



Gorzów Wlkp., dnia 12 czerwca 2018 r.

WOJEWODA LUBUSKI

Władysław Dajczak

Nr akt kontroli: NK-II.431.1.8.2017.HKam

Pani
Małgorzata Domagała
Starosta Gorzowski

**Wystąpienie pokontrolne
z kontroli przeprowadzonej w Starostwie Powiatowym w Gorzowie Wielkopolskim**

Na podstawie art. 28 ust.1 pkt. 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U.2017.2234 ze zm.) oraz art. 2 pkt 1 i art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U.2011.185.1092) w dniach od 13 lipca do 30 września 2016 r. zespół kontrolny w składzie:

- Hanna Kamińska – inspektor wojewódzki - przewodniczący zespołu,
 - Robert Burek – inspektor wojewódzki,
 - Robert Kamiński – inspektor wojewódzki,
 - Michał Piaskowski – kierownik Oddziału Informatyki,
 - Izabela Milczarek – informatyk ds. administrowania systemami informatycznymi,
- przeprowadził kontrolę w Starostwie Powiatowym w Gorzowie Wlkp., ul. Pankiewicza 5-7.

Kontrolą objęto:

- w zakresie prowadzenia ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa oraz planów wykorzystania zasobów okres od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r.,
- w zakresie aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu, zbywania i nabywania nieruchomości Skarbu Państwa oraz udostępniania nieruchomości w drodze umów obligacyjnych okres od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2016 r.,
- w zakresie realizacji zadań wynikających z ustawy o fundacjach - od dnia 1 stycznia 2006 r. do dnia rozpoczęcia kontroli,
- w zakresie systemów teleinformatycznych - kontrola sprawdza stan obecny w obszarze objętym kontrolą.

Projekt wystąpienia pokontrolnego otrzymała Pani w dniu 7 maja 2018 r.

Dnia 14 maja br. zostały wniesione zastrzeżenia do projektu wystąpienia pokontrolnego, które w całości odrzucono.

W związku z powyższym na podstawie art. 47 ustawy o kontroli w administracji rządowej przekazuję Pani wystąpienie pokontrolne.

1. Zakres działalności objęty kontrolą.

Celem kontroli była ocena realizacji przez starostę zleconych ustawowo zadań administracji rządowej z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz ocena realizacji zadań wynikających z ustawy o fundacjach oraz ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Badania kontrolne dotyczyły rzetelności ewidencjonowania nieruchomości Skarbu Państwa, prawidłowości zbywania i udostępniania tych nieruchomości, aktualizacji stawek opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu oraz podejmowanych przez starostę działań w zakresie nadzoru nad fundacjami oraz działania systemów informatycznych.

2. Zakres odpowiedzialności.

Starostą Gorzowskim w okresie objętym kontrolą byli Pan Józef Źarski (od 19 listopada 2002 r.), Pan Józef Kruczkowski (od 27 listopada 20006 r.) oraz Pani Małgorzata Domagała (od 15 grudnia 2014 r.). Zadaniemi z zakresu gospodarowania zasobem nieruchomości powiatu i Skarbu Państwa zajmuje się Wydział Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami, którym kieruje p. o. Naczelnika Wydziału Pan Piotr Trybała przy pomocy zastępcy, pani Jadwigi Wilbik. Zadania z zakresu nadzoru nad fundacjami realizuje Wydział Rozwoju i Komunikacji Społecznej, którym kieruje Naczelnik Wydziału Pan Bartosz Jankowski. Systemami teleinformatycznymi pod względem zgodności z minimalnymi wymaganiami dla systemów teleinformatycznych lub rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz przestrzeganiem wymagań zawartych w Krajowych Ramach Interoperacyjności zajmuje się Wydział Organizacyjny precyzując ww. zakres w § 22 pkt 5 Regulaminu Organizacyjnego Starostwa: „prowadzenie spraw z zakresu informatyki i komputeryzacji urzędu”. Wydziałem kieruje p.o. Naczelnika – Magdalena Perz.

Organizację Starostwa Powiatowego w Gorzowie Wlkp. określa regulamin organizacyjny. W okresie objętym kontrolą obowiązywały regulaminy wprowadzone:

- Uchwałą Nr 24/V/2003 Rady Powiatu Gorzowskiego z dnia 30 stycznia 2003 r.,
- Uchwałą Nr 77/XI/2007 Rady Powiatu Gorzowskiego z dnia 25 września 2007 r.,
- Uchwałą Nr 210/XXVIII/2009 Rady Powiatu Gorzowskiego z dnia 22 września 2009 r.,
- Uchwałą Nr 67/XII/2011 Rady Powiatu Gorzowskiego z dnia 29 grudnia 2011 r.,
- Uchwałą Nr 21/IV/2015 Rady Powiatu Gorzowskiego z dnia 4 lutego 2015 r.,
- Uchwałą Nr 60/2015 Zarządu Powiatu Gorzowskiego z dnia 24 listopada 2015 r.,
- Uchwałą Nr 170/2017 Zarząd Powiatu Gorzowskiego z dnia 27 lipca 2017 r.

3. Ocena skontrolowanej działalności.

Kontrolowaną działalność oceniono pozytywnie z uchybieniami, jednak w obszarze bezpieczeństwa informacji i zakresie nadzoru nad fundacjami – negatywnie, uzasadniając ją m.in.:

- brakiem rejestru fundacji,
- brakiem inicjatywy Starosty w kwestii nadzoru nad fundacjami działającymi na terenie powiatu gorzowskiego,
- brakiem kompleksowego wdrożenia Systemu Zarządzania Bezpieczeństwa Informacji,
- rozbieżnością dokumentacji SZBI ze stanem faktycznym,
- brakiem analizy ryzyka w kontekście bezpieczeństwa informacji i sposobu postępowania z ryzykiem,
- brakiem zarządzania i monitorowania incydentów naruszenia bezpieczeństwa informacji,
- brakiem wdrożenia zaleceń po dokonanych w 2016 r. audycie wewnętrznym w zakresie bezpieczeństwa informacji.

4. Ustalenia kontroli.

Ewidencja zasobu i innych nieruchomości Skarbu Państwa.

Ewidencja zasobu nieruchomości Skarbu Państwa prowadzona jest w sposób jednolity w plikach programu GEOBID Mienie wersja 2.27 oraz GEOBID UW wersja 4.09, do których wprowadzane są dane dotyczące:

- bezpośredniej własności Skarbu Państwa,
- trwałego zarządu i użytkowania wieczystego.

Program MIENIE działa w oparciu o dwie bazy, jedną z nich jest baza ewidencji gruntów i budynków (EWOPIS), której dane są tylko pobierane oraz drugą podstawową, tworzoną i modyfikowaną przez program MIENIE. Program umożliwia ewidencję zasobu, o której mowa w art. 23 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz tworzenie „Wykazów”, o których mowa w ustawie o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U.2012.1460). Ponadto w programie jest możliwe prowadzenie ewidencji szczegółowej środków trwałych grupy „0-grunty”.

Program MIENIE 2 w zależności od jego konfiguracji służył do:

- ewidencjonowania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, gminnego zasobu nieruchomości oraz powiatowych czy wojewódzkich zasobów nieruchomości, zgodnie z art. 23 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U.2018.121 ze zm.),
- ewidencjonowania nieruchomości SP lub jst oddanych w użytkowanie wieczyste (art. 23 ust. 1b),
- tworzenia i aktualizacji "wykazów", o których mowa w ustawie z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U.2012.1460).

Obecnie zaktualizowany program MIENIE 3 dodatkowo służy do tworzenia i aktualizacji wykazu nieruchomości przekazywanego Krajowemu Zasobowi Nieruchomości (Dz.U.2017.1764).

Wykazy KZN mogą być tworzone przez powiaty posiadające bazę ewidencji gruntów i budynków (EGiB) obsługiwaną przez program EWOPIS i EWMAPA (Starostwo Powiatowe w Gorzowie Wlkp. posiada taką bazę).

Wersja 3 programu MIENIE daje możliwość:

- przenoszenia do tabeli Wykaz_KZN danych, które można pozyskać z baz programu EWOPIS oraz MIENIE. Ponadto umożliwia ona wprowadzanie dodatkowych danych, by w rezultacie utworzyć przedmiotowy Wykaz,

- odfiltrowanie obiektów (działek, budynków, lokali) i przeniesienie ich identyfikatorów do nowej tabeli w oparciu o nowe grupy rejestrowe (EWOPIS), zgodne z obowiązującym rozporządzeniem EGiB, oraz o pole "Z mocy prawa" (program MIENIE) umożliwiające nieprzekazywanie obiektów, które z mocy prawa nie są własnością Skarbu Państwa, ale nie został w EGiB uregulowany ich stan prawny (np. droga wojewódzka na działce SP lub rów na SP). Pracownicy Wydziału prowadzą także w programie MS EXCEL ewidencję nieruchomości Skarbu Państwa, która jest wykorzystywana przy sporządzaniu sprawozdań przekazywanych wojewodzie.

Z ewidencji wynika, że na terenie powiatu gorzowskiego na dzień 31 grudnia 2016 r. znajdowało się ogółem 1048 nieruchomości (3311 działek) o łącznej pow. 5844,1057 ha, z czego 248 nieruchomości o pow. 1295,388 ha oddano w trwały zarząd (561 działek), 462 nieruchomości o pow. 3783,6807 ha oddano w użytkowanie wieczyste (839 działek), 5 nieruchomości o powierzchni 63,521 ha wydzierżawiono (10 działek), a część jednej działki o pow. 0,033 użyczono. Pozostałe 338 nieruchomości o łącznej powierzchni 765,037 ha pozostają w bezpośrednim władaniu Skarbu Państwa (1911 działek).

Kontrolujący stwierdzili, że informacje wykazane w prowadzonej Ewidencja nieruchomości Skarbu Państwa bazują na danych z Katastru Nieruchomości, licencjonowane programy są ze sobą sprzężone i ewentualne rozbieżności wynikają z wcześniejszego naliczenia opłat z tytułu użytkowania wieczystego, niż wprowadzone zmiany w Katastrze. Ewidencja nieruchomości Skarbu Państwa jest prowadzona zgodnie z art. 23 ust. 1c *ugn.*

Sporządzanie planów wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa.

Z uzyskanych informacji od z-cy Naczelnika Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami wynika, że dane niezbędne do sporządzenia planu wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa uzyskiwane są po przeprowadzeniu analizy nieruchomości pod kątem możliwości ich zagospodarowania, w kontekście aktualnej sytuacji na rynku nieruchomości, zapotrzebowania ocenianego przez pryzmat wpływających wniosków, czasu potrzebnego na przygotowanie nieruchomości do sprzedaży bądź innego zagospodarowania, możliwości osobowych i finansowych Starostwa. Do zagospodarowania planuje się te nieruchomości dla których w danym momencie wg. dokonanego rozeznania i posiadanych informacji istnieje duże prawdopodobieństwo ich zagospodarowania.

Plan wykorzystania zasobu został sporządzony na okres 3 lat - lata 2016-2018, z tym że takie plany przygotowuje się rok rocznie na okres 3 lat, tj. np. 2015-2017. Dodatkowo każdy nowy plan jest sporządzany w oparciu o aktualne dane i przygotowywane są nowe prognozy. W jednym przypadku przygotowano plan obejmujący jedynie 2 lata – 2017-2018. Powyższe jest niezgodne z zapisem art. 23 ust. 1d u.g.n., który wskazuje, że plan ten ma zostać opracowany na okres 3 lat. Przepis przy tym został tak sformułowany, by plan sporządzony został wyłącznie na okres 3 lat (ani na okres krótszy, ani na okres dłuższy), a z uwagi na cel jego sporządzania, należy rozumieć jako wymóg, by plan został opracowany na okres nie krótszy niż 3 lata.

Przedstawiony do oceny kontrolującym plan zawiera zestawienie powierzchni nieruchomości zasobu (na 2016 r. – 2095,11 ha) oraz nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste (na 2016 r. - 3776,7868 ha). Zgodnie z prognozą zawartą w planie, planuje się kontynuację zawartych umów najmu i dzierżaw, zbywanie nieruchomości na wniosek i w przypadku dysponowania odpowiednią nieruchomością oraz udostępnianie nieruchomości zasobu. Nie planuje się nabywania nieruchomości do zasobu. Prognoza wpływów osiągniętych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste została określona na poziomie 1 100 000 zł, natomiast prognoza opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości Skarbu Państwa została określona na poziomie 4500 zł. W planie zawarto również informację o planowanej aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa - 61 nieruchomości (109 działek). Aktualizacji opłat z tytułu trwałego zarządu nie prognozowano. Do planu dołączono program zagospodarowania nieruchomości zasobu Skarbu Państwa, który nie zawierał uściślenia realizacji planu. Choć nie ma uszczegółowienia co ma zawierać program, to w ocenie kontrolujących powinien on dotyczyć przynajmniej wszystkich czynności, jakie składają się na gospodarowanie nieruchomościami - czyli tych, które wymienione zostały w art. 23 ust. 1 pkt 1-9 u.g.n. oraz w art. 23 ust. 1c pkt 1-7 u.g.n. Powinien, też zostać opracowany na co najmniej 3 lata (tak jak plan wykorzystania zasobu).

Dokonano oceny realizacji planu w roku 2016 i stwierdzono, że nie nabyto żadnej nieruchomości do zasobu, wydierżawiano 8 nieruchomości, w tym 12 działek o łącznej powierzchni 63,521 ha z czego 2 działki wydierżawiono tylko w części, użyczono jedną nieruchomość (część działki), sprzedano w trybie bezprzetargowym 8 działek o łącznej powierzchni 1,7715 ha, natomiast w drodze przetargu sprzedano 8 działek o powierzchni 1,4696 ha. Osiągnięto wpływy z tytułu trwałego zarządu nieruchomości SP w kwocie 4500 zł, jak i z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości SP w kwocie 1 085 113,81 zł. Aktualizacja opłat z tytułu użytkowania wieczystego została dokonana w stosunku do 91 nieruchomości, w tym 111 działek.

Zbywanie oraz nabywanie nieruchomości.

W okresie objętym kontrolą wszczęto 13 postępowań w sprawie zbycia nieruchomości Skarbu Państwa, z czego 8 zostało przeprowadzonych w formie bezprzetargowej. Kontrolą objęto wszystkie postępowania, w których organizowano lub przeprowadzono przetargi. Badane postępowania dotyczyły zbycia nieruchomości w trybie przetargu ustnego nieograniczonego – 3 przypadki i przetargu ustnego

ograniczonego do właścicieli nieruchomości przyległych – 2 przypadki. W wyniku sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa uzyskano wpływy w wysokości 545 937 zł.

Analiza przedłożonych dokumentów wykazała, że:

- w ogłoszeniach o przetargu nie podano przynajmniej jednej formy wniesienia wadium (dotyczy wszystkich przetargów), co narusza § 13 ust. 6 i § 4 ust. 3 i 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz.U.2014.1490). Wadium może być wniesione w pieniądzu, obligacjach SP lub papierach wartościowych,
- wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży w postępowaniu GN.6840.6.2016.JW nie zawierał terminu do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości, co narusza art. 35 ust. 2 pkt 12 u.g.n.,
- protokół przeprowadzonego II przetargu GN.6840.3.2015.SJ nie został podpisany przez jednego z członków komisji przetargowej, co narusza § 10 ust. 3 ww. rozporządzenia.

Wyjaśnienia następującej treści odnośnie powyższych ustaleń złożyła z-ca Naczelnika Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami: „w ogłoszeniach podana jest kwota wadium w złotych oraz wskazany jest numer konta bankowego na które należy wnieść podaną kwotę. Wpłata na konto bankowe jednoznacznie przesądza o pieniężnej formie wniesienia wadium”; „Protokół z dnia 21 marca 2016 r. z przeprowadzonego II przetargu ustnego ograniczonego został podpisany przez trzy osoby powołane do komisji przez Starostę Gorzowskiego zarządzeniem nr 9/2016 z dnia 4 marca 2016 r. Pomimo nieobecności jednego z członków komisji na przetargu spełniony został wymóg co do liczebności składu komisji”; „W 2017 r. z uwagi na zmianę przepisów – w szczególności na pojawienie się obowiązku przekazywania wykazów wojewodzie w celu jego zamieszczenia na stronie wojewody w Biuletynie Informacji Publicznej, pojawiła się wątpliwość co do ustalenia terminu jaki miałyby widnieć na wykazie – ponieważ termin wywieszenia wykazu przez Wojewodę nie był Staroście znany – a termin wynikający z art. 34 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 nie mógł być krótszy niż 6 tygodni licząc od dnia wywieszenia wykazu. Starosta prowadzący postępowanie wywiesił ww. wykaz 27 stycznia 2017 r., który został zdjęty 13 marca 2017 r., zachowano więc termin 6 tygodni od dnia jego wywieszenia przez Starostę na ewentualne zgłoszenie wniosku przez osoby, którym przysługiwałoby prawo pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości”.

W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2015-2016 nie nabyto w rozumieniu art. 4 pkt. 3b u.g.n. nieruchomości do zasobu Skarbu Państwa.

Udostępnianie nieruchomości w drodze umów obligacyjnych: dzierżawa, najem, użyczenie.

W okresie objętym kontrolą prowadzono 9 postępowań w sprawie udostępniania nieruchomości w drodze umów obligacyjnych – dzierżawa i użyczenie nieruchomości (1 sprawa), natomiast nie przeprowadzono żadnego postępowania dotyczącego najmu nieruchomości. Jedno postępowanie prowadzono w sprawie zawarcia umowy dzierżawy nieruchomości gruntowej pokrytej wodami powierzchniowymi śródlądowymi stojącymi (jeziora) na czas nieoznaczony, na okres do 3 lat przeprowadzono 2 postępowania na dzierżawę nieruchomości gruntowej oraz 3 postępowania na dzierżawę powyżej 3 lat. Kontrolą objęto

wszystkie postępowania. Oceniając sam sposób przeprowadzenia postępowań pod kątem zgodności z przepisami ustawy u.g.n. stwierdzono, że organ był właściwym do wydzierżawiania nieruchomości wchodzących w skład zasobu, jednak sama procedura w dwóch przypadkach nie została przeprowadzona prawidłowo. W przypadku gdy umowy dzierżawy zawarte miały być na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony występowało do Wojewody Lubuskiego o wyrażenie na to zgody. We wszystkich przypadkach uzyskano wymagane zgody, równocześnie Wojewoda dwukrotnie skorzystał z prawa odstąpienia od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umów.

Dokonując analizy dokumentacji z przeprowadzonych postępowań ustalono, że w sprawach: GN.6845.2.12.2015.SJ i GN.6845.2.10.2015.SJ w ogłoszeniach o przetargu nie podano informacji o przynajmniej jednej formie wniesienia wadium, co narusza § 13 ust. 6 i § 4 ust. 3 i 4 ww. rozporządzenia.

Sprawdzono również realizację zawartych umów dzierżawy o odniesieniu do terminowości regulowania czynszu dzierżawy i stwierdzono, że w 6 przypadkach nastąpiła zapłata zobowiązania po upływie wyznaczonego terminu. Zaległości sięgały od 26 dni do 8 miesięcy opóźnienia. Ustalono, że pracownicy Wydziału Finansowo-Księgowego na bieżąco monitorują terminowość wpłat należności wynikających z zawartych umów dzierżawy i w razie opóźnień wysyłają wezwania do zapłaty zawierające określenie sumy zaległości, naliczone ustawowe odsetki za zwłokę oraz termin zapłaty. Wezwania zawierają również pouczenie, że w przypadku nieuregulowania ww. należności w wyznaczonym terminie sprawa zostanie skierowana na drogę postępowania sądowego bez ponownego wezwania do zapłaty.

Aktualizacja opłat za użytkowanie wieczyste i z tytułu trwałego zarządu nieruchomościami: ilość dokonanych aktualizacji, ilość zleconych operatów szacunkowych i ich łączny koszt, procentowa zmiana wysokości zaktualizowanej opłaty do opłaty sprzed aktualizacji.

2015

W ww. okresie zlecono do wykonania 74 operaty szacunkowe, których koszty sporządzenia wyniosły łącznie 24 361,10 zł. Na podstawie 54 z nich (koszty wykonania operatów to 14 694,25 zł) oraz 27-iu aktualnych operatów z 2014 r. dokonano aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego dla 81 nieruchomości, tj. 103 działek (wypowiedziano 348 opłat), co stanowi 12 % wszystkich działek zawartych w Ewidencji użytkowania wieczystego. Pozostałe operaty wykorzystano do postępowań odszkodowawczych i przekształceń prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Wysokości zaktualizowanej opłaty w stosunku do opłaty sprzed aktualizacji wzrosła o 34%. Wszystkie opłaty naliczono prawidłowo.

Żaden użytkownik nie odwołał się od otrzymanego wypowiedzenia opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego do Samorządowego Kolegium Odwoławczego.

Ponadto 281 nieruchomości (571 działek) znajdowało się trwałym zarządzie, lecz opłaty są pobierane tylko od 6 użytkowników.

W 2015r. nie aktualizowano opłat z tego tytułu.

2016

W okresie objętym kontrolą zlecono do wykonania 81 operatów szacunkowych, których koszty sporządzenia wyniosły łącznie 27 318,24 zł. Na podstawie 58 z nich (koszty wykonania operatów to 19 680,00 zł) dokonano aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego dla 58 działek (wypowiedziano 91 opłat), co stanowi 21,1% wszystkich działek zawartych w Ewidencji użytkowania wieczystego. Pozostałe operaty wykorzystano do postępowań odszkodowawczych i przekształceń prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Wysokości zaktualizowanej opłaty w stosunku do opłaty sprzed aktualizacji wzrosła o 90,7%. Wszystkie opłaty naliczono prawidłowo.

Użytkownicy wieczystości wnieśli od dokonanych wypowiedzeń 3 odwołania do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Zielonej Górze (działki 594/1, 594/4 położone w obrębie Lubiszyn oraz działka 537 położona w obrębie Staw, gmina Lubiszyn). Wszystkie odwołania oddalono.

Ponadto 253 nieruchomości (561 działek) znajduje się trwałym zarządzie.

W 2016r. dokonano aktualizacji z tytułu trwałego zarządu 1 nieruchomości (2 działki) o pow. 1,0957 ha położonej w Kostrzynie nad Odrą z tytułu trwałego zarządu. Jak wyjaśniła Pani Jadwiga Wilbik, mała ilość aktualizacji spowodowana była brakami kadrowymi oraz koniecznością dokonania wypowiedzenia opłaty rocznej dla dużej ilości użytkowników wieczystych.

Nadzór Starosty nad fundacjami

W strukturze organizacyjnej Starostwa Powiatowego w Gorzowie Wlkp. nie uregulowano zadań wynikających z ustawy o fundacjach. Jedyne zapisy dotyczące fundacji znajduje się w § 30 ust. 4 pkt 6 Regulaminu Organizacyjnego (uchwała Nr 170/2017 Zarządu Powiatu Gorzowskiego z 27 lipca 2017 r.) z zakresu komunikacji społecznej: „współpraca z organizacjami pozarządowymi, stowarzyszeniami, związkami, fundacjami oraz innymi organizacjami społecznymi, gospodarczymi, zawodowymi, kościołami i związkami wyznaniowymi związanymi z komunikacją społeczną”. Powyższe zadania wykonywane są przez Wydział Rozwoju i Komunikacji Społecznej, nadzorowany przez Wicestarostę – Panią Danutę Szewczyk. Naczelnikiem Wydziału Rozwoju i Komunikacji Społecznej w okresie objętym kontrolą był Pan Bartosz Jankowski.

W Starostwie Powiatowym w Gorzowie Wlkp. okazano kontrolującym teczkę opisaną „Fundacje w powiecie gorzowskim”, w której znajdowały się dokumenty dotyczące 30 fundacji, mających siedzibę na terenie powiatu gorzowskiego. Na teczce nie był nadany nr JRWA i brak było spisu spraw. Dokumentacja fundacji powstała na podstawie dokumentów przekazanych zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz.U. 2016.40 ze zm.) przez Krajowy Rejestr Sądowy w Zielonej Górze. Dokumentacja

obejmuje: zaświadczenie o wpisie, statut fundacji, postanowienie o rejestracji i wskazanie organu nadzoru. Wykaz aktualizowany był na bieżąco po otrzymaniu dokumentów rejestrowych z sądu. W latach 2015 – 2017 dokonano 19 aktualizacji. W piśmie Ministerstwa Sprawiedliwości znak: DIRS-VII-5301-291/17/2, UNP: 170829-00180 z dnia 29 sierpnia 2017 r. przekazano informację z Centralnej Informacji Krajowego Rejestru Sądowego. W trakcie kontroli pracownicy Starostwa Powiatowego stworzyli wykaz fundacji posiadających siedzibę na terenie powiatu uzupełniając go o fundacje wskazane przez Ministerstwo Sprawiedliwości. W dniu 8 lutego 2018 r. pracownicy Starostwa przekazali kontrolującemu wydruk, z którego wynika, że na terenie powiatu gorzowskiego działają 33 fundacje.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy o fundacjach, o zgodności działania fundacji z przepisami prawa i statutem oraz z celem, w jakim fundacja została ustanowiona, orzeka sąd w postępowaniu nieprocesowym na wniosek m.in. starosty. W ramach nadzoru nad fundacjami Starostwo Powiatowe w Gorzowie Wlkp. w kontrolowanym okresie nie wnioskowało do sądu o zbadanie zgodności działania fundacji z przepisami prawa i statutem.

Stosownie do art. 12 ust. 2 i 3 ustawy o fundacjach, fundacja powinna składać corocznie właściwemu ministrowi sprawozdanie ze swojej działalności. Sprawozdanie powinno być przez fundację udostępnione do publicznej wiadomości.

Zgodnie z art. 15 a ustawy o fundacjach, starosta wykonuje zadania z zakresu administracji rządowej w stosunku do fundacji korzystającej ze środków publicznych i prowadzącej działalność na obszarze całego kraju, w zakresie działalności prowadzonej na obszarze właściwości miejscowej samorządu powiatowego, starosta wykonuje uprawnienia wynikające z przepisów art. 12 – 15 ustawy. W kontrolowanym okresie Starosta Gorzowski nie podjął inicjatywy w ramach nadzoru nad fundacjami działającymi na terenie powiatu gorzowskiego. Starostwo Powiatowe w Gorzowie Wlkp. w dniu 7 lutego 2018 r. znak:RS.513.1.2018.LB wystąpiło do fundacji posiadających siedzibę na terenie powiatu gorzowskiego o przesłanie sprawozdań z ich działalności za 2017 r. w formie pisemnej, w układzie określonym w § 2 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 maja 2001 r. w sprawie ramowego zakresu sprawozdania z działalności fundacji (Dz.U.2001.50.529 ze zm).

W okresie objętym kontrolą ustalono jeden przypadek prowadzenia korespondencji ze Starostwem w sprawie fundacji. W dniu 17 marca 2017 r. Prokuratura Okręgowa w Gorzowie Wlkp. znak: PO II Pa 33.2016 zwróciła się z prośbą do Starostwa Powiatowego w Gorzowie Wlkp. o udzielenie informacji czy wobec Fundacji Ochrony Przyrody i Dóbr Historycznych Ziemi Santockiej Starostwo podejmowało działania wynikające z art. 12-14 ustawy o fundacjach. W odpowiedzi z dnia 24 marca 2017 r. znak: RS.510.1.2017.LB Starosta nie rozpatrzył merytorycznie pisma z Prokuratury Okręgowej w Gorzowie Wlkp. tylko udzielił informacji, że nie podejmował żadnych działań w stosunku do tej fundacji.

Starostwo Powiatowe w Gorzowie Wlkp. na podstawie umowy nr 36/2016 z dnia 4 kwietnia 2016 r. dofinansowało zadanie publiczne pod nazwa „Dzieci to przyszłość-zadbajmy o nią” w wysokości 2000 zł na

rzec Fundacji Animacji Kobiet w Gorzowie Wlkp. Termin realizacji zadania został określony od dnia 4 kwietnia 2016 r. do dnia 30 czerwca 2016 r. W umowie w § 10 ust. 1 zleceniodawca przewidział sprawowanie kontroli nad prawidłowością wykonywania zadania publicznego przez zleceniobiorcę, w tym wydatkowania przekazanej dotacji oraz środków. Kontrola zadania mogła być przeprowadzona w trakcie realizacji zadania lub po jego zakończeniu, lecz nie została ona przez Starostę przeprowadzona.

W dniu 30 czerwca 2016 r. fundacja przekazała sprawozdanie z wykonania zadania publicznego pt. „Dzieci to przyszłość – zadbajmy o nią”, w którym w części II Sprawozdania z wykonania wydatków znalazło się rozliczenie ze względu na rodzaj kosztów i zestawienie faktur (rachunków).

W latach 2006-2016 nie przeprowadzano w Wydziale Rozwoju i Komunikacji Społecznej kontroli wewnętrznej stosownie do zarządzenia Starosty Gorzowskiego nr 07/2004 z dnia 26 lutego 2004 r. w sprawie organizacji i trybu działania kontroli wewnętrznej.

W latach 2006-2017 (do dnia kontroli) nie wniesiono do Starosty skarg i wniosków dotyczących fundacji.

Przyczyny nieprawidłowości.

W ramach nadzoru nad prawidłowością realizowanych zadań przez Starostwo Powiatowe w Gorzowie Wlkp. Starosta Gorzowski wprowadził w życie zarządzenie nr 7/2004 z dnia 26 lutego 2004 r. w sprawie organizacji i trybu działania kontroli wewnętrznej. W § 2 zarządzenia określono cel kontroli wewnętrznej, którym jest badanie prawidłowości wykonywania zadań należących do zakresu działania określonych komórek organizacyjnych i podległych jednostek, a także zapobieganie, ujawnianie naruszeń obowiązujących przepisów.

Jak wyjaśniła z-ca Naczelnika Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami w Wydziale nigdy nie była przeprowadzona kontrola wewnętrzna, w związku z powyższym przyjęto wyjaśnienia w tej sprawie od Starosty Gorzowskiego. Starosta wyjaśnił, że w pierwszej kolejności wykonywane były kontrole w komórkach organizacyjnych Starostwa oraz w podległych jednostkach, które wymagały wdrożenia działań naprawczych oraz podnoszących efektywność w realizacji zadań, natomiast Wydział GiGN wg. dokonanej oceny prawidłowo realizował swoje zadania.

Zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi przez Pana Bartosza Jankowskiego w Wydziale Rozwoju i Komunikacji Społecznej również nie przeprowadzono kontroli wewnętrznej.

Wymiana informacji w postaci elektronicznej, w tym współpraca z innymi systemami/rejestrami informatycznymi i wspomaganie świadczenia usług drogą elektroniczną

Usługi elektroniczne.

Zgodnie z art. 16 ust. 1a ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów

realizujących zadania publiczne, podmiot publiczny udostępnia elektroniczną skrzynkę podawczą, spełniającą standardy określone i opublikowane na ePUAP przez ministra właściwego do spraw informatyzacji, oraz zapewnia jej obsługę.

Zgodnie z § 5 ust. 2 pkt 1 i 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych: Interoperacyjność na poziomie organizacyjnym osiągnana jest przez, m.in.:

- informowanie przez podmioty realizujące zadania publiczne, w sposób umożliwiający skuteczne zapoznanie się, o sposobie dostępu oraz zakresie użytkowym serwisów dla usług realizowanych przez te podmioty;
- publikowanie i uaktualnianie w Biuletynie Informacji Publicznej przez podmiot realizujący zadania publiczne opisów procedur obowiązujących przy załatwianiu spraw z zakresu jego właściwości drogą elektroniczną.

Starostwo Powiatowe w Gorzowie Wlkp. dla wybranych usług publikuje na stronach BIP sposób załatwienia spraw. Na stronie głównej jest przekierowanie na platformę ePUAP, gdzie wystawiona jest jedna usługa elektroniczna – „Pismo ogólne do Urzędu”.

Centralne repozytorium wzorów dokumentów elektronicznych.

Zgodnie z art. 19 b ust. 3 ustawy organy administracji publicznej przekazują do centralnego repozytorium oraz udostępniają w Biuletynie Informacji Publicznej wzory dokumentów elektronicznych. Przy sporządzaniu wzorów dokumentów elektronicznych stosuje się międzynarodowe standardy dotyczące sporządzania dokumentów elektronicznych przez organy administracji publicznej, z uwzględnieniem konieczności podpisywania ich bezpiecznym podpisem elektronicznym.

W trakcie kontroli ustalono, że Starostwo w badanym okresie do centralnego repozytorium wzorów dokumentów ePUAP nie przekazywało wzorów dokumentów elektronicznych.

Model usługowy

Zgodnie z § 15 ust. 2 rozporządzenia, zarządzanie usługami realizowanymi przez systemy teleinformatyczne ma na celu dostarczanie tych usług na deklarowanym poziomie dostępności i odbywa się w oparciu o udokumentowane procedury.

W Starostwie Powiatowym w Gorzowie Wlkp. brak formalnych procedur opisujących obsługę oraz monitorowanie usług. Procedury załatwienia spraw są szerzej opisane dla Wydziału Komunikacji. Dla pozostałych wydziałów załączone są jedynie pliki do pobrania dokumentów. Elektroniczne załatwienie sprawy kończy się na etapie urzędu, gdzie dokumenty są drukowane i podlegają papierowemu obiegowi wewnątrz instytucji.

Współpraca systemów teleinformatycznych z innymi systemami

Zgodnie z § 5 ust. 3 pkt 3 rozporządzenia, interoperacyjność na poziomie semantycznym osiągnięta jest przez, m.in. stosowanie w rejestrach prowadzonych przez podmioty publiczne odwołań do rejestrów zawierających dane referencyjne w zakresie niezbędnym do realizacji zadań.

Z § 16 ust. 1 rozporządzenia wynika, że systemy teleinformatyczne używane przez podmioty realizujące zadania publiczne wyposaża się składniki sprzętowe lub oprogramowanie umożliwiające wymianę danych z innymi systemami teleinformatycznymi za pomocą protokołów komunikacyjnych i szyfrujących określonych w obowiązujących przepisach, normach, standardach lub rekomendacjach ustanowionych przez krajową jednostkę normalizacyjną lub jednostkę normalizacyjną Unii Europejskiej.

Interoperacyjność systemów informatycznych dobrze funkcjonuje na poziomie Wydziałów Komunikacji i Geodezji. W pozostałych wydziałach systemy informatyczne są wdrożone na poziomie szczełkowym i trudno ocenić ich interoperacyjność i zgodność z systemami referencyjnymi.

Obieg dokumentów w Starostwie Powiatowym.

Zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 9 rozporządzenia, zarządzanie bezpieczeństwem informacji realizowane jest szczególnie przez zapewnienie przez kierownictwo podmiotu publicznego warunków umożliwiających realizację i egzekwowanie, m.in. zabezpieczenia informacji w sposób uniemożliwiający nieuprawnionemu. jej ujawnienie, modyfikacje, usunięcie lub zniszczenie.

W Starostwie Powiatowym w celu zarządzania obiegiem dokumentów i dokumentacją stosowane są procedury i zasady postępowania z dokumentami wpływającymi do urzędu zawarte w Instrukcji Kancelaryjnej, stanowiącej załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych i rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych. W Starostwie obowiązuje tradycyjny („papierowy”) system wykonywania czynności kancelaryjnych, jako podstawowy sposób dokumentowania spraw w urzędzie. W starostwie wdrożono oprogramowanie elektronicznego obiegu dokumentów e-Urząd. Obejmuje ono swoim zasięgiem punkt obsługi klienta oraz wybrane wydziały urzędu. Ma ono charakter pomocniczy i nie stanowi istotnego elementu pracy urzędu.

Formaty danych udostępniane przez systemy teleinformatyczne.

Zgodnie z § 17 ust. 1 rozporządzenia, kodowanie znaków w dokumentach wysyłanych z systemów teleinformatycznych podmiotów realizujących zadania publiczne lub odbieranych przez takie systemy, także w odniesieniu do informacji wymienianej przez te systemy z innymi systemami na drodze teletransmisji, o ile wymiana ta ma charakter wymiany znaków, odbywa się według standardu Unicode UTF-8 określonego przez normą ISO/IEC 10646 wraz ze zmianami lub normę ją zastępującą.

Z § 18 ust. 1 rozporządzenia wynika, że systemy teleinformatyczne podmiotów realizujących zadania publiczne udostępniają zasoby informacyjne co najmniej w jednym z formatów danych określonych w załączniku nr 2 do rozporządzenia.

Paragraf 18 ust. 2 rozporządzenia precyzuje, że jeżeli z przepisów szczegółowych albo opublikowanych

w repozytorium interoperacyjności schematów XML lub innych wzorów nie wynika inaczej, podmioty realizujące zadania publiczne umożliwiają przyjmowanie dokumentów elektronicznych służących do załatwiania spraw należących do zakresu ich działania w formatach danych określonych w załącznikach nr 2 i 3 do rozporządzenia.

W toku kontroli dokonano weryfikacji kodowania znaków, w odniesieniu do informacji wymienianych przez systemy Urzędu z innymi systemami zewnętrznymi, na drodze teletransmisji, która wykazała stosowanie standardu Unicode UTF-8.

System zarządzania bezpieczeństwem informacji w systemach informatycznych.

Dokumenty z zakresu bezpieczeństwa informacji. Zaangażowanie kierownictwa podmiotu.

Zgodnie z § 20 ust. 1 rozporządzenia, podmiot realizujący zadania publiczne opracowuje i ustanawia, wdraża i eksploatuje, monitoruje i przegląda oraz utrzymuje i doskonali system zarządzania bezpieczeństwem informacji, zapewniający poufność, dostępność i integralność informacji z uwzględnieniem takich atrybutów, jak autentyczność, rozliczalność, niezaprzeczalność i niezawodność.

§ 20 ust. 2 rozporządzenia stanowi, że zarządzanie bezpieczeństwem informacji realizowane jest w szczególności przez zapewnienie przez kierownictwo podmiotu publicznego warunków umożliwiających realizację i egzekwowanie działań związanych z bezpieczeństwem informacji.

Zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia, zarządzanie bezpieczeństwem informacji realizowane jest w szczególności przez m.in. zapewnienie aktualizacji regulacji wewnętrznych w zakresie dotyczącym zmieniającego się otoczenia.

Dokumentem wprowadzającym jest Zarządzenie Nr 6/2014 z dnia 31 stycznia 2014 r. w sprawie wprowadzenia i wdrożenia do stosowania Instrukcji zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych oraz polityki bezpieczeństwa danych osobowych. Do zapoznania się z powyższymi dokumentami zobowiązano pracowników i odbyli oni szkolenia z tego zakresu. Polityka bezpieczeństwa informacji odnosi się w głównej mierze do zakresu danych osobowych, a nie do wszystkich informacji przetwarzanych w Starostwie. Dotychczas nie przeprowadzono działań związanych z przeglądem polityk i zasad, a w dokumentach istnieje wiele rozbieżności ze stanem rzeczywistym.

W trakcie kontroli stwierdzono niżej wymienione nieprawidłowości:

- dokumenty w wielu pozycjach odnoszą się do roli Administratora Bezpieczeństwa Informacji, która formalnie nie została powołana;
- w Urzędzie nie wdrożono kompleksowo Polityki Bezpieczeństwa Informacji, która jest elementem systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji w zakresie określonym w § 20 ust. 1 zarządzenia. Opracowano „Politykę Bezpieczeństwa Ochrony Danych Osobowych” oraz Instrukcję zarządzania systemem informatycznym. Dokumenty te formalnie nie dotyczyły wszystkich danych, jakie są przetwarzane w Urzędzie;
- „Polityka Bezpieczeństwa” oraz „Instrukcji zarządzania systemem informatycznym” zostały opracowane jedynie na podstawie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych

oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakimi powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych, co oznacza nieujęcie w ustanowionej dokumentacji ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych. Powyższym naruszono § 20 ust. 1 rozporządzenia;

- od dnia ustanowienia w Urzędzie „Polityki bezpieczeństwa” i „Instrukcji zarządzania systemem informatycznym”, nie zostały przeprowadzone ustanowione przeglądy dokumentacji, co stanowiło naruszenie wymogu z § 20 ust. 2 pkt 1 zarządzenia, mówiącego o aktualizacji regulacji wewnętrznych w zakresie zmieniającego się otoczenia. Przy dzisiejszym postępie technologicznym należy przyjąć, że SZBI powinien być poddawany przeglądom oraz modyfikowany każdorazowo w wyniku zmian infrastruktury technicznej, nie rzadziej niż raz na rok i zawierać plan, listę sprawdzającą, sprawozdanie z przeglądu dokumentacji. Można przyjąć że dokumentacja jest została ustanowiona w początku 2017 r., ale zawiera liczne odstępstwa od rzeczywistości;
- brak odniesienia w dokumentach do zaleceń audytora wewnętrznego w ramach przeprowadzanych przez niego audytów.

Analiza zagrożeń związanych z przetwarzaniem informacji

Zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia, zarządzanie bezpieczeństwem informacji realizowane jest w szczególności przez m.in. przeprowadzanie okresowych analiz ryzyka utraty integralności, dostępności lub poufności informacji oraz podejmowania działań minimalizujących to ryzyko, stosownie do wyników przeprowadzonej analizy.

Zgodnie z dokumentem „Identyfikacja i analiza ryzyka w Starostwie Powiatowym 2017 r. z dnia 29.12.2017 r.” stwierdza się, że przeprowadzona analiza ryzyka w zakresie bezpieczeństwa informacji jest szacunkowa i nie obejmuje zidentyfikowanych zagrożeń i podatności systemów informatycznych.

Poziom ryzyk został oszacowany na poziomie co najwyżej średnim, a w wyniku kontroli stwierdzono zagrożenia i podatności na poziomie wysokim, które nie zostały zidentyfikowane w analizie ryzyka.

W czasie wykonywania czynności kontrolnych nie przedstawiono dokumentów potwierdzających wykonywanie okresowych analiz ryzyka utraty integralności, dostępności lub poufności informacji, co stanowi naruszenie § 20 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia.

Inwentaryzacja sprzętu i oprogramowania informatycznego.

Zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia, zarządzanie bezpieczeństwem informacji realizowane jest w szczególności przez, m.in. utrzymanie aktualności inwentaryzacji sprzętu i oprogramowania służącego do przetwarzania informacji obejmującej ich rodzaj i konfigurację.

W wyniku kontroli ustalono, że inwentaryzacja zasobów informatycznych w Starostwie prowadzona jest, w formie elektronicznej w systemie informatycznym STOCK oraz dla Wydziału Geodezji w formie papierowej. Stwierdzono, że informacje o sprzęcie informatycznym w systemie informatycznym są nieczytelne i utrudniają jednoznaczną identyfikację zasobów. Istnieje także duża rozbieżność w aktualności informacji. Stwierdzono brak aktualnej inwentaryzacji oprogramowania w ewidencji, co narusza § 20 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia. Dla Wydziału Geodezji ewidencja jest prowadzona prawidłowo i jest w pełni aktualna.

Zarządzanie uprawnieniami.

Zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia, zarządzanie bezpieczeństwem informacji realizowane jest w szczególności przez, m.in. podejmowanie działań zapewniających, że osoby zaangażowane w proces przetwarzania informacji posiadają stosowne uprawnienia i uczestniczą w tym procesie w, stopniu adekwatnym do realizowanych przez nie zadań oraz obowiązków mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa informacji.

Zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 5 rozporządzenia, zarządzanie bezpieczeństwem informacji realizowane jest w szczególności przez m.in. zapewnienie bezzwłocznej zmiany uprawnień, w przypadku zmiany zadań osób, o których mowa w pkt 4.

W trakcie kontroli stwierdzono, że ewidencja uprawnień jest prowadzona na zasadzie wystawiania pracownikom upoważnień do systemów informatycznych. Prowadzony jest także rejestr zbiorczy wystawionych upoważnień.

Szkolenia pracowników zaangażowanych w proces przetwarzania informacji.

Zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia, zarządzanie bezpieczeństwem informacji realizowane jest w szczególności przez m.in. zapewnienie szkolenia osób zaangażowanych w proces przetwarzania informacji ze szczególnym uwzględnieniem takich zagadnień, jak:

- a) zagrożenia bezpieczeństwa informacji,
- b) skutki naruszenia zasad bezpieczeństwa informacji, w tym odpowiedzialność prawna,
- c) stosowanie środków zapewniających bezpieczeństwo informacji, w tym urządzenia i oprogramowanie minimalizujące ryzyko błędów ludzkich.

Starostwo Powiatowe w Gorzowie Wlkp. przeprowadziło szkolenia z zakresu bezpieczeństwa informacji w momencie wdrożenia polityki bezpieczeństwa informacji. Szkolenie było prowadzone przez firmę zewnętrzną. Nowo zatrudnieni pracownicy zapoznają się jedynie z dokumentami w pierwszych dniach pracy. Brakuje szkoleń cyklicznych z zakresu bezpieczeństwa informacji. Nie można wnioskować, że pracownicy, którzy uczestniczyli w szkoleniach kilka lat temu nadal znają i stosują wszystkie zasady z tego

zakresu. Pracownicy mają także szkolenia stanowiskowe przeprowadzane przez informatyków, jednak brakuje potwierdzenia tego faktu w dokumentach.

Praca na odległość i mobilne przetwarzanie danych.

Zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 8 rozporządzenia: Zarządzanie bezpieczeństwem informacji realizowane jest w szczególności przez, m.in. ustanowienie podstawowych zasad gwarantujących bezpieczną pracę przy przetwarzaniu mobilnym i pracy na odległość.

Urządzenia mobilne nie są szyfrowane i nie są wynoszone poza siedzibę Urzędu. Jedynie radni powiatu posiadają tablety, które umożliwiają dostęp do poczty elektronicznej i także nie posiadają żadnych mechanizmów szyfrujących.

W starostwie nie ma dostępu zdalnego do zasobów informatycznych.

Serwis sprzętu informatycznego i oprogramowania

Zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 10, zarządzanie bezpieczeństwem informacji realizowane jest w szczególności przez m.in. zawieranie w umowach serwisowych podpisanych ze stronami trzecimi zapisów gwarantujących odpowiedni poziom bezpieczeństwa informacji.

Starostwo Powiatowe w Gorzowie Wlkp. posiada dwie umowy outsourcingowe dotyczące opieki nad sprzętem informatycznym i oprogramowaniem. W zakresie Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami usługę świadczy firma „Markom” Pana Mariusza Kowalskiego. W pozostałym obszarze działalności Urzędu - firma „Unipin” Spółka Jawna. Obie firmy mają zawarte w umowie klauzule powierzenia przetwarzania danych osobowych.

Procedury zgłaszania incydentów naruszenia bezpieczeństwa informacji.

Zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 13 rozporządzenia, zarządzanie bezpieczeństwem informacji realizowane jest w szczególności przez, tzn. in. bezzwłoczne zgłaszanie incydentów naruszenia bezpieczeństwa informacji w określonym i z góry ustalony sposób, umożliwiający szybkie podjęcie działań korygujących.

Podczas kontroli pracownicy urzędu wyjaśnili, że incydenty nie występują. Rejestr incydentów nie zawiera żadnych wpisów. W wyniku działań kontrolnych ujawniono co najmniej kilka incydentów. Pracownicy nie mają zdefiniowanego pojęcia incydentu i brak procedury zachowania się w przypadku jego wystąpienia.

Zarządzanie incydentami jest bardzo ważnym aspektem systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji. Jest to podstawowe narzędzie przy badaniu podatności systemów informatycznych. Brak zarejestrowanych incydentów świadczy o braku monitorowania systemów w kontekście występowania incydentów, a także o niewystarczającej wiedzy pracowników na temat definicji i sposobu zgłaszania incydentu. Nieprawidłowe zarządzanie incydentami narusza § 20 ust. 2 pkt 13 rozporządzenia.

Audyt wewnętrzny w zakresie bezpieczeństwa informacji.

Zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 14 rozporządzenia, zarządzanie bezpieczeństwem informacji realizowane jest w szczególności przez, m.in. zapewnienie okresowego audytu wewnętrznego w zakresie bezpieczeństwa informacji, nie rzadziej niż raz na rok.

W badanym okresie przedstawiono plany audytów z zakresu bezpieczeństwa informacji. Sprawozdanie z audytu z 2016 r. wykazuje szereg zaleceń, które nie zostały wdrożone w następnym okresie czasu. W 2017 r. audyt wewnętrzny był zadaniem doradczym i w głównej mierze skupił się na bezpieczeństwie danych osobowych i przygotowaniu do rozporządzenia unijnego RODO.

Kopie zapasowe.

Zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 12 lit. B rozporządzenia, zarządzanie bezpieczeństwem informacji realizowane jest w szczególności przez m.in. minimalizowanie ryzyka utraty informacji w wyniku awarii.

Wykonywanie kopii zapasowych reguluje procedura wprowadzona zarządzeniem Nr 33/2017 z dnia 24.07.2017r. Zgodnie z tą procedurą kopie zapasowe powinny być wykonywane codziennie i przechowywane w odrębnym pomieszczeniu. W wyniku kontroli stwierdzono, że kopie bezpieczeństwa są wykonywane codziennie i przechowywane w sejfie w kancelarii tajnej. Kopie zapasowe powinny być testowo odtwarzane, ale brak na to jednoznacznych dowodów. Jedynie w Wydziale Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami kopie zapasowe baz danych przesyłane są kwartalnie do Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego, co stanowi potwierdzenie faktu ich okresowego testowania. W procedurze stosowane są zapisy o odpowiedzialności użytkowników za wykonywanie kopii zapasowych danych na stacjach roboczych. Użytkownicy nie posiadają jednak wiedzy ani dostępu do rozwiązań technicznych umożliwiających im dostosowanie się do tego wymogu. Niewłaściwe sporządzanie kopii zapasowych stanowi naruszenie § 20 ust. 2 pkt 12 lit. B rozporządzenia KRI.

Projektowanie, wdrażanie i eksploatacja systemów teleinformatycznych

Zgodnie z § 15 ust. 1 rozporządzenia, systemy teleinformatyczne używane przez podmioty realizujące zadania publiczne projektuje się, wdraża oraz eksploatuje z uwzględnieniem ich funkcjonalności, niezawodności, używalności, wydajności przenoszalności i pielęgnowalności, przy zastosowaniu norm oraz uznanych w obrocie profesjonalnym standardów i metodyk.

Starostwo Powiatowe w Gorzowie Wlkp. nie posiada żadnych formalnych regulacji wewnętrznych dotyczących projektowania, wdrażania, wprowadzania zmian i monitorowania systemów informatycznych. Podczas kontroli trwało wdrożenie systemu kadrowego, jednak nie znaleziono dowodów na sformalizowane postępowanie w tym zakresie, co stanowi naruszenie § 15 ust. 1 rozporządzenia KRI.

Zabezpieczenia techniczno-organizacyjne informacji

Zgodnie z § 20 ust. 2 rozporządzenia, zarządzanie bezpieczeństwem informacji realizowane jest w szczególności przez m.in.:

pkt 7: zapewnienie ochrony przetwarzania informacji przed ich kradzieżą, nieuprawnionym dostępem, uszkodzeniami lub zakłóceniami, przez:

a) monitorowanie dostępu do informacji;

b) czynności zmierzające do wykrycia nieautoryzowanych działań związanych z przetwarzaniem informacji,
c) zapewnienie środków uniemożliwiających nieautoryzowany dostęp na poziomie systemów operacyjnych, usług sieciowych i aplikacji

pkt 9: zabezpieczenie informacji w sposób uniemożliwiający nieuprawnionemu jej ujawnienie, modyfikację, usunięcie lub zniszczenie.

pkt 11: ustalenie zasad postępowania z informacjami, zapewniające minimalizację wystąpienia ryzyka kradzieży informacji środków przetwarzania informacji, w tym urządzeń mobilnych.

W Starostwie Powiatowym w Gorzowie Wlkp. istnieją zabezpieczenia fizyczne minimalizujące wystąpienie ryzyka kradzieży informacji i środków przetwarzania informacji. Dostęp do pomieszczenia serwerowni jest ograniczony do wyznaczonych osób. Przebywanie osób nieuprawnionych jest nadzorowane i rejestrowane wpisem do dziennika wejść. Serwerownia jest miejscem pracy informatyków. W celu ograniczenia dostępu osób nieuprawnionych do serwerowni warto rozważyć zmianę miejsca ich pracy. Nie stwierdzono istnienia dowodów w postaci planów postępowania z ryzykiem oraz dokumentacji stosowanych zabezpieczeń.

Zabezpieczenia techniczno-organizacyjne systemów informatycznych

Zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 12 rozporządzenia, zarządzanie bezpieczeństwem informacji realizowane jest w szczególności przez, m.in. zapewnienie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa w systemach teleinformatycznych, polegającego w szczególności na:

- a) dbałości o aktualizację oprogramowania;
- b) minimalizowaniu ryzyka utraty informacji w wyniku awarii;
- c) ochronie przed błędami, utratą, nieuprawnioną modyfikacją;
- d) stosowaniu mechanizmów kryptograficznych w sposób adekwatny do zagrożeń lub wymogów przepisu prawa;
- e) zapewnieniu bezpieczeństwa plików systemowych;
- f) redukcji ryzyk wynikających z wykorzystania opublikowanych podatności technicznych systemów teleinformatycznych;
- g) niezwłocznym podejmowaniu działań po dostrzeżeniu nieujawnionych podatności systemów teleinformatycznych na możliwość naruszenia bezpieczeństwa;
- h) kontroli zgodności systemów teleinformatycznych z odpowiednimi normami i politykami bezpieczeństwa.

§ 20 ust. 4 rozporządzenia: Niezależnie od zapewnienia działań, o których mowa w ust. 2, w przypadkach uzasadnionych analizą ryzyka w systemach teleinformatycznych podmiotów realizujących zadania publiczne należy ustanowić dodatkowe zabezpieczenia.

Zgodnie z Instrukcją zarządzania systemami informatycznymi dostęp do komputera jest wymuszony podaniem identyfikatora i hasła, które jest okresowo zmieniane. Na komputerach jest zainstalowane oprogramowanie antywirusowe. Systemy powinny posiadać bieżące aktualizacje systemowe. W wyniku kontroli zlokalizowano kilka stacji komputerowych, które nie posiadały bieżących aktualizacji systemu

operacyjnego, pomimo faktu wdrożenia centralnego systemu antywirusowego, który raportuje o braku takich aktualizacji. Hasła administracyjne są przechowywane w kancelarii tajnej w zabezpieczonych kopertach. Z uwagi na niewystarczającą analizę ryzyka, nie istnieją plany postępowania z ryzykiem, a także dokumentacja zabezpieczeń. Nie są prawidłowo badane podatności systemów informatycznych. Stanowi to naruszenie § 20 ust. 4 rozporządzenia KRI.

Rozliczalność działań w systemach informatycznych

Zgodnie z § 21 ust 2 rozporządzenia, w dziennikach systemów odnotowuje się obligatoryjnie działania użytkowników lub obiektów systemowych polegające na dostępie do:

- 1) systemu z uprawnieniami administracyjnymi;
- 2) konfiguracji systemu, w tym konfiguracji zabezpieczeń;
- 3) przetwarzanych w systemach danych podlegających prawnej ochronie w zakresie wymaganym przepisami prawa.

Zgodnie z § 21 ust. 3 rozporządzenia, w zakresie wynikającym z analizy ryzyka poza informacjami wymienionymi w § 21 ust. 2 rozporządzenia KRI są odnotowywane działania użytkowników lub obiektów systemowych, a także inne zdarzenia związane z eksploatacją systemu w postaci:

- 1) działań użytkowników nieposiadających uprawnień administracyjnych,
- 2) zdarzeń systemowych nieposiadających krytycznego znaczenia dla funkcjonowania systemu,
- 3) zdarzeń i parametrów środowiska, w którym eksploatowany jest system teleinformatyczny — w zakresie wynikającym z analizy ryzyka.

§ 21 ust. 4 rozporządzenia: informacje w dziennikach systemów przechowywane są od dnia ich zapisu, przez okres wskazany w przepisach odrębnych, a w przypadku braku przepisów odrębnych przez dwa lata.

Wszystkie systemy informatyczne stosowane w Starostwie Powiatowym posiadają logi systemowe. Nie są one jednak nigdzie kopiowane i niektóre ulegają nadpisaniu, narusza § 21 ust. 4 rozporządzenia KRI.

Zapewnienie dostępności informacji zawartych na stronach internetowych urzędów dla osób niepełnosprawnych.

Zgodnie z § 19 rozporządzenia, w systemie teleinformatycznym podmiotu realizującego zadania publiczne służące prezentacji zasobów informacji należy zapewnić spełnienie przez ten system wymagań Web Content Accessibility Guidelines (WCAG 2.0), z uwzględnieniem poziomu AA, określonych w załączniku nr 4 do rozporządzenia.

W toku kontroli dokonano weryfikacji zgodności strony internetowej Urzędu oraz BIP Urzędu ze standardem WCAG 2.0 poprzez wykorzystanie narzędzi dostępnych na stronie internetowej <https://validator.w3.org>. W przypadku strony urzędu walidacja wykazała 18 błędów, jednak nie miały one istotnego wpływu na prezentowanie treści dla osób niepełnosprawnych. Strona BIP nie zawierała błędów niezgodności ze standardem WCAG 2.0. Strona BIP zawiera elementy zmiany kontrastu oraz wielkości

czcionki. W przypadku strony powiatgorzowski.pl w czasie kontroli wprowadzono elementy zmiany kontrastu, ale brak możliwości zmiany czcionki. Rozwiązanie wymaga dopracowania.

Przyczyny nieprawidłowości

Jak wynika z wcześniej cytowanych wyjaśnień Starosty, w pierwszej kolejności wykonywane były kontrole wewnętrzne w komórkach organizacyjnych, które wymagały wdrożenia działań naprawczych oraz podnoszących efektywność w realizacji zadań. Jednak w ocenie kontrolujących, właśnie zakres bezpieczeństwa zarządzania systemami informatycznymi wymagał wzmoczonego nadzoru, gdzie mimo przeprowadzenia audytu wewnętrznego w 2016 r. nie zrealizowano jego zaleceń.

W wyniku przyjętych wyjaśnień i przeglądu zakresów czynności pracowników nie można jednoznacznie wskazać pracowników odpowiedzialnych za wyniki nieprawidłowości. W związku z powyższym odpowiedzialnym za zaistniałą sytuację jest kierownik jednostki.

Przedstawiając powyższe ustalenia, **zalecam** podjęcie następujących działań:

- wzmocnienie mechanizmów nadzorczych w obszarze wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, w szczególności nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży i oddania w dzierżawę,
- zdefiniowanie zasad nadzoru w zakresie uprawnień Starosty wynikających z art. 12-15 ustawy o fundacjach,
- uregulowanie w Regulaminie Organizacyjnym Starostwa Powiatowego i w zakresach czynności pracowników zadań wynikających z ww. ustawy,
- dokumentowanie przebiegu załatwiania spraw, gromadzenie i tworzenie dokumentacji zgodnie z jednolitym rzeczowym wykazem akt,
- dokonanie kompleksowego wdrożenia Systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji, uwzględniając wszystkie informacje przetwarzane oraz przechowywane w Urzędzie,
- przeprowadzenie okresowej aktualizacji dokumentacji SZBI, w tym „Polityki Bezpieczeństwa”, „Instrukcji zarządzania systemem informatycznym” oraz innych dokumentów stanowiących SZBI zgodnie z wymogami wskazanymi w § 20 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia KRI,
- badanie podatności systemów informatycznych np. na postawie występujących incydentów i określanie zagrożenia; przeprowadzanie okresowych udokumentowanych analiz ryzyka i przedstawianie sposobu postępowania z ryzykiem,
- wykonywanie zaleceń po audytach wewnętrznych,
- uaktualnianie ewidencji sprzętu i oprogramowania; dokumentowanie inwentaryzacji zasobów teleinformatycznych,
- prowadzenie rejestru incydentów; opracowanie procedury zgłaszania incydentów oraz przeszkolenie pracowników w tym zakresie;

- przeanalizowanie procedury wykonywania kopii zapasowych; testowanie i dokumentowanie okresowego odtwarzania danych, dostosowanie rozwiązań teleinformatycznych dla użytkowników przy wykonywaniu kopii zapasowych stacji roboczych; opracowanie planów zapewnienia ciągłości działania,
- wdrożenie rozwiązań teleinformatycznych zapewniających możliwość przechowywania logów systemowych przez okres minimum 2 lat,
- wdrożenie regulacji wewnętrznych dotyczących projektowania, wdrażania, wprowadzania zmian i monitorowania systemów informatycznych,
- wdrożenie procedur umożliwiających zarządzanie usługami realizowanymi przez systemy teleinformatyczne; stosowanie szczegółowych opisów usług na stronach internetowych urzędu,
- dokończenie wdrożenia rozwiązań zapewniających dostępność informacji dla osób niepełnosprawnych w obrębie strony powiatgorzowski.pl zgodnie z przepisami.

W terminie 30 dni liczonym od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, proszę o pisemną informację o sposobie wykonania zaleceń i wykorzystaniu wniosków lub o przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

WOJEWODA LUBUSKI

Władysław Dajczak