

UCHWAŁA NR IV/20/24
RADY GMINY WIDAWA

z dnia 27 czerwca 2024 r.

**w sprawie rozpatrzenia skargi na Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej
w Widawie**

Na podstawie art. 18b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 i poz. 721) w zw. z art. 227 i art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572) uchwala się, co następuje:

§ 1. Po zapoznaniu się ze stanowiskiem Komisji Skarg, Wniosków i Petycji w sprawie zarzutów zawartych w skardze na Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Widawie, Rada Gminy Widawa uznaje skargę za zasadną w części, z powodów wymienionych w uzasadnieniu stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2. Odstępuje się od zajęcia stanowiska przez Radę Gminy Widawa w części dotyczącej zarzutów stosowania mobbingu, wskazując, że sprawa należy do właściwości sądu powszechnego.

§ 3. Zobowiązuje się Przewodniczącego Rady Gminy Widawa do poinformowania wnoszące skargę o sposobie jej załatwienia.

§ 4. Zobowiązuje się Przewodniczącego Rady Gminy Widawa do przekazania kopii skargi do wiadomości i ewentualnego wykorzystania zgodnie z kompetencjami Państwowej Inspekcji Pracy.

§ 5. Zobowiązuje się Przewodniczącego Rady Gminy Widawa do przekazania uchwały wraz z uzasadnieniem Wójtowi Gminy Widawa.

§ 6. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Gminy Widawa.

§ 7. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Gminy

Sławomir Stępnik

UZASADNIENIE

W dniu 07.05.2024 r. do Rady Gminy Widawa wpłynęła skarga na działalność Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Widawie. Skarżące Panie M.P., S.G-S oraz D.S. zarzuciły p. Kierownik GOPS szereg zachowań, mających ich zdaniem charakter mobbingu, takich jak problemy z uzyskaniem urlopu i nakłanianie skarżących do składania pisemnych oświadczeń, że wyrażają zgodę na natychmiastowe „ściągnięcie” z urlopu w sytuacji zaistnienia takiej potrzeby, kierowanie uszczypliwych odzywek i komentarzy w stosunku do skarżących, podnoszenie głosu, ośmieszanie, straszenie zwolnieniem z pracy wskutek toczącego się postępowania karnego, organizowanie zebrań z pracownikami, podczas których deprecjonuje pracę swoich podwładnych, manipulowanie pracownikami, nastawianie pracowników przeciwko sobie, wzywanie pracowników na „dywanik”, problemy z organizacją pracy (podpisywanie listy obecności), problemy z wyjściami prywatnymi, brak możliwości ich odpracowania, nagabywanie pracowników na zwolnieniach lekarskich, aby się określili kiedy wrócą do pracy, bo „blokują etat”, pisanie pism do ZUS z prośbą o systematyczną kontrolę zwolnień lekarskich jednej ze skarżących, drastyczna zmiana regulaminu pracy bez konsultacji z pracownikami, złożenie zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa w związku z prowadzonymi postępowaniami o przyznanie dodatku węglowego, złożenie zażalenia na postanowienie o umorzeniu, nadmierna kontrola.

Po zapoznaniu się z przedmiotową skargą Przewodniczący Rady Gminy Widawa przekazał ją do rozpatrzenia Komisji Skarg, Wniosków i Petycji.

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji na pierwszym posiedzeniu w dniu 22.05.2024 r. po zapoznaniu się z treścią skargi postanowiła o konieczności podjęcia uchwały o przedłużeniu terminu rozpatrzenia skargi do 07.07.2024r. oraz wyznaczyła kolejne posiedzenie na dzień 07.06.2024r. na którym powinna nastąpić dalsza analiza skargi z udziałem osób zainteresowanych oraz o przekazaniu kopii skargi Kierownikowi GOPS celem złożenia Komisji pisemnych wyjaśnień wraz z kopią regulaminu pracy.

Pani Kierownik w obszernych pisemnych wyjaśnieniach szczegółowo odniosła się do każdego z zarzutów. Zaprzeczyła, aby jakiegokolwiek nieprawidłowe zachowania miały miejsce z jej strony, a wszelkie podejmowane przez nią działania miały na celu prawidłową organizację pracy GOPS oraz realizację jej obowiązków jako pracodawcy wobec pracowników oraz zadań statutowych Ośrodka.

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji po przeanalizowaniu dokumentacji sprawy oraz wysłuchaniu: trzech pracowników GOPS (którzy złożyli skargę), Kierownika GOPS, czterech pracowników GOPS (w tym jeden był pracownik) oraz pięciu pracowników Urzędu Gminy Widawa stwierdziła co następuje:

Zgodnie z art. 227 kodeksu postępowania administracyjnego, zwanego dalej 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.

W doktrynie i orzecznictwie z jednej strony przyjmuje się, że Rada Gminy nie jest uprawniona do rozpoznania skargi na działanie kierownika jednostki organizacyjnej gminy dotyczącej prawa pracy, tj. relacji pracownik – pracodawca, albowiem nie są one objęte zakresem skargi określonej w art. 227 k.p.a. Zarzuty stawiane w przedmiotowej skardze dotyczą działań lub zachowań

kierownika GOPS, mogących wypełniać znamiona mobbingu, które to sprawy reguluje art. 94 (3) kodeksu pracy, a co za tym idzie, właściwe do ich rozpatrzenia są sądy powszechne. Takie stanowisko jest wyrazem realizacji zasady jednotorowości proceduralnej, zgodnie z którą wykluczona jest możliwość wykorzystywania różnych procedur jednocześnie lub kolejno w tej samej sprawie. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny prawa, w przypadku postępowania skargowego zasada jednotorowości proceduralnej oznacza, że: postępowanie skargowe może zostać wszczęte tylko wtedy, kiedy skarżący nie jest stroną postępowania administracyjnego ogólnego lub szczególnego, a przedmiotem skargi nie są sprawy załatwiane w drodze decyzji administracyjnej. Taka sama zasada obowiązuje w przypadku innych postępowań, np. sądowych. Inaczej mówiąc, gdy przedmiotem skargi jest sprawa, która zgodnie z prawem jest załatwiana w formach procesowych pełnych, a więc w postępowaniu administracyjnym, w postępowaniu sądowym, to załatwiana jest ona w tych postępowaniach z udziałem stron i nie może w tych przypadkach dojść do wszczęcia postępowania skargowego. 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. Postępowanie skargowe jako odrębny rodzaj postępowania zostanie uruchomione tylko wtedy, gdy skarga nie daje podstaw do żądania wszczęcia postępowania administracyjnego ogólnego lub szczególnego a także nie może stanowić podstawy wniesienia powództwa lub wniosku czy skargi zmierzających do wszczęcia postępowania sądowego (wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2010 r., sygn. akt VII SAB/Wa 13/10, Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 lipca 2015 r., sygn. akt II SA/Wa 743/15).

Jednakże w orzecznictwie pojawiają się także głosy, iż skarga zawierająca zarzuty odnoszące się do działalności kierownika jednostki organizacyjnej gminy, dotyczące relacji pracodawca – pracownik, objęte są zakresem przedmiotowym art. 227 k.p.a. Dotyczą bowiem nienależytego wykonywania zadań przez kierownika gminnej jednostki organizacyjnej, więc skarga w tym względzie podlega rozpatrzeniu przez właściwą radę gminy (tak NSA w wyroku z dnia 29 kwietnia 2020 r., sygn. akt I OSK 379/20). Naczelny Sąd Administracyjny wskazał w przywoływanym wyroku, „że skarga przewidziana w art. 227 k.p.a. jedynie uzupełnia środki ochrony wolności i praw konstytucyjnych, ale ich nie zastępuje. Nie można również zgodzić się ze stanowiskiem autora skargi kasacyjnej, że zarzuty stawiane Dyrektorowi Szkoły w skardze z dnia 9 kwietnia 2019 r. dotyczące relacji pracodawca-pracownik i naruszenia dóbr osobistych, podlegają rozstrzygnięciu przez sąd powszechny. Postępowanie przed sądem pracy, sądem cywilnym i postępowanie skargowe także nie są postępowaniami konkurencyjnymi, ze względu na odrębny przedmiot. Postępowanie skargowo-wnioskowe ukierunkowane jest na sposób działania organu lub pracownika organu, mający na celu ujawnienie zarzucanych nieprawidłowości i ich ocenę przez inny organ wyznaczony przepisami k.p.a. Postępowanie skargowe nie zmierza zatem do wiążącego strony rozstrzygnięcia sprawy cywilnej czy pracowniczej. Skarżący decydując się na złożenie skargi na podstawie art. 227 k.p.a., poddaje zarzuty w niej podniesione pod ocenę w trybie i przez organ określany w tej ustawie, a nie sąd powszechny w ramach procedury określonej przepisami Kodeksu postępowania cywilnego. Opisana niekonkurencyjność postępowania sądowego i postępowania skargowo-wnioskowego powoduje, iż spod materii art. 227 k.p.a. nie są wyłączone skargi na działania organu lub pracownika organu nawet jeżeli odnoszą się do materii pracowniczej. Załatwienie takiej skargi następuje na podstawie art. 238 § 1 k.p.a. poprzez zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi, które stanowi prawną formę działania organu

administracji” (podobnie WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 30 października 2023 r., sygn. akt III SA/GI 572/23).

Wobec powyższego Komisja Skarg, Wniosków i Petycji uznała, że zarzucane w skardze działania kierownika GOPS w pełni wpisują się w katalog objęty dyspozycją art. 227 k.p.a., który zresztą jest wyliczeniem otwartym, na co wskazuje użycie słów "w szczególności".

W ocenie Komisji fakt, że skarga nie została skierowana ani do sądu powszechnego, właściwego dla rozpoznawania sporów ze stosunków pracy, ani do PIP, wskazuje, że zamiarem autorek skargi nie była realizacja roszczeń służących im jako pracownikom, lecz zwrócenie uwagi właściwych organów, na wadliwy sposób kierowania jednostką organizacyjną gminy przez jej kierowniczkę, co - jak przedstawiły to autorki skargi - przejawiało się nie tylko niewłaściwym stosunkiem do pracowników, ale także np. nieprzestrzeganiem regulaminu pracy przez p. Kierownik, czy stosowaniu podwójnych standardów (stosowaniem według własnego uznania regulaminu pracy), niewłaściwą organizacją pracy (problemy pracowników z podpisaniem listy obecności bezpośrednio po przyjeździe do pracy).

Postępowanie skargowe ma charakter uproszczony. Jest ono odrębne od postępowania jurysdykcyjnego (wyraźnie je od siebie odróżniono, wskazując postępowanie skargowe jako odrębną grupę w art. 2 k.p.a.). Skargi i wnioski pomyślane zostały jako swoiste uzupełnienie postępowania administracyjnego. Uproszczenie postępowania skargowego wyraża się w tym, że nie ma w nim stron postępowania, nie wydaje się rozstrzygnięć adresowanych do skarżącego (wnioskodawcy), a tylko zawiadamia się go o swoich działaniach wewnętrznych zmierzających do wyjaśnienia okoliczności będących przyczynami skargi, nie ma toku instancji ani środków zaskarżania. Obowiązuje jednak zasada prowadzenia tego postępowania w ramach właściwości danego organu ustalonej stosownie do przedmiotu skargi z zachowaniem obiektywizmu i obowiązkiem wszechstronnego wyjaśnienia sprawy będącej przyczyną skargi.

W związku z ciążącym na Komisji obowiązkiem przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego zaproszono na posiedzenie w dniu 07.06.2024 r. panie skarżące oraz p. Kierownik, której wcześniej umożliwiono pisemnie ustosunkowanie się do zarzutów skargi. Panie M.P., S. G-S oraz D.S. podały szereg przykładów nieprawidłowego z ich punktu widzenia zachowania p. Kierownik względem nich oraz organizacji pracy GOPS. Zdaniem skarżących trudna sytuacja w GOPS jest już od co najmniej dwóch lat, kiedy to pociągnęło to za sobą szereg zdarzeń, takich jak problemy z uzyskaniem urlopów w 2022 roku, oczekiwanie, że skarżące M. P. oraz D.S. złożą oświadczenia na piśmie, że wyrażają zgodę na natychmiastowe „ściągnięcie” z urlopu w sytuacji zaistnienia takiej potrzeby pracodawcy, oczekiwanie od skarżącej M. P. przebywającej na zwolnieniu lekarskim po wypadku, że ma się określić, kiedy wróci do pracy, bo „blokuje etat”, wysyłanie wiadomości sms w tej samej sprawie ze stwierdzeniem, że p. Kierownik liczy na „dojrzałą i odpowiedzialną decyzję”, organizowaniu „zebrań” dla pracowników, w których zarzucane jest pracownikom „rozbustwienie”, „brak kręgosłupa moralnego”, informowanie pracowników, że kilka osób jest do zwolnienia, organizowanie „przesłuchań” pracowników, prowadzenie śledztw odnośnie tego, że pracownicy rozmawiają między sobą na temat p. Kierownik, problemy z wyjściami prywatnymi (źle widziane),

brak możliwości ich odpracowania, pisanie pism do ZUS z prośbą o systematyczną kontrolę zwolnień lekarskich jednej ze skarżących, drastyczna zmiana regulaminu pracy bez konsultacji z pracownikami, nadmierna kontrola, zakaz opuszczania miejsca pracy.

Po wysłuchaniu skarżących komisja wysłuchiwała też panią Kierownik, której zadawano pytania o konkretne zdarzenia, które podnosiły pracownice. Pani Kierownik po raz kolejny stwierdziła, że z jej strony nie było żadnych nieprawidłowości, problemy z udzieleniem urlopu wynikały z faktu, iż skarżące chciały wziąć urlop w terminie nie wynikającym z planu urlopów, przyznała, że oczekiwała złożenia przez skarżące oświadczeń, że wyrażają zgodę na odwołanie z urlopu, przyznała, że dokonała zmiany organizacyjnej w zakresie listy obecności, że obecnie znajduje się w jej gabinecie, ale nie ma żadnych problemów z dostępem do niej, przyznała, że pracownicy nie mogą opuszczać miejsca pracy (rozumianego jako własne biurko), bez powiadomienia, przyznała, że wysyłała wiadomości do skarżącej M.P. przebywającej na zwolnieniu, ale miało to związek z koniecznością zorganizowania przez nią pracy w GOPS, zaprzeczyła jakoby w rozmowie telefonicznej mówiła do skarżącej że „blokuje etat”, przyznała, że złożyła zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa oraz zażalenie na umorzenie postępowania, ponieważ była do tego zobligowana, przyznała, że skierowała pismo do ZUS z prośbą o systematyczną kontrolę zwolnień lekarskich jednej ze skarżących, ale miała uzasadnione podejrzenia, że nie są one wykorzystywane zgodnie z celem. Odnośnie zmiany regulaminu pracy podniosła, że wynikało to jej zdaniem z konieczności przeorganizowania pracy w GOPS, a nadto wprowadzenia zasad dotyczących wyjść prywatnych. Podniosła, iż mimo chęci konsultacji regulaminu pracy z pracownikami, pracownice nie zorganizowały stosownego spotkania. Jednocześnie okazało się, że p. Kierownik narzuciła pracownikom zakaz odpracowywania wyjść prywatnych i potrącanie czasu wyjścia prywatnego z wynagrodzenia już w 2023 roku, mimo braku stosownych zapisów w regulaminie. Ponadto nawet 15 minutowe wyjście prywatne w ZUS było oznaczane jako cały dzień wolny i teraz trzeba zrobić korektę za cały 2023 rok. Zaprzeczyła wszelkim innym zarzutom.

Po wysłuchaniu skarżących oraz p. Kierownik Komisja doszła do przekonania, iż wszystko wskazuje na istnienie konfliktu w GOPS w Widawie. Uznano, że dotychczasowy materiał nie pozwala na uzyskanie pełnego obrazu sprawy, albowiem mamy słowo przeciwko słowu. Obie strony przyznają, że konkretne zdarzenia miały miejsce, ale każda inaczej je postrzega.

W związku z powyższym, z uwagi na skomplikowany charakter sprawy Komisja na drugim posiedzeniu podjęła decyzję o konieczności wysłuchania świadków wymienionych w skardze i wyznaczyła kolejne trzecie posiedzenie na dzień 21.06.2024r., na które zaproszono pracowników Urzędu Gminy Widawa panie E.B.-B., A.B., A.N.-B., A.S., A.G. oraz pracowników GOPS w Widawie (obecnych i byłych) tj. panie B.Ż., A.K., K.K., K.O.

Świadkowie potwierdzili szereg okoliczności, o których mowa w skardze. Opisali zdarzenia, w których uczestniczyli lub których byli świadkami. Obraz, który się wyłonił z tych zeznań niestety potwierdza, iż doszło do nienależytego wykonywania zadań przez Kierownika GOPS.

Komisja ustaliła, że p. Kierownik GOPS narzuciła pracownikom zasady związane z wyjściami prywatnymi, tj. zakaz ich odpracowywania, mimo że regulamin dopuszczał taką ewentualność, ponadto w GOPS w Widawie obowiązywały podwójne standardy przy stosowaniu regulaminu pracy, bo p. Kierownik swoje wyjścia odpracowywała, a pracownikom nakazywała potrącać nieobecność z wynagrodzenia. Ponadto żaden pracownik UG w Widawie nie narzucał organizacji pracy w GOPS w Widawie, ani nie wpływał na treść regulaminu pracy lub na sposób jego stosowania. Odnośnie planu urlopów świadkowie potwierdzili, że owszem był ustalany, ale nigdy

nie był przestrzegany ściśle, obowiązywała tylko zasada, żeby pracownicy wzajemnie się zastępowali, dlatego też problemy skarżących w 2022 roku z uzyskaniem urlopu były całkowicie niezrozumiałe. Potwierdzili też oczekiwanie p. Kierownik, co do złożenia oświadczeń przez skarżące M.P. i D. S., że wyrażają zgodę na odwołanie z urlopu. Odnośnie listy obecności, początkowo znajdowała się w pokoju nr 1 i była ogólnie dostępna. Po przeprowadzeniu się p. Kierownik do osobnego gabinetu, lista obecności została przez nią zabrana. Nie byłoby w tym nic dziwnego, gdyby nie fakt, że p. Kierownik nie przychodziła do pracy na godz. 7.30, tak jak pozostali pracownicy, więc pracownicy nie mieli możliwości podpisania się na liście. Panie musiały czekać na p. Kierownik, aż przyjdzie. A właściwie oczekiwać pod jej gabinetem, gdy pracownice z pokoju znajdującego się na II piętrze budynku nie podpisały się na liście natychmiast po przyjściu p. Kierownik do pracy wiązało się to z nieprzyjemnościami. Oznaczało to, że nie mogły iść na swoje stanowisko pracy, tylko musiały czekać na p. Kierownik w pobliżu jej gabinetu. Niewątpliwie takie rozwiązanie prowadziło do całkowitej dezorganizacji pracy. Obecnie ten problem został wyeliminowany.

Świadkowie potwierdzili też, że miała miejsce rozmowa przez telefon ze skarżącą M. P. przebywającą na zwolnieniu lekarskim, że ma się określić, kiedy wróci do pracy, bo „blokuje etat”, organizowanie „zebrań” dla pracowników, w których zarzucane jest pracownikom „rozbestwienie”, „brak kręgosłupa moralnego”, informowanie pracowników, że kilka osób jest do zwolnienia, organizowanie „przesłuchań” pracowników, prowadzenie śledztw odnośnie tego, że pracownicy rozmawiają między sobą na temat p. Kierownik, problemy z wyjściami prywatnymi – nie dość, że źle widziane, to jeszcze brak możliwości ich odpracowania, nadmierną kontrolę (przechadzanie się p. Kierownik po pokojach w celu kontroli pracowników, dzwonienie do nich, szukanie ich w budynku urzędu), zakaz opuszczania miejsca pracy, robienie wymówek przy innych pracownikach, podnoszenie głosu. Świadkowie wskazywali, że są w GOPS pracownicy, którzy zawsze byli na „cenzurowanym”, przykładowo skarżąca S. G.-S., pozostali „rotują”, ale są też ulubieńcy, którzy nigdy nie mieli żadnych problemów.

Świadkowie wskazywali też, że zakaz odpracowywania związany był prawdopodobnie z niemożliwością zostania przez pracownika po godzinach bez nadzoru, żeby nie zginęły żadne dokumenty, ale pytani, czy zdarzyła się taka sytuacja, aby akta spraw ginęły, stwierdzali, że nigdy taka sytuacja nie miała miejsca. Jednocześnie wskazywali, że w okresach natłoku pracy, np. wiosną tego roku, nie było żadnego problemu z zostaniem w pracy po godzinach, żeby wypłacić klientom dodatki na czas. W takiej sytuacji żadnych obaw p. Kierownik nie miała.

Analizując zgromadzony w sprawie materiał dowodowy Komisja uznała, że niewątpliwie zachowanie p. Kierownik wobec pracowników, nie tylko wobec skarżących, nie było prawidłowe.

Z treści art. 94 (3) § 2 k.p., wynika, że mobbing oznacza działania lub zachowania dotyczące pracownika lub skierowane przeciwko pracownikowi, polegające na uporczywym i długotrwałym nękanii lub zastraszaniu pracownika, wywołujące u niego zaniżoną ocenę przydatności zawodowej, powodujące lub mające na celu poniżenie lub ośmieszenie pracownika, izolowanie go lub wyeliminowanie z zespołu współpracowników.

Działania i zachowania cechujące mobbing, z natury rzeczy mogą być bardzo różnorodne. Jednakże samo poczucie pracownika, że podejmowane wobec niego działania i zachowania mają charakter mobbingu, nie są wystarczającą podstawą do stwierdzenia, że rzeczywiście on występuje. Stwierdzenie zatem, czy nastąpiło nękanie lub zastraszanie pracownika, czy działania te miały na celu i mogły lub doprowadziły do zaniżonej oceny jego przydatności zawodowej, do jego

poniżenia, ośmieszenia, izolacji, bądź wyeliminowania z zespołu współpracowników, opierać się musi na obiektywnych kryteriach. Ocena uporczywości i długotrwałości oddziaływania na pracownika ma charakter zindywidualizowany i musi być odnoszona do każdego, konkretnego przypadku.

Komisja nie ma stosownych instrumentów, aby takie okoliczności stwierdzić. Niektóre zachowania, jak złożenie zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa, czy zażalenia na umorzenie postępowania, na pewno o nękanii nie świadczą.

Ponieważ Kodeks postępowania administracyjnego nie obejmuje swoim zakresem możliwości rozpoznania skargi na stosowanie wobec pracownika mobbingu w tym zakresie Rada Gminy Widawa odstępuje od zajęcia stanowiska i poucza o możliwości skierowania stosownego powództwa do sądu powszechnego.

Wobec powyższego Rada Gminy Widawa uznaje skargę za zasadną częściowo.