

UCHWAŁA Nr XXII/145/2016

Rady Miasta Dęblin

z dnia 28 kwietnia 2016 r.

w sprawie udzielenia odpowiedzi na skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446) oraz art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zmianami) Rada Miasta Dęblin uchwała, co następuje:

§ 1

Wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie odpowiedź na skargę złożoną przez Wojewodę Lubelskiego z dnia 11 kwietnia 2016 r. na uchwałę Nr XVIII/115/2015 Rady Miasta Dęblin z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie uchwalenia statutu Ośrodka Pomocy Społecznej w Dęblinie w części obejmującej § 7 ust.1 w brzmieniu: „przy pomocy Zastępcy” oraz ust. 2 w brzmieniu: „ Zastępcę kierownika oraz” Statutu Ośrodka Pomocy Społecznej w Dęblinie stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały.

§ 2


Treść odpowiedzi na skargę stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3

Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Miasta Dęblin.

§ 4

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega ogłoszeniu przez wywieszenie na tablicy ogłoszeń i Biuletynie Informacji Publicznej w Dęblinie.


PRZEWODNICZĄCY RADY
Waldemar Chochowski

Uzasadnienie

Pismem z dnia 11 kwietnia 2016r. (doręczonym w dniu 15 kwietnia 2016 r. do Rady Miasta Dęblin – pieczęć wpływu z Kancelarii Ogólnej Urzędu Miasta Dęblin) Wojewoda Lubelski skierował do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie za pośrednictwem Rady Miasta Dęblin, skargę na uchwałę Nr XVIII/115/2015 Rady Miasta Dęblin z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie uchwalenia statutu Ośrodka Pomocy Społecznej w Dęblinie w części obejmującej § 7 ust.1 w brzmieniu: „ przy pomocy Zastępcy” oraz ust. 2 w brzmieniu: „Zastępcę kierownika oraz” Statutu Ośrodka Pomocy Społecznej w Dęblinie stanowiącego załącznik nr, 1 w której zaskarżył przedmiotową uchwałę w części wnosząc o stwierdzenie nieważności w/w uchwały we wskazanym zakresie. Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) skarga do sądu administracyjnego wnoszona jest za pośrednictwem organu, którego działanie lub bezczynność są przedmiotem skargi. Organ, którego skarga dotyczy zobowiązany jest do przekazania skargi sądowi administracyjnemu wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie 30 dni od dnia jej wniesienia – w niniejszej sprawie w terminie 30 dni liczony jest od dnia 15 kwietnia 2016 roku. W przypadku nie zastosowania się do powyższych obowiązków, Sąd na wniosek skarżącego może orzec o wymierzeniu organowi grzywny (art. 55 ustawy). Z uwagi na powyższe podjęcie niniejszej uchwały jest niezbędne celem wypełnienia obowiązków nałożonych na organ gminy w/w ustawą. Podjęcie uchwały nie spowoduje skutków finansowych budżetu Miasta Dęblin.

Załącznik Nr 1
do Uchwały Nr XXII/145/2016
Rady Miasta Dęblin z dnia 28 kwietnia 2016 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Lublinie
ul. Marii Curie – Skłodowskiej 40
20-029 Lublin**

Skarżący: Wojewoda Lubelski
ul. Spokojna 4
20-914 Lublin

Organ administracji: Rada Miasta Dęblin
ul. Rynek 12
08-530 Dęblin

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ

Wojewody Lubelskiego w Lublinie na uchwałę Rady Miasta w Dęblinie z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie uchwalenia statutu Ośrodka Pomocy Społecznej w Dęblinie w części obejmującej § 7 ust.1 w brzmieniu: „ przy pomocy Zastępcy” oraz ust. 2 w brzmieniu: „Zastępcę kierownika oraz” Statutu Ośrodka Pomocy Społecznej w Dęblinie stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały.

Działając na podstawie przepisu art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zmianami)

Rada Miasta Dęblin przekazuje skargę Wojewody Lubelskiego z dnia 11 kwietnia 2016 r. na uchwałę Nr XVIII/115/2015 Rady Miasta Dęblin z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie uchwalenia statutu Ośrodka Pomocy Społecznej w Dęblinie w części obejmującej § 7 ust.1 w brzmieniu: „ przy pomocy Zastępcy” oraz ust. 2 w brzmieniu: „Zastępcę kierownika oraz” Statutu Ośrodka Pomocy Społecznej w Dęblinie stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały,

jednocześnie przedkładając odpowiedź na skargę i wnosząc o jej oddalenie.

Uzasadnienie

Dnia 15 kwietnia 2016 r. do Rady Miasta Dęblin wpłynęła skarga Wojewody Lubelskiego z dnia 11 kwietnia 2016 r. na uchwałę Nr XVIII/115/2015 Rady Miasta Dęblin z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie uchwalenia statutu Ośrodka Pomocy Społecznej w Dęblinie w części obejmującej § 7 ust. 1 w brzmieniu: „*przy pomocy Zastępcy*” oraz ust. 2 w brzmieniu: „*Zastępcę kierownika oraz*” Statutu Ośrodka Pomocy Społecznej w Dęblinie stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały. W przedmiotowej skardze Wojewoda Lubelski wnosi o stwierdzenie nieważności ww. uchwały we wskazanym zakresie.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami, podstawą działalności ośrodka pomocy społecznej, jako gminnej jednostki organizacyjnej, jest jego statut uchwalony przez radę gminy.

Przez wiele lat Ośrodek Pomocy Społecznej w Dęblinie działał na podstawie statutu przyjętego uchwałą Nr XXIX/168/2004 Rady Miasta Dęblin z dnia 3 września 2004 r. w sprawie uchwalenia statutu Ośrodka Pomocy Społecznej w Dęblinie. W § 9 tego statutu w strukturze organizacyjnej Ośrodka przewidziane było stanowisko Zastępcy Kierownika i stanowisko takie faktycznie funkcjonowało.

W dniu 19 czerwca 2015 r. Burmistrz Miasta Dęblin przedłożyła Radzie Miasta Dęblin projekt nowego Statutu Ośrodka Pomocy Społecznej w Dęblinie. Projekt ten w swojej treści nie zawierał zapisu odnośnie Zastępcy Kierownika. W trakcie prac nad projektem Rada Miasta Dęblin wprowadziła do Statutu zapis o Zastępcy Kierownika. Zapis, że Ośrodkiem kieruje Kierownik przy pomocy Zastępcy znalazł się w § 7 uchwały Nr XI/67/2015 Rady Miasta Dęblin z dnia 26 czerwca 2015 r. w sprawie uchwalenia Statutu Ośrodka Pomocy Społecznej w Dęblinie. Uchwała została doręczona Wojewodzie Lubelskiemu w dniu 2 lipca 2015 r. W dniu 30.07.2015 r. Rada Miasta Dęblin otrzymała postanowienie Wojewody Lubelskiego z dnia 29.07.2015 r. znak: PN-II.4131.347.2015 r. o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miasta Dęblin z dnia 26 czerwca 2015 r. w części dotyczącej m.in. umieszczenia w Statucie stanowiska Zastępcy Kierownika. Postępowanie to nie zakończyło się wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego, a uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego z dnia 12 sierpnia 2015 r. pod pozycją 2600, w brzmieniu uchwalonym w dniu 26 czerwca 2015 r.

Następnie pismem z dnia 26.08.2015 r. Wojewoda wystąpił do Rady Miasta Dęblin z wnioskiem o skorygowanie zapisów Statutu w zakresie takim, jaki był określony w postanowieniu o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały.

W wyniku analizy pisma Wojewody został przygotowany kolejny projekt statutu Ośrodka Pomocy Społecznej i skierowany do Rady Miasta Dęblin, jako projekt Przewodniczącego Rady Miasta. Projekt zawierał w swej treści (§ 7) zapis uwzględniający w strukturze Ośrodka stanowisko Zastępcy Kierownika, jednak w zmienionej nieco formie niż w uchwale z dnia 26 czerwca 2015 r. Przewodniczący Rady Miasta przed przedstawieniem Radzie Miasta projektu uchwały chciał skonsultować poprawność tych zapisów z Lubelskim Urzędem Wojewódzkim i przesłał je pismem z 9.11.2015 r. W dniu 30.11.2015 r. wpłynęła z LUW odpowiedź, że ich stanowisko zostało już wcześniej przedstawione w piśmie z 26.08.2015 r. Jednocześnie w piśmie tym organ nadzoru przedstawił swoje stanowisko cyt.: „W piśmie tym nie była negowana dopuszczalność utworzenia stanowiska zastępcy kierownika ośrodka pomocy społecznej w strukturze organizacyjnej tego ośrodka, zastrzeżenia organu nadzoru dotyczyły natomiast wewnętrznej sprzeczności postanowień analizowanego statutu.” Ten projekt został przez Radę Miasta Dęblin przyjęty uchwałą Nr XVIII/115/2015 z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie uchwalenia statutu Ośrodka Pomocy Społecznej w Dęblinie. Uchwała ta została doręczona Wojewodzie Lubelskiemu w dniu 31.12.2015r. **W stosunku do tej uchwały Wojewoda Lubelski nie wszczął żadnego postępowania i nie zgłosił żadnych uwag.** Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego z dnia 21 stycznia 2016 r. pod pozycją 441.

W dniu 15 kwietnia 2016 r. Rada Miasta Dęblin otrzymała skargę Wojewody Lubelskiego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie na przedmiotową uchwałę.

W ocenie Rady Miasta Dęblin skarga nie zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446) można orzec o nieważności uchwały Rady Miasta, jeżeli jest ona sprzeczna z prawem, przy czym w świetle art. 91 ust. 4 do stwierdzenia nieważności uchwały konieczne jest istotne naruszenie prawa.

Wojewoda nie wykazał, w jaki sposób zapisy § 7 ust. 1 i 2 w zakresie ustanawiającym Zastępcę Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej są sprzeczne z prawem.

W uzasadnieniu swojego wniosku Wojewoda wskazuje następujące przepisy ustawowe:

1. Art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 11 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885, ze zmianami) - stwierdzając, że przepisy te nie przyznają radzie gminy kompetencji do utworzenia w statucie ośrodka pomocy społecznej stanowiska Zastępcy kierownika ośrodka pomocy społecznej.

Przepisy te stanowią podstawę do uchwalenia przez Radę Miasta Statutu OPS. Art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h stanowi, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy tworzenie, likwidacja i reorganizacja przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek. Natomiast art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych stanowi, że jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności. Przepis ten poprzez użycie określenia "w szczególności" nie wyklucza możliwości uregulowania w statucie innych spraw. Powszechnie przyjęte jest, że w statutach określa się także organizację wewnętrzną i tryb pracy danej jednostki. Takie rozwiązanie przyjęte jest między innymi w art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w stosunku do statutu gminy. W związku z tym określenie w Statucie najważniejszych elementów struktury organizacyjnej i sposobu zarządzania jednostką nie może być uznane za sprzeczne z prawem. Na marginesie należy zaznaczyć, że Rada Miasta nie tworzy w statucie Ośrodka stanowiska Zastępcy Kierownika. Takie stanowisko pracy wynika wprost z wykazu stanowisk stanowiącego załącznik Nr 3 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U z 2014 r. poz. 1786). Rada Miasta ustaliła tylko, że takie stanowisko powinno funkcjonować w strukturze OPS w Dęblinie.

Należy także podkreślić że stanowisko Zastępcy w tak dużym ośrodku jest niezbędne do sprawnego zarządzania (pomoc w kierowaniu jednostką, zastępstwa w okresie nieobecności kierownika).

Gdyby przyjąć interpretację Wojewody to całe rozdziały Statutu takie jak „Organizacja i zarządzanie”, czy „Gospodarka finansowa” byłyby niezgodne z prawem, przy czym należy tu wskazać, że w rozdziale „Gospodarka finansowa” jest wykazane konkretne stanowisko, tj. główny księgowy.

2. Art. 110 ust. 7 i 8 ustawy a dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U z 2015 r. poz. 163 ze zm.) stanowiący, że wójt (burmistrz, prezydent) udziela kierownikowi ośrodka pomocy społecznej upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej oraz że upoważnienie może

zostać udzielone innej osobie na wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej. W naszej ocenie żaden przepis Statutu, nie narusza tego przepisu ustawy. Statut nie udziela upoważnienia do wydawania decyzji ani Kierownikowi, ani jego Zastępcy, ani żadnemu innemu pracownikowi. Utworzenie stanowiska Zastępcy nie oznacza automatycznego upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych.

3. Art. 7 pkt 4 w związku z art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1202) stanowiący, że czynności w sprawach z zakresu prawa pracy w gminnych jednostkach organizacyjnych wykonuje kierownik tej jednostki.

Również w tym przypadku żaden przepis Statutu nie daje Zastępcy Kierownika uprawnień do zatrudniania pracowników. Statut nie ogranicza też kompetencji Kierownika OPS do zatrudniania Zastępcy, stanowiąc wprost w § 7 ust. 2, że Zastępcę zatrudnia Kierownik. Natomiast wydaje się zasadne, że Rada Miasta, określając zasady organizacji i zarządzania gminną jednostką organizacyjną, ma kompetencje ustalenia, że takie stanowisko powinno być uwzględnione w strukturze organizacyjnej Ośrodka, nie jest to jednak równoznaczne z zatrudnieniem na tym stanowisku. Zapisy Statutu zatem w żaden sposób nie wkraczają w kompetencje Kierownika OPS jako pracodawcy.

Należy podkreślić, że użyte w § 7 ust. 1 określenie „Ośrodkiem kieruje Kierownik przy pomocy Zastępcy” wyraźnie sytuuje Zastępcę Kierownika, jako pracownika podległego Kierownikowi. Statut nie daje zatem żadnych samodzielnych uprawnień kierowniczych Zastępcy, czy współdziałania w decydowaniu o sposobie zarządzania jednostką. Te uprawnienia przysługują wyłącznie Kierownikowi, a Zastępca będzie działał wyłącznie w ramach kompetencji określonych przez Kierownika.

Biorąc powyższe pod uwagę Rada Miasta Dęblin podtrzymuje w całości podjętą uchwałę Nr XVIII/115/2015 z dnia 29 grudnia 2015 r. oraz wnosi o oddalenie skargi Wojewody Lubelskiego z dnia 11 kwietnia 2016 r.