



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 24 października 2024 r.

WP-I.4131.212.2024

Wójt Gminy Wieliszew

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465),

stwierdzam nieważność

Zarządzenia Nr 93/2024 Wójta Gminy Wieliszew z dnia 1 sierpnia 2024 r. w sprawie czasowego powierzenia pełnienia obowiązków Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w Wieliszewie.

Uzasadnienie

W dniu 1 sierpnia 2024 r. Wójt Gminy Wieliszew Zarządzeniem Nr 93/2024 powierzył Pani Krystynie Kindze Marszał - Jankowskiej pełnienie obowiązków Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w Wieliszewie, wskazując jako podstawę prawną art. 33 ust. 5 i art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (w brzmieniu obowiązującym zgodnie z Dz. U. z 2024 r. poz. 609, z późn. zm). Zarządzenie to było drugim z kolei aktem kierownictwa wewnętrznego, wydanym w Gminie Wieliszew w tym przedmiocie. Wójt Gminy Wieliszew w dniu 7 maja 2024 r. wydał bowiem w tej samej kwestii Zarządzenie Nr 49/A/2024, którego nieważność została stwierdzona przez organ nadzoru w dniu 30 lipca 2024 r. Rozstrzygnięcie nadzorcze w tej sprawie zostało zaskarżone do sądu administracyjnego przez Gminę Wieliszew, zaś Wójt tej Gminy w dniu 1 sierpnia wydał kolejne zarządzenie, na mocy którego doszło do ponownego powierzenia powyższego stanowiska tej samej osobie. Krok ten umożliwił obejście rygorów art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który przewiduje wstrzymanie wykonania aktu samorządowego z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Mając na uwadze powyższe okoliczności organ nadzoru w dniu 9 września br. zwrócił się do Wójta Gminy Wieliszew o przedłożenie zarządzenia Nr 93/2024 oraz przedstawienie

wyjaśnień na okoliczność spełnienia przez wzmiankowaną osobę wymagań formalnych, określonych przez ustawę z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (w brzmieniu obowiązującym zgodnie z Dz. U. z 2023 r. poz. 901, z późn. zm.), dla osób kierujących jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej, w tym przedłożenie dokumentów potwierdzających spełnienie wymagań oraz uwzględnienie w przedłożonych wyjaśnieniach kwestii wystąpienia w sprawie nowych okoliczności, które uzasadniałyby ponowne powierzenie przedmiotowego stanowiska tej samej osobie. Wyjaśnienia i dokumenty należało przekazać do organu nadzoru w terminie 7 dni od dnia doręczenia wystąpienia. Wójt Gminy Wieliszew nie przekazał jednak przy piśmie z dnia 17 września br. znak: ORG.0052.12024.AG omawianego zarządzenia. Natomiast udzielone wyjaśnienia zawierały argumenty podnoszone w sprawie dotyczącej Zarządzenia Nr 49/A/2024. Ponowienie w dniu 3 października br. wystąpienia w tej sprawie również nie przyniosło oczekiwanych rezultatów. Dopiero rozmowa telefoniczna w dniu 17 października br. z Sekretarzem Gminy Wieliszew doprowadziła do przesłania pocztą elektroniczną kopii Zarządzenia Nr 93/2024.

W ocenie organu nadzoru nie powinno w ogóle wchodzić w grę rozpatrywanie tej samej kandydatury przez Wójta Gminy Wieliszew. Kwestia ta została bowiem rozstrzygnięta negatywnie przez organ nadzoru, a rozstrzygnięcie to zaskarżone do sądu administracyjnego (data wpływu skargi do organu nadzoru: 4 września 2024 r.). Ponowne powierzenie nastąpiło zatem w oparciu o przesłanki, które organ nadzoru podważył, stwierdzając w dniu 30 lipca 2024 r. nieważność Zarządzenia Nr 49/A/2024 z dnia 7 maja 2024 r. Brak bowiem wskazania nowych okoliczności związanych z tą samą kandydaturą, pozwala przyjąć, że ponowne powierzenie nie wynika z ujawnienia nowych faktów co do kwalifikacji bądź doświadczenia zawodowego Krystyny Marszał - Jankowskiej. Takich faktów nie wskazano zresztą w piśmie z dnia 17 września br. znak: ORG.0052.12024.AG.

Wobec powyższego, organ nadzoru stanął na stanowisku, że nie zachodzą nowe okoliczności, które uzasadniałyby ponowne powierzenie tej samej osobie stanowiska Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w Wieliszewie. Tym samym aktualne pozostają ustalenia, które stanowiły podstawę rozstrzygnięcia w dniu 30 lipca 2024 r. Mianowicie powierzenie nastąpiło na rzecz osoby, która nie spełnia wymagań formalnych, określonych przez ustawę z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901, z późn. zm.), dla osób kierujących jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej. Stosownie do art. 122 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej osoby kierujące jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej są obowiązane posiadać co najmniej 3-letni staż pracy w pomocy społecznej oraz specjalizację z zakresu organizacji pomocy społecznej.

W celu potwierdzenia spełnienia wymogu uzyskania specjalizacji, kandydat powinien legitymować się dowodem, o którym mowa w § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 września 2012 r. w sprawie specjalizacji z zakresu organizacji pomocy społecznej (Dz. U. z 2012 r. poz. 1081). Dowodem tym jest dyplom. Wobec nieprzesłania organowi nadzoru dyplomu ukończenia w/w specjalizacji względnie jego notarialnie poświadczonego odpisu oraz braku potwierdzenia, za pomocą odpowiednich dokumentów, trzyletniego stażu zatrudnienia w pomocy społecznej, przyjąć należy, że powierzenia dokonano z rażącym naruszeniem art. 122 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Na tę ocenę nie może mieć wpływu podnoszone przez Wójta Gminy Wieliszew uczestnictwo w zajęciach specjalizacyjnych oraz przedłożone na tę okoliczność zaświadczenie z Wyższej Szkoły Nauk o Zdrowiu w Bydgoszczy. Powierzenie musi bowiem zadośćuczynić kryteriom ustawowym.

W zarządzeniu z dnia 1 sierpnia br., w przeciwieństwie do poprzedniego zarządzenia w tej sprawie, ograniczono okres trwania powierzenia do konkretnego dnia, tj. do 31 października br. Jest to jednak jedyna wychodząca naprzeciw wymogom prawnym, korekta. W pozostałym zakresie zarządzenie z dnia 1 sierpnia br. także rażąco narusza prawo. Mianowicie Wójt Gminy Wieliszew ponownie nie bierze pod uwagę nieposiadania przez kandydatkę specjalizacji oraz wymaganego stażu w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej. Zarządzenie z dnia 1 sierpnia br. narusza właściwą w tym przypadku pragmatykę służbową. Przepis art. 21 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1135) wyraźnie bowiem wskazuje na możliwość powierzenia pracy zgodnej z kwalifikacjami. W konsekwencji, osoba, której powierza się pracę musi posiadać kwalifikacje do jej wykonywania. W przypadku powierzenia stanowiska kierowniczego wymagania kwalifikacyjne mogą wynikać z przepisów odrębnych. Powierzenie stanowiska kierownika ośrodka pomocy społecznej łączy się zatem ze spełnieniem wymogów określonych w art. 122 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

W swoich wyjaśnieniach z dnia 17 września br. znak: ORG.0052.12024.AG, Wójt Gminy Wieliszew ponownie formułuje stanowisko *contra legem*, że zatrudnienie w Urzędzie Gminy w Płońsku, między innymi w charakterze Dyrektora Wydziału Polityki Społecznej oraz tzw. bycie w trakcie uzyskiwania kwalifikacji, uzasadnia powierzenie omawianego stanowiska kierowniczego w Gminie Wieliszew. Dodajmy, że owe bycie w trakcie uzyskiwania kwalifikacji, w przypadku forsowanej przez Wójta kandydatury, trwać będzie trzy lata. Taki bowiem staż zawodowy przewiduje art. 122 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, a kandydatka w okresie swojej dotychczasowej aktywności zawodowej nigdy nie była zatrudniona

w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej. Ośrodek Pomocy Społecznej w Wieliszewie to pierwszy zakład pracy kandydatki w powyższym zakresie, na co wskazują wyjaśnienia z dnia 17 września br. znak: ORG.0052.12024.AG. W piśmie z dnia 10 lipca 2024 r. znak: KAD.1713.01.2024 Wójt Gminy Wieliszew ponadto wyjaśnił, że *„Pani Krystyna Kinga Marszał – Jankowska w czasie powierzenia obowiązków Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w Wieliszewie zatrudniona była w charakterze pracownika samorządowego na stanowisku Głównego specjalisty - została zatrudniona w Ośrodku Pomocy Społecznej w Wieliszewie w związku z przeniesieniem z dniem 7 maja 2024 roku z Urzędu Miejskiego w Płońsku w trybie art. 22 ustawy o pracownikach samorządowych.”*

Argumentacja stosowana przez Wójta była rozważana w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego z dnia 30 lipca 2024 r. oraz odpowiedzi na skargę wniesioną na to rozstrzygnięcie do sądu administracyjnego. Organ nadzoru stwierdza zatem, że ustawodawca nie przewidział odstępstw od właściwych w tej sprawie wymagań kwalifikacyjnych. Także ponownie podnoszona przez Wójta kwestia bezskuteczności uprzednio ogłoszonych naborów, względnie braku wśród pracowników OPS w Wieliszewie osób o odpowiednich kwalifikacjach, nie może stanowić uzasadnienia dla takiego odstępstwa. W orzecznictwie zajęto stanowisko, że osoba kierująca OPS musi spełniać wymagania kwalifikacyjne bez względu na to, czy zostaje zatrudniona na stanowisku Dyrektora OPS, czy też powierza się jej to stanowisko w trybie art. 21 ustawy o pracownikach samorządowych (zob. wyr. NSA z dnia 20 października 2023 r., sygn. akt I OSK 1246/23; wyr. WSA w Gliwicach z dnia 7 marca 2008 r., sygn. akt IV SA/GI 1208/07).

Wojewoda Mazowiecki w kontekście nabycia trzyletniego stażu, o którym mowa w art. 122 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, wyklucza aktywność zawodową w obszarze pomocy społecznej, która polega jedynie na sprawowaniu nadzoru nad wykonywaniem zadań przewidzianych w ustawie o pomocy społecznej. Stanowisko to wynika z miarodajnego w tej kwestii orzecznictwa sądów administracyjnych. W orzeczeniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 12 kwietnia 2017 r. sygn. akt II SA/Ke 127/17, odniesiono się do definicji legalnej jednostki organizacyjnej pomocy społecznej. Sąd uznał, że trzyletni staż można nabyć jedynie w ramach zatrudnienia w podmiotach wymienionych w katalogu zawartym w tej definicji, gdyż tylko w tym przypadku mamy do czynienia z bezpośrednim wykonywaniem zadań określonych w ustawie o pomocy społecznej, a nie tylko sprawowaniem nadzoru nad realizacją tych zadań. W ślad za tym poglądem Sądu, podnoszona w wyjaśnieniach z dnia 17 września br. praca na stanowisku Sekretarza Gminy, względnie Dyrektora Wydziału Polityki Społecznej Urzędu Gminy, nie może być uznana za staż

w pomocy społecznej. Skoro bowiem wzmiankowane orzeczenie wykluczyło nabycie tego stażu poprzez piastowanie funkcji wójta, to tym samym nie będzie to możliwe w przypadku stanowisk wymienionych w skardze. W obu bowiem przypadkach byłaby to aktywność zawodowa polegająca jedynie na sprawowaniu nadzoru nad wykonywaniem zadań określonych w ustawie o pomocy społecznej. Normatywne pojęcie „staż pracy w pomocy społecznej” powinno być interpretowane jako świadczenie pracy na stanowiskach, w podmiotach związanych z bezpośrednim wykonywaniem zadań określonych w ustawie o pomocy społecznej, a nie sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem zadań przez jednostkę samorządu terytorialnego, związanych z pomocą społeczną. Pod pojęciem „staż pracy w pomocy społecznej” należy więc rozumieć okres zatrudnienia w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej, których katalog zawarto w art. 6 pkt 5 ustawy o pomocy społecznej (wyrok WSA w Kielcach z dnia 12 kwietnia 2017 r. sygn. akt II SA/Ke 127/17 utrzymany w mocy wyrokiem NSA z dnia 23 stycznia 2018 r. sygn. akt I OSK 1824/17).

Organ nadzoru w ślad za stanowiskiem judykatury, która łączy nabycie trzyletniego stażu pracy z zatrudnieniem w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej (art. 6 pkt 5 ustawy o pomocy społecznej), przyjmuje, że bezpośrednie wykonywanie zadań z zakresu pomocy społecznej w gminie jest możliwe w jednostkach realizujących świadczenia (ośrodki wsparcia czy domy pomocy społecznej) lub jednostkach o charakterze administracyjnym (ośrodek pomocy społecznej). Alternatywa ta wynika z dokonywanego w doktrynie podziału gminnych jednostek organizacyjnych, za pomocą których gmina wykonuje stojące przed nią zadania z zakresu pomocy społecznej (S. Nitecki, Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym, Warszawa 2008, s. 308). Poza tym w świetle przepisów ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1818), wykonywanie w gminach zadań z zakresu pomocy społecznej poza ośrodkami pomocy społecznej jest możliwe tylko w centrum usług społecznych.

W uzasadnieniu orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 12 lutego 2024 r. sygn. akt. II SA/Ke 673/23 podkreślono, że zgodnie z art. 110 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej zadania pomocy społecznej w gminach wykonują jednostki organizacyjne – ośrodki pomocy społecznej lub centra usług społecznych. W związku z tym zaznaczono, że organizowanie usług społecznych, o jakich mowa w art. 2 ust. 1 ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych, nie może być kumulowane w dowolny sposób w innych jednostkach niż centrum usług społecznych. Kierując się powyższym stanowiskiem Sądu, wypada stwierdzić, że nabycie trzyletniego stażu w pomocy społecznej jest możliwe w gminie poprzez zatrudnienie w ośrodku pomocy społecznej lub centrum usług społecznych.

Krystyna Marszał - Jankowska uprzednio nie była zatrudniona w żadnej z tych instytucji, a w konsekwencji nie miała możliwości nabycia trzyletniego stażu w pomocy społecznej.

W wyjaśnieniach z dnia 17 września br. sformułowano celowościowe uzasadnienie dla powierzenia omawianej funkcji, mianowicie podkreślono, że *„działalność OPS bez kierownika jest bardzo trudna a w związku z tym powierzenie tej funkcji do czasu wyłonienia kandydata spełniającego wymagania określone ustawą, było jedynym zasadnym rozwiązaniem”*. Z tego stwierdzenia wynika, że Wójt Gminy Wieliszew w pełni sobie zdaje sprawę, że po raz kolejny dokonuje powierzenia naruszającego przepis art. 122 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej i art. 21 ustawy o pracownikach samorządowych. Poglądy o tzw. byciu w trakcie nabywania uprawnień zostały także zdyskredytowane w orzecznictwie sądów administracyjnych. Judykatura wyklucza powoływanie się przy obsadzie stanowisk kierowniczych w pomocy społecznej na przyszłe uprawnienia zawodowe (zob. orzeczenia WSA w Lublinie z dnia 8 lipca 2010 r. III SA/Lu 133/10 oraz WSA w Gliwicach z dnia 7 marca 2008 r., sygn. akt IV SA/GI 1208/07).

W świetle ustalonego stanu faktycznego Zarządzenie Nr 93/2024 Wójta Gminy Wieliszew z dnia 1 sierpnia 2024 r. zostało wydane z rażącym naruszeniem art. 122 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej i art. 21 ustawy o pracownikach samorządowych. W tym zakresie przedmiotowy akt kierownictwa wewnętrznego narusza zasadę legalizmu, wynikającą z art. 7 Konstytucji RP.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność Zarządzenia Nr 93/2024 Wójta Gminy Wieliszew z dnia 1 sierpnia 2024 r. w sprawie czasowego powierzenia pełnienia obowiązków Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w Wieliszewie, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jego wykonania z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/