

## ADMINISTRACJA / SCIENCE OF ADMINISTRATION

JAROSŁAW DOBKOWSKI

### KONTROLA OŚRODKA POMOCY SPOŁECZNEJ PRZEZ KOMISJĘ REWIZYJNĄ RADY GMINY

Truizmem będzie początkowe stwierdzenie, że stosownie do art. 11a ust. 1 w związku z art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym<sup>1</sup> rada gminy jest w gminie nie tylko organem stanowiącym, ale także organem kontrolnym. Natomiast w myśl art. 26 ust. 1 wymienionej ustawy wójt jest w gminie ustrojowym organem wykonawczym. Zadania gminy *in abstracto* – niezależnie od ich charakteru – mogą być przy tym faktycznie realizowane w różnych formach organizacyjnych. Ustawodawca przyjmuje jako zasadę zespolenie organizacyjne, co oznacza, że obligatoryjną jednostką organizacyjną – stosownie do treści jej art. 33 ust. 1 – pozostaje urząd gminy, a w świetle art. 9 ust. 1 tworzenie innych jednostek organizacyjnych jest fakultatywne. Możliwość tworzenia takich jednostek organizacyjnych, np. podmiotów leczniczych w postaci samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, przewidują przepisy szczególne<sup>2</sup>. Niemniej z przepisów szczególnych może wynikać też obowiązek utworzenia innych niż urząd gminy jednostek organizacyjnych. Przykładem może być art. 110 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>3</sup>, który stanowi o jednostkach organizacyjnych w postaci ośrodków pomocy społecznej, choć sama historia funkcjonowania ośrodków pomocy społecznej jest dłuższa niż działalność restytuowanego w 1990 r. samorządu terytorialnego<sup>4</sup>. Ponadto w celu realizacji zadań pomocy społecznej gmina może tworzyć również inne – niebędące ośrodkami pomocy społecznej – jednostki organizacyjne<sup>5</sup>.

JAROSŁAW DOBKOWSKI, dr hab. nauk prawnych, prof. UWM, kierownik Katedry Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie; członek etatowy Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie; e-mail: j.dobkowski@uwm.edu.pl

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 z późn. zm.

<sup>2</sup> Zob. art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 160.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1769 z późn. zm.

<sup>4</sup> Ośrodki pomocy społecznej zostały utworzone na mocy uchwał rad narodowych w oparciu o przepisy ustawy z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, t.j. Dz. U. z 1988 r., Nr 26, poz. 183) oraz w wykonaniu wytycznych Prezesa Rady Ministrów dnia 17 stycznia 1990 r. Nr Ad.P.X.5-2/90 w sprawie zmian organizacyjnych w pomocy społecznej.

<sup>5</sup> Zob. art. 111 ustawy o pomocy społecznej.

Niemniej jednak o konkretnym kształcie administracji samorządowej w danej gminie rozstrzyga rada gminy uchwalając statut gminy, względnie podejmując w myśl art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym odrębną uchwałę o utworzeniu określonej gminnej jednostki organizacyjnej. Nie zmienia to faktu, że „szefem” ukształtowanej wołą rady gminy administracji samorządowej pozostaje w gminie wójt. Jest on kierownikiem urzędu gminy<sup>6</sup>, ale także zwierzchnikiem służbowym kierowników gminnych jednostek organizacyjnych<sup>7</sup>, ma też uprawnienia do zatrudniania i zwalniania kierowników gminnych jednostek organizacyjnych<sup>8</sup>. Wójt posiada również odpowiednie uprawnienia względem tworzonych w trybach szczególnych innych jednostek organizacyjnych gminy oraz gminnych osób prawnych<sup>9</sup>.

Ośrodek pomocy społecznej zaliczyć należy niewątpliwie do kategorii gminnych jednostek organizacyjnych<sup>10</sup>. Ośrodki pomocy społecznej nie są przy tym takimi jednostkami organizacyjnymi, które mogą być uznane za urzędy administracji publicznej. Kierownik ośrodka pomocy społecznej nie ma z definicji statusu organu administracji publicznej (co najwyżej jest takim organem w znaczeniu funkcjonalnym i do tego w niektórych sprawach). Uprawnienia decyzyjne w sprawach pomocy społecznej wchodzą w zakres działania wójta, mimo że faktycznie są obowiązkowo realizowane przez inne osoby działające z jego upoważnienia, w szczególności kierownika ośrodka pomocy społecznej<sup>11</sup>. Pracę socjalną wykonują natomiast bezpośrednio pracownicy socjalni<sup>12</sup>. Są to istotne spostrzeżenia z punktu widzenia kontroli rady gminy i jej komisji rewizyjnej w odniesieniu do działalności ośrodka pomocy społecznej. Czynności kontrolne i wyrażane oceny nie mogą być ograniczone jedynie do zachowań kierownika ośrodka pomocy społecznej, ale muszą dotyczyć całości aktywności ośrodka pomocy społecznej, w tym zarówno jego kierownika, jak i zatrudnionych pracowników samorządowych, w szczególności pracowników socjalnych.

Nie przełamuje tego w żaden sposób przyjęcie w konkretnym ośrodku takiego systemu działania, który polega na zastosowaniu zasady jednoosobowego kierownictwa i koncentrowania odpowiedzialności na określonych stanowiskach kierowniczych lub wykonawczych. Zasady te nie dotyczą bezpośredniego wykonywania zadań gminy, ale odnoszą się jedynie do organizacji wewnętrznej, w tym regulacji wykonywania czynności na stanowisku pracy oraz procesów

<sup>6</sup> Zob. art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

<sup>7</sup> Zob. art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym.

<sup>8</sup> Zob. art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym.

<sup>9</sup> Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 lutego 2006 r., sygn. akt II PK 189/05, OSNP 2007, Nr 5–6, poz. 63; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 września 2013 r., sygn. akt VII SA/Wa 836/13, LEX nr 1806827; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 57/14, LEX nr 1485614.

<sup>10</sup> Szerzej na ten temat patrz: B. Dolnicki, *Gminne jednostki organizacyjne a jednostki organizacyjne gminy*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2/34(2015), s. 67n.; A. Szewc, *O pojęciu „jednostka organizacyjna” w polskim prawie samorządu terytorialnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 3(2005), s. 105n.

<sup>11</sup> Zob. art. 110 ust. 7 ustawy o pomocy społecznej.

<sup>12</sup> Zob. art. 107 ust. 3a-3b, art. 110 ust. 11, a przede wszystkim art. 119 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej.

zarządzania w jednostce organizacyjnej. Nie mogą one w jakimkolwiek względzie ograniczać przedmiotu i zakresu kontroli komisji rewizyjnej rady gminy. Ma to uzasadnienie także z tej racji, że źródłem tych zasad organizacyjnych są na ogół akty wewnętrzne. Nie sposób przy tym uznać zasadności negocjowania ustawowych podstaw działania rady gminy i jej komisji rewizyjnej poprzez powołanie się na odpowiednie postanowienia statutu jednostki organizacyjnej, jej regulaminu organizacyjnego, regulaminu pracy bądź innych dokumentów organizacyjnych.

Zazwyczaj zgodnie ze statutem ośrodka pomocy społecznej jest on gminną jednostką organizacyjną, jednostką budżetową i jednostką nieposiadającą osobowości prawnej. Bez znaczenia jest eksponowanie niekiedy w statutach cechy samodzielności tej gminnej jednostki organizacyjnej, bo w rzeczywistości – w świetle obowiązujących przepisów prawa powszechnie obowiązującego – takiej właściwości dystynktywnej ośrodkowi przypisać nie można. Nawet jeśli z woli organu stanowiącego ośrodek pomocy społecznej stanowiłby formę zdecentralizowanej administracji gminnej, to oznaczałoby w istocie jedynie jakościowe ograniczenie uprawnień organu wykonawczego gminy i dyskusyjne zredukowanie jego roli do sprawowania nadzoru zwierzchniego. Nie rzutuje to w żaden sposób na zakres kontroli sprawowanej przez organ stanowiący. Wszak z natury rzeczy kontrola nie wiąże się z jakimkolwiek oddziaływaniem władczym, jest ograniczona jedynie do prawa konstruktywnej oceny, bez możliwości narzucania swojej woli jednostce kontrolowanej w zakresie powinności realizacji wniosków pokontrolnych.

Niezależnie od tego, że organem wykonawczym w gminie jest wójt, rada gminy – stosownie do art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – kontroluje nie tylko jego działalność, ale także działalność gminnych jednostek organizacyjnych. Oznacza to możliwość swoistego wkroczenia – bez jakiegokolwiek pośrednictwa wójta – w działalność gminnych jednostek organizacyjnych.

Realizacja kompetencji rady do kontroli działalności administracji samorządowej w gminie jest jej obowiązkiem ustawowym. Obowiązków tych rada gminy nie wykonuje jednak bezpośrednio, ale z mocy art. 18a ust. 1 *in fine* ustawy o samorządzie gminnym przez powołaną w tym celu komisję rewizyjną. Utworzenie w ramach rady gminy komisji rewizyjnej i powołanie jej składu jest obligatoryjne. W celu wykonania uprawnień kontrolnych rady gminy obok komisji rewizyjnej mogą funkcjonować także inne stałe i doraźne komisje powołane przez radę gminy w trybie art. 21 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Niemniej jednak, komisja rewizyjna, jak każda inna komisja powołana przez radę gminy, nie jest odrębnym organem gminy, stanowi jedynie organ wewnętrzny rady gminy, za pomocą którego rada wykonuje funkcję kontrolną<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> W. Kisiel, w: P. Chmielnicki, K. Bandarzewski, P. Dobosz, W. Kisiel, P. Kryczko, M. Mączyński, S. Płażek, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2010, s. 280. Por. także J. Korczak, *Sytuacja prawna komisji rewizyjnej*, „Nowe Zeszyty Samorządowe”, (2)1999, s. 5n.; Cz. Martysz, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa, 2010, s. 144; S. Bułajewski, *Rada powiatu. Pozycja ustrojowa, stanowienie prawa i kontrola*, Olsztyn 2009, s. 174.

Uprawnienia komisji rewizyjnej nie mają cechy władczości, lecz naturę opiniodawczo-doradczą i inicjatywno-inicjującą. Jednakże zanim dojdzie do skorzystania z tych tzw. miękkich kompetencji, komisja rewizyjna dokonuje zazwyczaj różnych czynności faktycznych, mających na celu ustalenie rzeczywistego stanu rzeczy w określonym uprzednio przedmiocie kontroli (z tego punktu widzenia kontrola może być zupełna lub ograniczona – fragmentaryczna). W ramach obowiązku zapewnienia zdolności do działania komisji rewizyjnej w statucie gminy określa się zasady i tryb działania komisji rewizyjnej<sup>14</sup>. W statucie gminy przesądza się zatem o możliwościach i faktycznych uprawnieniach komisji rewizyjnej<sup>15</sup>. Spotykane w praktyce rozwiązania w tym zakresie są dalece zróżnicowane. W niektórych przypadkach uprawnienia komisji rewizyjnej są porównywalne do kompetencjami tzw. organów śledczych. Zazwyczaj jednak wypracowany model jest zrównoważony i niezbyt ingerencyjny. Zakłada on podejmowanie czynności kontrolnych we współdziałaniu komisji rewizyjnej lub jej upoważnionych członków z kierownikiem i pracownikami jednostki kontrolowanej.

Dalsze szczegółowe podstawy prawne działania komisji rewizyjnej mogą wynikać także z regulaminu jej działania, który zazwyczaj stanowi załącznik do statutu – rzadziej jest natomiast swoistym regulaminem wewnętrznym komisji rewizyjnej.

Regulamin taki określa w szczególności zasady prowadzenia kontroli, w tym uprawnienia komisji, przewodniczącego, zespołów kontrolnych i członków komisji, a także przebieg postępowania kontrolnego oraz sposób i formę przedstawiania wyników przeprowadzonych kontroli.

Z określonych form współdziałania komunalnego czy choćby ze sprawozdań z działalności przedstawianych radzie gminy w trybie z art. 110 ust. 9 ustawy o pomocy społecznej może wynikać, że dany ośrodek wykonuje zadania powierzone w trybie porozumienia z innymi jednostkami samorządu terytorialnego. W takim przypadku mogą zaistnieć ograniczenia przedmiotowe w zakresie kontroli komisji rewizyjnej. Ograniczeń takich nie stanowi jednak możliwość kontroli ze strony wojewody, której podstawę stanowi art. 3 ust. 2 i art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>16</sup> w związku z przepisami ustawy z 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej<sup>17</sup>. Ograniczenia nie wynikają również z tego, że w świetle ustawy o pomocy społecznej – w odniesieniu do realizacji zadań samorządu gminnego z zakresu pomocy społecznej – do zakresu działania wojewody należy nadzór i kontrola, w tym nad jakością działalności jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, a także nad zgodnością zatrudnienia pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z wymaganymi kwalifikacjami<sup>18</sup>.

<sup>14</sup> Zob. art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

<sup>15</sup> Szerzej: J. Korczak, *Zasady i skutki prowadzenia kontroli przez komisje rewizyjne rad gmin*, „Nowe Zeszyty Samorządowe”, (2)2002, s. 41n.; B. Kumorek, *Komisje rewizyjne w samorządzie terytorialnym – kompetencje i zasady działania*, Zielona Góra 2000, s. 257.

<sup>16</sup> T.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 2234.

<sup>17</sup> Dz. U. Nr 185, poz. 1092 z późn. zm.

<sup>18</sup> Zob. art. 22 pkt 8 oraz art. 126 i n. ustawy o pomocy społecznej.

Niemniej ustalenia kontroli wojewody, a nawet wydane w trybie nadzoru zalecenia nie powinny być kwestionowane lub podważane w następstwie kontroli komisji rewizyjnej.

Sprawowaniu kontroli ośrodka pomocy społecznej przez komisję rewizyjną nie stoi na przeszkodzie przewidziana niekiedy statutem gminy kontrola wewnętrzna, a także nadzór organu wykonawczego, są to bowiem funkcje odrębne.

Różnorakie więzi kontrolne i stosunki nadzorcze w zakresie funkcjonowania ośrodka pomocy społecznej mogą zatem krzyżować się i nakładać na siebie. Skorzystanie z poszczególnych uprawnień kontrolnych nie wyłącza możliwości zastosowania innych.

W świetle statutów komisja rewizyjna ma zazwyczaj nie tylko uprawnienia opiniodawczo-doradcze i inicjatywno-inicjujące w następstwie dokonania oceny funkcjonowania gminnych jednostek organizacyjnych, ale także ma możliwość bezpośredniego wglądu w działalność kontrolowanych gminnych jednostek organizacyjnych. Nie musi to być zatem kontrola prowadzona w formie gabinetowej analizy dokumentów, materiałów i informacji przedstawionych przez kierownika jednostki kontrolowanej, ale dopuszczalne są również takie postacie czynności kontrolnych, jak: wizytacja, lustracja, inspekcja czy rewizja, które wiążą się z dokonywaniem ustaleń faktycznych naocznie – w siedzibie jednostki kontrolowanej, przy uczestnictwie jej kierownika lub upoważnionego pracownika i ewentualnie udziale innych pracowników. Czynnościami kontrolnymi nie jest objęta aktywność lub beczynność kierownika gminnej jednostki organizacyjnej, ale całokształt działalności tej jednostki. Stąd też komisja rewizyjna na ogół może zwracać się również bezpośrednio do pracowników gminnych jednostek organizacyjnych z pominięciem drogi służbowej (bez pośrednictwa kierownika tej jednostki), w szczególności czynić ustalenia faktyczne w oparciu o ich wyjaśnienia i przekazywane informacje.

O ile oceny są dokonywane i formułowane przez komisję rewizyjną działającą *in pleno* lub doraźne zespoły powołane do rozpatrzenia konkretnych kwestii merytorycznych, o tyle bezpośredni wgląd w działalność jednostki kontrolowanej jest realizowany przez osoby kontrolujące.

Mimo iż czasem kontrola komisji rewizyjnej może być prowadzona z udziałem biegłych, to osobami kontrolującymi mogą być jedynie członkowie komisji uczestniczący w kontroli prowadzonej odpowiednio w formie wizytacji, lustracji, inspekcji lub rewizji. To osoby kontrolujące w rzeczywistości realizują uprawnienia do wglądu do ksiąg, rejestrów, planów, sprawozdań oraz wszelkich innych akt i dokumentów znajdujących się w jednostce kontrolowanej, a także zabezpieczenia niezbędnych dokumentów lub innych dowodów oraz żądania od wszystkich właściwych w sprawie podmiotów złożenia wyjaśnień i informacji. Osoby kontrolujące to zatem przedstawiciele komisji rewizyjnej, wykonujący część uprawnień jej przysługujących.

Jeśli idzie o zakres kontroli, to komisja rewizyjna bada przeważnie aktywność gminnych jednostek organizacyjnych pod względem legalności, gospodarności, sprawności, celowości i rzetelności w sferze ich działalności gospodarczej, finansowej, organizacyjno-administracyjnej i innej. O ile kryteria kontroli zostają

zazwyczaj określone wyczerpująco, o tyle przedmiot potencjalnej kontroli często jest wskazany jedynie przykładowo. Z możliwym przedmiotem kontroli zsynchronizowane są niejednokrotnie wskazane wyżej formy czynności kontrolnych.

Częstokroć kontrola komisji rewizyjnej może być planowa, a więc przeprowadzona zgodnie z przedstawionym radzie i zaakceptowanym przez nią planem pracy komisji, albo doraźna – przeprowadzona na każdorazowe zlecenie rady lub na wniosek co najmniej określonej grupy radnych, bądź też niektóre czynności kontrolne mogą być podjęte przez komisję z urzędu.

W planach pracy i kontroli komisji rewizyjnej, przyjmowanych na określony czas (kwartał, półrocze, rok), wskazuje się przykładowo, jaki konkretny podmiot jest objęty kontrolą planową oraz określa się szczegółowo przedmiot kontroli, zawierający się w takich przykładowych dziedzinach, jak: finanse, etaty, zatrudnienie, zamówienia publiczne.

Na tych podstawach osoby kontrolujące przeprowadzają czynności kontrolne, w tym w siedzibie jednostki kontrolowanej.

Rzadko zdarza się, że kierownik ośrodka pomocy społecznej kwestionuje możliwość wglądu osób kontrolujących w wybrane dokumenty i materiały znajdujące się w jednostce kontrolowanej. W związku z tym czasem zwraca się do przewodniczącego komisji rewizyjnej o jasne i precyzyjne określenie na piśmie np. terminu kontroli, żądanych dokumentów i materiałów. Powody odmowy ich udostępnienia osobom kontrolującym wynikają często z dbałości o ochronę danych osobowych pracowników socjalnych i innych pracowników ośrodka.

Należy jednak zauważyć, iż dyskutowanie przez kierownika ośrodka pomocy społecznej z którymś z przedmiotów kontroli, zakreślonym w uchwale rady gminy, należy uznać za niewytrzymujące krytyki. Ponadto wystąpienie o jasne i precyzyjne określenie na piśmie terminu kontroli, żądanych dokumentów i materiałów jest również niedopuszczalne i w żaden sposób nieuzasadnione, doprowadzi bowiem do nieuprawnionego zawężenia zakresu przedmiotowego kontroli, uprzednio określonego planem kontroli komisji rewizyjnej. Kontrola ośrodka pomocy społecznej jest następstwem wykonania planu kontroli, ustalonego uchwałą organu stanowiącego. Bezpośrednim adresatem takiego wystąpienia kierownika ośrodka pomocy społecznej powinna być zatem ewentualnie rada gminy, a nie komisja rewizyjna. Tylko organ stanowiący gminy ma wyłączne prawo określania kierunków i form działania komisji rewizyjnej.

Nie sposób również zgodzić się z faktycznym ograniczaniem przez kierownika ośrodka pomocy społecznej czynności kontrolnych poprzez odmowę udostępnienia dokumentów i materiałów dotyczących pracowników socjalnych i innych pracowników ośrodka. Należy to oceniać nie tylko przez pryzmat zakładanego niejednokrotnie w statutach gmin i ogólnie pożądanego współdziałania kierownika jednostki kontrolowanej i osób kontrolujących w przeprowadzeniu czynności kontrolnych, ale przede wszystkim w odniesieniu do obowiązujących regulacji, w tym norm ustawowych.

Z jednej strony, jeśli przedmiot kontroli zawiera się w takich dziedzinach, jak: finanse, etaty, zatrudnienie, zamówienia publiczne, to komisja rewizyjna musi mieć zapewniony dostęp do dokumentacji finansowej, płacowej, kadrowej,



pracowniczej oraz z zakresu zamówień publicznych, w tym akt indywidualnych. Osoby kontrolujące nie mogą opierać się jedynie na złożonych wyjaśnieniach lub przekazanych informacjach, ale swoje ustalenia muszą oprzeć przede wszystkim na źródłach wiadomości o faktach w postaci dokumentów i innego materiału dowodowego. Wyjaśnienia określonych osób, w szczególności kierownika ośrodka pomocy społecznej, głównego księgowego i kierownika działu finansowo-księgowego, kierownika działu organizacyjnego czy poszczególnych pracowników merytorycznych złożone do protokołu służą przy tym usuwaniu rozbieżności lub mają charakter akcesoryjny.

Po drugie, w ustawodawstwie i aktach kreujących ustrój wewnętrzny gminy przyjmuje się zasadę jawności działania samorządu gminnego<sup>19</sup>. Choćby z tego punktu widzenia członkowie komisji rewizyjnej powinni mieć możliwość wglądu do powyższych dokumentów.

Ponadto każdy radny, a zatem również członek komisji rewizyjnej, z racji wykonywania swojego mandatu musi mieć zapewniony dostęp do wszystkich informacji związanych z działalnością gminy.

Po trzecie, w toku podejmowanych czynności kontrolnych komisja rewizyjna będzie miała dostęp do danych osobowych w zakresie, w jakim dopuszcza to ustawa o ochronie danych osobowych<sup>20</sup>. Powołać się tu należy przede wszystkim na treść art. 23 ust. 1 pkt 4 tej ustawy, który dopuszcza przetwarzanie danych osobowych, gdy jest to niezbędne dla wykonania określonych prawem zadań realizowanych dla dobra publicznego. Biorąc pod uwagę umocowanie ustawowe komisji rewizyjnej oraz uwzględniając charakter statutu gminy jako aktu prawa miejscowego, a więc źródła prawa powszechnie obowiązującego, określającego zasady i tryb działania komisji rewizyjnej, uzasadniony pozostaje wniosek, iż podstawa ta znajdzie swoje zastosowanie w opisanej sytuacji. Jako takie ograniczenie dostępu komisji rewizyjnej do danych osobowych odnosić się może do spraw rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych, albowiem przedmiotem kontroli nie mogą być sprawy indywidualne rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnych, ponieważ kontrola taka jest wykonywana w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>21</sup> przez organy wyższego stopnia. Ograniczenie dostępu do danych osobowych nie tyle komisji rewizyjnej, co radnych, dotyczy również jawności gospodarowania środkami publicznymi przez dostęp do dowodów księgowych i dokumentów inwentaryzacyjnych, o czym mowa w art. 34 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Zob. przepisy art. 11b ustawy o samorządzie gminnym. Zob. także B. Dolnicki, *Prawna regulacja dostępu do informacji i zasady jawności w działaniach organów samorządu terytorialnego w zakresie zapobiegania zjawisku korupcji*, w: *Unormowania antykorupcyjne w administracji publicznej*, pod red. M. Steca, K. Bandarzewskiego, Warszawa 2009, s. 57n.

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 922 z późn. zm.

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1257.

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 z późn. zm.

W tym zakresie nie istnieje żadne oficjalne stanowisko Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, w którym zanegowano by uprawnienia kontrolne komisji rewizyjnej. Znane są wypowiedzi tego organu dotyczące danych osobowych w kontekście działalności ośrodków pomocy społecznej, ale sformułowane w zupełnie innych realiach. Dotyczyły one funkcjonowania tych ośrodków niejako na zewnątrz.

Oczywiście dostęp komisji rewizyjnej do danych osobowych musi odbywać się w koniecznym do przeprowadzenia kontroli zakresie i nie może wykraczać poza ramy tej kontroli. Dokumenty i materiały zawierające dane osobowe muszą być niezbędne do wykonywania przez komisję rewizyjną jej statutowych zadań<sup>23</sup>.

Przeprowadzenie czynności kontrolnych przez komisję rewizyjną wcale nie musi wiązać się z dostępem do danych osobowych. Jeśli jednak realizacja konkretnej kontroli jest związana z udostępnieniem przez jednostkę kontrolowaną – jaką jest omawiany ośrodek pomocy społecznej – danych osobowych zawartych w posiadanych dokumentach i materiałach, to ich udostępnienie, jako jednej z form przetwarzania danych osobowych, jest prawnie dopuszczalne. W żadnym razie komisja rewizyjna i osoby kontrolujące nie mogą zostać uznane za osoby nieupoważnione do dostępu do danych osobowych w zakresie nazwiska i imienia pracownika ośrodka pomocy społecznej, jego stanowiska, wykształcenia, daty zatrudnienia i wymiaru etatu.

Ponadto komisja rewizyjna może domagać się danych zawierających wszelkiego rodzaju informacje tego rodzaju o charakterze zbiorczym, tj. zestawienia, wykresy, statystyki. Dotyczy to także żądania przedłożenia przez jednostkę kontrolowaną informacji przetworzonych<sup>24</sup>.

Prezentowany powyżej pogląd uzasadnia również analiza treści powszechnie dostępnych protokołów komisji rewizyjnych z kontroli ośrodków pomocy społecznej. W niektórych dokumentach wytworzonych przez komisje rewizyjne w ramach kontroli ośrodków pomocy społecznej zamieszczone są dane osobowe oraz informacje o wykształceniu i wynagrodzeniu nie tylko osób zajmujących stanowiska kierownicze, ale także innych pracowników samorządowych, w tym pracowników socjalnych. Dane takie są zatem w praktyce nie tylko przetwarzane przez komisje rewizyjne, ale i upubliczniane. Z pewnością informacje o wynagrodzeniu pracowników wydających decyzje administracyjne z upoważnienia organu wykonawczego gminy nie należą wyłącznie do sfery prywatności tych osób, gdyż wiążą się z ich funkcją publiczną i z tego względu podlegają udostępnieniu w „Biuletynie Informacji Publicznej” w drodze zamieszczenia oświadczeń

---

<sup>23</sup> Por. M. Kałużyńska-Jasak, *Czy komisja rewizyjna rady gminy dokonując czynności kontrolnych ma prawo dostępu do wszystkich dokumentów, w tym do indywidualnej dokumentacji osób fizycznych, czy też jej uprawnienia są ograniczone ze względu na ochronę danych osobowych?*, <[http://www.giodo.gov.pl/452/id\\_art/2163/j/pl/](http://www.giodo.gov.pl/452/id_art/2163/j/pl/)>, dostęp: 31.01.2018.

<sup>24</sup> Por. A. Korzeniowska-Polak, *Granice uprawnień członków komisji rewizyjnych*, w: *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, pod red. J. Parchomiuka, B. Ulijasza, E. Kruka, Warszawa 2009, s. 241n.



majątkowych<sup>25</sup>. Dane o wynagrodzeniu innych pracowników, choć mogą być przetwarzane przez komisję rewizyjną, nie powinny być jednak upubliczniane.

Nie zakładając złej woli kierowników ośrodków pomocy społecznej, mającej na celu utrudnienie kontroli komisji rewizyjnej, tylko odmowę udostępnienia dokumentów i materiałów zawierających dane osobowe podyktowaną troską i dbałością o zachowanie prawa do prywatności podległych pracowników, kierując się ową ostrożnością i przezornością należy wskazać na występującą od wielu lat praktykę składania przez członków komisji rewizyjnej indywidualnych oświadczeń o zachowaniu poufności, zawierających zobowiązanie do zachowania w tajemnicy danych osobowych, do których uzyskują dostęp w związku z wykonywaniem kontroli zarówno w trakcie wykonywania mandatu radnego, jak i po jego ustaniu. Zapewnia to dostateczną rękojmię należytego przetwarzania danych osobowych uzyskanych w związku z wykonywaniem zadań komisji rewizyjnej.

Ewentualne udostępnienie członkom komisji rewizyjnej lub osobom kontrolującym powyższych danych nie stanowi zatem ze strony kierownika ośrodka pomocy społecznej naruszenia prawa, gdyż dane są udostępniane ustawowo upoważnionemu do kontroli organowi w sferze wewnętrznej działania administracji, a nie na zewnątrz – publicznie.

Innym zagadnieniem jest sprawa przetwarzania przez komisję rewizyjną danych osobowych, w tym ich ewentualnego upublicznienia. Uchybienie przez komisję rewizyjną – zapoznającą się z dokumentami i materiałami zawierającymi dane osobowe – określonym obowiązkom w zakresie ochrony danych osobowych może stanowić istotne naruszenie prawa.

Poza kwestią jest także dostęp komisji rewizyjnej do wglądu w dane osobowe osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej, stanowią one dane szczególnie chronione, których ustawa o ochronie danych osobowych zabrania – co do zasady – przetwarzać. Na mocy przepisu szczególnego dane dotyczące osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej można przetwarzać jedynie w zakresie niezbędnym do przyznawania i udzielania świadczeń<sup>26</sup>. Komisja rewizyjna nie jest zatem w żaden sposób uprawniona do otrzymywania informacji na temat danych osobowych poszczególnych świadczeniobiorców korzystających z pomocy społecznej<sup>27</sup>. Pracownicy ośrodka z racji wykonywanej funkcji nie są klientami pomocy społecznej.

Zachodzi przy tym ważne dla omawianych kwestii pytanie: czym w istocie różni się kontrola ośrodka pomocy społecznej prowadzona przez komisję rewizyjną od kontroli wojewody tej gminnej jednostki organizacyjnej? Jak wynika z treści licznych protokołów i wystąpień pokontrolnych, działający

---

<sup>25</sup> Zob. art. 24h ustawy o samorządzie gminnym. Szerzej: T. Sierżputowski, P. Sitniewski, *Upoważnieni do wydawania decyzji*, „Wspólnota”, 5(2004), s. 44.

<sup>26</sup> Zob. art. 100 ustawy o pomocy społecznej.

<sup>27</sup> Por. M. Szochner-Siemska, *Czy w świetle ustaw z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej oraz z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych kierownik gminnego ośrodka pomocy społecznej ma obowiązek udostępnienia danych osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej na żądanie komisji rewizyjnej rady gminy, w trakcie dokonywanych przez nią czynności kontrolnych?*, <[http://samorząd.infor.pl/sektor/zadania/opieka\\_spoleczna/671416,Dane-podopiecznych-osrodka-pomocy-spolecznej.html](http://samorząd.infor.pl/sektor/zadania/opieka_spoleczna/671416,Dane-podopiecznych-osrodka-pomocy-spolecznej.html)>, dostęp: 31.01.2018.

z upoważnienia wojewody pracownicy określonego wydziału urzędu wojewódzkiego mają zapewniony dostęp do materiałów niezbędnych do przeprowadzenia kontroli, albowiem większość spraw objętych przedmiotem kontroli komisji rewizyjnej jest również kontrolowana przez wojewodę. Z treści tych dokumentów nie wynika, żeby kierownik jednostki kontrolowanej odmówił wglądu w materiały ze względu na ochronę danych osobowych.

Również prawda obiektywna wymaga ustalenia, czy negatywne oceny zawarte w ewentualnych wystąpieniach pokontrolnych zostały przez kierownika ośrodka pomocy społecznej uwzględnione, a stwierdzony stan naruszenia prawa usunięty. Należy to do najlepiej pojętego dobra publicznego oraz interesu wspólnoty samorządowej.

Powyższe rozważania pokazały, jak skomplikowana jest zarówno pod względem administracyjno-prawnym, jak i faktycznym kontrola ośrodka pomocy społecznej przez komisję rewizyjną rady gminy. W praktycznej działalności pojawia się wiele problemów, które wymagają nie tyle interwencji ustawodawczej, ile operatywnej wykładni obowiązujących przepisów i ich nieinstrumentalnego stosowania. W innym razie dyktowana względami pozamerytorycznymi kontrola komisji rewizyjnej – w obowiązkowej wszakże gminnej jednostce organizacyjnej – może prowadzić nawet do zaburzenia relacji prawnoustrojowych w gminie<sup>28</sup>.

#### **CONTROL OF A SOCIAL WELFARE CENTER BY THE MUNICIPAL COUNCIL'S REVISION COMMISSION**

##### SUMMARY

The paper deals with the issue of control of the municipal social welfare center performed by the commune council revision commission. The proper considerations were preceded by remarks regarding the principles of organization and functioning of the local government administration in the commune. Against this background, the legal position of the social welfare center, its manager, self-government employees, including social workers was characterized. The legal nature of the revision committee was also referred to and the legal basis for its operation was presented. The rights of the revision committee to the social assistance center were discussed, and the principles and course of the control made by it were approximated. Attention was paid to the diversity of control items. In particular, a significant problem of protection of personal data of the manager and employees of the center during the control was pointed out.

**KEY WORDS:** social welfare center, control in public administration, revision commission of the municipality council

---

<sup>28</sup> Szerzej na temat tych relacji: B. Dolnicki, *Monokratyczne organy gminy, powiatu i województwa (implikacje prawne bezpośredniego wyboru wójta, burmistrza i prezydenta miasta)*, „Forum Naukowe”, 2/18(2004), s. 7n.; tenże, *Pozycja prawna wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wobec rady gminy*, „Samorząd Terytorialny”, 1–2(2007), s. 50n.; tenże, *Wpływ nowych zasad wyboru wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na relacje z radą gminy*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 1–2(2007), s. 80n.; W. Śniecikowski, *Kilka uwag o relacjach prawnych między organem stanowiącym i kontrolnym a organem wykonawczym gminy*, „Przegląd Prawa Publicznego”, 9(2009), s. 58n.; B. Dobkowska, B. Kędzierska, *Pozycja prawna organu wykonawczego wobec organu stanowiącego w gminie*, w: *Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*, pod red. B. Jaworskiej-Dębskiej, R. Budzisz, Warszawa 2016, s. 170n.