

**UCHWAŁA NR 311/XLII/18
RADY POWIATU GRODZISKIEGO
z dnia 30 stycznia 2018 roku**

w sprawie rozpatrzenia skargi na Starostę Grodziskiego

Na podstawie art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1868) w związku z art. 229 pkt 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1257) **Rada Powiatu Grodziskiego uchwala**, co następuje:

§ 1

Skargę na działalność Starosty Powiatu Grodziskiego, tj. na nienależyte wykonywanie jego obowiązków (m. in. nienależyty nadzór nad działalnością Wydziału Komunikacji Powiatu Grodziskiego skutkujący przewlekłym, biurokratycznym i nienależytym prowadzeniem spraw przez ten Wydział) złożoną przez Radę Miasta Podkowa Leśna **uznaje się za niezasadną**.

§ 2

Uzasadnienie

W dniu 20 października 2016 r. Biuro Rady Powiatu zarejestrowało wpływ uchwały nr 173/XXIX/2016 Rady Miasta Podkowa Leśna z dnia 11 października 2016 r. w sprawie złożenia skargi na działalność Starosty Powiatu Grodziskiego.

Rada Miasta Podkowa Leśna w skardze zarzuca nienależyte wykonywanie obowiązków przez Starostę Grodziskiego m. in. nienależyty nadzór nad działalnością Wydziału Komunikacji Powiatu Grodziskiego skutkujący przewlekłym, biurokratycznym i nienależytym prowadzeniem spraw przez ten Wydział.

W związku z wątpliwościami prawnymi co do ważności ww. uchwały, po uzyskaniu opinii prawnej dotyczącej oceny formalno – prawnej uchwały nr 173/XXIX/2016 Rady Miasta Podkowa Leśna z dnia 11 października 2016 r. w sprawie złożenia skargi na działalność Starosty Powiatu Grodziskiego oraz organu właściwego do rozpoznania skargi na Starostę z zakresu zarządzania ruchem na drogach publicznych – w dniu 28 października 2016 r. Przewodniczący Rady w imieniu Rady Powiatu Grodziskiego skierował pismo do Wojewody Mazowieckiego z prośbą o rozważenie zasadności wszczęcia postępowania nadzorczego. Wojewoda Mazowiecki w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 14 listopada 2016 r. znak: LEX-I.4131.201.2016.MR stwierdził nieważność uchwały Rady Miasta Podkowa Leśna z dnia 11 października 2016 r. nr 173/XXIX/2016 w sprawie złożenia skargi na działalność Starosty Powiatu Grodziskiego.

Wobec stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały Rada Powiatu Grodziskiego nie podjęła decyzji o dalszym procedowaniu nad skargą złożoną przez Radę Miasta Podkowa Leśna.

Pismem z dnia 28 grudnia 2017 r. znak: OSO.RM.0004.86.2016 (data wpływu do Biura Rady Powiatu: 03.01.2018 r.) Przewodnicząca Rady Miasta Podkowa Leśna przekazała kopię wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego sygn. akt II OSK 1906/17 z dnia 10 października 2017 r. oddalającego skargę kasacyjną Wojewody Mazowieckiego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 kwietnia 2017 r. sygn. akt II SA/Wa 75/17 w sprawie ze skargi Gminy Miasta Podkowa Leśna na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 14 listopada 2016 r. nr LEX-I.4131.201.2016.MR w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miasta Podkowa Leśna z dnia 11 października 2016 r. nr 173/XXIX/2016.

W dniu 10 stycznia 2018 r. Wiceprzewodniczący Rady Powiatu Grodziskiego przekazał skargę do Komisji Rewizyjnej.

W dniu 15 stycznia 2018 r. Przewodniczący Komisji Rewizyjnej zwrócił się pismem do Starosty Grodziskiego z prośbą o przedstawienie informacji, w jaki sposób jest kontynuowany nadzór nad działalnością Wydziału Komunikacji.

W dniu 17 stycznia 2018 r. Komisja Rewizyjna ustaliła następujący tryb rozpatrywania skargi:

- 1) wyznaczyła zespół kontrolny w składzie: radna Małgorzata Sędzińska, radny Włodzimierz Paluch, radny Władysław Wdowiak w celu przeprowadzenia czynności kontrolnych w Wydziale Komunikacji,
- 2) wyznaczyła dodatkowe posiedzenie Komisji, której przedmiotem obrad będzie kontynuowanie rozpatrywania skargi Rady Miasta Podkowa Leśna na Starostę Grodziskiego,
- 3) pokreśliła, iż kwestia braku nadzoru Starosty Grodziskiego nad działalnością m. in. Wydziału Komunikacji Starostwa Powiatu Grodziskiego była już przedmiotem analizy przez Komisję Rewizyjną w związku ze skargą mieszkańców miasta Podkowa Leśna z dnia 22 listopada 2016 r. na działalność Starosty Powiatu Grodziskiego w zakresie wykonywania obowiązków Starosty, tj. braku nadzoru nad działalnością Wydziałów Starostwa Powiatu Grodziskiego, który skutkuje przewlekłym, biurokratycznym i nienależytym prowadzeniem spraw.

Na posiedzeniu Komisji Rewizyjnej w dniu 22 stycznia 2018 r. zostały przedstawione działania nadzorcze Starosty Grodziskiego oraz wyniki działań zespołu kontrolnego, który 17 stycznia 2018 r. przeprowadził czynności kontrolne w Wydziale Komunikacji.

Komisja Rewizyjna ustaliła, że działania nadzorcze Starosty koncentrują się przede wszystkim na wynikających z obowiązku wykonywania zadań związanych z wdrożonym Systemem Zarządzania Jakością ISO, kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego.

Czynności te realizowane są następująco:

W Starostwie Powiatu Grodziskiego od 2006 roku został wdrożony System Zarządzania Jakością ISO 9001:2008. Zgodnie z przyjętym systemem oraz Księgą Jakości Starosta, Wicestarosta i Pełnomocnik Starosty ds. Systemu Zarządzania Jakością raz w roku dokonują przeglądu zarządzania, którego celem jest ocena jakości świadczonych usług przez Starostwo. Przegląd zarządzania dostarcza pełnej wiedzy na temat Systemu Zarządzania Jakością.

Do przeglądu zarządzania Starosta wykorzystuje informacje obejmujące:

- 1) wyniki audytów wewnętrznych i zewnętrznych przeprowadzanych w roku poprzedzającym przegląd,
- 2) sprawozdanie z analizy złożonych skarg i wniosków,
- 3) zastosowane rozwiązania, będące konsekwencją decyzji podjętych po poprzednim przeglądzie,
- 4) informacje zwrotne od klientów zewnętrznych Starostwa zawarte w anonimowych ankietach zadowolenia klienta oraz książce opinii,
- 5) przewidywane zmiany organizacyjne służące poprawie funkcjonowania jednostki oraz jakości świadczonych usług.

Do przeglądu zarządzania zbierane są informacje ze wszystkich wydziałów i samodzielnych stanowisk Starostwa dotyczące ilości: wydanych i uchylonych decyzji, skarg wniesionych w trybie K.p.a., wniosków, wydanych zaświadczeń, informacji w mediach.

Podczas przeglądu zarządzania omawiane są cele jakościowe przyjęte na rok poprzedzający przegląd zarządzania, ich mierniki oraz pożądane wyniki zaplanowane na dany rok. Następnie na bazie zebranych danych określone są osiągnięte wyniki celów jakościowych i na tej podstawie określone cele jakościowe na kolejny rok.

Analizie poddawane są wyniki i wnioski płynące z audytów wewnętrznych przeprowadzanych zgodnie z przyjętym rocznym planem audytów wewnętrznych. Dane te stanowią informacje na temat świadczonych usług i funkcjonowania poszczególnych komórek Starostwa.

W 2016 roku audyty wewnętrzne przeprowadzono w:

- 1) Wydziale Architektoniczno-Budowlanym,
- 2) Wydziale Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Gospodarki Wodnej,
- 3) Wydziale Organizacyjnym,
- 4) Wydziale Geodezji i Kartografii.

W wyniku przeprowadzonych audytów wykryte niezgodności i uchybienia są poddawane analizie i proponowane są działania korygujące. Dzięki temu Starosta może podjąć czynności zmierzające do poprawy stanu istniejącego oraz zapobiec wystąpieniu nieprawidłowości w przyszłości.

Dwa razy w roku przeprowadzane są zewnętrzne audyty sprawdzające przez instytucję certyfikującą BSI Group Polska, które dają pełną wiedzę o funkcjonowaniu Starostwa. W 2016 roku zewnętrzne audyty objęły Wydział Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Gospodarki Wodnej, Wydział Komunikacji, Wydział Architektoniczno-Budowlany, Wydział Geodezji i Kartografii, Samodzielne Stanowisko ds. Obronnych, Obrony Cywilnej i Zarządzania Kryzysowego, Samodzielne Stanowisko Promocji Powiatu i Powiatowego Rzecznik Konsumentów. Z audytów wewnętrznych i zewnętrznych, a także zaleceń poaudytowych sporządzana jest pisemna dokumentacja.

Źródłem wiedzy dla Starosty na temat zadowolenia klienta są badania ankietowe. We wszystkich Wydziałach Starostwa klienci mają możliwość wypełnienia anonimowej ankiety z podaniem propozycji zmian, jeśli widzą taką konieczność. Raz w roku podczas audytu wewnętrznego zbierane są wszystkie ankiety, a następnie podczas przeglądu zarządzania szczegółowo analizowane. Wnioski zgłaszane przez klientów są omawiane podczas przeglądu. Dodatkowo klienci zewnętrzni mogą wyrazić opinie poprzez wpis do Książki opinii. Dzięki opiniom mieszkańców Starosta wprowadza, w miarę możliwości, zmiany w funkcjonowaniu poszczególnych Wydziałów Starostwa.

System kontroli zarządczej sprawowanej przez kierownictwo jednostki sektora finansów publicznych, w tym kierownictwo jednostek samorządu terytorialnego, został systemowo uregulowany przez ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Następnie został uszczegółowiony w Komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.

Stosownie do obowiązujących regulacji kontrolę zarządczą stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego. Celem tej kontroli jest zapewnienie w szczególności:

- 1) zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi;
- 2) skuteczności i efektywności działania;
- 3) wiarygodności sprawozdań;
- 4) ochrony zasobów;
- 5) przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania;
- 6) efektywności i skuteczności przepływu informacji;
- 7) zarządzania ryzykiem.

Od 2010 roku w Powiecie Grodziskim istnieją kompleksowe uregulowania dotyczące funkcjonowania i koordynacji kontroli zarządczej obejmujące zarówno Starostwo Powiatu Grodziskiego, jak wszystkie pozostałe powiatowe jednostki organizacyjne. Po raz pierwszy

wprowadzono procedury w tym zakresie Zarządzeniem nr 121/2010 Starosty Grodziskiego z dnia 4 listopada 2010 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji kontroli zarządczej w Powiecie Grodziskim. Obecnie obowiązuje Zarządzenie nr 18/2014 Starosty Grodziskiego z dnia 6 czerwca 2014 r. w sprawie wprowadzenia procedur kontroli zarządczej dla Powiatu Grodziskiego.

Obowiązujące procedury szczegółowo regulują zasady ustalania celów i zadań, mierników realizacji tych zadań, monitorowania stopnia ich wdrożenia, a także sprawozdawczości z realizacji celów i zadań oraz osiągnięcia założonych mierników na szczeblu całego Powiatu. Zasady obejmują również udokumentowaną analizę ryzyka, w której planuje się odpowiednie działania właściwe dla minimalizacji wystąpienia ryzyk utrudniających lub uniemożliwiających osiągnięcie założonych celów. Działania w zakresie zarządzania ryzykiem są również monitorowane i podlegają sprawozdawczości. Ponadto, raz w roku, przeprowadza się samoocenę kontroli zarządczej, której zbiorcze wyniki są szczegółowo analizowane przez Starostę Grodziskiego, wydającego w tym zakresie wskazówki i zalecenia dotyczące dalszych działań. Wszystkie te obowiązki są realizowane na bieżąco na podstawie ww. ustalonych procedur, implementujących standardy kontroli zarządczej na grunt działania powiatowych jednostek organizacyjnych.

Jednym z istotnych elementów kontroli zarządczej w zakresie monitoringu i oceny jest również audyt wewnętrzny. Starostwo Powiatu Grodziskiego, stosownie do wymogu ww. ustawy o finansach publicznych, zatrudnia audytora wewnętrznego posiadającego stosowne uprawnienia do wykonywania tego zawodu. Audytor wewnętrzny corocznie przeprowadza analizę ryzyka dotyczącą realizacji zadań przez Starostwo Powiatu Grodziskiego i powiatowe jednostki organizacyjne. Wyniki analizy są prezentowane Staroście Grodziskiemu, który decyduje, w których obszarach działania należy przeprowadzić audyty wewnętrzne. Ze wszystkich audytów powstają sprawozdania zawierające zalecenia, których wdrażanie jest monitorowane a następnie sprawdzane przez audytora wewnętrznego w audytach sprawdzających.

Raz w roku Zarząd Powiatu Grodziskiego przedkłada Radzie Powiatu informację na temat przeprowadzonych w Starostwie kontroli i audytów wraz z informacją o wykonaniu zaleceń pokontrolnych.

Nadzór przeprowadza się również poprzez bieżącą stałą kontrolę nad wydziałami w związku z realizacją bieżących zadań i wydawaniem decyzji administracyjnych zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Starostwa oraz aktami wewnętrznymi kierownictwa.

W 2017 r. były kontynuowane działania w zakresie nadzoru nad Wydziałami Starostwa, w tym Wydziałem Komunikacji i prowadzone były w oparciu o System Zarządzania Jakością ISO 9001:2008 i kontrolę zarządczą. W ramach wdrożonego systemu prowadzone były audyty wewnętrzne oraz przeprowadzone były 2 audyty zewnętrzne przez firmę BSI Group Polska Sp. z o. o. w dniu 15 lutego 2017 r. i w dniu 7 sierpnia 2017 r., w trakcie których nie stwierdzono niezgodności z normą. Aktualnie Starostwo przygotowuje się do przejścia na nową normę ISO 9001:2015 i w tym celu podjęto szereg działań związanych z przystąpieniem organizacji do nowych standardów m.in. określenie obszarów ryzyka.

Ponadto w Starostwie działa system kontroli wewnętrznej oraz system kontroli zarządczej. Systemy są realizowane w oparciu o umowy z zewnętrznym audytorem i osobą przeprowadzającą kontrole wewnętrzne. Kontrola zarządcza przeprowadzana jest w oparciu o ustawę o finansach publicznych.

Czynności wyjaśniające Zespołu kontrolnego przeprowadzone w dniu 17 stycznia 2018 r. w Wydziale Komunikacji nie potwierdziły zarzutów wskazanych w skardze Rady Miasta Podkowa Leśna. Zespół kontrolny ustalił, iż w Wydziale Komunikacji realizowane są audyty

wewnętrzne i kontrole zewnętrzne. Przy realizacji zadań zarządzającego ruchem na drogach wszelkie kwestie sporne są zawsze konsultowane ze Starostą. W 2016 roku Urząd Wojewódzki przeprowadził kontrolę w zakresie nadzoru nad ośrodkami szkolenia kierowców. Uwag nie wniesiono. W 2016 roku kontrolowana była przez Wojewodę Mazowieckiego organizacja ruchu i także uwag nie wniesiono. Audyt wewnętrzny był przeprowadzony 26 września 2016 roku. Uwag nie wniesiono. W dniu 29 sierpnia 2016 r. był przeprowadzony audyt zewnętrzny ISO weryfikacja systemu ISO. Nie podniesiono żadnych niezgodności. Również w 2017 roku były kontynuowane działania w zakresie nadzoru nad Wydziałem Komunikacji w oparciu o System Zarządzania Jakością ISO 9001:2008 oraz kontrolę zarządczą.

W wyniku przeprowadzonych działań wyjaśniających Przewodniczący Komisji Rewizyjnej sformułował i poddał pod głosowanie wniosek o treści następującej: „Skargę Rady Miasta Podkowa Leśna na działalność Starosty Powiatu Grodziskiego, tj. na nienależyte wykonywanie jego obowiązków (m. in. nienależyty nadzór nad działalnością Wydziału Komunikacji Powiatu Grodziskiego skutkujący przewlekłym, biurokratycznym i nienależytym prowadzeniem spraw przez ten Wydział) - Komisja Rewizyjna uznaje za niezasadną”.

Komisja Rewizyjna przyjęła powyższy wniosek jednogłośnie.

§ 3

Pouczenie

W przypadku, gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności - organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy – bez zawiadamiania skarżącego (art. 239 § 1 K.p.a.).

§ 4

Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Powiatu Grodziskiego.

§ 5

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Wiceprzewodniczący Rady

Śliwiński
Michał Śliwiński