



WOJEWODA OPOLSKI

Opole, 5 grudnia 2023 r.
ZPS.I.431.51.2023.MPR

**Rada Gminy Zębowice
Urząd Gminy w Zębowicach
ul. Izydora Murka 2
46-048 Zębowice**

Zawiadomienie

Na podstawie art. 128 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r., poz. 901 ze zm.)¹ zawiadamiam o wyniku kontroli Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Zębowicach², przeprowadzonej w dniach od 18 do 22 września 2023 r., w zakresie: realizacja zadań gminy wynikających z ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej oraz zgodności zatrudnienia pracowników Ośrodka z wymaganymi kwalifikacjami.

Kontrola wykazała uchybienie i nieprawidłowości w zakresie działalności Ośrodka, gdzie za osoby odpowiedzialne uznano pracownika socjalnego oraz p.o. Kierownik Ośrodka, której przekazano zalecenia pokontrolne, zgodnie z załącznikiem do niniejszego pisma.

Kontrola ujawniła również nieprawidłowości dotyczące kompetencji Wójta oraz Rady Gminy Zębowice w zakresie:

- 1) niewłaściwej realizacji zadania własnego gminy, polegającego na obowiązku utworzenia i utrzymywania ośrodka pomocy społecznej, w tym zapewnieniu środków na wynagrodzenia pracowników, w zakresie:
 - braku zapewnienia odpowiednich warunków lokalowych, co uniemożliwia zatrudnienie wymaganej liczby pracowników socjalnych oraz swobodną, zapewniającą intymność rozmowę pracownika z osobą zgłaszającą się do Ośrodka;

¹ Zwana dalej: ustawą.

² Zwany dalej: Ośrodkiem.

- braku zatrudnienia odpowiedniej liczby pracowników socjalnych;
 - powierzenia pracownikowi Ośrodka pełnienia obowiązków Kierownika na okres 8 lat;
 - braku działań mających na celu zatrudnienie kierownika Ośrodka;
- 2) nieprecyzyjnego określenia w statucie Ośrodka zakresu zadań gminy jakie ma on realizować;
 - 3) sposobu uregulowania zasad ustalania wysokości odpłatności za pobyt w schroniskach dla osób bezdomnych oraz schroniskach dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi.

W toku kontroli stwierdzono ponadto, że w okresie objętym kontrolą w Gminie Zębowice nie zostały uregulowane zasady ustalania odpłatności za pobyt w mieszkaniach treningowych i wspomaganych oraz ośrodkach wsparcia innych niż schroniska dla osób bezdomnych i schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi.

Ad 1) W toku kontroli stwierdzono istnienie nieprawidłowości w zakresie realizacji zadania własnego gminy, polegającego na obowiązku utworzenia i utrzymywania ośrodka pomocy społecznej, w tym zapewnieniu środków na wynagrodzenia pracowników, co stanowi naruszenie art. 17 ust. 1 pkt 18 ustawy.

Jak ustalono Ośrodek zajmuje 2 pokoje jednokondygnacyjnego budynku. Biorąc powyższe pod uwagę, nie sposób uznać, że warunki lokalowe umożliwiają swobodną, zapewniającą intymność rozmowę pracownika z osobą zgłaszającą się do Ośrodka. W jednym z pokoi pracuje p.o. Kierownika, księgowa oraz pracownik socjalny, natomiast w drugim pracownice realizujące zadania z zakresu ustaw o świadczeniach rodzinnych oraz funduszu alimentacyjnym. Jak poinformowała w trakcie kontroli p.o. Kierownika Ośrodka, w przypadku zaistnienia konieczności przeprowadzenia takiej rozmowy, pracownice realizujące zadania z zakresu ustaw o świadczeniach rodzinnych oraz funduszu alimentacyjnym opuszczają pokój i w celu umożliwienia przeprowadzenia rozmowy z osobą zgłaszającą się do Ośrodka. **Powyższe stanowi naruszenie art. 100 ust. 1 ustawy³.**

³ Przywołany przepis stanowi, że cyt.: *W postępowaniu w sprawie świadczeń z pomocy społecznej należy kierować się przede wszystkim dobrem osób korzystających z pomocy społecznej i ochroną ich dóbr osobistych. W szczególności nie należy podawać do wiadomości publicznej nazwisk osób korzystających z pomocy społecznej oraz rodzaju i zakresu przyznanego świadczenia.*

Zgodnie z art. 110 ust. 12 ustawy – ośrodek zatrudnia w pełnym wymiarze czasu pracy nie mniej niż 3 pracowników socjalnych. Tymczasem w toku kontroli ustalono, że w Ośrodku zatrudniony jest 1 pracownik socjalny w pełnym wymiarze czasu pracy. **Powyższe stanowi zatem naruszenie obowiązku wynikającego z art. 110 ust. 12 ustawy i zostało to uznane za nieprawidłowość.**

Ponadto na podstawie kontroli akt osobowych ustalono, że Pani Urszuli Pyć powierzono obowiązki Kierownika Ośrodka z dniem 30.09.2015 r. Jak powszechnie przyjmuje się zarówno w doktrynie jak i orzecznictwie, powierzenie pełnienia obowiązków dyrektora/kierownika w jednostce organizacyjnej pomocy społecznej należy łączyć z wymaganiami określonymi przez przepisy prawa pracy na etapie zatrudniania dyrektora/kierownika. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2023 r., poz. 1465), ustawa o pomocy społecznej oraz ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 530) nie przewidują odrębnych postanowień w stosunku do zagadnienia powierzenia obowiązków dyrektora. Oznacza to, że do powierzenia obowiązków dyrektora/kierownika w jednostce pomocy społecznej należy stosować te przepisy, które stosuje się do nawiązania stosunku pracy dyrektora/kierownika.

Pani Urszula Pyć posiada wymagany staż w pomocy społecznej, wykształcenie wyższe oraz ukończoną specjalizację w zakresie: *Organizacja i Zarządzanie w Pomocy Społecznej*. W związku z powyższym posiada kwalifikacje określone w art. 122 ust. 1 ustawy, uprawniające do kierowania jednostką organizacyjną pomocy społecznej. Tym samym nie wnosi się uwag w przedmiotowym zakresie.

Niemniej w myśl art. 21 ustawy o pracownikach samorządowych cyt.: *jeżeli wymagają tego potrzeby jednostki, pracownikowi samorządowemu można powierzyć, na okres do 3 miesięcy w roku kalendarzowym, wykonywanie innej pracy niż określona w umowie o pracę, zgodnej z jego kwalifikacjami. W okresie tym przysługuje pracownikowi wynagrodzenie stosowne do wykonywanej pracy, lecz nie niższe od dotychczasowego*. W omawianym przypadku natomiast okres powierzenia pełnienia obowiązków kierownika Ośrodka trwa już **8 lat**, co stanowi istotne naruszenie przywołanego przepisu i **zostało uznane za nieprawidłowość**.

Należy ponadto wskazać, że na mocy art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U z 2023 r., poz. 40 ze zm.), zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych leży w kompetencji

wójta (burmistrza, prezydenta). Stosownie do treści art. 11 ustawy o pracownikach samorządowych nabór kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze, w tym na kierownicze stanowiska urzędnicze, jest otwarty i konkurencyjny. W myśl art. 13 ww. ustawy ogłoszenie o wolnym stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, oraz o naborze kandydatów na to stanowisko umieszcza się w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na tablicy informacyjnej w jednostce, w której jest prowadzony nabór i powinno zawierać informacje wymienione w pkt. 2-2a tego artykułu.

Jak ustalono Wójt Gminy Zębowice w okresie objętym kontrolą (a także w okresie wcześniejszym)⁴ nie podejmował działań w celu zatrudnienia Kierownika Ośrodka, **co zostało uznane za nieprawidłowość, gdyż stanowi naruszenie art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym.**

Ad 2) W okresie objętym kontrolą Ośrodek działał na podstawie statutu nadanego uchwałą Nr XXXI/210/2022 Rady Gminy Zębowice z dnia 10 czerwca 2022 r. (zał. nr 2 i 3). W myśl § 3 ust. 1 przedmiotowego statutu cyt.: *Celem działania Ośrodka jest organizacja i wykonywanie zadań własnych i zleconych z zakresu pomocy społecznej, zadań zleconych gminie z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań nałożonych ustawami i przekazanych do realizacji na podstawie upoważnień Wójta Gminy Zębowice i Rady Gminy Zębowice.*

Takie brzmienie niniejszego przepisu powoduje niejasność co do zakresu zadań gminy jakie ma realizować Ośrodek. Akty prawne winny być tak formułowane, aby nie budziły wątpliwości u odbiorcy, a adresatami norm ujętych w omawianym statucie są członkowie określonej społeczności lokalnej (mieszkańcy Gminy Zębowice).

Omawiany zapis może natomiast wskazywać, że celem działania Ośrodka jest również realizacja zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, dotyczących sfery edukacji, czy spraw obywatelskich. W związku z tym należy stwierdzić, że powyższe zapisy statutu Ośrodka stanowią naruszenie art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.)⁵, a także art. 16 ust. 1 oraz art. 17 i art. 18 ustawy, **co zostało uznane za nieprawidłowość.**

⁴ <https://bip.zebowice.pl/997/429/nabor-pracownikow-na-wolne-stanowiska.html>.

⁵ Zgodnie z przywołanym przepisem cyt.: *Jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności.*

Ad 3) Analizując treść uchwały Nr XLII/280/2023 Rady Gminy Zębowice z dnia 5 czerwca 2023 r. należy wskazać, że sposób sformułowania § 2⁶ przedmiotowej uchwały narusza art. 97 ust. 5 ustawy, zgodnie z którym cyt.: (...) *rada gminy w drodze uchwały ustala, w zakresie zadań własnych, szczegółowe zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w ośrodkach wsparcia i mieszkaniach treningowych lub wspomaganych*. Przepis ten stanowi zatem dla rady powiatu lub gminy delegacją do określenia szczegółowych zasad ponoszenia odpłatności, a nie do określenia wysokości konkretnych opłat.

Ustalając szczegółowe zasady odpłatności, powinna określić jedynie granice, w ramach których opłata winna zostać ustalona przez uprawnione podmioty. Granic tych w ocenie organu nadzoru nie stanowią konkretne stawki opłat wyrażone procentowo i uzależnione od wysokości dochodu.

Ponadto w myśl art. 97 ust. 1 ustawy opłata za pobyt w ośrodkach wsparcia powinna zostać ustalona przez podmiot kierujący w uzgodnieniu z osobą kierowaną, uwzględniając przyznany zakres usług. Kwotowe oraz odgórne określenie przez Radę miesięcznej stawki za pobyt w schronisku narusza zatem również dyspozycję przywołanego przepisu ustawy, gdyż różne schroniska (lub szerzej – inne ośrodki wsparcia oraz mieszkania wspierane i treningowe) mogą oferować odmienny zakres usług.

Stanowisko takie znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądowo-administracyjnym oraz rozstrzygnięciach nadzorczych wojewodów⁷. Ponadto ustalenie wysokości miesięcznej stawki w stosunkowo niskiej kwocie może narażać gminę na ponoszenie odpłatności za pobyt w wysokości nieadekwatnej do dochodu skierowanych osób. Z tych względów **zostało to uznane za nieprawidłowość**.

⁶ Przywołany przepis stanowi, że cyt.: 1. *Stawka miesięcznej opłaty za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych wynosi 300 zł.* 2. *Stawka miesięcznej opłaty za pobyt w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi wynosi 500 zł.*

⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 października 2020 r. I OSK 1307/20; Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 24 czerwca 2021 r. WNP-I.4131.139.2021.KS; Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z dnia 21 grudnia 2020 r. NK-I.4131.177.2020.Azie; Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego z dnia 25 czerwca 2018 r. P-II.4131.2.143.2018; Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z dnia 1 lutego 2016 r. NK-I.4131.17.2016.ASzc; Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 5 grudnia 2014 r. 102/2014.

Mając powyższe na uwadze, wskazane jest podjęcie działań leżących w kompetencji Rady, celem wyeliminowania przedmiotowych uchybień oraz nieprawidłowości.

Zgodnie z art. 128 ust. 6 ustawy Rada Gminy Zębowice jest obowiązana, w terminie 30 dni od dnia otrzymania zawiadomienia o stwierdzonych nieprawidłowościach, powiadomić Wojewodę Opolskiego o podjętych czynnościach.

Z up. Wojewody Opolskiego

Mieczysław Wojtaszek

Dyrektor

Wydział Zdrowia i Polityki Społecznej

Załączniki:
Wystąpienie pokontrolne