego, aby móc w tym przypadku odnosić się do kodeksu postępowania administracyjnego i jego zapisów. Kodeks ten ma zastosowanie w postępowaniach administracyjnych a podejmowanie czynności związanych z szeroko rozumianą pracą socjalną czy interwencyjną nie ma z tym związku. Działania te odbywają się zwykle w oparciu o przyjęte procedury w danej instytucji bądź zasadach współpracy międzyinstytucjonalnej.

Rada Miasta Jastrzębie- Zdrój powzięła przy tym informację, że Ośrodkowi zależy na podnoszeniu jakości usług i usprawnianiu podejmowanych działań, tym samym podnoszeniu zadowolenia wśród osób, z którymi współpracuje. Podjęto zatem działania w celu zmiany dotychczasowych praktyk, tj. z każdorazowego zgłoszenia osoba przyjmująca ma obowiązek sporządzić notatkę w najszybszym możliwym terminie (pierwszeństwo nadal ma podejmowanie działań reagujących) i przekazanie jej do kierownika działu, który będzie prowadził sprawę. Ponadto dla każdorazowej sytuacji podejmowanej reakcji na interwencję przez pracownika socjalnego ma zostać założona kartoteka rodziny/osoby.

Mając powyższe na uwadze, rozstrzygnięto jak w treści uchwały.