

Lublin, 2019-06-18.

PS-I.431.7.2019

**Pani
Kinga Szerszeń
Wójt Gminy Wola Mysłowska**

ZALECENIA POKONTROLNE

Na podstawie art. 22 pkt 8 i art. 127 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹ oraz § 5 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej² pracownicy Wydziału Polityki Społecznej Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie w dniu 15 marca 2019 r. przeprowadzili kontrolę doraźną w Urzędzie Gminy w Woli Mysłowskiej.

Kontrola obejmowała ocenę zgodności zatrudnienia Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Woli Mysłowskiej z wymogami kwalifikacyjnymi, określonymi w art. 122 ustawy o pomocy społecznej. Przedmiotem kontroli była ocena poddane przestrzegania przez Wójta Gminy Wola Mysłowska przepisów dotyczących zatrudnienia kierownika GOPS.

Wyniki kontroli zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym przez Panią w dniu 5.04.2019 r., do którego treści nie złożono zastrzeżeń.

Sprawowany przez wojewodę nadzór nad realizacją zadań samorządu gminnego oparty jest na kryterium legalności, rzetelności i gospodarności. Zespół kontrolny **negatywnie**³ ocenił sposób zatrudnienia przez Wójta Gminy osoby na stanowisku Kierownika GOPS w Woli Mysłowskiej.

Ocena wyniku z kryteriów przyjętych w Zarządzeniu Wojewody Lubelskiego Nr 46 z dnia 27 marca 2013 r. w sprawie kontroli prowadzonej przez Wojewodę Lubelskiego oraz ustaleń kontroli, przedstawionych w protokole kontroli.

Zasada równego dostępu do służby publicznej została zagwarantowana w art. 60 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Środkiem jej realizacji jest m.in. otwarty i konkurencyjny nabór na stanowiska urzędnicze w administracji samorządowej, unormowany przepisami ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych⁴.

¹ t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1508, ze zm.

² Dz. U. Nr 61, poz. 543, ze zm.

³ Skala ocen kontrolowanej działalności określona w Zarządzeniu Wojewody Lubelskiego Nr 46 z dnia 27 marca 2013 r. w sprawie kontroli prowadzonej przez Wojewodę Lubelskiego:

pozytywna – gdy nie stwierdzono nieprawidłowości, a ewentualne uchybienia są sporadyczne i nie mają wpływu na kontrolowaną działalność;

pozytywna z uchybieniami – gdy nie stwierdzono nieprawidłowości, a uchybienia mają charakter powtarzalny lub występują w znacznej liczbie;

pozytywna z nieprawidłowościami – gdy stwierdzono nieprawidłowości, ale nie miały one zasadniczego wpływu na kontrolowaną działalność;

negatywna – gdy stwierdzone nieprawidłowości miały zasadniczy wpływ na kontrolowaną działalność.

⁴ j.t. Dz. U. z 2018, poz. 1260, ze zm.

Stosownie do art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to bezwzględny obowiązek realizacji przypisanych wójtowi/burmistrzowi/prezydentowi zadań. W orzecznictwie zarówno sądowym, jak i organów nadzoru jest całkowita zgoda co do tego, że w działaniach organów jednostek samorządu terytorialnego stosuje się wyłącznie regułę „dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje”.

Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego nie może być rozumiana jako przyzwolenie na niczym nieskrępowaną swobodę działania jej organów. Samorząd terytorialny nie ma do wykonania innych zadań niż zadania publiczne (przykładowe katalogi zadań publicznych zawierają art. 7 ustawy o samorządzie gminnym, art. 4 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 14 ustawy o samorządzie województwa). Jak wywiódł Trybunał Konstytucyjny w uchwale z 27 września 1994 r. (sygn. akt W 10/93, publ. OTK 1994, nr 2, poz. 46): „wykonywane przez samorząd terytorialny zadania - własne i zlecone - mają charakter funkcji państwa rozumianego jako powszechna organizacja władzy publicznej i dlatego powinny podlegać rygorom przewidzianym przez Konstytucję dla wykonywania funkcji państwowych. Muszą w szczególności pozostawać w zgodności z fundamentalną zasadą demokratycznego państwa prawnego, co oznacza, że realizując swoje zadania, działać powinny nie tylko „w ramach ustaw” [...], lecz ponadto - zgodnie z elementarną zasadą legalizmu uzupełniającą i konkretyzującą zasadę demokratycznego państwa prawnego – „na podstawie przepisów prawa” [...], zaś przestrzeganie praw Rzeczypospolitej Polskiej jest ich podstawowym obowiązkiem tak samo jak każdego organu państwa [...]”. Stąd też już w wyroku z 7 października 1991 r. (sygn. akt SA/Wr 841/91, publ. ONSA 1993, nr 1, poz. 5) NSA stwierdził: „Prawna ochrona samodzielności gminy (art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym - Dz.U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.) nie obejmuje działań bezprawnych”.

Powyższe zasady obowiązują zarówno organ nadzoru, jak i podmiot objęty kontrolą.

Celem przeprowadzonej kontroli było ustalenie, czy obsadzenie wolnego kierowniczego stanowiska urzędniczego, tj. stanowiska kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej, nastąpiło z zachowaniem określonego w przepisach trybu oraz czy wyłoniono osobę posiadającą wymagane prawem kwalifikacje.

Ustalenia kontroli wykazały, że z dniem 31.01.2019 r. odwołała Pani dotychczasowego kierownika GOPS, panią Halinę Gajewską. Tym samym stanowisko Kierownika GOPS w Woli Mysłowskiej od dnia 1.02.2019 r. stało się wolnym kierowniczym stanowiskiem urzędniczym.

Następnie Zarządzeniem Nr 9/2019 z 31.01.2019 r. powierzyła Pani pełnienie obowiązków kierownika GOPS pani Anecie Wdowiak, zatrudnionej w GOPS w Woli Mysłowskiej na stanowisku specjalisty pracy socjalnej. Z okazanych dokumentów wynika, że w dniu powierzenia jej tego stanowiska nie posiadała ona uprawnień do kierowania jednostką organizacyjną pomocy społecznej, ponieważ nie spełnia jednego z wymogów, o których mowa w art. 122 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, tj. nie posiada ukończonej specjalizacji z zakresu organizacji pomocy społecznej. Podkreślić należy, że wymogi określone w art. 122 ust. 1 ustawy mają charakter bezwzględnie obowiązujący, co oznacza, że osoba ubiegająca się

o pełnienie tej funkcji musi spełniać wszystkie określone w nim wymagania tzn. posiadać co najmniej 3-letni staż pracy w pomocy społecznej oraz specjalizację z zakresu organizacji pomocy społecznej. Nadmienić należy jednocześnie, że ustawodawca nie przewidział możliwości uzupełnienia kwalifikacji zawodowych przez osoby kierujące jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej.

W toku kontroli ustalono również, że naruszyła Pani tryb obsadzenia stanowiska kierowniczego, które winno było nastąpić w trybie otwartego naboru na wolne stanowisko urzędnicze (art. 11 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych) lub w drodze awansu zawodowego w ramach tej samej grupy stanowisk, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 i 3 w zw. z art. 20 ust. 2 tejże ustawy. Do dnia kontroli nie podejmowała Pani żadnych przewidzianych prawem działań, mających na celu zatrudnienie na stanowisku kierownika GOPS osoby spełniającej ustawowe wymagania. Odwołując ze stanowiska Kierownika GOPS panią H. Galińską, nie ogłosiła Pani otwartego konkursu na wolne urzędnicze stanowisko kierownika GOPS w Woli Mysłowskiej. Nie awansowała Pani również żadnego pracownika w trybie art. 20 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych, posiadającego kwalifikacje do zajmowania tego stanowiska pracy.

Obsadzenie przez Panią pracownika zatrudnionego na stanowisku specjalisty pracy socjalnej w GOPS w Woli Mysłowskiej, na stanowisku kierownika jops nie znajduje zastosowania do powyższej regulacji. Dotychczas zajmowane przez panią Wdowiak stanowisko pracy, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych⁵, zaliczone jest do grupy stanowisk pomocniczych i obsługi (art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy o pracownikach samorządowych oraz II. Tabela do ww. rozporządzenia, lit. F, dz. III. jednostki organizacyjne pomocy społecznej, poz. 22). Zatem przeniosła Pani bez podstawy prawnej pracownika zatrudnionego na stanowisku pomocniczym i obsługi na kierownicze stanowisko urzędnicze.

Złożone przez Panią pisemne wyjaśnienia dot. powodów Pani postępowania z pominięciem obowiązującego ustawodawstwa nie zasługują na uwzględnienie, tym bardziej, że przeprowadzona w 2018 r. kontrola kompleksowa GOPS w Woli Mysłowskiej ich nie potwierdziła (żaden z pracowników socjalnych nie posiada specjalizacji z organizacji pomocy społecznej).

Nadmienić należy, że w szczególnych przypadkach, jeżeli wymagałyby tego potrzeby jednostki, można powierzyć pracownikowi samorządowemu, na okres do 3 miesięcy w roku kalendarzowym, wykonywanie innej pracy niż określona w jego umowie o pracę, zgodnej z jego kwalifikacjami (art. 21 ustawy o pracownikach samorządowych). Oznacza to, że pracownik taki zachowując swoje stanowisko tylko przejściowo, dodatkowo lub zamiast dotychczasowych czynności, wykonuje inną pracę. Podkreślić trzeba jednocześnie, że wszystkie wymienione w powyższym przepisie przesłanki muszą wystąpić łącznie. Brak choćby jednej z nich sprawia, że okresowe powierzenie pracownikowi innej pracy odbyło się z naruszeniem przepisów ustawy o pracownikach samorządowych. W tym przypadku

⁵ j.t. Dz. U. 2018 r., poz. 936 ze zm.

powierzenie pani Anecie Wdowiak stanowiska kierownika jops również nie mieści się w ww. regulacji.

Dodatkowo należy wskazać, że konstrukcja powierzenia pełnienia obowiązków kierownika jednostki organizacyjnej samorządu terytorialnego, musi wynikać wprost z powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Tymczasem w przypadku stanowiska kierownika ośrodka pomocy społecznej, brak jest normy prawnej, która by to umożliwiała. Zatem powierzenie obowiązków jest równoznaczne z zajmowaniem stanowiska kierownika jednostki organizacyjnej pomocy społecznej. Stosowanie takich rozwiązań przez organy władzy samorządowej, sądy oceniają jako nieuprawnione obejście obowiązujących przepisów. Pogląd ten ugruntowany jest w orzecznictwie sądowo-administracyjnym i został Pani szczegółowo wyjaśniony w protokole kontroli. Zatrudniając 1.02.2019 r. kierownika GOPS, naruszyła Pani wszystkie obowiązujące w tej materii regulacje.

Mając powyższe na uwadze stwierdzam, że nieprawidłowości ujawnione w toku kontroli LUW w Lublinie polegały na⁶:

- zatrudnieniu na stanowisku kierownika jednostki organizacyjnej pomocy społecznej osoby niespełniającej wymogów kwalifikacyjnych określonych w przepisach ustawy o pomocy społecznej,
- ignorowaniu przez Wójta Gminy Wola Mysłowska ustawowego obowiązku obsadzania stanowiska urzędniczego w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru,
- obchodzeniu przepisów nakładających obowiązek stosowania konkurencyjnej procedury naboru,
- przeprowadzeniu naboru wewnętrznego (awansowanie urzędnika bez konieczności prowadzenia otwartego naboru) z naruszeniem obowiązujących przepisów prawa (awans osoby nieposiadającej odpowiednich kwalifikacji zawodowych oraz zatrudnionej na stanowisku innym niż urzędnicze).

Zatrudnienie pracownika na stanowisko kierownika jops ma charakter kompetencji władczej wójta/burmistrza/prezydenta. Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia oraz ugruntowane orzecznictwo sądowo-administracyjne (np. II OSK 2098/10 wyrok NSA z 2010-12-09.) należy stwierdzić, że obsadzenie przez Wójta Gminy Wola Mysłowska stanowiska kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Woli Mysłowskiej nastąpiło **z istotnym naruszeniem prawa**, tj. art. 122 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej oraz art. 11 ust. 1, art. 20 w związku z art. 4 ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy o pracownikach samorządowych i art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

⁶ Nieprawidłowości we wskazanym zakresie zostały stwierdzone w toku kontroli prowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli i przedstawione we wnioskach pokontrolnych, sformułowanych w Informacji o wynikach kontroli naboru pracowników na stanowiska urzędnicze w jednostkach samorządu terytorialnego Nr P/09/190.

Wskutek opisanych w protokole naruszeń obowiązujących przepisów prawa, **w okresie od 1.02.2019 r. do nadal Gminnym Ośrodkiem Pomocy Społecznej w Woli Mysłowskiej kieruje osoba nie posiadająca do tego uprawnień.**

Przyczyną występujących nieprawidłowości jest niestosowanie obowiązujących przepisów prawa. Odpowiedzialność za powyższe ponosi Wójt Gminy Wola Mysłowska w zakresie nałożonych na niego obowiązków służbowych.

Mając na względzie powyższe oraz wyniki przeprowadzonej kontroli, stosownie do art. 128 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej oraz § 17 ust. 1 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej, wnoszę o realizację następujących zaleceń pokontrolnych:

- 1. Zatrudnić na stanowisku kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Woli Mysłowskiej osobę posiadającą kwalifikacje, o których mowa w art. 122 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej oraz w ustawie o pracownikach samorządowych w terminie do 10 września 2019 r.**
- 2. Przy zatrudnianiu kierownika jednostki organizacyjnej pomocy społecznej bezwzględnie przestrzegać obowiązujących w tym zakresie przepisów ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o pracownikach samorządowych, mając w szczególności na uwadze tryb obsadzania wolnych stanowisk urzędniczych.**

Pouczenie:

Wydział Polityki Społecznej Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie, stosownie do art. 128 ust. 2-5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1508, ze zm.) informuje, że kierownik kontrolowanej jednostki może w terminie 7 dni od dnia otrzymania zaleceń pokontrolnych zgłosić do nich zastrzeżenia (art. 128 ust. 2). Wojewoda ustosunkowuje się do zastrzeżeń w terminie 14 dni od dnia ich doręczenia (art. 128 ust. 3).

Jednostka kontrolowana w terminie 30 dni (od daty doręczenia wystąpienia pokontrolnego lub odpowiedzi wojewody na zastrzeżenia) obowiązana jest do powiadomienia wojewody o realizacji zaleceń, uwag i wniosków, mając na uwadze zmiany wynikające z uwzględnionych przez wojewodę zastrzeżeń (art. 128 ust. 4-5).

Ponadto, zgodnie z art. 130 ust. 1 cyt. wyżej ustawy, kto nie realizuje zaleceń pokontrolnych podlega karze pieniężnej od 200 do 6.000 zł.

z up. Wojewody Lubelskiego

/-/

Albin Mazurek

Dyrektor

Wydziału Polityki Społecznej

/podpisano elektronicznie/

Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	2152570.4884268.4833536
Nazwa dokumentu	zalecenia UG Wola Mysłowska-1.pdf
Tytuł dokumentu	zalecenia UG Wola Mysłowska-1.doc
Sygnatura dokumentu	PS-I.431.7.2019
Data dokumentu	2019-06-25
Skrót dokumentu	5DFD3A56F7D7510D8D2050589AB05B4D4A30627D
Wersja dokumentu	1.2
Data podpisu	2019-06-25 15:29:26
Podpisane przez	Albin Mazurek; LUW w Lublinie dyrektor wydziału

EZD 3.90.65.65.6022

Data wydruku: 2019-09-05

Autor wydruku: Torbicz Małgorzata (starszy inspektor)