



LBI.430.003.2021

Nr ewid. 135/2021/P/21/059/LBI

Informacja o wynikach kontroli

**ORGANIZACJA PRACY ZDALNEJ
W WYBRANYCH PODMIOTACH
WYKONUJĄCYCH ZADANIA PUBLICZNE
W ZWIĄZKU Z OGŁOSZENIEM STANU EPIDEMII**

DELEGATURA W BIAŁYMSTOKU

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

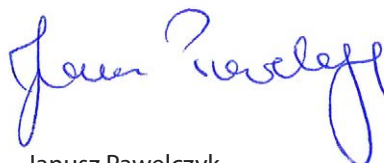
WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli

Organizacja pracy zdalnej w wybranych podmiotach wykonujących zadania publiczne w związku z ogłoszeniem stanu epidemii

p. o. Dyrektor Delegatury NIK w Białymstoku



Janusz Pawelczyk

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 23.09.2021

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	6
2. OCENA OGÓLNA	8
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	9
4. WNIOSKI.....	20
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	21
5.1. Przygotowanie do organizacji pracy w formie zdalnej	21
5.2. Wpływ organizacji pracy zdalnej na możliwość jej wykonywania.....	41
6. ZAŁĄCZNIKI.....	65
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	65
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	76
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	81
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	82
6.5. Stanowiska do informacji o wynikach kontroli	83
6.6. Opinie Prezesa NIK do stanowisk.....	112

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Digitalizacja danych	wprowadzenie do pamięci komputera tradycyjnych, drukowanych materiałów w postaci danych cyfrowych metodą skanowania;
Epidemia COVID-19	epidemiczne zachorowania na terenie całego kraju na ostrą zakaźną chorobę układu oddechowego COVID-19, wywoływaną przez wirusa SARS-CoV-2 (stan epidemii wprowadzono w Polsce 20 marca 2020 r., a wcześniej – 14 marca 2020 r. – stan zagrożenia epidemicznego);
Ewidencja wykonanych czynności	ewidencja służąca do odnotowywania czynności realizowanych w trakcie wykonywania pracy w formie zdalnej, o której mowa w art. 3 ust. 6 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych;
Fale epidemii COVID-19	główne odsłony epidemii COVID-19; pierwsza fala – marzec–maj 2020 r. (początek epidemii), druga fala – październik–grudzień 2020 r. (nagły wzrost liczby zakażeń) i trzecia fala epidemii COVID-19 – marzec–kwiecień 2021 r. (największa liczba zakażonych wirusem SARS-Cov-2);
Komputer All-in-one	typ komputera stacjonarnego z klawiaturą, który wszystkie niezbędne do prawidłowej pracy elementy posiada wbudowane w część monitora;
KRUS	Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;
NFZ	Narodowy Fundusz Zdrowia;
Polecenie pracy zdalnej	polecenie pracodawcy, kierujące pracownika do wykonywania pracy poza siedzibą pracodawcy, o którym mowa w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych;
Praca zdalna lub praca w formie zdalnej	praca polecona na podstawie ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych;
Rozporządzenie KRI	rozporządzenie Rady Ministrów z 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 (Dz. U. z 2017 r. poz. 2247);
Rozporządzenie w sprawie ograniczeń w związku z epidemią COVID-19	kolejne rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, obowiązujące od 31 marca 2020 r. (z 31 marca, 10 kwietnia, 19 kwietnia, 2 maja, 16 maja, 29 maja, 19 czerwca, 7 sierpnia, 9 października, 26 listopada, 1 grudnia i 21 grudnia 2020 r. oraz 26 lutego, 19 marca i 6 maja 2021 r.);
Systemy dziedzinowe (informatyczne)	systemy, programy i aplikacje wykorzystywane przez pracowników jednostek kontrolowanych do realizacji podstawowych zadań, np.: SIP LIBRA – w prokuraturach, System Wpisów do Ksiąg Wieczystych – w wydziałach wieczystoksięgowych sądów rejonowych czy Systemu Rejestracji Centralnej Serce – w urzędach skarbowych;
Tajemnica prawnie (ustawowo) chroniona	informacje objęte ochroną, tj. zakazem ujawniania na podstawie ustaw, w tym wszelkiego rodzaju informacje objęte ochroną ze względu na ochronę prywatności lub interes przedsiębiorstwa;

- Urząd gminy** komórki organizacyjne Urzędu gminy mające stały dostęp do tajemnic prawnie chronionych i bezpośrednio obsługujące interesantów (Urząd Stanu Cywilnego oraz wydziały zajmujące się sprawami obywatelskimi i komunikacją);
- Ustawa o zapobieganiu COVID-19** ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 1842, ze zm.);
- VPN** wirtualna sieć prywatna, szyfrowane łącze, przez które płynie ruch pomiędzy nadawcą a odbiorcą;
- ZUS** Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy podmioty wykonujące zadania publiczne rzetelnie i prawidłowo zorganizowały pracę w formie zdalnej w związku z wystąpieniem stanu epidemii?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy podmioty wykonujące zadania publiczne były przygotowane do realizacji pracy w formie zdalnej?
2. Czy sposób organizacji pracy w formie zdalnej umożliwiał jej wykonywanie w sposób rzetelny i zgodny z przepisami?

Jednostki kontrolowane

Kontrolą objęte zostały po cztery: izby administracji skarbowej, oddziały ZUS, ośrodki pomocy społecznej, powiatowe urzędy pracy, prokuratury rejonowe, sądy rejonowe, urzędy gmin, urzędy skarbowe oraz trzy wojewódzkie oddziały NFZ i pięć regionalnych oddziałów KRUS.

Okres objęty kontrolą

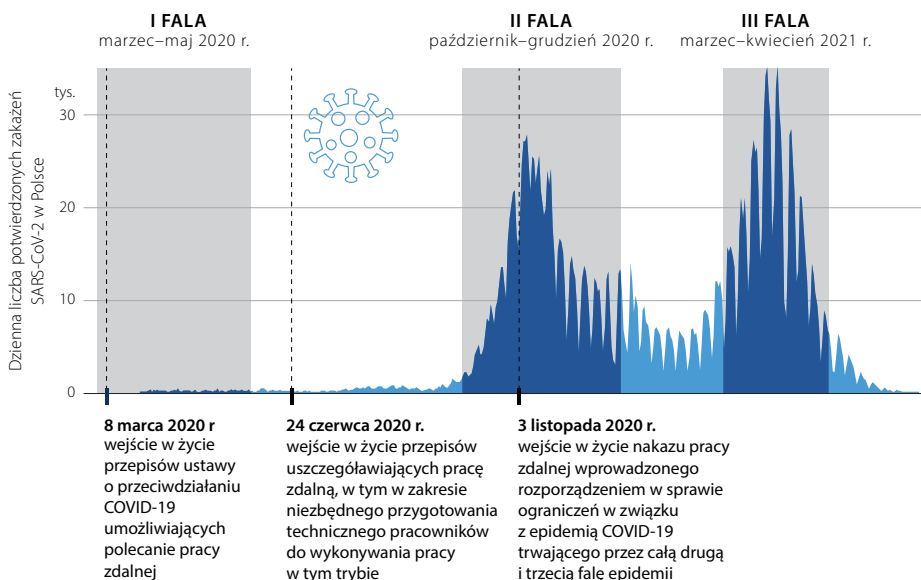
Od 1 marca 2020 r. do 23 czerwca 2021 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem dotyczących zakresu kontroli.

Dynamiczny rozwój epidemii COVID-19 w Polsce od marca 2020 r. spowodował konieczność podjęcia odpowiednich działań, uruchomienia mechanizmów, procedur i ugruntowanie w społeczeństwie zachowań, których podstawowym celem byłoby przeciwdziałanie zakażeniom. Jedną z form takich działań miała być praca wykonywana na odległość, która przyczynić się miała do zmniejszenia transmisji wirusa SARS-Cov-2.

W marcu 2020 r. ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie całkowicie nowego pojęcia tzw. pracy zdalnej, która – stosownie do przepisów ustawy o zapobieganiu COVID-19 – mogła być polecana pracownikom na czas określony poza miejscem jej stałego wykonywania. Przed drugą falą epidemii przepisy o pracy zdalnej uszczegółowiono, a w jej trakcie wprowadzono dodatkowo tzw. nakaz pracy zdalnej, który obowiązywał przez siedem miesięcy – do czerwca 2021 r. Uszczegółowione przepisy o pracy zdalnej wprowadziły ramy jej polecenia i wykonywania oraz nadzorowania jej realizacji. W art. 3 ust. 3–8 ustawy o zapobieganiu COVID-19 wprowadzono bardzo ogólne zasady, ustalające m.in. komu można polecić pracę zdalną, kto odpowiedzialny jest za zapewnienie narzędzi do jej wykonywania oraz w jaki sposób można oczekiwać od pracowników ewidencjonowania czynności wykonanych w ramach tej formy pracy.

Infografika nr 1

Daty wprowadzenia przepisów dotyczących pracy zdalnej w trakcie zmieniającej się rzeczywistości spowodowanej epidemią COVID-19 w zestawieniu z liczbą zachorowań w trakcie pierwszej, drugiej i trzeciej fali epidemii COVID-19

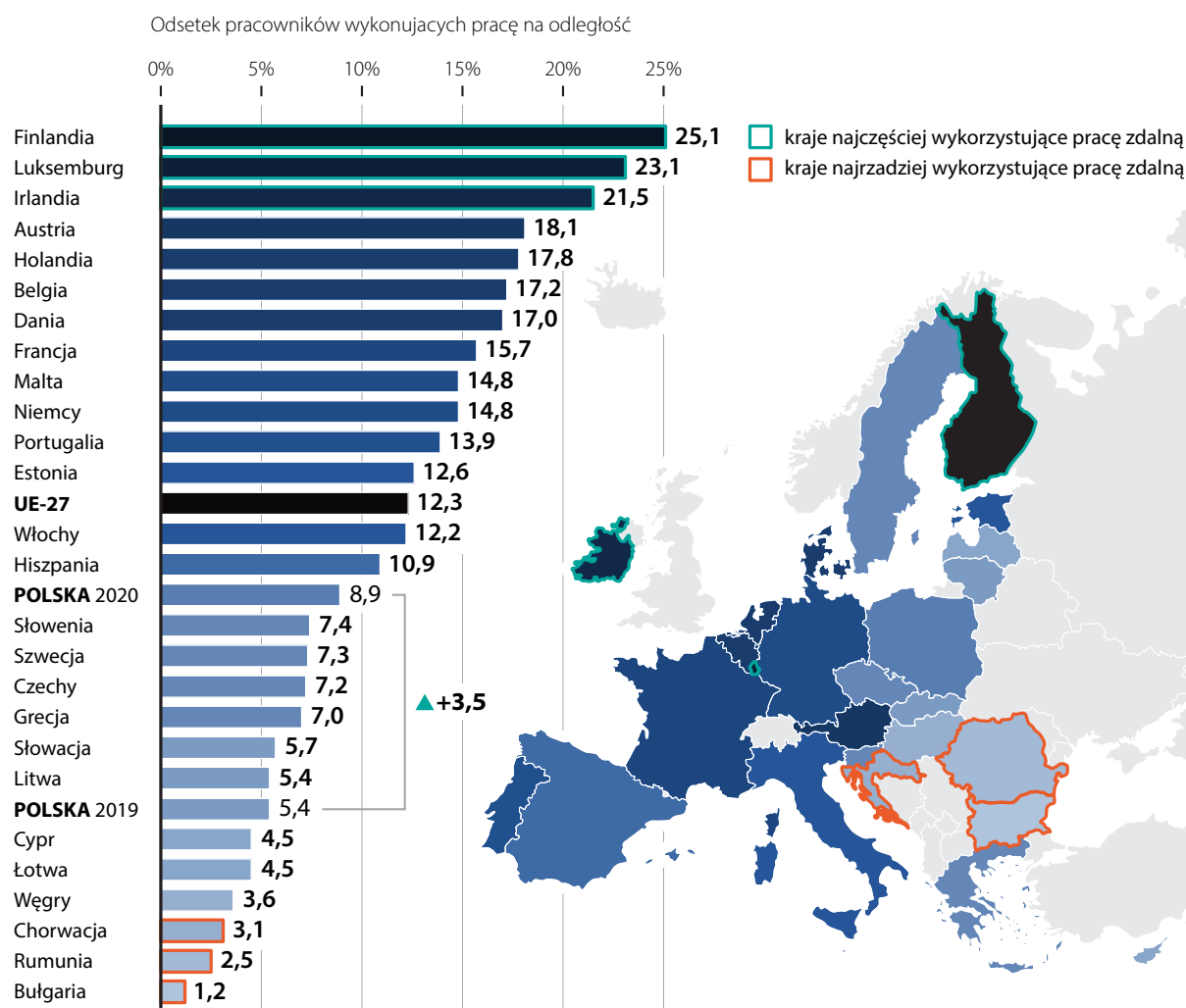


Źródło: opracowanie własne NIK m.in. na podstawie ogólnodostępnych danych o liczbie potwierdzonych zakażeń SARS-Cov-2 w Polsce z raportu o zakażeniach ze strony internetowej <https://www.gov.pl/web/koronawirus/wykaz-zarazen-koronawirusem-sars-cov-2>.

Stosowanie pracy na odległość w trakcie kolejnych miesięcy epidemii COVID-19 było coraz bardziej popularne wśród pracodawców. Według danych Eurostatu w Polsce pracę tego typu wykonywało blisko 9% pracowników, tj. o 3,5 punktu procentowego więcej niż w roku 2019, co pozycjonowało nas na 15 miejscu z 27 poddanych badaniu krajów europejskich.

Infografika nr 2

Stosowanie pracy na odległość w wybranych krajach europejskich, w tym Polsce, w 2020 roku oraz porównanie jej stosowania w Polsce z okresem przed epidemią COVID-19 (rokiem 2019)



Źródło: opracowanie własne NIK, na podstawie danych ze strony internetowej Europejskiego Urzędu Statystycznego – <https://ec.europa.eu/eurostat>.

Ryzyko powtarzania się epidemii COVID-19 i innych tego typu zagrożeń oraz przykład krajów wysokorozwiniętych w zakresie stopnia wykorzystywania pracy zdalnej wskazują na potrzebę przygotowania krajowych podmiotów wykonujących zadania publiczne do realizowania zadań na odległość. Celem powinno być możliwie maksymalne oddziaływanie i reakcja na ryzyko niezapewnienia ciągłości funkcjonowania podmiotów publicznych. Biorąc to pod uwagę, Najwyższa Izba Kontroli postanowiła zbadać stan przygotowania wybranych jednostek do zorganizowania pracowników pracy w formie zdalnej oraz wpływu takiej organizacji na możliwość wykonywania kluczowych zadań. Kontrola organizacji pracy zdalnej stanowi początek cyklu kontroli tego zagadnienia¹, które mają pomóc zdiagnozować główne bariery w tym zakresie i stanowić punkt odniesienia do wypracowania niezbędnych zmian w przyszłości.

¹ We wrześniu rozpoczęto czynności kontrolne w ramach kontroli P/21/081 *Bezpieczeństwo informacji w pracy na odległość i mobilnym przetwarzaniu danych*.

2. OCENA OGÓLNA

Rok epidemii COVID-19 pokazał bierność we wprowadzaniu w administracji publicznej elastycznych form organizacji pracy i niedostosowanie sposobu wykonywania pracy zdalnej do zadań realizowanych przez skontrolowane podmioty. W rezultacie, wraz z rozwojem epidemii, taki tryb pracy stosowany był w coraz mniejszym zakresie, wbrew rosnącemu zagrożeniu.

NIK negatywnie ocenia przygotowanie 34 z 40 skontrolowanych podmiotów wykonujących zadania publiczne do realizowania pracy w trybie zdalnym. Co prawda we wszystkich jednostkach, w których ją wprowadzono, opracowano i wdrożono właściwe procedury wewnętrzne i z reguły prawidłowo ewidencjonowano czas pracy zdalnej, jednak bariery infrastrukturalne, finansowe i techniczne ograniczyły lub uniemożliwiły odpowiednie zorganizowanie efektywnej pracy zdalnej. Większość (29 z 40) skontrolowanych podmiotów wyposażona była bowiem w niewielką liczbę przenośnego sprzętu komputerowego, niemal połowa nie miała zdigitalizowanych danych, a w 17 nie można było użytkować systemów dziedzicznych poza siedzibą jednostki, co uniemożliwiało zdalny dostęp do dokumentów.

Niedostateczny stan przygotowania skontrolowanych podmiotów do realizowania zadań na odległość uniemożliwiało z reguły jej wykonywanie w sposób rzetelny i zgodny z przepisami. W konsekwencji $\frac{2}{3}$ ich pracowników wykonywało zadania wspomagające, niewymagające dostępu do systemów informatycznych, samokształciło się lub pozostawało do dyspozycji pracodawcy, niejednokrotnie przy wykorzystaniu prywatnych zasobów do celów służbowych. To z kolei miało wpływ na niewielki stopień wykorzystywania tego rodzaju pracy zwłaszcza w trakcie drugiej i trzeciej fali epidemii COVID-19, pomimo obowiązującego wówczas w kraju nakazu pracy zdalnej.

Ponad rok doświadczeń z pracą zdalną pozwolił kierownikom skontrolowanych jednostek na zdiagnozowanie korzyści i barier w organizowaniu tego typu pracy. Korzyści identyfikowano najczęściej w podmiotach, które były stosunkowo najlepiej przygotowane do takiego trybu pracy. Były to m.in. zwiększenie bezpieczeństwa pracowników, czy oszczędności w zakresie kosztów i czasu dojazdów do pracy. Znacznie częściej wskazywano jednak na bariery, zwracając głównie uwagę na specyfikę realizowanych zadań oraz brak odpowiedniego wyposażenia podmiotów publicznych w sprzęt komputerowy i rozwiązania techniczne zapewniające zdalny dostęp do dokumentów.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

We wszystkich skontrolowanych podmiotach, w których organizowano pracę zdalną wprowadzono odpowiednie procedury wewnątrz z zakresie pracy na odległość albo wdrożono stosowanie poleceń lub wytycznych określonych przez jednostki nadrzędne. W 33 z tych jednostek (87%) wprowadzono je jeszcze w trakcie pierwszej fali epidemii COVID-19 lub niedługo po niej, natomiast w pozostałych – od pół roku do roku od wprowadzenia w kraju stanu epidemii. W 37 podmiotach prawidłowo określono i wykonywano zasady dotyczące ewidencji czasu pracy realizowanej zdalnie, a nieprawidłowości dotyczyły odnotowywania godzin rozpoczęcia i zakończenia pracy. Dodatkowo w 28 podmiotach wprowadzono obowiązek prowadzenia ewidencji wykonanych czynności, stosownie do regulacji określonych w art. 3 ust. 6–7 ustawy o zapobieganiu COVID-19, co zwiększało możliwości nadzorowania pracy wykonywanej w tym trybie.

Pracę zdalną prawidłowo wprowadzono do wewnętrznych procedur

Pracę zdalną polecano pracownikom najczęściej pisemnie (w 60% podmiotów), lub w sposób mieszany, tj. część wydawano ustnie, a część pisemnie (w 23%). W 17 podmiotach w poleceniach pracy zdalnej nie wskazywano konkretnego miejsca zdalnego realizowania zadań przez pracowników, a w ośmiu z nich² takie miejsce nie było też określone w procedurach wewnętrznych, co wynikało z braku prawnego wymogu w tym zakresie. Z uwagi jednak na potrzebę udokumentowania takiego polecenia, mając na względzie m.in. bezpieczeństwo przetwarzania danych osobowych lub innych tajemnic prawnie chronionych, a także roszczenia pracowników w przypadku ewentualnych wypadków przy pracy lub w drodze do niej albo powrocie do domu, określenie, w uzgodnieniu z pracownikiem, konkretnego miejsca wykonywania zadań było zdaniem NIK wskazane. [str. 21–23]

Pracę w trybie zdalnym z reguły polecano zgodnie z przepisami art. 3 ustawy o zapobieganiu COVID-19, dostosowując zakres oczekiwanych do zrealizowania czynności do technicznych możliwości ich wykonania. W trzech³ podmiotach (8%) zdarzały się przypadki organizowania pracownikom pracy polegającej jedynie na pozostawaniu w swoich miejscach zamieszkania do dyspozycji pracodawcy. Były to jednak przypadki wyjątkowe, których celem było okresowe zapewnienie pracownikom dodatkowego bezpieczeństwa, w związku ze wzrostem liczby zachorowań. W jednym podmiocie⁴ cyklicznie polecano jednak pracę zdalną ok. 60 pracownikom, którzy nie posiadali możliwości technicznych do jej wykonywania, co stanowiło naruszenie art. 3 ust. 3 ustawy o zapobieganiu COVID-19. [str. 21–22]

Pracę w trybie zdalnym z reguły polecano zgodnie z przepisami

Zadania publiczne w skontrolowanych jednostkach wykonywano w mniejszym lub większym zakresie przy użyciu systemów informatycznych, w związku z tym kluczowym przy zdalnym realizowaniu zadań było cyfrowe zaplecze podmiotów. W momencie ogłoszenia stanu epidemii COVID-19 i wybuchu jej pierwszej fali, 36 (90%) podmiotów było nieprzygotowanych lub nie w pełni przygotowanych do zorganizowania pracownikom pracy zdalnej. Przyczyną tego była m.in. niewystarczająca liczba przenośnego sprzętu komputerowego lub brak danych w formie zdigitali-

Mała liczba sprzętu i brak zdigitalizowanych wersji dokumentów były podstawowymi barierami dla efektywnej pracy zdalnej

² W pięciu podmiotach wprowadzono taki wymóg w trakcie kontroli NIK.

³ W ośrodkach pomocy społecznej w Rabce-Zdrój i Kobyłce oraz w Sądzie Rejonowym w Sokółce.

⁴ W Prokuraturze Rejonowej Poznań-Stare Miasto.

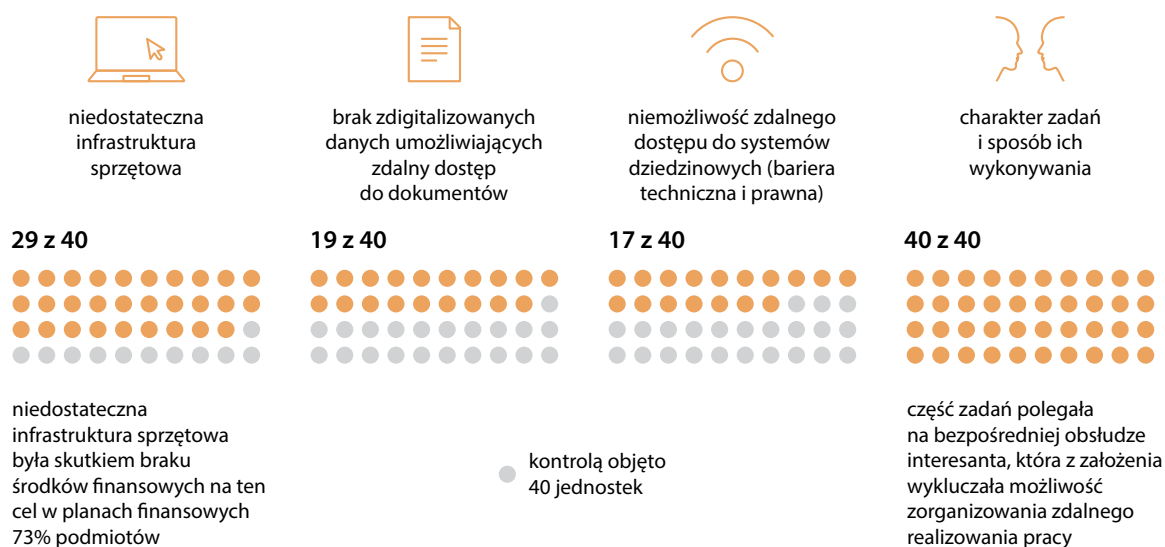
SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

zowanej. W 29 podmiotach (73%) liczba posiadanego sprzętu komputerowego pozwalała na wyposażenie nie więcej niż co czwartego pracownika⁵, czego główną przyczyną był brak środków finansowych na ten cel w planach finansowych jednostek. Cyfryzację danych wdrożono natomiast w 21 skontrolowanych podmiotach publicznych (53%). [str. 23–24]

W 17 skontrolowanych podmiotach występował problem ze zdalnym dostępem do wykorzystywanych systemów dziedzinowych, co ograniczało możliwość efektywnego realizowania czynności na odległość, lecz było niezależne od skontrolowanych podmiotów. Podmioty te nie były bowiem właścicielami lub administratorami tych systemów dziedzinowych, a jedynie je użytkowały. Oprócz tego we wszystkich skontrolowanych jednostkach występowały bariery organizacyjne, w zakresie faktycznego niedostosowania procedur dotyczących sposobu realizowania co najmniej części zadań, zwłaszcza związanych z bezpośrednią obsługą interesantów.

Infografika nr 3

Bariery utrudniające organizację efektywnej pracy zdalnej w podmiotach realizujących zadania publiczne w podziale na zależne i niezależne od podmiotów objętych kontrolą



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Na dzień ogłoszenia stanu epidemii stan przygotowania podmiotów publicznych pozwalał na zorganizowanie efektywnej pracy zdalnej co szóstemu pracownikowi

Stan przygotowania na dzień ogłoszenia stanu epidemii COVID-19 pozwalał na wyposażenie w przenośny sprzęt służbowy 17% pracowników 40 skontrolowanych pomiotów. Infrastruktura sprzętowa i techniczna umożliwiająca zdalny dostęp do systemów dziedzinowych i do zdigitalizowanych danych wprowadzona była bowiem tylko w czterech podmiotach (10%)⁶. W pozostałych występujące bariery utrudniały (w 13 podmiotach,

⁵ Wyższy (>25%) odsetek liczby sprzętu komputerowego do liczby pracowników odnotowano tylko w 11 podmiotach, w tym: w czterech sądach rejonowych, czterech izbach administracji skarbowej i trzech wojewódzkich oddziałach NFZ.

⁶ W trzech izbach administracji skarbowej (w Krakowie, Opolu i Szczecinie) oraz w Lubuskim Oddziale Wojewódzkim NFZ w Zielonej Górze.

tj. 33%)⁷ lub uniemożliwiły (w 23, tj. 58%)⁸ organizację pracy zdalnej, w sposób, który pozwalałby na wykonanie podstawowych zadań statutowych poza siedzibami jednostek⁹. [str. 23–26]

Przez rok trwania epidemii COVID-19¹⁰ nie nastąpiła istotna poprawa przygotowania podmiotów publicznych do realizowania zadań na odległość. Choć próbę poprawy wyposażenia podjęła większość (24, tj. 60%) podmiotów, to najczęściej nie zmieniły one swego potencjału do zdalnego wykonywania zadań. Najskuteczniej doposażyły się izby administracji skarbowej i wojewódzkie oddziały NFZ, które stosunkowo najlepiej przygotowane były już przed ogłoszeniem stanu epidemii COVID-19¹¹. Nie bez znaczenia był też charakter wykonywanych przez te podmioty zadań, który był w najmniejszym stopniu uzależniony od bezpośredniej obsługi interesantów.

Doposażenie w sprzęt komputerowy przyczyniło się do faktycznego zwiększenia potencjału do organizacji pracy zdalnej tylko dwóch¹² z 40 skontrolowanych podmiotów (5%). W konsekwencji w marcu 2021 r. sześć¹³ (15%) podmiotów wykonujących zadania publiczne było przygotowanych do organizacji tego rodzaju pracy. W pozostałych stan wyposażenia nie uległ poprawie (w 40%) lub spowodował niewielkie zwiększenie potencjału (w 45%). Niemożliwość polecenia w pełni efektywnej pracy zdalnej determinowana była brakiem zdigitalizowanych danych i/lub barier technicznych związanych z nieposiadaniem zdalnego dostępu do wykorzystywanych systemów dziedzinowych. W izbach administracji skarbowych i urzędach skarbowych podejmowano też działania zmierzające do zwiększenia liczby zdalnych dostępu do aplikacji centralnych Ministerstwa Finansów, co wpłynęło na zwiększenie potencjału tych podmiotów do zdalnego wykonywania pracy. Ponadto, celem przeciwdziałania niedostatecznemu wyposażeniu w przenośny sprzęt komputerowy,

Działania w celu poprawy wyposażenia były mało skuteczne

⁷ Głównie z powodu niewystarczającego wyposażenia w sprzęt komputerowy w czterech skontrolowanych oddziałach ZUS, czterech urzędach skarbowych, dwóch oddziałach NFZ w Białymstoku i Łodzi, Izbie Administracji Skarbowej w Warszawie, Powiatowym Urzędzie Pracy w Stargardzie i Miejskim Ośrodku Pomocy Rodzinie w Szczecinie.

⁸ Głównie z powodu niemożliwości wykorzystywania systemów dziedzinowych poza siedzibą danego podmiotu i/lub braku zdigitalizowanych danych, a także rodzaju wykonywanych zadań we wszystkich skontrolowanych prokuraturach rejonowych, sądach rejonowych, urzędach gmin i oddziałach regionalnych KRUS, a także trzech (z czterech skontrolowanych) ośrodkach pomocy społecznej w Kobyłce, Pabianicach i Rabce-Zdrój oraz trzech (z czterech) powiatowych urzędach pracy w Dąbrowie Tarnowskiej, Środzie Wielkopolskiej i Żaganii.

⁹ Oceniając stan przygotowania podmiotów wykonujących zadania publiczne do zdalnego realizowania zadań, badano czy pracując na odległość stworzone zostały pracownikom warunki (m.in. w zakresie wydajności i bezpieczeństwa) do wykonywania zadań, które realizowane były przez nich stacjonarnie w siedzibie podmiotu kontrolowanego.

¹⁰ Oceny dokonano na 31 marca 2021 r.

¹¹ W podmiotach tych zarówno przed epidemią COVID-19, jak i rok po ogłoszeniu stanu epidemii stosunek liczby dostępnych komputerów do liczby pracowników był najwyższy i wynosił odpowiednio: [1] w skontrolowanych izbach administracji skarbowej – 35% przed epidemią i 60% w marcu 2021 r.; [2] w skontrolowanych wojewódzkich oddziałach NFZ – 36% przed epidemią i 53% po roku jej trwania.

¹² W Izbie Administracji Skarbowej w Warszawie nastąpił wzrost potencjału do organizowania pracy zdalnej o 55 punktów procentowych z 22% do 77%, a w Podlaskim Oddziale Wojewódzkim NFZ – o 28 punktów procentowych z 26% do 54%.

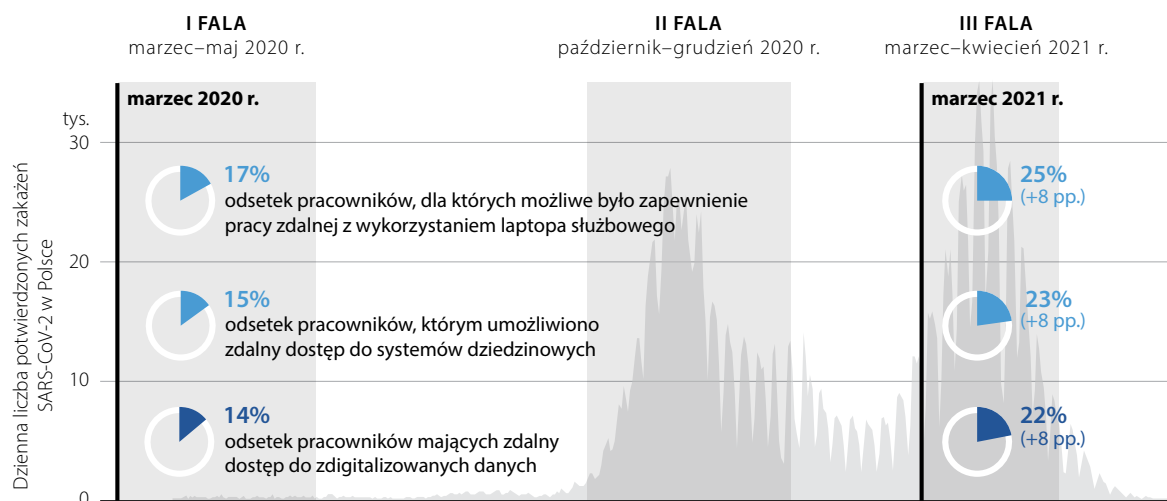
¹³ Po roku epidemii COVID-19 największe możliwości organizacji pracy zdalnej, m.in. na skutek posiadanego wyposażenia w sprzęt komputerowy i rozwiązań technicznych umożliwiających zdalny dostęp do danych i dokumentów, posiadały: izby administracji skarbowej w Krakowie, Opolu, Szczecinie i Warszawie i wojewódzkie oddziały NFZ w Białymstoku i Zielonej Górze.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

w 13 podmiotach (33%) organizowano pracę zdalną przy wykorzystaniu komputerów stacjonarnych¹⁴ lub funkcjonalności *zdalnego pulpitu* i zasobów prywatnych¹⁵. [str. 23–28]

Infografika nr 4

Stan przygotowania 40 kontrolowanych podmiotów do zorganizowania pracy zdalnej rok po ogłoszeniu stanu epidemii COVID-19 i jego porównanie z marcem 2020 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Rok po ogłoszeniu stanu epidemii COVID-19 potencjał podmiotów do polecenia pracy zdalnej wzrósł, lecz nie wpłynęło to na zwiększenie odsetka pracowników zdalnie realizujących zadania

Tym samym rok po ogłoszeniu stanu epidemii COVID-19 przygotowanie podmiotów pozwalało na zorganizowanie pracy zdalnej 22% z 11,5 tys. pracowników i nieznacznie wzrosło od marca 2020 r. (o 8 punktów procentowych). W dalszym jednak ciągu w 23 podmiotach (z 40) było to niemożliwe dla prawie żadnego z 3 tys. pracowników. Bez zdalnego dostępu do zdigitalizowanych danych jedynie informatycy mogli świadczyć pracę zdalną w sposób nieodbiegający istotnie od pracy wykonywanej stacjonarnie. [str. 26–28]

Zwiększenie potencjału nie wpłynęło jednak na wzrost wykorzystywania tego rodzaju pracy w skontrolowanych podmiotach, pomimo wprowadzenia od 3 listopada 2020 r. w podmiotach publicznych¹⁶ nakazu pracy zdalnej. W trakcie pierwszej fali epidemii COVID-19 zdalnie pracowało blisko 65% pracowników z wszystkich skontrolowanych podmiotów. W ostatnim kwartale 2020 r. i w marcu 2021 r. wykorzystywanie tego trybu pracy zmniejszyło się odpowiednio o 21 i 36 pp. Przyczyną tego były m.in. doświadczenia z pierwszej fali epidemii COVID-19 i rezygnacja z nieefektywnego samokształcenia i pracy rotacyjnej¹⁷ oraz powszechne nieprzygotowanie podmiotów do organizowania pracy zdalnej i wprowadzenie wymogu jej polecenia jedynie pracownikom posiadającym

¹⁴ W czterech urzędach skarbowych i dwóch izbach administracji skarbowej (w Szczecinie i Warszawie), w związku z brakiem wyposażenia w odpowiednią liczbę komputerów przenośnych w pracy zdalnej wykorzystywano głównie komputery stacjonarne *All-in-one*, wyposażone w monitor i klawiaturę. W pozostałych dwóch izbach administracji skarbowej (w Krakowie i Opolu), a także w trzech wojewódzkich oddziałach NFZ komputery stacjonarne w pracy zdalnej wykorzystywano w mniejszym zakresie.

¹⁵ W Łódzkim Oddziale Wojewódzkim NFZ w Łodzi (w przypadku 70% pracowników pracujących zdalnie), w Powiatowym Urzędzie Pracy w Stargardzie (w 50%) i Miejskim Ośrodku Pomocy Rodzinie w Szczecinie (w 25%).

¹⁶ Z wyjątkiem sądów i prokuratur, które zostały wyłączone z nakazu pracy zdalnej.

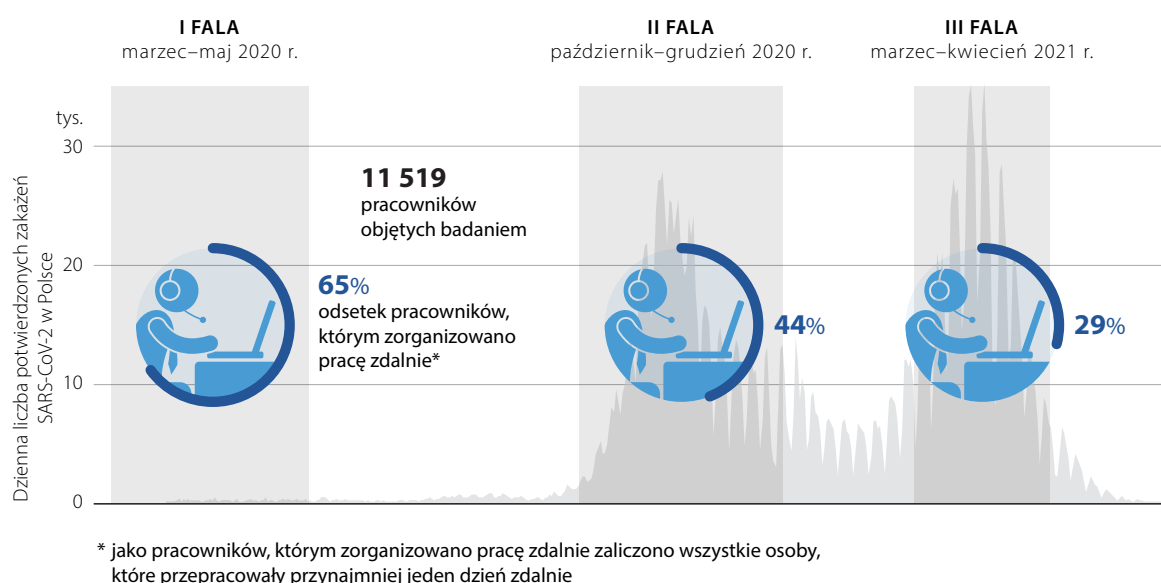
¹⁷ Zwłaszcza w czterech skontrolowanych oddziałach ZUS i czterech urzędach skarbowych.

możliwości do jej wykonywania¹⁸. Zwiększenie stopnia wykorzystywania pracy zdalnej w okresie obowiązywania nakazu jej stosowania było wyjątkiem i miało miejsce jedynie w czterech skontrolowanych podmiotach (10%)¹⁹.

Statystyki dotyczące wykorzystania pracy zdalnej w poszczególnych etapach epidemii COVID-19 nie korelowały z sytuacją epidemiczną w kraju. Rosnąca liczba zakażeń, rozszerzenie lockdownu, zakazy prowadzenia działalności przez kolejne grupy zawodowe nie miały przełożenia na sytuację w objętych kontrolą podmiotach wykonujących zadania publiczne. Było to działanie niespójne z ogólnokrajowym trendem i faktycznym zagrożeniem. Zdaniem NIK, podmioty wykonujące zadania publiczne nie są przygotowane na wypadek wprowadzenia ponownego nakazu pracy zdalnej, tak aby miał on faktyczne odzwierciedlenie w działaniach podmiotów sektora publicznego. Same nie mają też wystarczających instrumentów (m.in. z uwagi na zależność realizowanych planów finansowych od jednostek nadrzędnych), aby dokonać niezbędnych zmian w zakresie transformacji cyfrowej. [str. 42–43]

Infografika nr 5

Organizowanie pracy zdalnej w trakcie trzech głównych fal epidemii COVID-19



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Od marca 2020 r. do marca 2021 r. zdalnego wykonywania pracy nie zorganizowano tylko w dwóch skontrolowanych podmiotach (5%)²⁰. W pozostałych, tego typu pracę realizowano w bardzo różnym zakresie. Z reguły wraz z rozwojem epidemii następowało jednak stopniowe zmniejszanie stopnia jej wykorzystywania, zwłaszcza w urzędach skarbowych, regionalnych oddziałach KRUS i oddziałach ZUS. Odsetek pracowników wykonujących pracę zdalną z wykorzystaniem służbowych laptopów był również zróżnicowany i wahał się od 6% w regionalnych oddziałach KRUS do 91% w wojewódzkich oddziałach NFZ. [str. 44–60]

Sposób organizacji pracy zdalnej w kontrolowanych podmiotach był bardzo zróżnicowany

¹⁸ Od 24 czerwca 2020 r. w art. 3 ust. 3 ustawy o zapobieganiu COVID-19.

¹⁹ W Sądzie Rejonowym w Słubicach, Miejskim Centrum Pomocy Społecznej w Pabianicach, Lubuskim Oddziale NFZ w Zielonej Górze i Urzędzie Miejskim w Białymstoku.

²⁰ W powiatowych urzędach pracy w Środzie Wielkopolskiej i Dąbrowie Tarnowskiej.

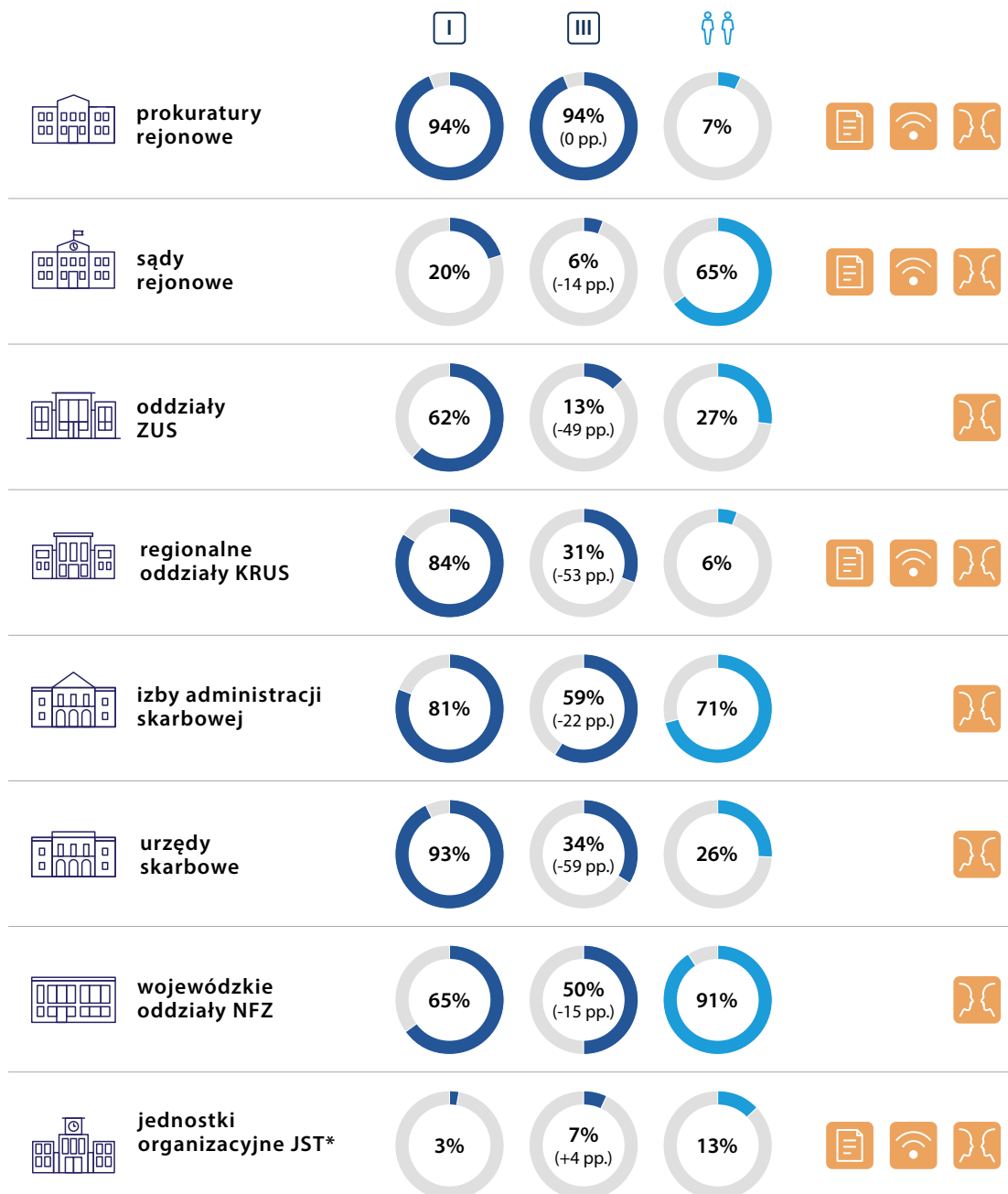
SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 6

Organizacja pracy zdalnej w poszczególnych rodzajach podmiotów wykonujących zadania publiczne w zestawieniu z ich przygotowaniem do realizowania pracy zdalnej

I III odsetek pracowników na pracy zdalnej w **I fali** epidemii i rok później w **III fali** epidemii (zmiana procentowa między falami)
 👤👤 odsetek pracowników wykonujących pracę zdalną wyposażonych w służbowe komputery

inne bariery efektywnej pracy zdalnej >
 📄 brak zdigitalizowanych danych
 📶 niemożliwość zdalnego dostępu do systemów dziedzinowych
 🗨️ charakter zadań i sposób ich wykonywania



*W przypadku czterech urzędów gmin podane dane dotyczą kontrolowanych komórek organizacyjnych, tj. urzędów stanu cywilnego i wydziałów spraw obywatelskich oraz komunikacji.

Za pracę zdalną uznano zarówno ośmiogodzinną pracę wykonywaną na odległość jak i pracę będącą uzupełnieniem pracy stacjonarnej (np. półtorej lub dwie godziny dziennie).

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Odpowiednie przygotowanie podmiotów do organizowania pracy zdalnej miało decydujący wpływ na sposób jej realizowania. Zdalne realizowanie zadań polecono łącznie blisko 8 tys. (z 11,5 tys.) pracowników z 40 poddanych kontroli podmiotów, lecz tylko 32% z nich wykonywało podstawowe zadania swoich jednostek – głównie w izbach administracji skarbowej i wojewódzkich oddziałach NFZ. Pozostali (68%) wykonywali zadania wspomagające i dodatkowe, niewymagające dostępu do systemów dziedzinowych lub zdigitalizowanych danych (19% pracowników), samokształcili się lub odbywali szkolenia online (47%) bądź pozostawiali do dyspozycji pracodawcy nie realizując zadań (2%). W przypadku 34 z 40 podmiotów nieprzygotowanych lub przygotowanych w ograniczonym zakresie do pracy zdalnej, odsetek pracowników, którzy mogli w tej formie wykonywać zadania kluczowe przypisane jednostkom, był dwa razy niższy i wynosił zaledwie 16%. [str. 44–60]

Im mniej przygotowany do realizowania zadań na odległość był skontrolowany podmiot, tym częściej wykorzystywano zasoby prywatne pracowników do celów służbowych. Najczęściej wykorzystywano domowy dostęp do Internetu (98% pracowników pracujących zdalnie²¹). W dalszej kolejności prywatne komputery (65%) i telefony (36%). W największym zakresie zasoby prywatne pracowników wykorzystywane były w oddziałach ZUS, regionalnych oddziałach KRUS, prokuraturach rejonowych i jednostkach samorządowych, tj. w podmiotach, w których odsetek dostępnych służbowych komputerów przenośnych do liczby pracowników był najniższy i wynosił od 4% do 17%²². W żadnym przypadku nie wiązało się to z wypłaconiem z tego tytułu ekwiwalentu pracownikom, czego przyczyną był brak obowiązku prawnego w tym zakresie. Najczęściej zasoby prywatne pracowników wykorzystywano w trakcie ich samokształcenia (prywatne komputery) i pozostawiania pracowników w gotowości do pracy (prywatne telefony). Zdaniem NIK, uzależnianie pracy zdalnej od zgody pracowników na wykorzystywanie do celów służbowych prywatnych zasobów jest działaniem, które nie powinno mieć charakteru stałego, a jedynie doraźny (wyjątkowy). [str. 44–59, 62–63]

Większość pracowników wykonywała zadania wspomagające, samokształciła się lub pozostawiała do dyspozycji pracodawcy

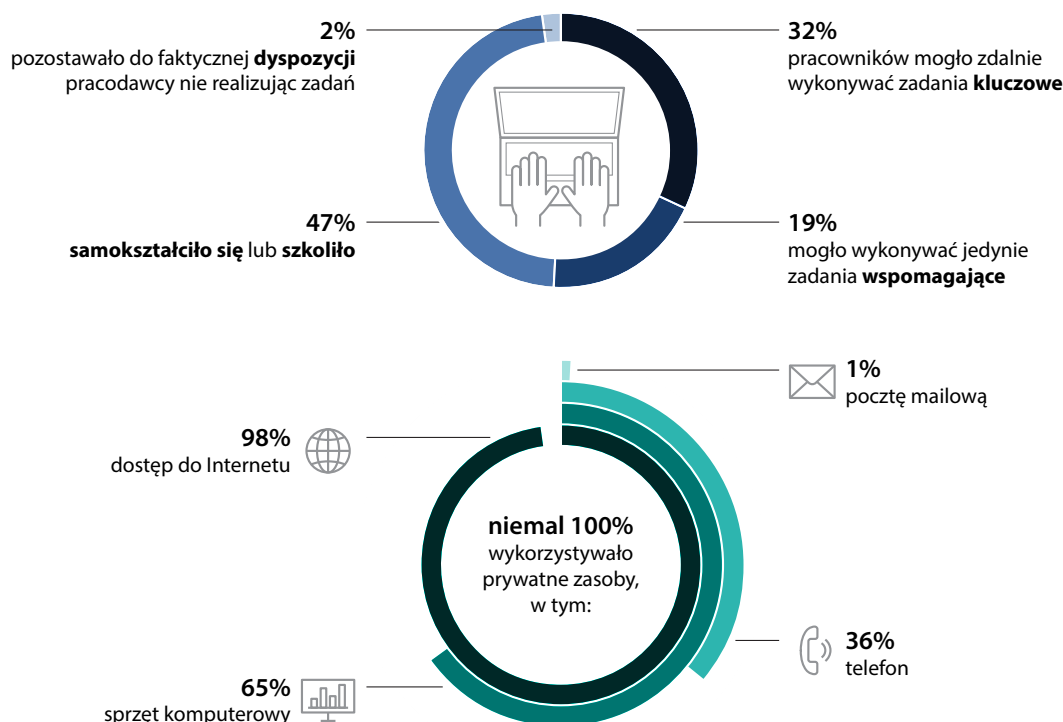
Nieodpowiedni stan przygotowania determinował też wykorzystywanie zasobów prywatnych pracowników do celów służbowych

²¹ Badaniu w tym zakresie poddano 1,1 tys. pracowników 40 skontrolowanych podmiotów.

²² W regionalnych oddziałach KRUS odsetek dostępnych służbowych komputerów przenośnych do liczby pracowników był najniższy i wynosił 6%, w jednostkach samorządowych – 8%, prokuraturach rejonowych – 9%, a w oddziałach ZUS – 17%.

Infografika nr 7

Realizowanie zadań w ramach pracy zdalnej i wykorzystywanie zasobów prywatnych



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Pracownicy, którym polecano zdalne wykonywanie zadań, w tej formie świadczyli średnio 14% swojego czasu pracy

Pracownicy, którym od marca do grudnia 2020 r. polecano zdalne wykonywanie zadań²³, realizowali w tym trybie średnio co siódmą godzinę swojego czasu pracy. Mediana dla wszystkich kontrolowanych podmiotów wyniosła natomiast 10%. Odsetek ten był uzależniony od modelu organizacji pracy zdalnej przyjętego w danym podmiocie, tj. czy polecano pracę zdalną ośmiogodzinną czy np. dwugodzinną oraz czy praca ta miała charakter cykliczny, czy jedynie doraźny. Najwyższy miał miejsce w przypadku pracowników izb administracji skarbowej (37%) i wojewódzkich oddziałów NFZ (30%). Z kolei najniższy w skontrolowanych urzędach gmin (4%), powiatowych urzędach pracy (6%) i sądach rejonowych (8%). [str. 59–60]

Brak zdigitalizowanych danych miał wpływ na wnoszenie oryginałów dokumentów poza siedzibę jednostki

W 13²⁴ podmiotach (33%) pracownicy realizowali zdalnie czynności z wykorzystaniem w miejscu zamieszkania dokumentów papierowych, w tym w części z nich były to oryginalne dokumenty zawierające tajemnice prawnie chronione. Miało to miejsce głównie w podmiotach, które nie posiadały zdigitalizowanych danych. W jednym podmiocie²⁵ dodatkowo żaden z 12 pracowników objętych próbą, którzy pobierali oryginały dokumentów, nie odnotowywał tego faktu w urządzeniach ewidencyjnych do tego

²³ Analizę przeprowadzono na podstawie 50 losowo wybranych pracowników skontrolowanych podmiotów lub – w przypadku kiedy liczba pracowników, którym polecano pracę zdalną była mniejsza od 50 – na podstawie wszystkich pracowników, którzy taką pracę świadczyli.

²⁴ W trzech prokuraturach rejonowych, dwóch sądach rejonowych, trzech izbach administracji skarbowej, jednym urzędzie skarbowym, dwóch wojewódzkich oddziałach NFZ i dwóch jednostkach samorządowych.

²⁵ W Prokuraturze Kraków-Nowa Huta.

przeznaczonych, co naruszało zapisy procedury wewnętrznej, określającej sposób postępowania w przypadku pobierania dokumentów z siedziby prokuratury.

Wykorzystywanie w ramach pracy zdalnej prywatnych zasobów sprzętowych (w 60% skontrolowanych jednostek) i wynoszenie oryginałów dokumentów poza siedziby tych podmiotów, celem zdalnego realizowania zadań (33%) skutkowało we wszystkich (poza jednym wyjątkiem²⁶) podmiotach uregulowaniem tych zagadnień w procedurach wewnętrznych określających ramy organizacyjne pracy zdalnej. NIK zwraca uwagę, że kwestie te związane są ze zwiększonym ryzykiem niepożądanego udostępnienia danych osobowych i innych tajemnic prawnie chronionych, a mimo to do czasu tej kontroli nie były przedmiotem poszerzonej analizy w ramach np. audytu bezpieczeństwa, o którym mowa w § 20 ust. 2 pkt 14 rozporządzenia KRI²⁷. [str. 61–62]

Dotychczas w sześciu podmiotach (15%)²⁸ przeprowadzono działania audytowe lub kontrolne dotyczące pracy zdalnej. Nie dokonywano natomiast całościowych ustaleń podsumowujących pierwszy etap wykorzystania pracy zdalnej w ramach np. ewaluacji wewnętrznej, uwzględniającej doświadczenia pracowników z tego rodzaju pracą.

W większości podmiotów nie określano też faktycznego potencjału do wykonywania pracy zdalnej, którego celem byłoby rzetelne określenie potrzeb finansowych i infrastrukturalnych do odpowiedniego przygotowania się do świadczenia pracy na odległość i skutecznego przeciwdziałania przyszłym kryzysom. Dotychczas taki potencjał zbadano jedynie w czterech oddziałach ZUS, tj. w 10% skontrolowanych podmiotów, określając że średnio oddziały te miały niedobór przenośnego sprzętu komputerowego na poziomie ok. 700 szt.²⁹. Łącznie w oddziałach tych stwierdzono niedobór 2,8 tys. komputerów przenośnych.

NIK zwraca uwagę, że zgodnie ze standardami kontroli zarządczej³⁰ nr 7–9, nie rzadziej niż raz w roku, należy dokonać identyfikacji ryzyka, które powinno się z kolei poddać weryfikacji i określić rodzaj reakcji na możliwość jego wystąpienia. Tym samym przeprowadzenie wewnętrznej ewaluacji i audytu

Z reguły w podmiotach nie przeprowadzano audytów, ewaluacji wewnętrznych i badania potencjału podmiotu do zdalnego realizowania zadań

²⁶ W Prokuraturze Rejonowej Kraków-Nowa Huta nie uregulowano wymogów dotyczących bezpieczeństwa informacji, przetwarzanych z użyciem prywatnego sprzętu pracowników w trakcie świadczenia pracy w formie zdalnej.

²⁷ Identyfikacja i weryfikacja ryzyka w zakresie wykorzystywania w pracy zdalnej prywatnych zasobów do celów służbowych i wynoszenia oryginałów dokumentów poza siedziby jednostek powinna skutkować uregulowaniem tych zagadnień w wewnętrznych procedurach dotyczących bezpieczeństwa informacji.

²⁸ Audyt uwzględniający w swoich badaniach zagadnienie pracy zdalnej dotychczas wykonano w dwóch izbach administracji skarbowej w Opolu i Szczecinie, trzech wojewódzkich oddziałach NFZ w Białymstoku, Łodzi i Zielonej Górze oraz w Urzędzie Miejskim w Białymstoku.

²⁹ Najmniejszy niedobór liczący 506 szt. przenośnego sprzętu komputerowego stwierdzono w Oddziale ZUS w Opolu, natomiast największy (925 szt.) – w Oddziale ZUS w Łodzi.

³⁰ Określono je w Komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

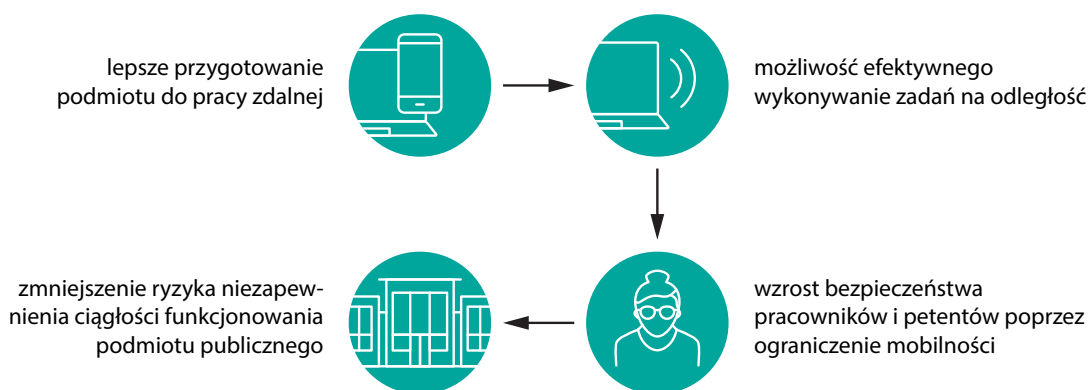
SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

(lub kontroli) m.in. w zakresie określenia potencjału jednostki do świadczenia pracy w tym trybie mogłoby wpłynąć na skuteczniejsze przygotowanie się podmiotów wykonujących zadania publiczne do przyszłych kryzysów.

Lepsze przygotowanie się do pracy zdalnej podmiotów publicznych powoduje bowiem zmniejszenie ryzyka niezapewnienia ciągłości funkcjonowania podmiotu publicznego. NIK zwraca uwagę, że przez rok na COVID-19 zachorowało 910 (8%) pracowników jednostek objętych kontrolą, a 1437 (12%) przebywało na kwarantannie. Tym samym średnio co piąty pracownik kontrolowanych podmiotów chorował lub odbywał kwarantannę. Zdarzały się również przypadki zamknięcia całych komórek organizacyjnych w związku z zachorowaniem pracowników, co wskazuje na ścisłą korelację pomiędzy czynnikami przedstawionymi na poniższej infografice. [str. 36–37, 63]

Infografika nr 8

Strategiczny wymiar przygotowania się podmiotów wykonujących zadania publiczne do realizowania zadań w ramach pracy zdalnej



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Środki ochrony osobistej i procedury przeciwdziałania epidemii były na oczekiwanym poziomie

W przypadku niemożliwości zdalnego zorganizowania pracy, np. w związku z pracą wymagającą bezpośredniej obsługi interesanta, istotnym było, aby zapewnić pracownikom możliwie bezpieczne warunki pracy stacjonarnej. W 36 (90%) skontrolowanych podmiotach, stosownie do wymogów § 10 ust. 3 pkt 3 rozporządzenia w sprawie ograniczeń w związku z epidemią COVID, zapewniono bezpieczne odległości pomiędzy stanowiskami pracy. Stwierdzone w tym zakresie jednostkowe, niemające charakteru systemowego, nieprawidłowości w czterech (10%) podmiotach dotyczyły głównie niezachowania odpowiednich odległości pomiędzy stanowiskami pracy i w większości przypadków zostały usunięte w trakcie czynności kontrolnych lub na etapie realizacji wniosków pokontrolnych.

W podmiotach wprowadzono też szereg innych rozwiązań, mających na celu zminimalizowanie ryzyka zakażenia, polegających m.in. na rozdysponowaniu maseczek, umieszczeniu dozowników z płynem do dezynfekcji, rozmieszczaniu pracowników w dostępnych pomieszczeniach, pomiarze temperatury, wykonaniu przegród oddzielających stanowiska pracy. Działania te należy ocenić pozytywnie. [str. 40–41]

Ponad rok doświadczeń z pracą zdalną pozwolił kierownikom jednostek na zdiagnozowanie korzyści i barier w organizowaniu tego typu pracy. Jako korzyści najczęściej identyfikowano: [1] zwiększenie bezpieczeństwa pracowników – w 88% podmiotów, [2] oszczędności w zakresie kosztów i czasu dojazdów do pracy po stronie pracowników (53%), [3] zapewnienie ciągłości działania nawet w przypadku dużej liczby zachorowań na COVID-19 i innych kryzysów (50%). Jako bariery wskazano przede wszystkim: [1] specyfikę wykonywanych zadań uniemożliwiającą pracę zdalną – w 68% podmiotów, [2] brak odpowiedniego wyposażenia (63%), [3] przerzucenie kosztów pracy na pracownika (58%), [4] nieuregulowanie pracy zdalnej w przepisach (38%). Częściej korzyści identyfikowane były w podmiotach lepiej przygotowanych do pracy zdalnej, natomiast bariery – w podmiotach, w których zdiagnozowano niedobór przenośnego sprzętu służbowego, brak zdigitalizowanych danych i niemożliwość zdalnego użytkowania systemów dziedzicznych wykorzystywanych w siedzibach tych podmiotów. Ponad rok epidemii COVID-19 pokazał też bierność w poszukiwaniu rozwiązań w zakresie nowych metod pracy i faktyczne niedostosowanie zasad dotyczących sposobu realizowania zadań zwłaszcza w zakresie bezpośredniej obsługi interesantów. [str. 38–40]

Rok doświadczeń z pracą zdalną pozwolił kierownikom jednostek na zdiagnozowanie korzyści i barier w organizowaniu tego typu pracy

Praca zdalna, stosowana od blisko półtora roku, nie doczekała się jeszcze kompleksowego uregulowania w przepisach prawa³¹, chociaż Rada Unii Europejskiej w dokumencie z maja 2020 r.³² zarekomendowała Polsce na lata 2020–2021 m.in. udoskonalenie elastycznych form organizacji pracy. Nie wprowadzono dotychczas również Programu Rozwoju Kompetencji Cyfrowych³³, który biorąc pod uwagę doświadczenia związane z epidemią COVID-19 mógłby określić co najmniej cele, wskaźniki i oczekiwane wartości transformacji cyfrowej podmiotów publicznych.

Praca zdalna nie odczekała się kompleksowego uregulowania w przepisach prawa, choć prace już trwają

Zdaniem NIK, doregulowanie pracy zdalnej w przepisach i wprowadzenie dedykowanego programu transformacji cyfrowej uwzględniającego podmioty publiczne jest wskazane, zwłaszcza w kontekście możliwych do wystąpienia przyszłych kryzysów. [str. 40–41]

³¹ Na stronach Rządowego Centrum Legislacji 19 maja 2021 r. zamieszczono projekt zmian Kodeksu pracy. Projektowane regulacje przewidują zastąpienie przepisów Kodeksu pracy dotyczące telepracy, które zostaną uchylone. W efekcie oczekuje się uelastycznienia możliwości wykonywania pracy poza zakładem pracy oraz rozpowszechnienia wykonywania pracy w formie pracy zdalnej, także po odwołaniu obowiązującego stanu epidemii.

³² Zalecenia w sprawie krajowego programu reform Polski na 2020 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2020 r., wydane 20 maja 2020 r. przez Radę Unii Europejskiej.

³³ Projekt Programu Rozwoju Kompetencji Cyfrowych określał cztery priorytety, tj.: [1] wzmocnienie zarządzania rozwojem kompetencji cyfrowych, [2] rozwój edukacji cyfrowej, [3] zapewnienie każdemu możliwości rozwoju kompetencji cyfrowych, [4] wsparcie kompetencji cyfrowych na rynku pracy. Wprowadzenie tego Programu przewidziane było już na 2020 r., jednak jest przesuwane w czasie i do dnia zakończenia kontroli nie został on przyjęty. Źródło: <https://archiwum.bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r139494,Projekt-uchwaly-Rady-Ministrow-w-sprawie-ustanowienia-wieloletniego-programu-rza.html>.

4. WNIOSKI

W związku ze skalą ustaleń kontroli oraz ujawnionymi przez nią ryzykami związanymi z biernością w zakresie zasad i warunków organizowania pracy zdalnej, działania zmierzające do cyfrowej transformacji podmiotów wykonujących zadania publiczne powinny zostać podjęte w całej administracji. Ich niepodjęcie, z uwagi na ryzyko przyszłych kryzysów, może bowiem stanowić poważne i realne zagrożenie dla jakości wykonywanych usług publicznych, a nawet dla ciągłości funkcjonowania podmiotów wykonujących zadania publiczne.

Prezes Rady Ministrów

- 1) Przedłożenie Sejmowi RP projektu ustawy wprowadzającej w Kodeksie pracy uregulowania dotyczące pracy zdalnej, w tym precyzujące definicję tego trybu pracy (uwzględniającą miejsce jej świadczenia), a także wprowadzające prawa i obowiązki występujące po stronie pracodawcy i pracownika, w tym dotyczące sposobu rozliczania kosztów zdalnego realizowania zadań.
- 2) Wprowadzenie rozwiązań wspierających proces rozwoju pracy zdalnej w podmiotach wykonujących zadania publiczne, stosownie do rekomendacji Rady Unii Europejskiej z maja 2020 r., aby realnie uelastyczyć tryb świadczenia pracy na wypadek przyszłych kryzysów, z uwzględnieniem działań finansowych i organizacyjnych, mających na celu doposażenie podmiotów w przenośny sprzęt komputerowy i rozwiązania techniczne umożliwiające zdalny dostęp do dokumentów.
- 3) Podjęcie działań zmierzających do wprowadzenia przepisów nakazujących wdrożenie w podmiotach wykonujących zadania publiczne obowiązku prowadzenia dokumentów w formie elektronicznej, niezbędnej do efektywnego realizowania czynności na odległość, celem zapewnienia ciągłości funkcjonowania tych podmiotów w przypadku wystąpienia sytuacji wymagających zdalnego wykonywania pracy.

Kierownicy podmiotów wykonujących zadania publiczne

- 1) Podjęcie lub kontynuowanie działań w celu doposażenia podmiotów w przenośny sprzęt komputerowy, wprowadzenie digitalizacji danych oraz umożliwienie wykorzystywania systemów dziedzinowych w ramach zdalnej realizacji zadań.
- 2) Ustalenie faktycznego potencjału poszczególnych jednostek do realizowania zadań na odległość i pozyskanie rzetelnych danych na temat zapotrzebowania w sprzęt komputerowy oraz niezbędne rozwiązania techniczne i organizacyjne, umożliwiające zdalne wykonywanie pracy i przygotowanie do transformacji cyfrowej.
- 3) Przy przeprowadzaniu okresowego audytu bezpieczeństwa, o którym mowa w § 20 ust. 2 pkt 14 rozporządzenia KRI, zidentyfikowanie i zweryfikowanie ryzyk w zakresie wykorzystywania w pracy zdalnej prywatnych zasobów do celów służbowych i wnoszenia oryginałów dokumentów poza siedzibę jednostek oraz uregulowanie tych zagadnień w wewnętrznych procedurach dotyczących bezpieczeństwa informacji.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Przygotowanie do organizacji pracy w formie zdalnej

NIK negatywnie ocenia przygotowanie znacznej większości skontrolowanych podmiotów wykonujących zadania publiczne do realizowania pracy w trybie zdalnym. Wpływ na to miała głównie niewystarczająca liczba posiadanego sprzętu komputerowego, a także bariery techniczne i sposób wykonywania zadań. Działania skontrolowanych jednostek w trakcie epidemii, zmierzające do ich doposażenia nie wpłynęły istotnie na zwiększenie potencjału do efektywnego zorganizowania pracy na odległość. Stan przygotowania skontrolowanych podmiotów pozwalał na zorganizowanie pracy zdalnej 22% z 11,5 tys. pracowników, w sposób istotnie nieodbiegający od warunków pracy stacjonarnej, m.in. w zakresie wydajności i bezpieczeństwa. W 23 podmiotach (58%), takiej pracy nie można było zorganizować prawie żadnemu z 3 tys. pracowników, czego przyczyną było m.in. niezdigitalizowanie danych i niemożliwość użytkowania systemów dziedzinowych poza siedzibami jednostek. W podmiotach, w których zorganizowano pracę zdalną opracowano i wdrożono odpowiednie procedury wewnętrzne i z reguły prawidłowo ewidencjonowano czas pracy zdalnej.

We wszystkich skontrolowanych podmiotach, w których organizowano pracę zdalnie (38), wprowadzono procedury wewnętrzne z zakresu pracy na odległość albo wdrożono stosowanie poleceń lub wytycznych określonych przez jednostki nadrzędne. W 33 z tych jednostek (87%) wprowadzono je jeszcze w trakcie pierwszej fali epidemii COVID-19 lub niedługo po niej, natomiast w pozostałych pięciu (13%) – od pół roku do roku od wprowadzenia w kraju stanu epidemii.

Pracę w trybie zdalnym z reguły polecano zgodnie z przepisami art. 3 ustawy o zapobieganiu COVID-19, dostosowując zakres oczekiwanych do zrealizowania czynności do technicznych możliwości ich wykonania. W dwóch ośrodkach pomocy społecznej w Rabce-Zdrój i Kobyłce oraz w Sądzie Rejonowym w Sokółce zdarzały się przypadki organizowania pracy polegającej jedynie na pozostawianiu pracowników w swoich miejscach zamieszkania do dyspozycji pracodawcy. Były to przypadki wyjątkowe, których celem było okresowe zapewnienie pracownikom dodatkowego bezpieczeństwa. W Prokuraturze Rejonowej Poznań-Stare Miasto cyklicznie polecano jednak pracę zdalną pracownikom, którzy nie posiadali możliwości technicznych do jej wykonywania, co stanowiło naruszenie art. 3 ust. 3 ustawy o zapobieganiu COVID-19.

W podmiotach opracowano wewnętrzne regulacje dotyczące pracy zdalnej

Pracę w trybie zdalnym z reguły polecano zgodnie z przepisami

Przykład

W Prokuraturze Rejonowej Poznań-Stare Miasto prokuratorzy i pracownicy sekretariatów nie zostali wyposażeni w laptopy ani inne narzędzia umożliwiające realizację pracy zdalnej w miejscu innym niż prokuratura. Tym niemniej, codziennie (w wymiarze 1,5 godz. dziennie) polecano im tego typu pracę, pomimo braku możliwości technicznych do jej zdalnej realizacji, co było niezgodne z ust. 3 przywołanego artykułu ustawy o zapobieganiu COVID-19. W konsekwencji nie przydzielano pracownikom sekretariatów żadnych zadań do wykonania.

Prokurator Rejonowa wyjaśniła, że: *przyczyną nieprzydzielania pracownikom sekretariatów spraw do realizowania w trakcie pracy zdalnej (wykonywanej w pełnym wymiarze godzin od 18 marca do 18 maja 2020 r. oraz 1,5 godziny w okresie od 19 maja 2020 r. do 26 lutego 2021 r.) był brak możliwości korzystania przez nich z elektronicznej bazy danych, akt spraw, korespondencji i innych dokumentów znajdujących się w siedzibie prokuratury.* Prokurator Rejonowy nie informowała przy tym Prokuratora Okręgowego o nieprzygotowaniu Prokuratury do prawidłowej i rzetelnej realizacji pracy w trybie zdalnym, mimo niedysponowania przez pracowników prokuratury narzędziami, umożliwiającymi wykonywanie pracy w takiej formie, gdyż – jak wyjaśniła – *prokurator nadrzędny wiedział o braku wyposażenia w możliwości techniczne umożliwiające wykonywanie pracy zdalnej, co potwierdziły ustalenia kontroli NIK.*

Pracę zdalną polecano bez wskazania miejsca jej wykonywania

Pracę zdalną polecano pracownikom pisemnie (w 60% podmiotów), ustnie (w 8%), elektronicznie (w 5%) lub w sposób mieszany (w 23% podmiotów). W 17 (43%) podmiotach w poleceniach pracy zdalnej (lub pracy rotacyjnej wykonywanej na odległość poza siedzibą podmiotu) nie wskazywano pracownikom konkretnego miejsca zdalnego realizowania zadań lub nie dokumentowano tego, a w ośmiu z nich takie miejsce nie było też określone w żadnej procedurze wewnętrznej³⁴. W sześciu podmiotach (13%)³⁵ w trakcie kontroli NIK dokonano zmian w tym zakresie, uszczegóławiając regulacje dotyczące pracy zdalnej. Przyczyną nieokreślenia w poleceniach pracy zdalnej konkretnego miejsca wykonywania pracy były przepisy prawne, które nie wskazywały takiego wymogu.

Ze względu jednak m.in. na bezpieczeństwo przetwarzania danych osobowych lub innych tajemnic prawnie chronionych, a także roszczenia pracowników w przypadku ewentualnych wypadków przy (do/z) pracy, określenie, w uzgodnieniu z pracownikiem, konkretnego miejsca wykonywania zadań było wskazane.

W podmiotach z reguły wprowadzano ewidencję wykonanych czynności lub inne metody raportowania zrealizowanej pracy

W 28 skontrolowanych podmiotach (70%) wprowadzono wymóg prowadzenia ewidencji czynności wykonywanych w ramach pracy zdalnej, o której mowa w art. 3 ust. 6–7 ustawy o zapobieganiu COVID-19, co stanowiło dodatkowy element nadzoru nad pracą realizowaną na odległość. W pozostałych (30%) takiej ewidencji nie wprowadzono, choć w części jednostek wdrożono inne metody raportowania³⁶. Przykładowo w Urzędzie Miasta Leszna pracownicy zobowiązani byli do sporządzania sprawozdań w zakresie ewidencji czasu pracy, które przesyłano przełożonym, a w Urzędzie Miejskim w Białymstoku zobowiązano dyrektorów departamentów oraz biur Urzędu do prowadzenia ewidencji czasu pracy wykonywanej zdalnie.

³⁴ W trzech wojewódzkich oddziałach NFZ (podlaskim, łódzkim i lubuskim), trzech urzędach miejskich (w Białymstoku, Radomiu i Lesznie) i dwóch ośrodkach pomocy społecznej (w Rabce-Zdrój i Kobyłce).

³⁵ W trzech wojewódzkich oddziałach NFZ (podlaskim, łódzkim i lubuskim) i dwóch sądach rejonowych (w Sokółce i Słubicach) oraz Urzędzie Miasta Leszno, gdzie w 2021 r. wprowadzono procedurę określającą, że praca zdalna ma być wykonywana w miejscu zamieszkania.

³⁶ Żadnych obowiązków w tym zakresie nie wdrożono w podmiotach, w których nie organizowano pracy zdalnej lub pracownicy pozostawali jedynie do dyspozycji pracodawcy nie realizując żadnych zadań.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W dwóch podmiotach³⁷ (5%) w przypadku stosowania pracy rotacyjnej³⁸ w ewidencji czasu pracy wliczano czas dojazdu do/z pracy³⁹ do godzin pracy. Tym samym ewidencja ta nie odzwierciedlała rzeczywistych godzin rozpoczęcia i zakończenia pracy. Ponadto w Drugim Urzędzie Skarbowym w Białymstoku nierzetelnie odnotowano godziny rozpoczęcia i zakończenia pracy w ewidencji czasu pracy jednego pracownika (z 20), w 11 z 39 (28%) dni, w których świadczył on pracę zdalnie.

W trzech podmiotach wystąpiły problemy w ewidencjonowaniu czasu pracy

Przykłady

W **Oddziale ZUS w Białymstoku** godziny pracy odnotowane przez 15 (z 20) pracowników wykonujących pracę „rotacyjną” z samokształceniem w kwietniu 2020 r., nie odzwierciedlały rzeczywistych godzin rozpoczęcia i zakończenia pracy. Pracownicy ewidencjonujący czas pracy nie uwzględniali bowiem czasu pomiędzy zakończeniem pracy w siedzibie Oddziału ZUS (lub jej rozpoczęciem), a czasem faktycznie przeznaczonym na samokształcenie w miejscu zamieszkania pracownika (tj. czasu na dojazd z siedziby zakładu do miejsca zamieszkania lub odwrotnie).

W **Prokuraturze Rejonowej Kraków-Nowa Huta** pracownicy nie zostali zobligowani do informowania o rozpoczęciu i zakończeniu pracy w ramach pracy zdalnej, a w ewidencji nie został odzwierciedlony czas dojazdu pomiędzy zakończeniem pracy stacjonarnej a rozpoczęciem pracy zdalnej.

W marcu 2020 r., tj. w momencie ogłoszenia stanu epidemii COVID-19 i wybuchu jej pierwszej fali, 36 skontrolowanych podmiotów (90%) było nieprzygotowanych lub nie w pełni przygotowanych do zorganizowania pracownikom pracy zdalnej⁴⁰. Było to przede wszystkim konsekwencją niewystarczającej liczby sprzętu komputerowego. Stan przygotowania na dzień ogłoszenia stanu epidemii COVID-19 pozwalał na wyposażenie w przenośny sprzęt służbowy 17% wszystkich pracowników z 40 skontrolowanych jednostek⁴¹. Najslabiej na sytuację kryzysową przygotowane były skontrolowane: regionalne oddziały KRUS (6% pracowników można było wyposażyć w sprzęt służbowy⁴²), jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego (6%) oraz prokuratury rejonowe (9%). Stosunkowo najlepiej z kolei – wojewódzkie oddziały NFZ (36%) i izby administracji skarbowej (35%).

Niedostateczna liczba sprzętu była podstawową barierą efektywnej pracy zdalnej

³⁷ W Oddziale ZUS w Białymstoku i Prokuraturze Rejonowej Kraków-Nowa Huta.

³⁸ W przypadku pracy rotacyjnej praca zdalna była uzupełnieniem pracy stacjonarnej (np. w oddziałach ZUS, dwie godziny, a w prokuraturach rejonowych – półtorej godziny dziennie).

³⁹ Czas dojazdu do miejsca zamieszkania po przepracowaniu sześciu lub sześciu i pół godziny w siedzibie podmiotu.

⁴⁰ Przygotowane, choć w różnym zakresie, były jedynie trzy izby administracji skarbowej (w Krakowie, Opolu i Szczecinie) i Lubuski Oddział Wojewódzki NFZ w Zielonej Górze, których wyposażenie w sprzęt komputerowy wynosiło od 39% do 48% w stosunku do liczby pracowników w tych podmiotach, a także miały zdigitalizowane dane i możliwość wykorzystywania systemów dziedzinowych poza siedzibą podmiotu.

⁴¹ Przed epidemią w 40 skontrolowanych podmiotach posiadano 2025 szt. sprzętu komputerowego, możliwego do wykorzystania w pracy zdalnej na 11,5 tys. pracowników.

⁴² W pięciu skontrolowanych oddziałach regionalnych KRUS na 1400 pracowników posiadano 77 szt. przenośnego sprzętu komputerowego. Do analizy przyjęto liczbę pracowników Oddziałów w Koszalinie, Krakowie, Łodzi i Opolu oraz pracowników siedziby Oddziału w Poznaniu (bez pracowników jednostek terenowych).

Przykłady

Pięć skontrolowanych **regionalnych oddziałów KRUS** na dzień ogłoszenia stanu epidemii COVID-19 dysponowało łącznie jedynie 77 komputerami przenośnymi na 1400 pracowników, w tym oddziały w **Koszalinie** i **Łodzi** posiadały odpowiednio trzy i pięć laptopów (na odpowiednio 163 i 467 pracowników). Taki stan wyposażenia w sprzęt komputerowy umożliwiał zorganizowanie pracy zdalnej zaledwie 6% pracowników. Przez ponad rok trwania epidemii COVID-19 stan ten nie uległ poprawie.

Dyrektor **Regionalnego Oddziału KRUS w Koszalinie** wyjaśnił że: *oddział może realizować wydatki tylko na podstawie zatwierdzonego przez Prezesa KRUS rocznego Planu Kosztów Funduszu Administracyjnego. Zakup sprzętu komputerowego dokonywany jest na szczeblu centralnym, (...) dla wszystkich jednostek organizacyjnych Kasy. (...) W Oddziale Pracownicy nie zgłaszali problemów z funkcjonowaniem udostępnionych im narzędzi i programów. W pełnym zakresie możliwa była tylko praca pionu informatycznego. Pozostali pracownicy korzystali z dostępu do służbowych skrzynek pocztowych oraz byli w stałej łączności telefonicznej z kierownikami pionów.*

Jak wyjaśnił Dyrektor **Regionalnego Oddziału KRUS w Łodzi**, w planie finansowym Oddziału na 2020 r. nie przewidziano środków na tego rodzaju zakupy, a konieczność poniesienia znacznych nakładów finansowych na zakup środków ochrony, w ramach zapobiegania szerezeniu się epidemii, dodatkowo zmniejszyła szanse na pozyskanie ponadplanowych środków. Opracowując w IV kwartale 2019 r. projekty planów finansowych na 2020 r., Oddział nie był w stanie przewidzieć wystąpienia potrzeby zakupu dużej liczby laptopów w 2020 r., które miały być używane do pracy w trybie zdalnym, ponieważ taka forma świadczenia pracy pojawiła się dopiero w 2020 r. po raz pierwszy w historii funkcjonowania urzędu i wynikała bezpośrednio z ogłoszenia w całym kraju stanu epidemii.

Działania zmierzające do doposażenia podmiotów podjęto w większości z nich, lecz nie zawsze były one skuteczne

W trakcie epidemii COVID-19 większość skontrolowanych podmiotów (24, tj. 60%) podjęła starania celem ich doposażenia w sprzęt komputerowy. Najskuteczniej doposażyły się wybrane do kontroli izby administracji skarbowej i wojewódzkie oddziały NFZ, które stosunkowo najlepiej przygotowane były do wykonywania pracy w formie zdalnej już przed ogłoszeniem stanu epidemii COVID-19⁴³.

W przypadku pozostałych podmiotów na etapie działań zmierzających do ich doposażenia zdarzały się problemy, których główną przyczyną był brak środków finansowych na ten cel w planach finansowych podmiotów.

Przykłady

Dyrektor **ZUS I Oddziału w Łodzi** po pierwszej fali epidemii COVID-19 zapotrzebowała: w sierpniu i w listopadzie 2020 r. odpowiednio 229 i 66 laptopów. Ostatecznie w listopadzie 2020 r. dla tego Oddziału zakupionych zostało 35 laptopów. Powodem zmniejszenia przydziału zapotrzebowanych laptopów była, brana pod uwagę przez Centralę ZUS, liczba zachorowań na COVID-19 w poszczególnych oddziałach. W wyniku doposażenia potencjał podmiotu do wykonywania pracy zdalnej wzrósł o 4 punkty procentowe, przy 1321 pracownikach Oddziału.

⁴³ W podmiotach tych zarówno przed epidemią COVID-19, jak i rok po ogłoszeniu stanu epidemii stosunek liczby dostępnych komputerów do liczby pracowników był najwyższy i wynosił odpowiednio: [1] w izbach administracji skarbowej – 35% przed epidemią i 60% w marcu 2021 r.; [2] w wojewódzkich oddziałach NFZ – 36% przed epidemią i 53% po roku jej trwania.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Naczelnik **Drugiego Urzędu Skarbowego w Białymstoku** po pierwszej fali epidemii COVID-19 złożył zapotrzebowanie na 18 zestawów mobilnych (komputerów *All-in-one* z wbudowanym monitorem) i do dnia zakończenia kontroli NIK otrzymał siedem. Potencjał podmiotu do wykonywania pracy zdalnej wzrósł o 9 punktów procentowych, przy 149 pracownikach Urzędu.

Dyrektor **Oddziału Regionalnego KRUS w Opolu** już w trakcie pierwszej fali epidemii COVID-19 informował Centralę KRUS, że pomimo podjętych starań praca zdalna *nie mogła być realizowana w pełnym zakresie z uwagi na brak dostatecznej liczby komputerów przenośnych z odpowiednim oprogramowaniem i bezpiecznym dostępem do zasobów i systemów informatycznych*. W piśmie z marca 2021 r. poprosił zaś o rozważenie m.in. udostępnienia wybranym pracownikom dostępu do systemów dziedzinowych i zakupu laptopów. Do rozpoczęcia kontroli NIK Oddział nie otrzymał jednak dodatkowego sprzętu, a pracownikom nie umożliwiono zdalnego korzystania z systemów. Dopiero 23 marca 2021 r. decyzją Prezes KRUS umożliwiono sześciu kluczowym pracownikom Oddziału (ze 151 pracowników) zdalny dostęp do systemów dziedzinowych przez szyfrowane łącze VPN.

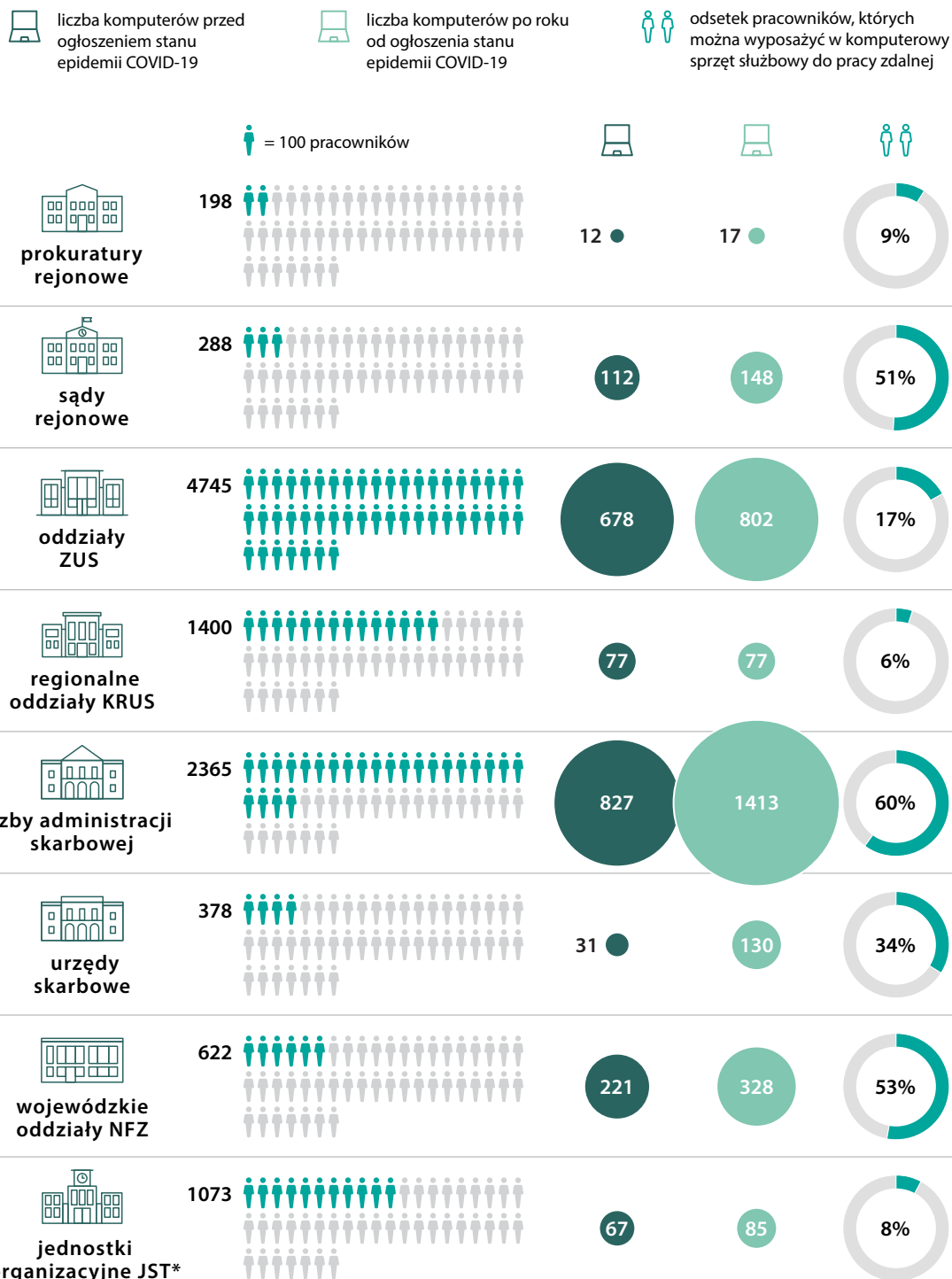
Po roku od wprowadzenia stanu epidemii COVID-19, przygotowanie poddanych kontroli podmiotów pozwalało na wyposażenie w sprzęt służbowy 25% pracowników z 40 skontrolowanych pomiotów, tj. o 8 punktów procentowych więcej niż przed epidemią. Stan wyposażenia w sprzęt komputerowy w poszczególnych rodzajach podmiotów poddanych kontroli kształtował się następująco.

Stan wyposażenia podmiotów w sprzęt komputerowy uległ nieznacznej poprawie

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 9

Wyposażenie poszczególnych rodzajów skontrolowanych podmiotów wykonujących zadania publiczne w przenośny sprzęt komputerowy oraz odsetek pracowników, których możliwe było wyposażenie w sprzęt komputerowy



*W przypadku czterech urzędów gmin podane dane dotyczą kontrolowanych komórek organizacyjnych, tj. urzędów stanu cywilnego i wydziałów spraw obywatelskich oraz komunikacji.

Za pracę zdalną uznano zarówno ośmiogodzinną pracę wykonywaną na odległość jak i pracę będącą uzupełnieniem pracy stacjonarnej (np. półtorej lub dwie godziny dziennie).

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Zakup⁴⁴ 975 komputerów nie wpłynął jednak istotnie na ogólną poprawę przygotowania podmiotów publicznych do realizowania zadań na odległość. Przyczynami tego były niegromadzenie danych w formie zdigitalizowanej (w 19 podmiotach) oraz techniczna niemożliwość użytkowania systemów dziedzinowych poza siedzibami podmiotów kontrolowanych (w 17 podmiotach). Bariery te ograniczały potencjał podmiotów do zdalnego realizowania zadań (pomimo wyposażenia w sprzęt komputerowy). Rok po ogłoszeniu stanu epidemii COVID-19 pracę zdalną w sposób istotnie nieodbiegający od warunków pracy zapewnionych w siedzibach podmiotów m.in. w zakresie wydajności i bezpieczeństwa realizowanych zadań można było polecić 2558 pracownikom z 11 519 (22%) pracujących w 40 skontrolowanych podmiotach. W 23 podmiotach⁴⁵ (58%) nieprowadzenie digitalizacji danych i/lub brak możliwości korzystania zdalnego z systemów dziedzinowych powodował, że prawie żadnemu z 3 tys. pracowników nie można było zorganizować efektywnej pracy zdalnej.

Oprócz niedostatecznej infrastruktury sprzętowej wystąpiły bariery techniczne uniemożliwiające pracę na odległość

Przykłady

W **Prokuraturze Rejonowej Poznań-Stare Miasto** nie wprowadzono digitalizacji akt, nie zapewniono prokuratorom i pracownikom sekretariatów zdalnego dostępu do bazy SIP LIBRA i poczty wewnętrznej. Pracownicy sekretariatów wskazali, że przyczyną niemożliwości realizowania zadań służbowych był brak dostępu do systemu dziedzinowego, na którym opierała się większość ich obowiązków. Według złożonych wyjaśnień żaden z pracowników nie miał dostępu do skrzynki służbowej poczty elektronicznej ani nie korzystał ze skrzynki prywatnej do celów służbowych. W złożonych przez czterech z siedmiu pracowników sekretariatów wyjaśnieniach dotyczących czynności i zadań realizowanych w trakcie pracy zdalnej, podali oni, że nie wykonywali czynności służbowych w czasie pracy zdalnej, ponadto czterech wskazało na wykorzystywanie telefonu prywatnego do spraw służbowych w czasie pracy zdalnej.

Prezes **Sądu Rejonowego w Sokółce** wyjaśnił, że: *prowadzenie akt w postaci cyfrowej, pozwoliłoby, (...) na zminimalizowanie czasu, kosztów i niedogodności związanych z operowaniem nimi w tradycyjnej formie, umożliwiając przy tym korzystanie z dotychczas zgromadzonego w sprawie materiału w dowolnym miejscu i przez kilka zainteresowanych osób jednocześnie; cyfryzacja dokumentów sądowych stanowiłaby istotny krok w stronę przyspieszenia procesów i polepszenia komfortu pracy sędziów oraz sekretariatów; sprawiłaby, że uczestnicy postępowań mogliby swobodnie brać udział w zdalnie przeprowadzonym posiedzeniu.*

Na podobne zagadnienia zwróciły uwagę również Przewodnicząca II Wydziału Karnego Sądu, która wskazała, że zasadniczym problemem uniemożliwiającym praktyczne wykorzystanie potencjału pracy zdalnej jest brak cyfrowej wersji akt spraw oraz elektronicznego obiegu dokumentów w postępowaniach sądowych. Natomiast Przewodnicząca IV Wydziału Ksiąg Wieczystych zwróciła uwagę na niemożliwość wykorzystywania poza siedzibą sądu systemów wieczystoksięgowych. Zdaniem NIK, brak dostępu do zdigitalizowanych danych dotyczących postępowań sądowych i niemożliwość zdalnego korzystania z systemu dziedzinowego uniemożliwiała w rzeczywistości realizowanie zadań pracownikom sądu, w sposób nieodbiegający od warunków pracy stacjonarnej, zwłaszcza w zakresie jej wydajności i bezpieczeństwa.

⁴⁴ W 14 (z 40) podmiotach nie zakupiono żadnego sprzętu komputerowego.

⁴⁵ We wszystkich czterech skontrolowanych prokuraturach rejonowych, czterech sądach rejonowych, pięciu regionalnych oddziałach KRUS oraz w 11 z 12 skontrolowanych jednostkach organizacyjnych samorządu terytorialnego.

Doposażenie w sprzęt komputerowy – poza dwoma wyjątkami – miało niewielki wpływ na potencjał podmiotów do zdalnego wykonywania zadań

Tylko w dwóch podmiotach zakup sprzętu komputerowego miał realny wpływ na zwiększenie wewnętrznego potencjału podmiotu do zdalnego wykonywania zadań. Największą zmianę odnotowano w przypadku Izby Administracji Skarbowej w Warszawie i Podlaskiego Oddziału Wojewódzkiego NFZ w Białymstoku⁴⁶. Dzięki temu, odsetek podmiotów wykonujących zadania publiczne przygotowanych do polecenia pracy zdalnej w sposób istotnie nieodbiegający od sposobu pracy wykonywanej stacjonarnie, m.in. w zakresie wydajności i bezpieczeństwa realizowanych zadań rok po ogłoszeniu stanu epidemii COVID-19 wzrósł do 15%, tj. do sześciu z 40 jednostek objętych kontrolą⁴⁷.

Przykłady

Na stanie wyposażenia **Izby Administracji Skarbowej w Warszawie** na dzień ogłoszenia stanu epidemii COVID-19 były 183 komputery mobilne, co stanowiło zabezpieczenie w sprzęt dla 22% osób kierowanych do pracy. Dzięki działaniom podjętym jeszcze w trakcie pierwszej fali epidemii, na dzień 31 grudnia 2020 r. Izba ponad trzykrotnie powiększyła swój stan posiadania i do dyspozycji pracowników miała 594 komputery przenośne, co stanowiło zabezpieczenie w sprzęt na poziomie 77%.

W **Podlaskim Oddziale Wojewódzkim NFZ w Białymstoku** z chwilą ogłoszenia stanu epidemii COVID-19 było 40 komputerów przenośnych, co umożliwiałoby wyposażenie co czwartego pracownika Oddziału (151 pracowników). Działania podjęte w trakcie pierwszej fali epidemii (w marcu i kwietniu 2020 r.) wpłynęły na dwukrotne zwiększenie liczby komputerów przenośnych. Za 137,2 tys. zł zakupiono 42 laptopy, co umożliwiło 67% pracowników zdalne wykonywanie zadań przypisanych Oddziałowi.

W pozostałych skontrolowanych jednostkach stan wyposażenia nie uległ poprawie (w 45% podmiotów) lub spowodował niewielkie (<10%) zwiększenie potencjału (w 40% podmiotów). Niemożliwość polecenia w pełni efektywnej pracy zdalnej determinowana była brakiem zdigitalizowanych danych lub możliwości wykorzystania systemów dziedzinowych poza siedzibami tych podmiotów. Ponadto w każdym skontrolowanym podmiocie oprócz barier natury infrastrukturalno-technicznych stwierdzono bariery prawno-organizacyjne. Niemożliwym było zorganizowanie efektywnej pracy zdalnej zwłaszcza pracownikom, którzy zajmowali się bezpośrednią obsługą interesantów.

Najlepiej przygotowane do pracy zdalnej były podmioty, które stosunkowo najmniej zadań wykonywały w ramach bezpośredniej obsługi interesantów

Najlepiej przygotowani do pracy na odległość byli pracownicy skontrolowanych podmiotów, które stosunkowo najmniej zadań wykonywały w ramach bezpośredniej obsługi klientów, tj. wszystkich skontrolowanych izb administracji skarbowej (czterech) i wojewódzkich oddziałów NFZ (trzech).

⁴⁶ W Izbie Administracji Skarbowej w Warszawie zakupiono 429 komputerów, a w Podlaskim Oddziale NFZ w Białymstoku – 42 komputery przenośne.

⁴⁷ Izba Administracji Skarbowej w Warszawie (68% pracowników, którym można było udostępnić mobilny sprzęt służbowy), Lubuski Oddział Wojewódzki NFZ w Zielonej Górze (67%), Izba Administracji Skarbowej w Krakowie (58%), Izba Administracji Skarbowej w Szczecinie (56%), Podlaski Oddział Wojewódzki NFZ w Białymstoku (54%) i Izba Administracji Skarbowej w Opolu (45%). Biorąc pod uwagę część pracowników pracujących w bezpośredniej obsłudze interesantów, dla których zorganizowanie pracy zdalnej było niemożliwe, w podmiotach tych była możliwość zorganizowania pracy zdalnej dla większości pracowników, których charakter wykonywanych czynności nie wykluczał pracy zdalnej (od 52% do 77%).

Przykłady

Wyposażenie poddanych badaniu 50 pracowników **Izby Administracji Skarbowej w Krakowie** wykazało, że 86% z nich posiadało służbowe komputery przenośne przed ogłoszeniem stanu epidemii COVID-19, a pozostałym sprzęt taki został przekazany jeszcze w trakcie pierwszej fali epidemii. Zapewniono im 46 laptopów, w tym 11 z modemami, cztery komputery *All-in-one*, a także siedem telefonów służbowych. Pracownicy, którzy nie posiadali sprzętu służbowego, przed ich wyposażeniem, w początkowej fazie pierwszej fali epidemii COVID-19, korzystali ze sprzętu prywatnego, który służył do samokształcenia.

W **Izbie Administracji Skarbowej w Opolu** 36% spośród 50 pracowników objętych analizą posiadało sprzęt przenośny przed wybuchem epidemii COVID-19. W Izbie podjęto decyzję, że wszyscy kierowani na pracę zdalną pracownicy mają posiadać sprzęt służbowy. W związku z tym 50 pracowników pracujących zdalnie posiadało 44 komputery przenośne, sześć komputerów *All-in-one*, osiem modemów, sześć skanerów i cztery drukarki przenośne, a także byli wyposażeni w materiały służbowe (papier ksero).

W **Podlaskim Oddziale Wojewódzkim NFZ w Białymstoku** 44 z 49 pracowników poddanych analizie zostało wyposażonych w sprzęt służbowy (laptopy, komputery *All-in-one*), a sześciu także w telefony służbowe i dwóch w modemy do łączenia z Internetem. Pozostałych pięciu pracowników wykorzystywało do pracy telefon prywatny (z przekierowaniem rozmów) lub pracowało na dokumentach papierowych wypożyczanych z siedziby Oddziału, których nie obejmował elektroniczny obieg dokumentów.

Wszyscy poddani badaniu pracownicy (50) **Lubuskiego Oddziału Wojewódzkiego NFZ w Zielonej Górze**, którzy wykonywali pracę zdalną, mieli do dyspozycji służbowy sprzęt komputerowy. Taki sprzęt przed ogłoszeniem stanu epidemii posiadało 10 osób. Dodatkowo pięciu pracowników posiadało telefon służbowy.

Analiza przygotowania podmiotów do organizowania pracy zdalnej wykazała, że najczęściej prywatne zasoby wykorzystywane były przy samokształceniu pracowników (komputery) i pozostawaniu do dyspozycji pracodawcy bez realizowania zadań (telefony). W przypadku niedostatecznego wyposażenia w przenośny sprzęt komputerowy w 13 podmiotach (33%) posiłkowano się wykorzystywaniem do pracy zdalnej komputerów stacjonarnych *All-in-one*⁴⁸ i/lub wykorzystywaniem prywatnych komputerów pracowników i funkcjonalności zdalnego pulpitu. Użytkowanie stacjonarnych komputerów w pracy zdalnej stosowano w skontrolowanych izbach administracji skarbowej, urzędach skarbowych i wojewódzkich oddziałach NFZ, natomiast funkcjonalność pulpitu zdalnego wraz z prywatnym sprzętem pracowników w Łódzkim Oddziale NFZ w Łodzi, Miejskim Ośrodku Pomocy Rodzinie w Szczecinie i – w największym zakresie – w Powiatowym Urzędzie Pracy w Stargardzie. Szerzej ten wątek opisano na str. 30 informacji o wynikach kontroli.

W czterech skontrolowanych prokuraturach rejonowych stan przygotowania pozwalał na wyposażenie nielicznych pracowników w komputerowy przenośny sprzęt służbowy. Stosunkowo najlepiej przygotowana była Prokuratura Rejonowa Szczecin-Zachód, w której posiadano 13 laptopów prze-

Do wykonania zadań kluczowych wykorzystywano też komputery stacjonarne i prywatne z funkcjonalnością zdalnego pulpitu

Skontrolowane prokuratury rejonowe nie były przygotowane do zdalnego realizowania zadań

⁴⁸ Komputery te zostały uwzględnione na infografice nr 9 w przypadku urzędów skarbowych i izb administracji skarbowej.

nośnych, umożliwiającą wyposażenie co czwartego pracownika. Najslabiej natomiast – Prokuratura Rejonowa Kraków-Nowa Huta, w której żaden z 51 pracowników nie posiadał laptopa, Prokuratura Rejonowa w Świebodzinie (jeden laptop na 20 pracowników skierowanych na pracę zdalną) i Prokuratura Rejonowa Poznań-Stare Miasto, w której cztery laptopy przypadają średnio na 65 pracowników. W prokuraturach dane nie były zdigitalizowane oraz nie było możliwości wykorzystywania głównego systemu dziedzinowego SIP LIBRA poza siedzibą jednostki, co w praktyce uniemożliwiało organizację efektywnej pracy zdalnej. W jednostkach posiadano jedynie od jednego do czterech telefonów służbowych, a w Prokuraturze Rejonowej Kraków-Nowa Huta – także 26 szyfrowanych pendrive'ów.

Przykłady

W **Prokuraturze Rejonowej Kraków-Nowa Huta** żadnemu pracownikowi nie udostępniono sprzętu komputerowego do pracy zdalnej, a Prokurator Rejonowy nie informował Prokuratora Okręgowego o niedysponowaniu przez pracowników służbowymi narzędziami umożliwiającymi wykonywanie pracy zdalnej. Prokurator Okręgowy wyjaśnił, że nieustannie jest proszony o doposażenie w różne środki trwałe, w zasadzie przez wszystkich Prokuratorów Rejonowych, jednakże możliwość zakupu jest ograniczona szczupłymi środkami finansowymi, jakie zostają mu przekazane. Dodał, że wielokrotnie zwracał się do swoich przełożonych o przekazanie większych środków na doposażenie z efektem, jaki jest widoczny.

W **Prokuraturze Rejonowej Poznań-Stare Miasto** pracowników realizujących pracę zdalnie nie wyposażono w przenośny sprzęt komputerowy. Prokurator Rejonowa wyjaśniła, że przez rok od ogłoszenia stanu epidemii do pracy zdalnej nie przekazano pracownikom żadnego sprzętu komputerowego, a laptopy przekazane do dyspozycji pracowników (przydzielone w latach 2015 i 2016) były przestarzałe i nie odpowiadały technicznym możliwościom ochrony danych osobowych poza siedzibą jednostki. Dodała, że przyczyną nieprzydzielenia pracownikom sekretariatów spraw do realizowania w trakcie pracy zdalnej był brak możliwości korzystania przez nich z elektronicznej bazy danych, akt spraw, korespondencji i innych dokumentów znajdujących się w siedzibie prokuratury.

W skontrolowanych sądach rejonowych stan wyposażenia w sprzęt komputerowy był dobry, choć bariery występowały na wielu innych płaszczyznach

W sądach rejonowych stan przygotowania pozwalał na wyposażenie w komputerowy sprzęt służbowy z reguły wszystkich pracowników objętych zadaniowym systemem pracy (sędziów i kuratorów sądowych) i nielicznych pracowników objętych podstawowym systemem pracy (urzędników sądowych i asystentów sędziego). W żadnym sądzie nie było możliwości zdalnego dostępu do akt spraw (brak zdigitalizowanych danych), a w przypadku spraw wieczystoksięgowych problemem były również bariery natury technicznej, niezależne od sądów⁴⁹. Liczba sprzętu przenośnego oscylowała w granicach 50% w stosunku do ogólnej liczby pracowników sądów. Najwyższy odsetek był w Sądzie Rejonowym w Wyszkowie (64%), m.in. dzięki zakupowi 22 laptopów już w trakcie epidemii COVID-19⁵⁰. W pozostałych sądach stan wyposażenia w przenośny sprzęt komputerowy wynosił od 43% do 53% stanu kadrowego⁵¹.

⁴⁹ Systemy dziedzinowe użytkowane w wydziałach wieczystoksięgowych nie były dostępne spoza siedziby sądu.

⁵⁰ Po roku od ogłoszenia stanu epidemii COVID-19, w Sądzie Rejonowym w Wyszkowie było 39 laptopów na 61 pracowników.

⁵¹ W Sądzie Rejonowym w Brzegu wynosił 53%, w Sądzie Rejonowym w Sokółce – 46%, a w Sądzie Rejonowym w Słubicach – 43%.

Przykłady

Sąd Rejonowy w Sokółce w sprzęt komputerowy wyposażył niemal połowę z 65 pracowników, jednak umożliwiało to jedynie częściową realizację przypisanych im zadań. Przyczynami tego były brak zdigitalizowanych danych, a także niezależne od możliwości technicznych i organizacyjnych Sądu procedury w zakresie orzecznictwa i wykonywania orzeczeń sądowych, a w przypadku spraw wieczystoksięgowych także niemożliwość wykorzystywania systemów informatycznych poza siedzibą Sądu. W trakcie epidemii COVID-19 poczyniono starania, aby doposażyć wszystkich kuratorów sądowych w odpowiednio skonfigurowane laptopy, a w trakcie kontroli NIK – aby każdy kurator został wyposażony dodatkowo w telefon służbowy.

W **Sądzie Rejonowym w Brzegu** wszyscy pracownicy kierowani do wykonywania pracy w formie zdalnej użytkowali służbowe komputery przenośne z wyjątkiem jednego pracownika Wydziału Ksiąg Wieczystych (który nie miał możliwości wykorzystywania systemów dziedzinowych poza siedzibą sądu). Każdy z pracowników miał dostęp do internetowej poczty służbowej poprzez przeglądarkę internetową, a pięciu korzystało z telefonów służbowych. Pozostali pracownicy wyrazili pisemną zgodę na kontakty służbowe za pośrednictwem telefonu prywatnego.

W oddziałach Zakładu Ubezpieczeń Społecznych stan przygotowania pozwalał na wyposażenie w komputerowy sprzęt służbowy od 13% do 20% pracowników, którzy mogli wykonywać tego typu pracę⁵². Stosunkowo najlepiej przygotowany był ZUS Oddział w Opolu. Cztery oddziały ZUS były też jedynymi podmiotami, które określiły potencjał do zdalnego realizowania zadań. Wyniki sporządzanych w tych jednostkach ankiet pozwoliły na ustalenie, że najistotniejszą barierą jest niedoposażenie podmiotów w sprzęt komputerowy. Zidentyfikowano niedobór sprzętu na poziomie od 507 szt. w Oddziale ZUS w Opolu do 924 szt. w Oddziale ZUS w Łodzi. Zdiagnozowano także, że część pracowników mogłaby świadczyć pracę zdalną, gdyby mieli dostęp do zdigitalizowanych danych.

Zdaniem NIK, działania oddziałów ZUS zmierzające do ustalenia rzeczywistego potencjału do zdalnego realizowania zadań powinny zostać zrealizowane w każdym podmiocie wykonującym zadania publiczne, celem określenia właściwego zapotrzebowania podmiotu i w konsekwencji odpowiedniego przygotowania się do przyszłych kryzysów. Badanie takie powinno mieć na celu zidentyfikowanie liczby pracowników, którzy mogliby świadczyć pracę na odległość oraz określenie potrzeb z tym związanych.

Skontrolowane oddziały ZUS były z reguły przygotowane w ograniczonym zakresie do zorganizowania pracy na odległość

Tylko w oddziałach ZUS określano rzeczywisty potencjał do świadczenia pracy zdalnej

⁵² Oddziały ZUS przeprowadzały ankiety określające potencjał jednostki do świadczenia pracy na odległość, stąd kierownicy tych oddziałów posiadali informację na temat liczby pracowników, którzy mogliby wykonywać pracę zdalną, gdyby zostali wyposażeni w odpowiednio skonfigurowany sprzęt komputerowy, a także liczbę pracowników, którzy z uwagi na charakter wykonywanych czynności, takiej pracy świadczyć nie mogli.

Przykłady

W **Oddziale ZUS w Opolu** dysponowano 443 komputerami przenośnymi, co zapewniało możliwość zdalnej realizacji zadań przez wszystkich ok. 300 pracowników Centrum Wsparcia Informatycznego⁵³ i co piątego pracownika Oddziału reprezentującego inne komórki organizacyjne. Analiza możliwości realizowania zadań na odległość w 2021 r. wykazała, m.in. że 507 dodatkowych osób mogłoby świadczyć pracę zdalną, gdyby zostało odpowiednio wyposażonych w sprzęt komputerowy, a kolejnych siedmiu – po wprowadzeniu digitalizacji danych. Podczas tego badania zidentyfikowano, że pracy zdalnej nie mogłoby wykonywać 404 pracowników (31%), jako przyczyny, wskazując np. charakter realizowanych zadań (m.in. kierowcy, pracujący z oryginalnymi dokumentami papierowymi), brak warunków technicznych i/lub lokalowych, a także brak predyspozycji osobistych lub zawodowych pracownika (brak samodzielności, odpowiedniego doświadczenia).

I Oddziału ZUS w Łodzi zatrudniający 1321 pracowników był wyposażony w 135 komputerów. Z ankiety opracowanej w styczniu 2021 r. wynikało, że przy odpowiednim doposażeniu, zdalnie pracę mogłoby świadczyć o 925 pracowników więcej. Zidentyfikowano też grupę niespełna 300 pracowników, która pracy w trybie zdalnym świadczyć nie mogła.

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że: *zasadnym wydaje się sukcesywna wymiana sprzętu stacjonarnego na notebooki i laptopy, jako sprzętu docelowego do każdego rodzaju pracy; inną barierą jest zakrojona na szeroką skalę praca z dokumentacją papierową – w Zakładzie aktualnie wprowadzana jest digitalizacja akt i elektronizacja. Ponadto wyjaśniła, że planowanie działań związanych z pracą zdalną pozostaje w ścisłym związku z różnymi kanałami kontaktu z klientem, formą obsługi spraw oraz zmianami legislacyjnymi; w Zakładzie trwają prace nad zdefiniowaniem standardów pracy zdalnej dla poszczególnych stanowisk przy udziale przedstawicieli Oddziałów.*

Wyposażenie skontrolowanych regionalnych oddziałów KRUS w sprzęt komputerowy było na bardzo słabym poziomie

W skontrolowanych regionalnych oddziałach KRUS jedynie od dwóch (1% pracowników Regionalnego Oddziału KRUS w Koszalinie) do 44 osób (8% pracowników Regionalnego Oddziału KRUS w Krakowie) mogło być wyposażonych w komputerowy sprzęt służbowy przenośny, co bardzo ograniczało możliwość organizacji efektywnej pracy zdalnej. W trakcie kontroli NIK decyzją Prezes KRUS z 23 marca 2021 r. rozpoczęto procedurę nadawania uprawnień pracownikom, umożliwiając im zdalny dostęp do systemów dziedzinowych przez szyfrowane łącze VPN. Do zakończenia kontroli taki dostęp nadano jednak tylko dla 2% pracowników skontrolowanych oddziałów KRUS⁵⁴, a najwięcej takich uprawnień (33 na 524 pracowników) nadano w Regionalnym Oddziale KRUS w Krakowie.

Przykłady

W **Regionalnym Oddziale KRUS w Poznaniu** posiadano 10 laptopów na około 100 pracowników z siedziby Oddziału. Analiza 50 pracowników pracujących zdalnie wykazała, że jedynie dwóm zapewniono sprzęt służbowy, który nie miał jednak dostępu do systemów dziedzinowych oraz baz danych z danymi klientów KRUS i służył jedynie do obsługi poczty elektronicznej.

⁵³ Komórka organizacyjna Oddziału ZUS w Opolu, zajmująca się informatyzacją całego Zakładu, której wszyscy pracownicy wyposażeni byli w służbowy sprzęt komputerowy do pracy zdalnej.

⁵⁴ Nadawanie uprawnień do dnia zakończenia kontroli NIK rozpoczęto w regionalnych oddziałach KRUS w Krakowie, Łodzi i Opolu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że praca Oddziału wykonywana jest w oparciu o dane źródłowe gromadzone w sieci od 30 lat oraz na podstawie informacji pozyskiwanych z innych urzędów, np. na potrzeby ustalenia stażu pracy rolników i wysokości opłacanej składki. Informacje na ten temat wprowadzane są do systemów informatycznych KRUS, ponieważ nie ma ich w formie zdigitalizowanej oraz, że w KRUS obecnie trwają prace nad budową systemu elektronicznego obiegu dokumentów.

W Regionalnym Oddziale KRUS w Łodzi wszyscy analizowani pracownicy (50) korzystali z zasobów prywatnych. Dyrektor wyjaśnił, że Oddział nie posiadał dostatecznej liczby przenośnego sprzętu komputerowego, a zabezpieczenia systemów informatycznych uniemożliwiały dostęp na sprzęcie prywatnym do oprogramowania merytorycznego spoza sieci informatycznej. W celu zapewnienia poufności danych przesyłanych przez prywatne komputery pracowników, stosowano kompresowanie plików i zabezpieczanie hasłem. Jedynymi pracownikami posiadającymi służbowe laptopy podczas pracy zdalnej byli informatycy.

W Regionalnym Oddziale KRUS w Koszalinie tylko dwóch pracowników (na 50 poddanych analizie) pracowało zdalnie na służbowych laptopach. Pozostali pracowali z wykorzystaniem komputerów prywatnych i w większości (60%) telefonów prywatnych. Pracownicy mieli dostęp do służbowej poczty (dostępnej przez przeglądarkę), nie posiadali dostępu do systemów dziedzinowych, które wykorzystywali na co dzień w pracy stacjonarnej.

W skontrolowanych urzędach skarbowych liczba przenośnego sprzętu komputerowego umożliwiała efektywne zrealizowanie pracy zdalnej średnio co piątemu pracownikowi, którego rodzaj wykonywanej pracy takiego sposobu jej świadczenia nie wykluczała. Problemem okazał się również ograniczony dostęp do systemów centralnych Ministerstwa Finansów i konieczność dostosowania sprzętu służbowego do bezpiecznej pracy poza siedzibą urzędów. Dwa urzędy skarbowe (w Pabianicach i Żyrardowie) w znacznym stopniu posiłkowały się wypożyczaniem pracownikom pracującym zdalnie komputerów stacjonarnych (*All-in-one*), wykorzystywanych przez nich na co dzień w siedzibach urzędów.

Przygotowanie skontrolowanych urzędów skarbowych było na różnym poziomie

Przykłady

W Urzędzie Skarbowym w Pabianicach na średnio 124 pracowników dysponowano 109 komputerami *All-in-one* oraz 20 laptopami, z tego 12 użytkowanych było przez pracowników Urzędu przed stanem epidemii COVID-19, a pozostałych osiem zostało przekazanych do użytkowania w lutym i marcu 2021 r. Spośród wybranych 50 pracowników skierowanych do pracy zdalnej, 17 zostało wyposażonych w laptopy służbowe, 24 korzystało podczas pracy zdalnej ze służbowych komputerów stacjonarnych, sześć z szyfrowanych pamięci USB (pendrive), a pozostałe trzy osoby nie zostały wyposażone z żadne z tych urządzeń. Komputery *All-in-one* posiadały skonfigurowane połączenia VPN i dostęp do systemów centralnych, tak jak w przypadku laptopów. W przeciwieństwie do laptopów nie posiadały możliwości połączenia z Internetem za pomocą wi-fi, a jedynie poprzez stałe łącze przewodowe.

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że: *optymalne doposażenie w sprzęt komputerowy i systemy to ok. 50–60 laptopów, które w wygodny sposób można zabrać na pracę zdalną i podłączyć w dowolnej formie (przez wi-fi lub kabel internetowy) z siecią*

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

internetową i pracować na wszystkich niezbędnych, używanych w urzędzie systemach. Jednak specyfika urzędów skarbowych, charakter realizowanych zadań oraz konieczność obsługi bezpośredniej i papierowy obieg dokumentów powodują, iż w mojej ocenie maksymalna ilość możliwej w urzędzie pracy zdalnej to połowa wyżej wymienionej liczby, zakładając brak innych absencji jak zwolnienia lekarskie czy urlopy.

W **Urzędzie Skarbowym w Międzyrzeczu** na 46 pracowników przypadały jedynie cztery komputery przenośne, z możliwością wykonywania na nich pracy w formie zdalnej (dwa laptopy znajdowały się na stałe w dyspozycji kierownictwa Urzędu, a dwa kolejne – komórki kontrolnej Urzędu). Od kwietnia 2020 r. Urząd dysponował dodatkowo sześcioma komputerami stacjonarnymi typu *All-in-One*, przeznaczonymi do wykonywania czynności w formie pracy zdalnej, użyczonymi przez Dyrektora IAS, celem zabezpieczenia ciągłości działania Urzędu w ramach pracy zdalnej w obszarach krytycznych. Analiza 20 pracowników realizujących zadania zdalnie wykazała, że 65% z nich posiadało sprzęt służbowy (wypożyczany niejednokrotnie rotacyjnie), natomiast pozostali pracowali z wykorzystaniem sprzętu prywatnego.

Skontrolowane jednostki organizacyjne jednostek samorządu terytorialnego z reguły nie były przygotowane do zdalnego realizowania zadań

Skontrolowane jednostki organizacyjne jednostek samorządu terytorialnego (urzędy miast, powiatowe urzędy pracy i ośrodki pomocy społecznej) nie były z reguły przygotowane do zdalnego realizowania zadań⁵⁵. Komórki organizacyjne czterech skontrolowanych urzędów miast, których pracownicy mieli stały dostęp do tajemnic prawnie chronionych i bezpośredniej obsługi interesantów⁵⁶ były bowiem niedostosowane do realizowania pracy na odległość, w związku z niemożliwością obsługi użytkowanych systemów dziedzinowych poza siedzibami tych jednostek.

Przykład

Wydział Komunikacji **Urzędu Miejskiego w Radomiu** miał w swoim zakresie realizację zadań związanych z dostępem do „Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców”, do której nie było dostępu w trybie zdalnym. Pracownicy Urzędu Stanu Cywilnego wykonywali zadania związane z wydawaniem odpisów, zaświadczeń, transkrypcji, rejestracji bieżącej zgonów, sporządzania aktów zgonu, zawierania małżeństw i składania oświadczeń (np. w zakresie uznania ojcostwa, powrotu do nazwiska noszonego przed ślubem po rozwodzie) w ramach prowadzonych rejestrów, co wymaga obsługi interesantów w sposób bezpośredni. Natomiast Wydział Spraw Obywatelskich wykonywał zadania w zakresie ewidencji ludności, dowodów osobistych i co za tym idzie realizował te zadania poprzez obsługę programów ogólnopolskich np. „ŹRÓDŁO”, rejestr PESEL, rejestr dowodów osobistych, co wymaga obsługi interesantów w sposób bezpośredni, z uwagi na niemożliwość ich wykorzystania poza siedzibą urzędu.

⁵⁵ Skontrolowano urzędy miast: w Kędzierzynie Koźlu, w Białymstoku, w Lesznie i w Radomiu oraz cztery powiatowe urzędy pracy: w Dąbrowie Tarnowskiej, w Stargardzie, w Środzie Wielkopolskiej i w Żaganiu oraz cztery ośrodki pomocy społecznej: w Szczecinie, w Kobyłce, w Pabianicach i w Rabce-Zdrój.

⁵⁶ Kontrola urzędów miast ograniczała się do kontroli departamentów obsługi mieszkańców i Urzędów Stanu Cywilnego.

Skontrolowane ośrodki pomocy społecznej i powiatowe urzędy pracy miały natomiast bariery związane z niedostatecznym wyposażeniem w sprzęt komputerowy, brakiem zdigitalizowanych danych i niejednokrotnie wynikające z charakteru wykonywanych czynności. W konsekwencji podmioty te nie zorganizowały pracy zdalnej⁵⁷ lub organizowały ją jedynie nielicznym pracownikom⁵⁸. Realizowanie zadań kluczowych możliwe było tylko w dwóch takich jednostkach (z ośmiu). Przygotowanie Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Szczecinie do polecania pracy zdalnej⁵⁹ pozwalało na efektywną realizację zadań dla maksymalnie 7% pracowników jednostki⁶⁰. Pozytywnym i jedynym wyjątkiem był Powiatowy Urząd Pracy w Stargardzie, który także nie posiadał wystarczającego przygotowania infrastrukturalnego, ale poprzez kreatywne wykorzystanie dostępnych funkcjonalności, tj. *zdalnego pulpitu* miał potencjał do polecania pracy zdalnej większości pracownikom, choć przy wykorzystaniu ich zasobów prywatnych.

Rozwiązaniem na niedobór sprzętu, było wykorzystanie funkcjonalności zdalnego pulpitu, choć wymagało to wykorzystania prywatnych zasobów pracowników

Przykłady

W Powiatowym Urzędzie Pracy w Stargardzie, w ramach przygotowania się do zdalnego realizowania zadań, od 5 listopada 2020 r. umożliwiono pracę zdalną poprzez połączenie VPN oraz pulpit zdalny, z wykorzystaniem prywatnych komputerów pracowników. Dziesięciu z 20 objętych próbą pracowników, wykonując pracę zdalną, korzystało z prywatnego sprzętu komputerowego, który przed przystąpieniem do pracy zdalnej został sprawdzony przez informatyka. Następnie zainstalowano na nim program do szyfrowanego połączenia VPN, dzięki któremu mieli możliwość połączenia się z pulpitem swojego komputera stacjonarnego w siedzibie Urzędu, korzystając z aplikacji *podłączenie pulpitu zdalnego*. Mając połączenie z pulpitem zdalnym, mogli każdego dnia logować się m.in. do systemu Syriusz i korzystać z elektronicznego obiegu dokumentów wdrożonego w urzędzie. Dzięki systemowi Syriusz, każdy pracownik Urzędu mający do niego dostęp czy to pracując stacjonarnie, czy w ramach pracy zdalnej, mógł skutecznie z jego pomocą wykonywać czynności związane ze swoimi obowiązkami. W trakcie pracy zdalnej pracownik miał też dostęp do zdigitalizowanej dokumentacji, bez konieczności posługiwania się jej wersją papierową.

Dyrektor Urzędu wyjaśniła: *w przypadku zlecenia zadań za pośrednictwem prywatnego sprzętu, w celu zabezpieczenia poufności danych przesyłanych przez sieć Internet zastosowano następujące zabezpieczenia: całe połączenie z danego urzędu do sieci PUP poprzez Internet zostało zabezpieczone przez zastosowanie technologii VPN (szyfrowany tunel), przez który użytkownicy logowali się do swoich zdalnych pulpitów przy pomocy aplikacji „Podłączenie pulpitu zdalnego”. Połączenia wymagały loginów i haseł. Informatycy zainsta-*

⁵⁷ Pracy w formie zdalnej nie organizowano w dwóch powiatowych urzędach pracy w Środzie Wielkopolskiej i Dąbrowie Tarnowskiej.

⁵⁸ Np. w Urzędzie Miejskim w Kędzierzynie-Koźlu pracę zdalną zorganizowano jednemu (z 15) pracownikom kontrolowanych komórek organizacyjnych przez 21 dni od marca do kwietnia 2020 r., a w Powiatowym Urzędzie Pracy w Żaganiu – jednemu (z 41) przez siedem dni w styczniu 2021 r.

⁵⁹ Na wyposażeniu ośrodka było 57 komputerów przenośnych na 458 pracowników. Co czwarty pracownik realizujący pracę w trybie zdalnym korzystał z funkcjonalności zdalnego pulpitu wykorzystując do pracy komputery prywatne.

⁶⁰ Jedynie pracownikom administracyjnym, mającym dostęp do zdigitalizowanych danych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

lowali na prywatnych urządzeniach pracowników program (...), skonfigurowali połączenie, udostępnili dostęp do pulpitu zdalnego pracownika w sieci PUP poprzez ustawienia aplikacji „Podłączenie pulpitu zdalnego”. Dostępny wymagały loginów i haseł.

Przykład ten – zdaniem NIK – pokazuje, że możliwym było zorganizowanie pracy zdalnej, pomimo posiadania ograniczonej liczby służbowego sprzętu komputerowego⁶¹ i zastosowanie nowatorskich rozwiązań w zakresie metod pracy. Niezbędnym przy tego typu pracy zdalnej był jednak zdalny dostęp do zdigitalizowanych danych, który w Urzędzie funkcjonował dzięki wdrożeniu elektronicznego obiegu dokumentów. Wykorzystanie *zdalnego pulpitu* i odpowiednie zabezpieczenie połączenia pozwoliło na zdalne wykonywanie kluczowych zadań. Wymagało to jednak wykorzystania zasobów prywatnych pracowników, dlatego nie powinno stanowić działania standardowego, a jedynie być przykładem na funkcjonowanie w sytuacji nadzwyczajnej.

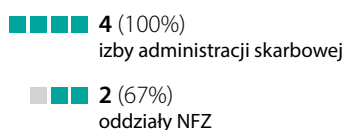
Podsumowanie stanu przygotowania poszczególnych rodzajów kontrolowanych podmiotów wykonujących zadania publiczne oraz wpływ czterech głównych barier na możliwość zorganizowania efektywnej pracy zdalnej przedstawione zostały na poniższej infografice.

Infografika nr 10

Przygotowanie do organizacji pracy zdalnej 40 skontrolowanych podmiotów wykonujących zadania publiczne rok po ogłoszeniu stanu epidemii COVID-19 oraz bariery występujące w poszczególnych rodzajach kontrolowanych podmiotów

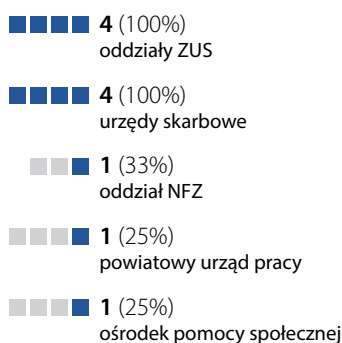
Przygotowane do pracy zdalnej

6 z 40 (15%) podmiotów, których stan przygotowania **pozwalal** na wykonywanie efektywnej pracy zdalnej co najmniej połowie pracowników, których rodzaj wykonywanych zadań tego nie wykluczał



Przygotowane w ograniczonym zakresie

11 z 40 (28%) podmiotów, których stan przygotowania pozwalał na wykonywanie efektywnej pracy zdalnej **do 25% pracowników**, co niejednokrotnie skutkowało podejmowaniem działań niestandardowych przeciwdziałających niskiemu wyposażeniu w sprzęt komputerowy



Nieprzygotowane bądź przygotowane w minimalnym zakresie

23 z 40 (58%) podmiotów, których stan przygotowania **nie pozwalał** na zorganizowanie efektywnej pracy zdalnej w sposób nieodbiegający od warunków pracy stacjonarnej prawie żadnemu pracownikowi m.in. z uwagi na brak sprzętu i /lub brak zdigitalizowanych danych i/lub brak zdalnego dostępu do systemów dziedzinowych



⁶¹ Z chwilą ogłoszenia stanu epidemii COVID-19 w Powiatowym Urzędzie Pracy w Stargardzie było 16 szt. komputerowego sprzętu przenośnego na 66 pracowników.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI



Niewystarczająca liczba sprzętu komputerowego

29 z 40 (73%) podmiotów mogło wyposażyć w przenośny sprzęt komputerowy mniej niż co czwartego pracownika



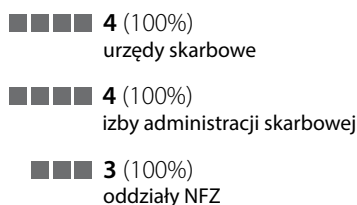
Brak zdigitalizowanych danych

19 z 40 (48%) nie miało wprowadzonej digitalizacji danych (elektronicznego obiegu dokumentów)

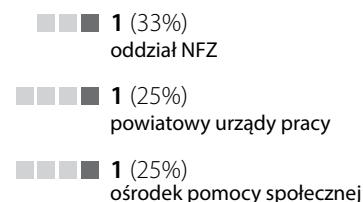


PODJĘTE NIESTANDARDOWE DZIAŁANIA

11 z 40 (28%) wykorzystywanie w pracy zdalnej komputerów stacjonarnych

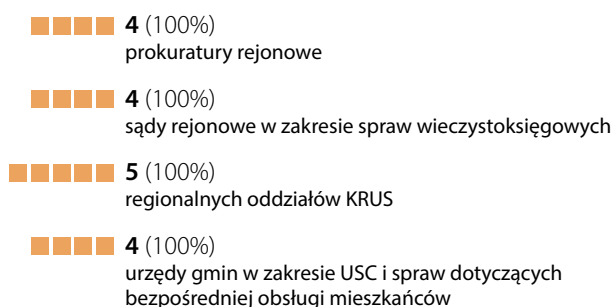


3 z 40 (8%) wykorzystywanie komputerów prywatnych i funkcjonalności zdalnego pulpitu



Brak możliwości zdalnego dostępu do systemów dziedzinowych

17 z 40 (43%) podmiotów miało problemy ze zdalnym użytkowaniem systemów dziedzinowych



Rodzaj wykonywanych zadań

40 z 40 (100%)

W każdym podmiocie część zadań związana była z bezpośrednią obsługą interesanta (choć najmniejszy w izbach administracji skarbowej i oddziałach NFZ, co pozwalało na wykonywanie największej liczby zadań poza siedzibami tych podmiotów)

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W konsekwencji powszechnego nieprzygotowania skontrolowanych jednostek wykonujących zadania publiczne do zdalnego realizowania zadań z reguły tego typu praca wykorzystywana była w coraz mniejszym zakresie, jako narzędzie doraźnej (profilaktycznej) reakcji na zmieniającą się sytuację związaną z epidemią COVID-19. Dlatego też praca ta była polecana, pomimo nieprzygotowania, co szerzej opisano w części 5.2. niniejszej informacji o wynikach kontroli.

Konsekwencją nieprzygotowania było niepolecenie pracy zdalnej lub jej wykonywanie w sposób odbiegający jakościowo od pracy wykonywanej stacjonarnie

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W większości skontrolowanych jednostek nie przeprowadzono audytu w zakresie wykonywanej pracy zdalnej i ewaluacji wewnętrznej

Do czasu zakończenia kontroli NIK audyt dotyczący pracy zdalnej i wykonywania zadań na odległość ze zidentyfikowaniem podstawowych barier i dobrych praktyk przeprowadzono (przed lub w trakcie kontroli NIK) zaledwie w pięciu skontrolowanych podmiotach (13%), tj. izbach administracji skarbowej w Opolu i Szczecinie, trzech wojewódzkich oddziałach NFZ w Białymstoku, Łodzi i Zielonej Górze oraz Urzędzie Miejskim w Białymstoku. Nie przeprowadzano też dokumentowanej ewaluacji pracy zdalnej, tj. nie weryfikowano indywidualnego, subiektywnego odczucia osób, które tego typu pracą realizowały. Zgodnie ze standardami kontroli zarządczej nr 7–9, cyklicznie należy dokonywać identyfikacji ryzyka, które z kolei należy poddać weryfikacji i określić rodzaj reakcji. Przeprowadzenie wewnętrznej ewaluacji i audytu (lub kontroli) m.in. w zakresie określenia potencjału jednostki do świadczenia pracy w tym trybie zdaniem NIK mogłoby pozytywnie wpłynąć na lepsze przygotowanie się podmiotów publicznych na wypadek przyszłych kryzysów oraz pomóc w zdiagnozowaniu barier i korzyści wynikających z tego typu pracy.

Doświadczenia z pracą zdalną umożliwiły zidentyfikowanie korzyści takiej formy pracy

Kierownicy skontrolowanych jednostek zauważali, że praca zdalna może przynosić korzyści. Jako zalety pracy zdalnej oprócz bezpieczeństwa pracowników wskazywano np. pozytywne aspekty związane ze zmianą organizacji pracy, niższe koszty realizowania pracy po stronie pracodawcy i pracownika, a także możliwość efektywniejszego wykonywania zadań. Korzyści te zidentyfikowano przede wszystkim w podmiotach, które były stosunkowo najlepiej przygotowane pod względem wyposażenia w przenośny sprzęt komputerowy i posiadały zdigitalizowane dane.

Przykłady

Dyrektor **Łódzkiego Oddziału Wojewódzkiego NFZ w Łodzi** stwierdził, że praca zdalna spowodowała mniejszą absencję chorobową, w szczególności wśród pracowników obciążonych chorobami przewlekłymi, którzy w latach ubiegłych częściej przebywali na zwolnieniach chorobowych z uwagi na podatność na choroby sezonowe. W Oddziale zidentyfikowano też, że zdalne wykonywanie zadań stwarzało warunki do pracy koncepcyjnej, dając możliwości skupienia, co przekładało się na zwiększenie wydajności w obszarach dotyczących m.in. rozpatrywania skarg i wniosków świadczeniobiorców, rozliczania umów ze świadczeniobiorcami, analizy i opracowywania treści pism, weryfikacji statusu ubezpieczenia wnioskodawców, procesu obsługi umów dobrowolnego ubezpieczenia czy np. zadań dotyczących promocji zdrowia.

Dyrektor **Lubuskiego Oddziału Wojewódzkiego NFZ w Zielonej Górze** wyjaśnił, że przejście na zdalny tryb pracy pozwoliło na elastyczność w organizacji pracy oraz czasu pracy pracowników i przełożonych. Priorytetem było zapewnienie bezpieczeństwa pracowników w trakcie zwiększonego zagrożenia epidemicznego. Ponadto praca w trybie zdalnym pozwoliła na zachowanie ciągłości pracy w trakcie epidemii. W trybie pracy zdalnej możliwe było min. dokonywanie płatności na rzecz podmiotów medycznych (w tym związanych z Covid-19), obsługę korespondencyjną klientów Oddziału, prowadzenie księgowości, a także współpracę z zagranicznymi instytucjami ubezpieczeniowymi w zakresie prawa do świadczeń na terenie Polski i za granicą. Natomiast w kwestiach technicznych praca zdalna przyspieszyła przejście na elektroniczny obieg dokumentów w niektórych procesach.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Dyrektor **Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie** wyjaśnił, że praca zdalna przyniosła takie korzyści jak: zmniejszenie kosztów wynikających z delegacji służbowych oraz eksploatacji budynków, wprowadzenie szkoleń w formie online i poprawa komfortu pracy w pokojach wieloosobowych.

Znacznie częściej kierownicy skontrolowanych podmiotów wskazywali na bariery związane z efektywną pracą zdalną⁶². Wszystkie problemy, głównie w podmiotach nie w pełni przygotowanych do organizacji pracy zdalnej, można podzielić na dwie kategorie, tj.: bariery uniemożliwiające zorganizowanie pracy zdalnej i te wpływające na możliwość zmniejszenia wydajności pracy świadczonej zdalnie poprzez zwiększenie komfortu jej wykonywania. W tej pierwszej kategorii wskazywano głównie czynniki związane z infrastrukturą sprzętowo-techniczną. W drugiej zaś wymieniano m.in. na słabość nadzoru, niedostosowanie przepisów prawnych, rozluźnienie więzi pracownik – pracodawca i inne wskazane na infografice nr 11. Najwięcej tego typu barier wskazała Naczelniczka Drugiego Urzędu Skarbowego w Białymstoku.

Kierownicy kontrolowanych podmiotów znacznie częściej wskazywali na bariery związane z organizacją pracy zdalnej

Przykład

Naczelniczka **Drugiego Urzędu Skarbowego w Białymstoku** zidentyfikowała aż 16 barier związanych z organizacją pracy zdalnej, w szczególności: [1] brak przygotowania i przeszkolenia pracowników oraz kadry kierowniczej do wykonywania pracy zdalnej; [2] niewystarczający nadzór wykonywanych zadań ze strony bezpośrednich przełożonych; [3] ograniczone możliwości planowania i organizacji pracy przez bezpośrednich przełożonych; [4] angażowanie pracowników pracujących stacjonarnie do wspierania osób będących na pracy zdalnej (np. drukowanie niezbędnych dokumentów); [5] zagrożenia związane z naruszeniem tajemnicy skarbowej i bezpieczeństwem informatycznym; [6] ograniczone możliwości skierowania pracowników do pracy zdalnej (z uwagi m.in. na brak możliwości dostępu do Internetu np. z powodu nauki zdalnej dzieci lub pracy zdalnej współmałżonka); [7] generowanie dodatkowych czynności związanych z formalną obsługą pracy zdalnej, zarówno po stronie pracownika (informowanie o rozpoczęciu i zakończeniu pracy, prowadzenie ewidencji wykonywanych czynności); [8] powstanie po stronie pracowników kosztów, których nie ponieśliby w sytuacji wykonywania pracy stacjonarnie (związane z używaniem prywatnego Internetu, telefonu, zużyciem prądu, itd.); [9] negatywny wpływ wykonywania pracy w warunkach domowych na stan psychofizyczny pracowników.

⁶² W każdym skontrolowanym podmiocie, w którym wykorzystywano pracę zdalną, kierownicy jednostek wskazywali co najmniej na pięć takich barier.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 11

Wskazane przez kierowników podmiotów publicznych korzyści związane z pracą zdalną oraz główne zagrożenia uniemożliwiające zorganizowanie efektywnej pracy zdalnej lub w sposób negatywny oddziałujące na wydajność jej realizowania

KORZYŚCI ZWIĄZANE Z PRACĄ ZDALNĄ



88%
zwiększenie bezpieczeństwa pracowników



53%
oszczędności w zakresie kosztów i czasu dojazdów do pracy po stronie pracowników



50%
zapewnienie ciągłości działania nawet w przypadku dużej liczby zachorowań na COVID-19 i innych kryzysów



40%
zmniejszenie po stronie pracodawcy kosztów wynikających z eksploatacji budynku czy delegacji służbowych



28%
poprawa komfortu pracy w pokojach wieloosobowych

GŁÓWNE BARIERY UNIEMOŻLIWIĄCE ZORGANIZOWANIE EFEKTYWNEJ PRACY ZDALNEJ LUB W SPOSÓB NEGATYWNY ODDZIAŁUJĄCE NA WYDAJNOŚĆ JEJ REALIZOWANIA



68%
specyfika wykonywanych zadań uniemożliwiająca pracę zdalną



63%
brak odpowiedniego wyposażenia



58%
przerzucenie kosztów pracy na pracownika



38%
nieuregulowanie pracy zdalnej w przepisach



33%
brak możliwości zdalnego dostępu do systemów dziedzinowych



30%
słabość nadzoru nad pracą wykonywaną zdalnie



28%
uzależnienie pracy zdalnej od możliwości lokalowo-technicznych pracowników



25%
rozluźnienie relacji pracownik – pracownik i pracownik – pracodawca, a także negatywny wpływ na stan psychofizyczny pracowników



20%
brak elektronicznego obiegu dokumentów



20%
generowanie dodatkowych czynności ewidencyjnych

Zalety i wady wskazane zostały przez co najmniej ośmiu (z 40) kierowników podmiotów skontrolowanych.

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie korzyści i barier wskazywanych przez kierowników 40 podmiotów w trakcie kontroli NIK.

Od początku epidemii COVID-19 nie uregulowano kompleksowo zagadnienia pracy zdalnej

Rok epidemii COVID-19 pokazał pasywność w poszukiwaniu rozwiązań w zakresie nowych metod pracy i faktyczne niedostosowanie zasad dotyczących sposobu realizowania zadań. Problemy te dotyczyły zwłaszcza zadań z zakresu bezpośredniej obsługi interesantów⁶³. Przez ten czas

⁶³ Podmioty, które wykonywały stosunkowo najmniejszą część pracy w bezpośredniej obsłudze interesanta (np. izby administracji skarbowej i wojewódzkie oddziały NFZ) miały największy potencjał do zdalnego świadczenia pracy.

nie wprowadzono też kompleksowych uregulowań w przepisach prawa dotyczących pracy zdalnej. Dotychczas nie wprowadzono też Programu Rozwoju Kompetencji Cyfrowych lub innego programu (strategii), który określałby cele, wskaźniki i oczekiwane wartości transformacji cyfrowej podmiotów publicznych.

Pracownikom, którym nie zorganizowano pracy zdalnej, zapewniono z reguły bezpieczne warunki pracy stacjonarnej. Tylko w trzech⁶⁴ spośród 40 skontrolowanych podmiotów (8%) nie zapewniono wymaganych przepisami prawa warunków niezbędnych do świadczenia w pełni bezpiecznej pracy stacjonarnej. Pracodawcy byli zobowiązani do zapewnienia pracownikom pracującym stacjonarnie odpowiednich odległości pomiędzy stanowiskami. Takie odległości nie zostały zapewnione jedynie w trzech pomieszczeniach. Stanowiło to naruszenie wymogów art. 10 ust. 3 pkt 3 rozporządzenia w sprawie ograniczeń w związku z epidemią COVID. W jednej jednostce⁶⁵ nie zapewniono wymaganych środków dezynfekcyjnych w pomieszczeniach sanitarnych. W podmiotach wprowadzono wiele innych rozwiązań mających na celu zminimalizowanie ryzyka zakażenia, polegających m.in. na rozdysponowaniu maseczek, umieszczeniu dozowników z płynem do dezynfekcji, rozsadzaniu pracowników w dostępnych pomieszczeniach czy zapewnieniu pomiaru temperatury przy wejściu do budynków lub wykonaniu specjalnych przegród (z folii lub pleksi) oddzielających stanowiska pracy.

Pracownikom, którym nie zorganizowano pracy zdalnej, zapewniono z reguły bezpieczne warunki pracy stacjonarnej

5.2. Wpływ organizacji pracy zdalnej na możliwość jej wykonywania

W konsekwencji niedostatecznego stanu przygotowania skontrolowanych podmiotów publicznych, rok po ogłoszeniu stanu epidemii COVID-19 tylko 32% osób pracujących zdalnie miało możliwość rzetelnego i zgodnego z przepisami wykonywania zadań, w sposób istotnie nieodbiegający od warunków pracy stacjonarnej w zakresie wydajności i bezpieczeństwa jej realizowania. Skutkowało to powierzaniem pracownikom zdalnego samokształcenia (w 47% przypadków), realizowaniem czynności wspomagających, niewymagających dostępu do systemów informatycznych (w 19%) lub pozostawianiem pracowników do dyspozycji pracodawcy (w 2%). Od ogłoszenia stanu epidemii praca zdalna była wykorzystywana w coraz mniejszym zakresie, pomimo wprowadzenia nakazu pracy zdalnej. Odsetek pracowników realizujących pracę w tej formie zmniejszył się z 65% w marcu 2020 r. do 29% w marcu 2021 r., a mediana czasu przepracowanego zdalnie wyniosła zaledwie 10%. Zdalne wykonywanie zadań wymagało od pracowników wykorzystania ich prywatnych zasobów, w tym komputerów (w 65% przypadków) i telefonów (w 36%), bez zwrotu kosztów przez nich poniesionych.

Pomimo niedostatecznego przygotowania skontrolowanych podmiotów do zdalnego wykonywania zadań publicznych, od początku epidemii COVID-19 90% z nich polecało swoim pracownikom taki tryb pracy. Jedynie

Pracę zdalną polecano w 90% skontrolowanych podmiotów

⁶⁴ W Oddziale ZUS w Opolu, Miejskim Centrum Pomocy Społecznej w Pabianicach i Sądzie Rejonowym w Brzegu.

⁶⁵ W Prokuraturze Rejonowej Kraków-Nowa Huta.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w dwóch powiatowych urzędach pracy (w Środzie Wielkopolskiej i Dąbrowie Tarnowskiej) pracy takiej nie polecono żadnemu pracownikowi, a w dwóch kolejnych (Urząd Miejski w Kędzierzynie-Koźlu⁶⁶ i Powiatowy Urząd Pracy w Żaganiu) polecono ją tylko jednemu pracownikowi, w wyjątkowej sytuacji (np. izolacja w związku z zakażeniem SARS-Cov-2). Przyczynami niepolecania pracy zdalnej, pomimo nakazu jej stosowania, były stan wyposażenia podmiotów oraz rodzaj wykonywanych zadań.

Przykłady

Dyrektor **Powiatowego Urzędu Pracy w Środzie Wielkopolskiej**, jako główne przyczyny nieorganizowania pracy zdalnej przez cały okres epidemii COVID-19, wskazała na brak środków m.in. na zakup sprzętu, zabezpieczeń systemowych oraz organizację pracy Urzędu, w tym brak elektronicznego obiegu dokumentów i konieczność dostępu do archiwalnych dokumentów i aplikacji czy informacji niejawnych. Wątpliwości Dyrektora Urzędu dotyczyły też skutecznego zabezpieczenia danych osobowych w trakcie pracy zdalnej, a także rodzaju zadań powierzonych jednostce w trakcie epidemii COVID-19.

Dyrektor **Powiatowego Urzędu Pracy w Dąbrowie Tarnowskiej**, jako bariery wskazała niedofinansowanie Urzędu oraz bariery techniczno-lokalowe po stronie pracowników Urzędu. Wyjaśniła, że: *powodem nieorganizowania pracy zdalnej był między innymi zapis ustawy (...) w którym zgodnie z art. 3 (...) wykonywanie pracy zdalnej może zostać polecone, jeżeli pracownik ma umiejętności i możliwości techniczne oraz lokalowe do wykonywania takiej pracy i pozwala na to rodzaj pracy(...)*. We wrześniu 2020 r. pobrano od wszystkich pracowników Urzędu oświadczenia, w których pracownicy wskazali na brak możliwości podjęcia pracy zdalnej w warunkach domowych. Jako powody podali m.in.: brak własnych laptopów (w tym czasie dzieci uczestniczyły w nauce zdalnej, wykorzystując prywatny sprzęt pracowników), problemy z dostępem do Internetu (pracownicy w większości zamieszkiwali tereny wiejskie), brak możliwości zagwarantowania osobnego pomieszczenia, w którym pracownik mógłby w sposób niezakłócony wykonywać pracę zdalną.

Według stanu na 23 marca 2021 r. Urząd dysponował 12 laptopami oraz trzema telefonami służbowymi, wobec 38 zatrudnionych pracowników. Każdy z laptopów miał zainstalowany system operacyjny oraz program antywirusowy. Nie miały jednak dostępu do elektronicznej poczty służbowej, elektronicznego obiegu dokumentów oraz innych dziedzinowych systemów informatycznych. Ponadto od 1 kwietnia 2020 r. do 1 kwietnia 2021 r. w Urzędzie nie zatrudniono wykwalifikowanego informatyka.

Z każdą kolejną falą epidemii COVID-19 zdalne wykonywanie zadań polecano coraz mniejszej liczbie osób

Z każdą kolejną falą epidemii, pomimo większej liczby zakażonych i wprowadzenia nakazu pracy zdalnej, kierowano na nią coraz mniejszą liczbę pracowników. Od marca do maja 2020 r. było to 65% pracowników z ponad 11,5 tys., podczas gdy w trakcie dwóch kolejnych fal epidemii COVID-19 odpowiednio 44% i 29%. Przyczyną tego był niedostateczny stan przygotowania podmiotów do wykonywania tego rodzaju pracy i negatywne doświadczenia kierowników skontrolowanych podmiotów z możliwością zdalnego wykonywania kluczowych zadań.

⁶⁶ W przypadku jednostek samorządu terytorialnego kontrola ograniczała się do departamentów obsługi mieszkańców i Urzędów Stanu Cywilnego.

Statystyki te nie korelowały z sytuacją epidemiczną w kraju. Rosnąca liczba zakażeń, rozszerzenie lockdownu, zakazy prowadzenia działalności przez kolejne grupy zawodowe nie miały przełożenia na sytuację w objętych kontrolą podmiotach wykonujących zadania publiczne. Było to działanie nie-spójne z ogólnokrajowym trendem i faktycznym zagrożeniem. Tym samym podmioty wykonujące zadania publiczne powinny zostać odpowiednio przygotowane na wypadek wystąpienia przyszłych kryzysów, aby wprowadzenie ponownego nakazu pracy zdalnej miało odzwierciedlenie w faktycznych działaniach podmiotów sektora publicznego. Same nie mają jednak wystarczających instrumentów, aby dokonać niezbędnych zmian w zakresie transformacji cyfrowej.

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z konstrukcją przepisu o nakazie pracy zdalnej (§ 22 ust. 1–2 rozporządzenia w sprawie ograniczeń w związku z epidemią COVID), taka praca miała być regułą, dla której określono dwa wyjątki: w stosunku do pracowników *realizujących zadania niezbędne do zapewnienia pomocy obywatelom lub inne zadania niezbędne ze względu na przepisy prawa lub potrzeby urzędu, lub jednostki, jeżeli nie jest możliwe ich wykonywanie w ramach pracy zdalnej*. Tylko prokuratury rejonowe i niektóre podmioty samorządowe, organizowały pracownikom pracę zdalną w zakresie zbliżonym (lub z większą częstotliwością) do pierwszej fali epidemii COVID-19, chociaż do tego rodzaju pracy były również nieprzygotowane.

Nie bez wpływu na zmniejszenie wykorzystania pracy zdalnej pozostało uregulowanie np. art. 3 ust. 3 ustawy o zapobieganiu COVID-19, które od 24 czerwca pozwalało na kierowanie do wykonywania w formie zdalnej pracy pracowników, którzy posiadali możliwości techniczne i lokalowe do wykonywania zadań na odległość.

Przykłady

Dyrektor **Sądu Rejonowego w Sokółce** wyjaśniła, że: *doświadczenia zdobyte w I fali epidemii z wykorzystania pracy zdalnej miały wpływ na zakres stosowanych poleceń przy II i III fali epidemii. Przy I fali epidemii działania Sądu, jako pracodawcy, były intuicyjne, koncentrowano się głównie na należyтым zabezpieczeniu życia i zdrowia pracowników, ściśle wykonywano rekomendacje Sanepidu, Ministra Sprawiedliwości, koncentrowano się również na opanowaniu braków w niezbędne środki ochrony indywidualnej, maseczki, płyny do dezynfekcji. (...) działania podejmowane zgodnie z rekomendacjami pozwalały na opanowanie lęków i niepokojów wśród pracowników naszego Sądu w związku z tym szeroko stosowano pracę rotacyjną i kierowano do pracy zdalnej, jeśli zakres realizowanych zadań dawał taką możliwość.*

Jak pokazały ustalenia NIK przy drugiej fali epidemii COVID-19 w ostatnim kwartale 2020 r. oraz w trakcie trzeciej jej fali korzystano z pracy zdalnej w Sądzie kierując do pracy zdalnej głównie osoby na kwarantannie lub izolacji domowej, lub zainteresowani pracownicy występowali z takim wnioskiem profilaktycznie np. mając objawy przeziębienia.

W **Urzędzie Skarbowym w Żyrardowie** po 3 listopada 2020 r., z chwilą wprowadzenia nakazu pracy zdalnej, nie dokonywano zmniejszenia stanu etatowego pracowników na pracy stacjonarnej. Jak wyjaśnił Dyrektor, było to spowodowane zgłaszaną przez pracowników koniecznością wykonania dużej ilości zadań wymagających ciągłego wglądu do akt różnych podatników.

W skontrolowanych prokuraturach rejonowych polecano pracę zdalną niemal wszystkim pracownikom, choć żaden w tej formie nie mógł wykonywać zadań kluczowych, wymagających dostępu do systemów dziedzinowych

W skontrolowanych prokuraturach rejonowych w trakcie pierwszej fali epidemii COVID-19 pracę zdalną polecano średnio 94% pracowników. Od maja 2020 r. wprowadzono w nich system pracy zmianowej (7:00–13:30 i 14:00–20:30), w której półtorej godziny dziennie miało być świadczone zdalnie, poza siedzibą jednostki. Brak było jednak odpowiedniego sprzętu, zdalnego dostępu do systemu dziedzinowego i zdigitalizowanych danych. W konsekwencji praca zdalna wykonywana była codziennie, jednak faktycznie polegała na pozostawaniu do dyspozycji pracodawcy pracowników objętych podstawowym systemem czasu pracy z Prokuratury Rejonowej Poznań-Stare Miasto i Prokuratury Rejonowej w Świebodzinie (brak zadań zleconych do wykonania – 46% ogółu pracowników wykonujących pracę zdalnie) lub na wykonywaniu zadań wspomagających, niewymagających dostępu do systemów dziedzinowych prokuratury (54%).

W czterech skontrolowanych prokuraturach rejonowych pracowało 198 pracowników⁶⁷, z których do pracy zdalnej skierowano od 184 od marca do maja 2020 r. do 185 pracowników w trakcie drugiej i trzeciej fali epidemii⁶⁸. Największy odsetek pracowników, którym polecano pracę na odległość był w Prokuraturze Rejonowej Poznań-Stare Miasto (średnio 98% w trakcie trzech fal epidemii) i Prokuraturze Rejonowej w Świebodzinie (97%). W najmniejszym zakresie pracę zdalną polecano natomiast w Prokuraturze Rejonowej Kraków-Nowa Huta (średnio 87%).

Przykład

W **Prokuraturze Rejonowej Poznaniu-Stare Miasto** pracownikom nie przydzielano żadnych spraw do realizowania w trakcie pracy zdalnej (wykonywanej w pełnym wymiarze godzin od 18 marca do 18 maja 2020 r. oraz 1,5 godziny dziennie od 19 maja 2020 r. do 26 lutego 2021 r.). Jak wyjaśniła Prokurator Rejonowa, przyczyną tego był brak możliwości korzystania przez nich z elektronicznej bazy danych, akt spraw, korespondencji i innych dokumentów znajdujących się w siedzibie prokuratury. Zdaniem Izby polecenie pracy zdalnej po 24 czerwca 2020 r.⁶⁹ pracownikom, którzy nie mieli możliwości technicznych do jej wykonywania, stanowiło naruszenie art. 3 ust. 3 ustawy o zapobieganiu COVID-19.

W **Prokuraturze Rejonowej Kraków Nowa-Huta** pracę zdalną wykonywano jedynie z wykorzystaniem prywatnych laptopów i na dokumentach papierowych, które były wnoszone z siedziby jednostki. Nie określono jednak odpowiednich wymogów (procedur), które stosownie do standardów bezpieczeństwa, powinny uwzględniać przetwarzanie danych z użyciem prywatnego sprzętu pracowników, co stanowiło naruszenie § 20 ust. 2 pkt 1 i 8 rozporządzenia KRI. Wnoszenia dokumentów papierowych z siedziby prokuratury nie odnotowywano ani w systemie dziedzinowym SIP LIBRA, ani w wykazie akt pobranych, do czego zobowiązywało zarządzenie Prokuratora Okręgowego.

⁶⁷ Dane dotyczące zatrudnienia we wszystkich podmiotach podane zostały na dzień 31 grudnia 2020 r.

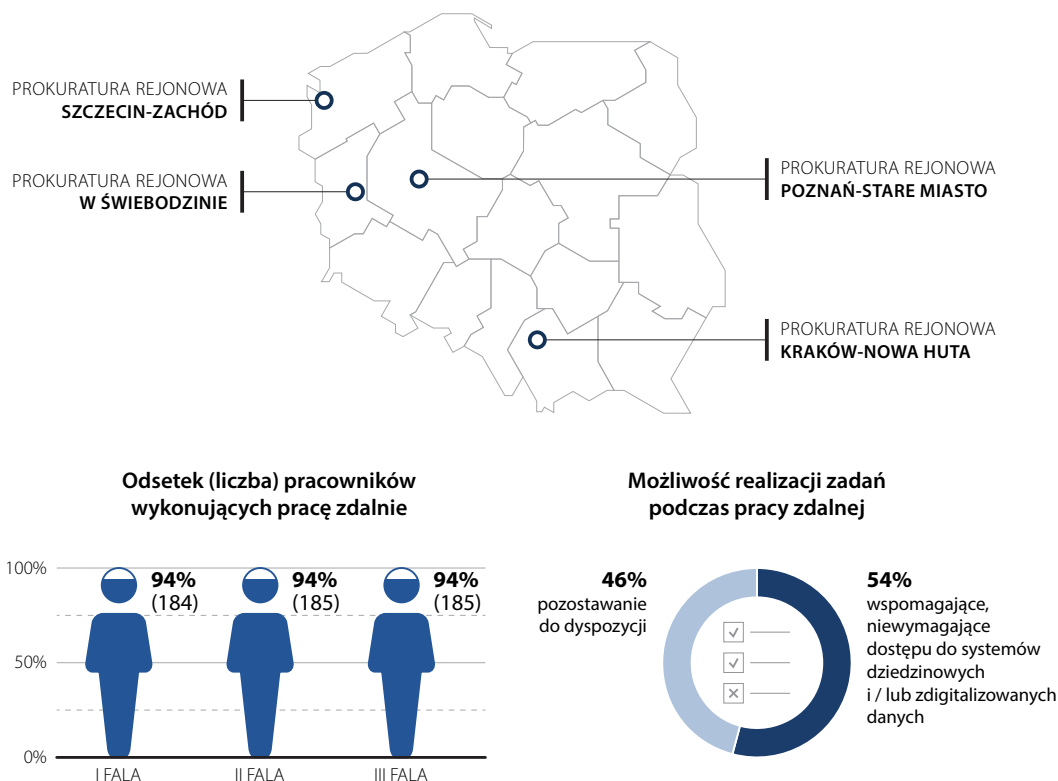
⁶⁸ Odsetek pracowników pracujących zdalnie we wszystkich podmiotach określano, jako odsetek pracowników, którzy przynajmniej jeden dzień przepracowali zdalnie, w trakcie trzech głównych fal epidemii COVID-19.

⁶⁹ Od 24 czerwca 2020 r. zaczął obowiązywać przepis art. 3 ust. 3 ustawy o zapobieganiu COVID-19 stanowiący, że pracę zdalną można polecać jedynie pracownikom posiadającym możliwości techniczne i lokalowe do jej wykonywania.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 12

Wykorzystanie pracy zdalnej w prokuraturach rejonowych w trakcie trzech fal epidemii COVID-19 z wyszczególnieniem rodzaju wykonywanych zadań



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli czterech prokuratur rejonowych.

W skontrolowanych sądach rejonowych pracę zdalną stosowano najczęściej w trakcie pierwszej fali epidemii COVID-19 i cyklicznie zmniejszano jej wykorzystanie – z 19% od marca do maja 2020 r. do 6% w marcu 2021 r. W przypadku sędziów szereg zmian w przepisach prawa⁷⁰ umożliwił im rozpatrywanie większej liczby spraw na posiedzeniach niejawnych. Kuratorzy sądowi, którzy również przed epidemią świadczyli pracę u podopiecznych poza siedzibą sądu, byli do zdalnych warunków pracy przyzwyczajeni i najczęściej odpowiednio wyposażeni w sprzęt komputerowy. Najbardziej przygotowani do pracy zdalnej byli pracownicy objęci podstawowym systemem czasu pracy. Odpowiednio wyposażeni asystenci sędziego byli w stanie zdalnie przygotowywać projekty uzasadnień orzeczeń, chociaż wymagało to od nich częstych wizyt w siedzibie sądu, w związku z brakiem zdigitalizowanych akt sądowych i niemożliwością ich wynoszenia poza siedzibę sądu.

Urzędnicy sądowi natomiast najczęściej nie pracowali zdalnie, poza kierownikami sekretariatów, głównymi księgowymi lub informatykami. W przypadku dwóch pierwszych, taka praca była możliwa jednak brak dostępu zdalnego do zdigitalizowanych danych powodował konieczność skanowania dokumentów przez pracowników pracujących w danym momencie

W skontrolowanych sądach rejonowych pracę zdalną polecano głównie w trakcie pierwszej fali epidemii COVID-19

⁷⁰ Wprowadzone z chwilą wejścia w życie art. 15z ustawy o zapobieganiu COVID-19.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w siedzibie sądu. Natomiast informatycy mogli wykonywać pracę zdalną w pełnym zakresie poza czynnościami wymagającymi wizyty w sądzie, celem np. usunięcia awarii.

W czterech skontrolowanych sądach rejonowych pracowało 288 pracowników, z których do pracy zdalnej skierowano od 17 (w trakcie trzeciej fali epidemii) do 55 pracowników od marca do maja 2020 r. Największy odsetek pracowników, którym polecano pracę na odległość był w Sądzie Rejonowym w Sokółce (50%, choć $\frac{2}{3}$ z nich pozostawało zdalnie jedynie do dyspozycji pracodawcy, nie realizując zadań⁷¹). W trakcie pracy zdalnej 51 pracowników (65%) wykonywało zadania wspomagające, niewymagające dostępu zdigitalizowanych danych i/lub do systemów dziedzinowych lub część czynności możliwych do zdalnego zrealizowania, które i tak wymagały pomocy pracowników pracujących w tym czasie w siedzibie sądu⁷², natomiast pozostali (35%) pozostawali do dyspozycji pracodawcy, nie realizując żadnych zadań.

Przykłady

W Sądzie Rejonowym w Sokółce w trakcie pierwszej fali epidemii 28 pracowników Sądu objętych podstawowym systemem czasu pracy (74%), przebywało w tzw. gotowości do pracy, realizując pracę w systemie rotacyjnym (kilkudniowym lub tygodniowym). W trakcie pierwszej fali epidemii pracę zdalną polecano 10 pracownikom objętym podstawowym systemem czasu pracy, przez łącznie 111 dni (76% czasu pracy przepracowanego w Sądzie zdalnie przez pracowników objętych podstawowym systemem czasu pracy), natomiast w trakcie II fali – sześciu pracownikom, przez 36 dni (24%), w 2021 roku nie polecano już pracy zdalnej. Analiza czynności wykonywanych w ramach pracy zdalnej wykazała, że oprócz asystentów sędziego, którzy mogli opracowywać projekty uzasadnień orzeczeń zdalnie, pozostali pracownicy mogli realizować zdalnie jedynie część swoich obowiązków. Najwięcej czynności zdalnie mógł zrealizować informatyk, natomiast najmniej kierownik sekretariatu IV Wydziału Ksiąg Wieczystych, pracujący na co dzień z wykorzystaniem systemów dziedzinowych, które są niemożliwe do użytkowania poza siedzibą Sądu. W pozostałych przypadkach zadania możliwe do zrealizowania zdalnie stanowiły około połowy obowiązków, które mogły być wykonane przez pracowników w ramach pracy stacjonarnej. Pracownicy Sądu zwracali uwagę, że podstawowymi barierami dla w pełni efektywnej pracy zdalnej są bariery techniczne, tj.: *brak wyposażenia pracowników w odpowiedni sprzęt komputerowy, brak digitalizacji akt od momentu wszczęcia postępowania w sprawie, brak elektronicznego obiegu dokumentów i konieczność dostępu do pieczęci i akt spraw*, a także istniejące bariery prawne, tj.: *konieczność protokolowania posiedzeń i rozpraw odbywających się jawnie z udziałem stron*.

W Sądzie Rejonowym w Brzegu od marca 2020 r. do lutego 2021 r. 20 (22%) pracowników Sądu wykonywało pracę w formie zdalnej łącznie przez 240 dni, z tego od marca do grudnia 2020 r. przez 202 dni, w tym od marca do maja

⁷¹ W trakcie wykonywania pracy w formie zdalnej, 28 pracowników Sądu (43%) w I fali epidemii przebywało (rotacyjnie) w gotowości do pracy, będąc do dyspozycji pracodawcy, lecz nie realizowali oni żadnych zadań, m.in. w związku z zakresem realizowanych czynności i brakiem wyposażenia w przenośny sprzęt komputerowy. Dotyczyło to czterech pracowników oddziału administracyjnego i 24 pracowników wydziałów merytorycznych sądu.

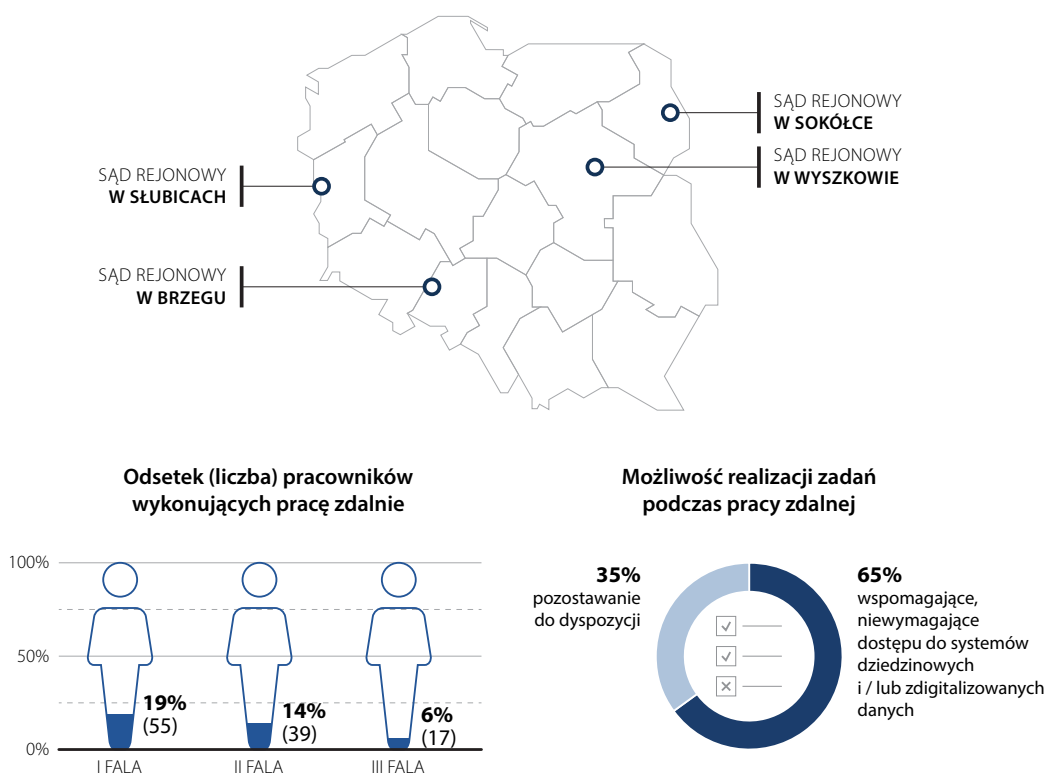
⁷² Np. w Sądzie Rejonowym w Słubicach brak elektronicznego obiegu dokumentów powodował, że zdalne wykonywanie zadań przez główną księgową wymagało zaangażowania pracowników wykonujących pracę w trybie stacjonarnym, którzy skanowali i przesyłali drogą elektroniczną dokumenty księgowe, celem ich sprawdzenia i zaksięgowania.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

2020 r. przez 168 dni, a od października do grudnia 2020 r. przez 34 dni. W trakcie pierwszej fali epidemii COVID-19 pracę w tej formie zorganizowano dla 14 pracowników, natomiast podczas drugiej jej fali – jedynie dla trzech osób, które przebywały na kwarantannie lub izolacji. W związku z nieprowadzeniem dokumentacji w formie zdigitalizowanej, w przypadku wystąpienia takiej konieczności niezbędne dla danego pracownika dokumenty były skanowane i przesyłane przez współpracowników przebywających w Sądzie, z wykorzystaniem elektronicznej poczty służbowej.

Infografika nr 13

Wykorzystanie pracy zdalnej w sądach rejonowych w trakcie trzech fal epidemii COVID-19 z wyszczególnieniem rodzaju wykonywanych zadań



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli czterech sądów rejonowych.

W skontrolowanych Oddziałach ZUS wraz z rozwojem epidemii COVID-19 ograniczano liczbę osób, którym polecano zdalne wykonywanie pracy z 62% w trakcie pierwszej fali do 13% w marcu 2021 r. Od marca do maja 2020 r. polecano również rotacyjną pracę zdalną (dwie godziny dziennie, przy sześciu godzinach pracy stacjonarnej), lecz zrezygnowano z tego przed wybuchem drugiej fali. Wielokrotnie pracownicy, którym polecano pracę zdalną odbywali jedynie samokształcenie (80% skierowanych do zdalnej pracy), co wynikało z niemożności zapewnienia im służbowego sprzętu komputerowego, natomiast pracownicy, którym zapewniono taki sprzęt (20%) mogli wykonywać kluczowe zadania⁷³.

W skontrolowanych oddziałach ZUS 80% pracowników pracujących zdalnie samokształciło się

⁷³ Za zadania kluczowe uznano zadania statutowe (podstawowe) jednostek kontrolowanych, których wykonanie umożliwiono pracownikom w sposób nieodbiegający istotnie od warunków pracy stacjonarnej w zakresie wydajności i bezpieczeństwa.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W czterech skontrolowanych oddziałach ZUS pracowało 4745 pracowników, z których do pracy zdalnej skierowano od 632 w marcu 2021 r. do 2923 w trakcie pierwszej fali epidemii. Największy odsetek pracowników, którym polecano pracę na odległość był w Oddziale ZUS w Białymstoku (89% w trakcie pierwszej fali epidemii) i I Oddziale ZUS w Łodzi (80%). Z każdą kolejną falą epidemii COVID-19, w każdym skontrolowanym oddziale ZUS zmniejszała się zarówno ogólna liczba kierowanych na pracę zdalną pracowników, jak i odsetek pracowników samokształcących się.

Przykłady

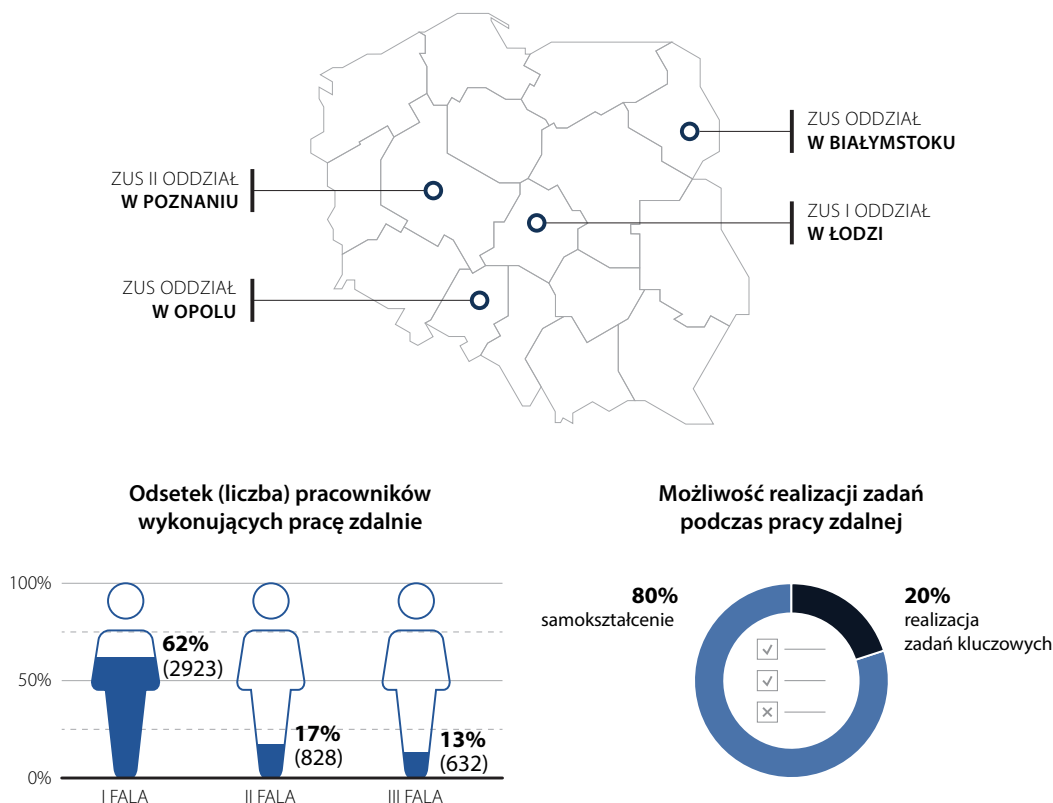
Oddział ZUS w Białymstoku od 1 marca do 31 grudnia 2020 r. liczył od 969 do 1014 pracowników. Do wykonywania zadań w trybie pracy zdalnej skierowano: 719 pracowników w marcu (w tym 666 na samokształcenie), 72 w kwietniu (w tym 52 na samokształcenie), od jednego do dziewięciu pracowników od maja do września (wszyscy świadczyli pracę z wykorzystaniem sprzętu służbowego), 76 w październiku (w tym 39 na samokształcenie), 109 w listopadzie (w tym 74 na samokształcenie) oraz 40 w grudniu (w tym 23 na samokształcenie). W marcu 2021 r. pracę zdalną świadczyło 25 pracowników (w tym 23 z wykorzystaniem sprzętu służbowego, a dwóch polegającą na samokształceniu). Pracownicy wykonujący pracę zdalną z wykorzystaniem sprzętu służbowego przesyłali do bezpośrednich przełożonych (za pośrednictwem służbowej poczty elektronicznej) codzienne raporty wykonanych zadań. Pracownicy realizujący samokształcenie (zarówno w ramach pracy zdalnej oraz pracy „rotacyjnej”) po odbyciu całego cyklu szkolenia wykonywali testy sprawdzające nowo nabytą wiedzę.

W I Oddziale ZUS w Łodzi najwięcej osób skierowano do pracy zdalnej – z wykorzystaniem sprzętu służbowego z połączeniem VPN – w miesiącach marzec–kwiecień 2020 r. (odpowiednio 81 i 85 osób) oraz listopad–grudzień 2020 r. (odpowiednio 96 i 135). Bez sprzętu służbowego największą liczbę pracowników skierowano w trakcie pierwszej fali epidemii COVID-19, tj. w miesiącach marzec–kwiecień 2020 r. (odpowiednio 868 i 934). Od listopada do grudnia 2020 r. do pracy zdalnej bez sprzętu skierowano już tylko odpowiednio 15 i 21 pracowników. Realizowali oni samokształcenie, na które najwięcej dni wykorzystali w kwietniu 2020 r., tj. 2720 dni (12,7% liczby dni faktycznie przepracowanych). W trakcie trzeciej fali pracę zdalną polecano już tylko 166 pracownikom oddziału, wyposażonym w służbowy sprzęt komputerowy.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 14

Wykorzystanie pracy zdalnej w oddziałach Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w trakcie trzech fal epidemii COVID-19⁷⁴ z wyszczególnieniem rodzaju wykonywanych zadań⁷⁵



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli oddziałów ZUS.

W trakcie dwóch pierwszych fal epidemii COVID-19 skontrolowane oddziały KRUS zorganizowały pracę zdalną dla średnio 84% pracowników. Znacząco mniej (o 51 punktów procentowych) natomiast pracowników pracowało zdalnie w marcu 2021 r. w trakcie trzeciej fali epidemii. Pracownicy wykonywali zadania wspomagające i dodatkowe oraz samokształcili się. Brak sprzętu służbowego, zdigitalizowanych danych i dostępu do systemów dziedzinowych niemal wszystkim kierowanym na pracę zdalną pracownikom uniemożliwiał bowiem realizację zadań kluczowych przypisanych jednostkom.

W pięciu skontrolowanych oddziałach KRUS pracowało 1850 pracowników, z których do pracy zdalnej skierowano od 1562 od marca do maja 2020 r. do 613 pracowników w trakcie trzeciej fali epidemii. Największy odsetek pracowników, którym polecano pracę na odległość, był w oddziałach regio-

W skontrolowanych oddziałach KRUS pracę zdalną polecano średnio 67% pracowników, lecz w trakcie pierwszych dwóch fal epidemii COVID-19 żaden z nich nie mógł realizować zdalnie zadań kluczowych

⁷⁴ Dla zachowania porównywalności danych w czterech skontrolowanych oddziałach ZUS, na infografice nie uwzględniono Centrum Wsparcia Informatycznego. W przypadku uwzględnienia 300 pracowników tej komórki organizacyjnej Oddziału ZUS w Opolu zajmujących się informatyczną obsługą całego Zakładu wykorzystanie pracy zdalnej kształtowałoby się na poziomie odpowiednio 68%, 24% i 20% w trzech falach epidemii.

⁷⁵ Na infografikach nr 14 i 16–19 wykazany odsetek pracowników, którym umożliwiono podczas pracy zdalnej wykonywanie zadań kluczowych należy rozumieć jako możliwość realizowania statutowych zadań podmiotów w sposób nieodlegający istotnie od warunków pracy stacjonarnej w zakresie wydajności i bezpieczeństwa.

nalnych w Krakowie, Opolu i Poznaniu. Wynosił on średnio 74%⁷⁶ (choć w marcu 2021 r. w żadnym nie przekraczał 50%). W trakcie pracy zdalnej realizowano głównie czynności wspomagające, niewymagające dostępu do systemów dziedzinowych (w 71% przypadków) oraz samokształcenie (w 29%).

Przykłady

W Regionalnym Oddziale KRUS w Krakowie wraz z rozwojem epidemii COVID-19 pracę zdalną polecano coraz mniejszej liczbie pracowników, tj.: od 91% w kwietniu 2020 r. do odpowiednio 82% i 48% w trakcie dwóch kolejnych jej fal (odpowiednio w październiku 2020 r. i kwietniu 2021 r.). Pomimo stosunkowo wysokiego odsetka osób skierowanych do pracy zdalnej, zakres jej wykorzystania od marca do grudnia 2020 r. był stosunkowo niewielki – dla analizowanej próby 50 pracowników wynosił jedynie 9,2% liczby dni pracy w tym okresie. Wynikało to z braku przenośnych komputerów służbowych, ograniczonego dostępu do systemów informatycznych i konieczności zapewnienia ciągłości pracy Oddziału. Każdy pracownik ze zbadanej próby w zależności od charakteru wykonywanej pracy był kierowany na pracę zdalną w wymiarze od dwóch do 34 dni.

W Regionalnym Oddziale KRUS w Koszalinie w kwietniu 2020 r. wzrosła liczba pracowników wykonujących zadania służbowe poza stałym miejscem pracy i wynosiła 132 osoby, co stanowiło 83% pracowników. W dwóch kolejnych falach liczba skierowanych do pracy zdalnej pracowników wynosiła odpowiednio 94 i zaledwie 15. Praca w formie zdalnej obejmowała przede wszystkim: bieżące zapoznawanie się z informacjami otrzymanymi pocztą elektroniczną, telefoniczne udzielanie informacji petentom w zakresie ustawowych zadań KRUS, analizę przepisów prawnych niezbędnych do pracy, konsultacje telefoniczne i e-mailowe, przeglądanie aktualnych wiadomości o działaniach KRUS, analizę procedur i wytycznych dotyczących ubezpieczeń społecznych rolników oraz samokształcenie w tym zakresie, odbiór poczty e-mailowej z wykorzystaniem prywatnego sprzętu komputerowego, zapoznanie się z drukami i pismami dot. KRUS oraz inne prace dodatkowe i wspomagające, niewymagające dostępu do systemów dziedzinowych i akt.

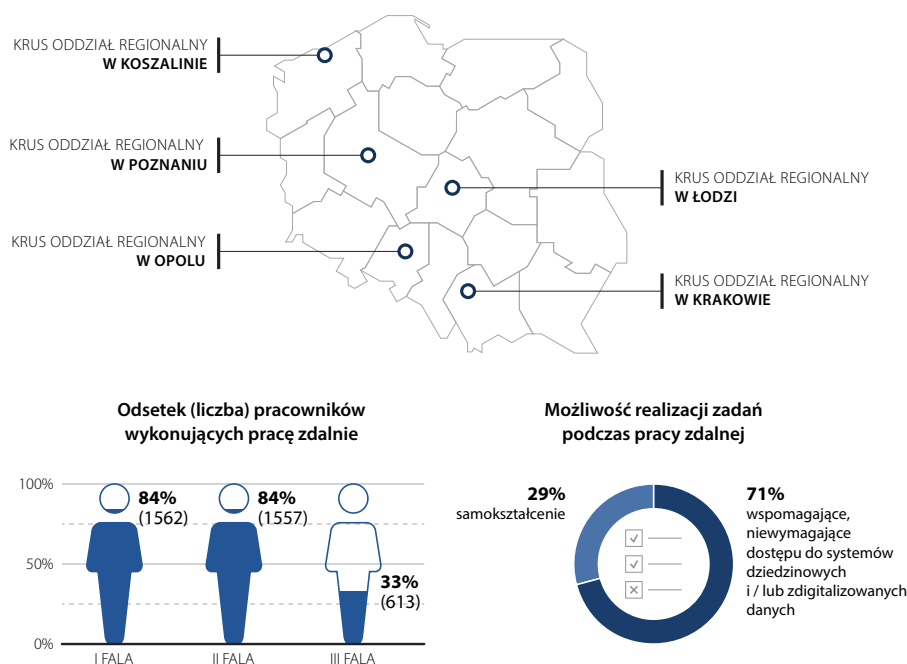
W Regionalnym Oddziale KRUS w Opolu w trakcie pierwszej i drugiej fali epidemii na pracę zdalną skierowano 91% pracowników, natomiast w trakcie trzeciej fali już niespełna 50%. Zastępca Kierownika Wydziału Świadczeń wyjaśniła, że: *pracownicy wykonywali prace, które nie wymagały dostępu do systemów dziedzinowych oraz przetwarzania danych osobowych OR KRUS. Pracownicy realizowali zadania niezbędne do prawidłowego i terminowego wykonania podstawowego zakresu działań Wydziału, wykonywanego następnie już w siedzibie Oddziału. Z uwagi na sytuację pandemiczną w kraju i różnorodność zmieniających się przepisów oraz rozliczną liczbę wyjaśnień i interpretacji do spraw (o dużym stopniu złożoności) pracownicy w ramach pracy zdalnej pogłębiali swoją wiedzę merytoryczną. Objęci próbą pracownicy innych wydziałów, np. Wydziału Ogólnego, wykonywali działania związane samokształceniem, szkoleniami on-line, współpracę w zakresie realizacji bieżących działań, monitoring mediów, a także współpracę telefoniczną i e-mailową.*

⁷⁶ W trakcie trzech fal epidemii COVID-19: w Regionalnym Oddziale KRUS w Krakowie zdalnie pracowało odpowiednio 91%, 82% i 48%; w Regionalnym Oddziale KRUS w Opolu – 91%, 91% i 43%; a w Regionalnym Oddziale KRUS w Poznaniu – 94%, 89% i 38%. W pozostałych dwóch skontrolowanych regionalnych oddziałach KRUS w Koszalinie i Łodzi w marcu 2021 r. na pracę zdalną kierowano już zaledwie 9% i 16% pracowników.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 15

Wykorzystanie pracy zdalnej w oddziałach Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w trakcie trzech fal epidemii COVID-19 z wyszczególnieniem rodzaju wykonywanych zadań



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w pięciu regionalnych oddziałach KRUS.

W trakcie trzech dotychczasowych fal epidemii COVID-19 skontrolowane izby administracji skarbowej zorganizowały pracę zdalną średnio dla 72% pracowników. W poszczególnych okresach było to 81% od marca do maja 2020 r., 72% w ostatnim kwartale 2020 r. i 63% w marcu 2021 r.

W czterech skontrolowanych izbach administracji skarbowej pracowało 2365 pracowników, z których do pracy zdalnej skierowano od 1493 pracowników w trakcie trzeciej fali epidemii do 2018 od marca do maja 2020 r. Największy odsetek pracowników, którym polecano pracę na odległość był w Izbie Administracji Skarbowej w Szczecinie (nawet do 97% w trakcie pierwszej fali epidemii) i Izbie Administracji Skarbowej w Warszawie (do 87%). Najrzadziej z tego typu pracy korzystano natomiast w Izbie Administracji Skarbowej w Opolu, w której zdalne wykonywanie zadań w trakcie trzech kolejnych fal epidemii COVID-19 polecano odpowiednio 55%, 40% i 44% pracowników. W trakcie pracy zdalnej 1427 z 2018 pracowników (71%) realizowało czynności kluczowe, posiadając sprzęt służbowy umożliwiający zdalny dostęp do systemów dziedzinowych oraz dostęp do dokumentów zdigitalizowanych. Pozostali pracownicy wykonywali zadania niewymagające dostępu do systemów dziedzinowych (głównie w Izbie Administracji Skarbowej w Warszawie w trakcie pierwszej fali epidemii) oraz samokształcili się (w izbach w Krakowie i Szczecinie).

W skontrolowanych izbach administracji skarbowej polecano pracę zdalną, która dla 71% pracowników była zorganizowana, w sposób istotnie nieodbiegający od warunków pracy stacjonarnej m.in. w zakresie wydajności i bezpieczeństwa

Przykłady

W Izbie Administracji Skarbowej w Opolu od marca do grudnia 2020 r. liczba pracowników skierowanych do świadczenia pracy w formie zdalnej wynosiła: 94 (38%), 137 (55%), 86 (35%), 43 (18%), 24 (10%), 19 (8%), 20 (8%), 42 (17%), 101 (40%), 92 (37%). W trakcie trzeciej fali epidemii COVID-19

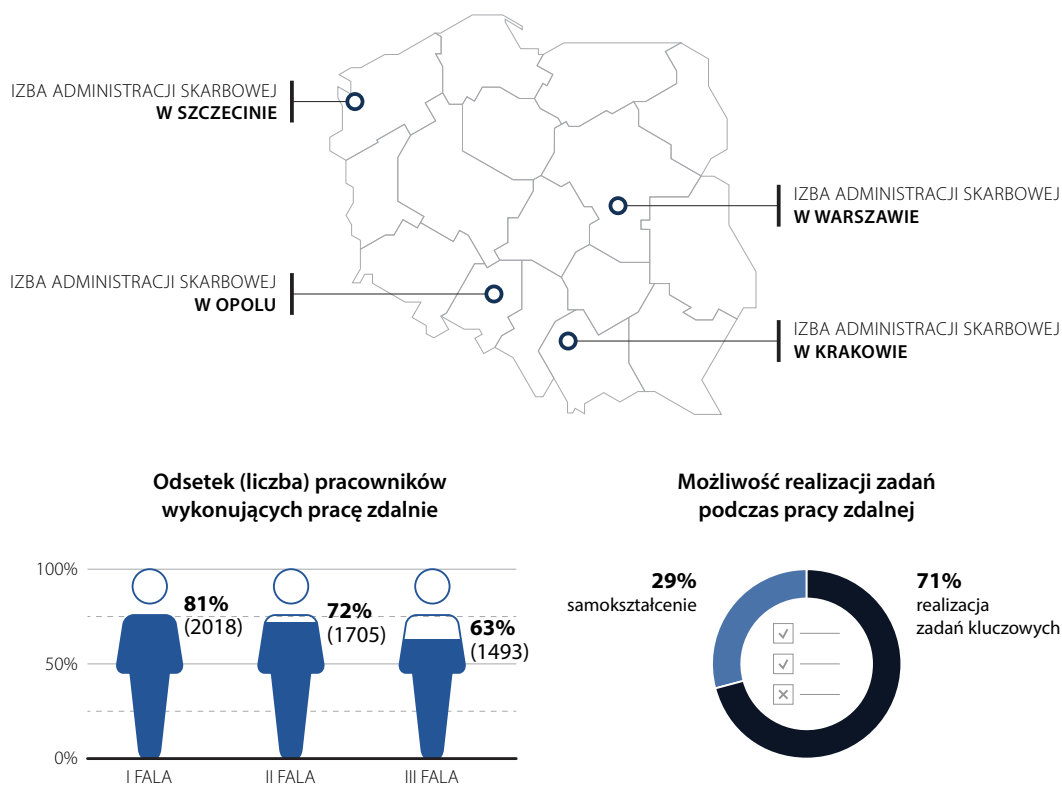
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

do pracy zdalnej skierowano 44% pracowników. Zastępca Dyrektora wyjaśniła: *W związku z koniecznością skierowania pracowników na pracę zdalną dokonano szeregu analiz, m.in. w zakresie posiadanego sprzętu, zabezpieczenia sprzętu, zapewnienia ochrony danych. Podjęto decyzję, że do pracy zdalnej może być wykorzystywany wyłącznie sprzęt służbowy.* W Izbie pracownicy wykonujący pracę w formie zdalnej mieli dostęp do poczty elektronicznej, elektronicznego obiegu dokumentów (SZD) i do systemów dziedzinowych Ministerstwa Finansów, a wszystkie dokumenty były digitalizowane. Wprowadzone zabezpieczenia techniczne i informatyczne zapewniały poufność danych przesyłanych przez sieć internetową.

W Izbie Administracji Skarbowej w Szczecinie od marca do grudnia 2020 r. do pracy zdalnej skierowano od 26% (sierpień) do 97% (kwiecień) pracowników Izby. Od stycznia do kwietnia 2021 r. zdalnie pracowało natomiast od 61% (luty) do 76% (kwiecień) urzędników. W okresie objętym kontrolą pracownikom wykonującym pracę zdalną zapewniono sprzęt komputerowy, w tym laptopy lub komputery typu *All-In-One*. Osoby realizujące zadania zdalnie posiadały certyfikat VPN, który umożliwiał dostęp m.in. do poczty elektronicznej, systemów dziedzinowych, Portalu Izby (Intranet) oraz Portalu Pracownika. Urzędnicy skierowani do pracy zdalnej wykorzystywali własne zasoby (m.in.: energia elektryczna, dostęp do Internetu, papier lub telefon). Pracodawca nie uregulował zasad korzystania z tych zasobów oraz nie wypłacił z tego tytułu ekwiwalentu. Ponadto w 2020 r. na samokształcenie pracowników podczas pracy zdalnej przeznaczono 5% czasu z faktycznie przepracowanego, w tym od marca do grudnia 2020 r. w systemie Atena2 odnotowano ukończenie 1659 szkoleń, tj. o ponad 84% więcej niż w tym okresie roku ubiegłego.

Infografika nr 16

Wykorzystanie pracy zdalnej w izbach administracji skarbowej w trakcie trzech fal epidemii COVID-19 z wyszczególnieniem rodzaju wykonywanych zadań



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w czterech izbach administracji skarbowej.

W skontrolowanych urzędach skarbowych stan przygotowania był znacząco niższy niż w izbach administracji skarbowej. W konsekwencji mniejszy odsetek pracowników realizował zadania w formie zdalnej, który średnio dla trzech fal epidemii COVID-19 wyniósł 50%. Zdecydowanie największa liczba pracowników zdalnie pracowała w trakcie pierwszej fali epidemii (348 osób, tj. 93%) i z każdą kolejną falą, odsetek ten zmniejszał się (odpowiednio o 59 punktów procentowych i 69 punktów procentowych). W trakcie pierwszej fali epidemii COVID-19 niejednokrotnie pracownicy, którym polecano pracę zdalną, samokształcili się lub odbywali szkolenia online (74% pracowników), czego powodem był brak odpowiedniej liczby sprzętu komputerowego i problemy z uprawnieniami dostępowymi do systemów informatycznych Ministerstwa Finansów. Pozostali zaś w trakcie pracy wykonywanej zdalnie realizowali zadania kluczowe, będąc wyposażonymi m.in. w odpowiedni sprzęt służbowy z możliwością korzystania z systemów dziedzinowych.

W czterech skontrolowanych urzędach skarbowych pracowało 378 pracowników, z których do pracy zdalnej skierowano od 90 w marcu 2021 r. do 348 pracowników od marca do maja 2020 r. Największy odsetek pracowników, którym polecano pracę na odległość był w urzędach skarbowych w Międzyrzeczu i Żyrardowie. W dwóch pozostałych skontrolowanych urzędach nastąpiło znaczące zmniejszenie się wykorzystywania pracy zdalnej na przestrzeni roku od chwili ogłoszenia stanu epidemii (w Drugim Urzędzie Skarbowym w Białymstoku – o 83 punkty procentowe⁷⁷, a w Urzędzie Skarbowym w Pabianicach o 71 punktów procentowych⁷⁸).

Przykłady

W **Urzędzie Skarbowym w Białymstoku** w trakcie pierwszej fali epidemii COVID-19 pracowników Urzędu skierowano do pracy zdalnej w tygodniowym trybie rotacyjnym, tj. około połowa ze 141 pracowników wykonywała pracę w siedzibie Urzędu, a pozostała w ramach pracy zdalnej. W tych miesiącach na pracę zdalną skierowano odpowiednio 124 (88%) i 130 (92%) pracowników. Żaden pracownik Urzędu nie wykonywał pracy zdalnie w okresie wakacyjnym. W trakcie drugiej fali epidemii COVID-19 nastąpiło zmniejszenie liczby urzędników pracujących zdalnie. Do takiej pracy skierowano wówczas 25 pracowników Urzędu (17%). Liczba ta była jednak zdecydowanie mniejsza (o 80%–81%) od liczby pracowników Urzędu skierowanych do pracy zdalnej w marcu i kwietniu 2020 r. w tygodniowym trybie rotacyjnym, którego nie przywrócono ze względu na niższą efektywność zadań wykonywanych w tej formie.

Pracownicy niewyposażeni w żadne urządzenia realizowali za pomocą prywatnych komputerów jedynie szkolenia na platformie Atena2 lub samokształcenie, natomiast urzędnicy posiadający komputery umożliwiające zdalną pracę w systemach dziedzinowych wykonywali zadania Urzędu, tj. m.in. analizowali i wyjaśniali nadpłaty na kartach podatników, dokonywali księgowania i przeksięgowania na kartach kontowych podatników, realizowali zwroty nadpłat podatków, obsługiwali deklaracje VAT oraz Jednolite Pliki Kontrolne, wzywali drogą elektroniczną podatników do złożenia korekt deklaracji VAT, prowadzili czyn-

⁷⁷ W Drugim Urzędzie Skarbowym w Białymstoku w trakcie pierwszej fali epidemii pracę zdalną stosowano w stosunku do 92% pracowników, natomiast w marcu 2021 r. już tylko w stosunku do 9% ze 153 pracowników.

⁷⁸ W Urzędzie Skarbowym w Pabianicach w trakcie pierwszej fali epidemii pracę zdalną stosowano w stosunku do 91% pracowników, natomiast w marcu 2021 r. już tylko w stosunku do 20% ze 128 pracowników.

Skontrolowane urzędy skarbowe w największym zakresie polecały pracę zdalną w trakcie pierwszej fali epidemii, umożliwiając swoim pracownikom głównie samokształcenie

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

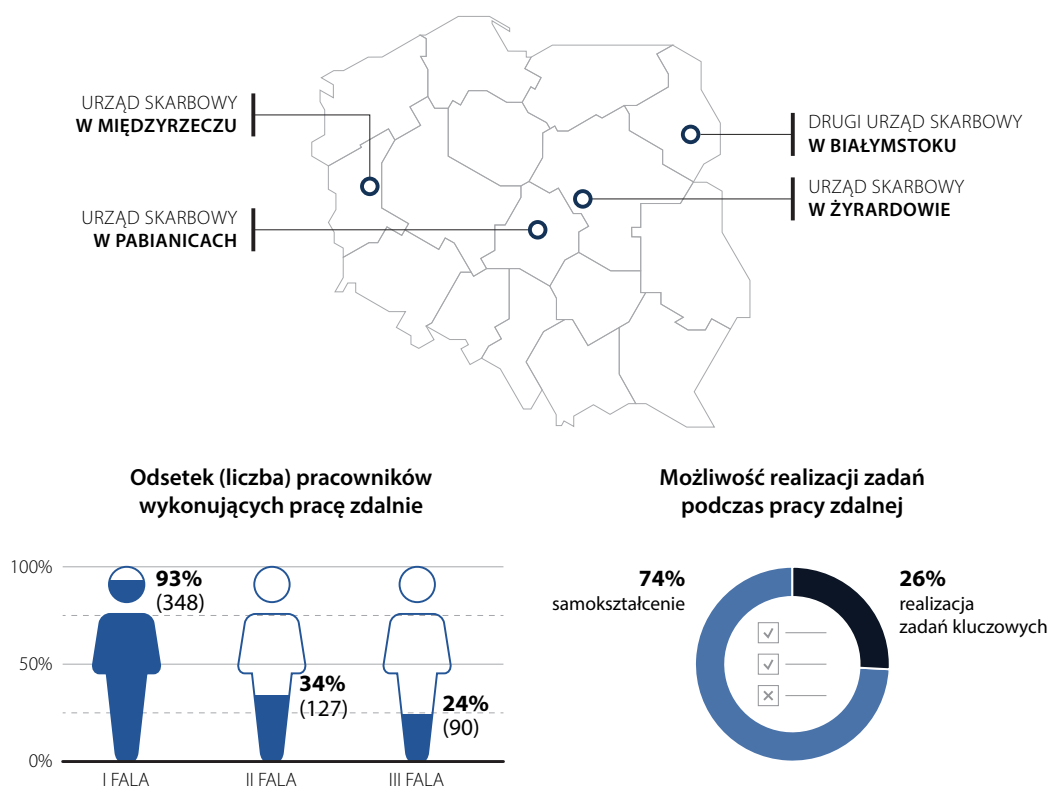
ności sprawdzające, typowali podatników do kontroli, uzupełniali daty zgonów podatników i zamykali ich obowiązki podatkowe w bazach danych, rejestrowali i wyrejestrowywali kasy fiskalne.

Udział dni pracy w formie zdalnej w ogólnej liczbie dni pracy od marca do grudnia 2020 r. w przypadku sześciu osób niewyposażonych w żadne urządzenia wyniósł 7%, a pozostałych 14 pracowników – 13%.

W Urzędzie Skarbowym w Żyrardowie największa liczba pracowników została skierowana do zdalnego wykonywania zadań w pierwszych trzech miesiącach epidemii: marzec – 45 pracowników (tj. 83,3% średniokresowej liczby pracowników w miesiącu); kwiecień – 49 pracowników (92,5%) i maj – 39 pracowników (73,6%) oraz w listopadzie i grudniu – odpowiednio 23 i 27 pracowników, co stanowiło 43,4% i 52,9% średniokresowej liczby pracowników w tych miesiącach. W trakcie trzeciej fali epidemii do pracy zdalnej skierowano natomiast 20 pracowników. Z analizy raportów z realizacji przez wybranych pracowników zadań w trakcie pracy zdalnej wynika, że w pierwszych miesiącach epidemii 2020 r. (marzec–maj) pracownicy skierowani do pracy zdalnej realizowali szkolenia na platformie Atena2, aktualizowali wiedzę (w formie samokształcenia) z zakresu obowiązującego prawa i zagadnień związanych z zakresem wykonywanych obowiązków, prowadzili konsultacje telefoniczne dotyczące spraw wpływających do Urzędu z pracownikami wykonującymi zadania w siedzibie jednostki. W późniejszym okresie (czerwiec–grudzień 2020 r.) pracownicy skierowani do pracy zdalnej pracowali na służbowym sprzęcie komputerowym przy wykorzystaniu dostępnych systemów/programów dziedzinowych i realizowali m.in. zadania merytoryczne wynikające z zakresów obowiązków.

Infografika nr 17

Wykorzystanie pracy zdalnej w urzędach skarbowych w trakcie trzech fal epidemii COVID-19 z wyszczególnieniem rodzaju wykonywanych zadań



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w czterech urzędach skarbowych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W trzech skontrolowanych wojewódzkich oddziałach NFZ, pomimo dostatecznego wyposażenia w sprzęt komputerowy, pracę zdalną – wraz z rozwojem epidemii COVID-19 – wykorzystywano w coraz mniejszym zakresie. Związane to było m.in. z dodatkowymi zadaniami związanymi z epidemią COVID-19, nałożonymi na oddziały i reorganizacją NFZ. Wyjątkiem był Lubuski Oddział Wojewódzki NFZ w Zielonej Górze, w którym w marcu 2021 r. odsetek pracowników realizujących pracę na odległość wzrósł o 8 punktów procentowych (do 82%) w porównaniu z pierwszą i drugą falą epidemii COVID-19.

Pracownicy skontrolowanych oddziałów NFZ skierowani do pracy zdalnej mogli wykonywać podstawowe zadania swoich jednostek

W skontrolowanych wojewódzkich oddziałach NFZ w Białymstoku, Łodzi i Zielonej Górze pracowało 622 pracowników, z których do pracy zdalnej skierowano od 306 w trzeciej fali epidemii do 396 pracowników od marca do maja 2020 r. Wyposażenie oddziałów NFZ umożliwiające zdalne wykorzystywanie systemów dziedzinowych poprzez pracę na odpowiednio skonfigurowanym sprzęcie służbowym powodowało, że wszyscy pracownicy mogli wykonywać zadania kluczowe. Część z nich (w Łódzkim Oddziale NFZ)⁷⁹ wykorzystywała do tego prywatne komputery, łącząc się przez zdalny pulpit z komputerem stacjonarnym w siedzibie jednostki.

Przykłady

W Podlaskim Oddziale Wojewódzkim NFZ w Białymstoku najwyższy odsetek pracy realizowanej zdalnie był w marcu i kwietniu 2020 r. (odpowiednio 49,5% i 60,2%), W trakcie drugiej fali epidemii COVID-19 wyniósł w październiku – 48,4%, w listopadzie – 42,5%, a w grudniu – 25,2%. Od stycznia do marca 2021 r. pracę w formie zdalnej wykonywało z kolei odpowiednio 8,5%, 2,6% i 26,3% pracowników. Przyczyną coraz mniejszego wykorzystywania pracy zdalnej było – jak wyjaśnił Dyrektor Oddziału – znaczące zwiększenie liczby zadań (finansowanie poszczególnych produktów związanych z COVID-19 wraz z analizą sprawozdawczości, czy też dokonywanie płatności tzw. dodatkowego świadczenia na rzecz uprawnionych pracowników ochrony zdrowia albo organizowanie naboru do populacyjnych punktów szczepień). Dyrektor wyjaśnił też, że od 1 października 2020 r., zgodnie z rozporządzeniem Ministra Zdrowia zmieniającym rozporządzenie w sprawie nadania statutu NFZ, nastąpiła reorganizacja całej instytucji. W związku z tym Oddział został zobligowany do wdrożenia nowego regulaminu organizacyjnego, wprowadzającego nową strukturę organizacyjną. Praca z tym związana była w zdecydowanej mierze do wykonania wyłącznie w trybie stacjonarnym (drukowania dużej ilości dokumentów i wysyłania ich tradycyjną korespondencją). Od października do grudnia 2020 r. Oddział przeprowadził 37 postępowań konkursowych, mających na celu zabezpieczenie udzielania świadczeń na przyszłe okresy. Specyfika tych procesów wymagała obecności pracowników będących członkami komisji do uczestnictwa w jej pracach w trybie stacjonarnym. Dyrektor dodał, że analiza kierowania pracowników na pracę wykonywaną zdalnie jest przeprowadzana w kontekście zabezpieczenia prawidłowej realizacji zadań przez Oddział, ogólnej sytuacji epidemiologicznej oraz zachowania warunków bezpieczeństwa sanitarnego dla pracowników wykonujących pracę stacjonarną.

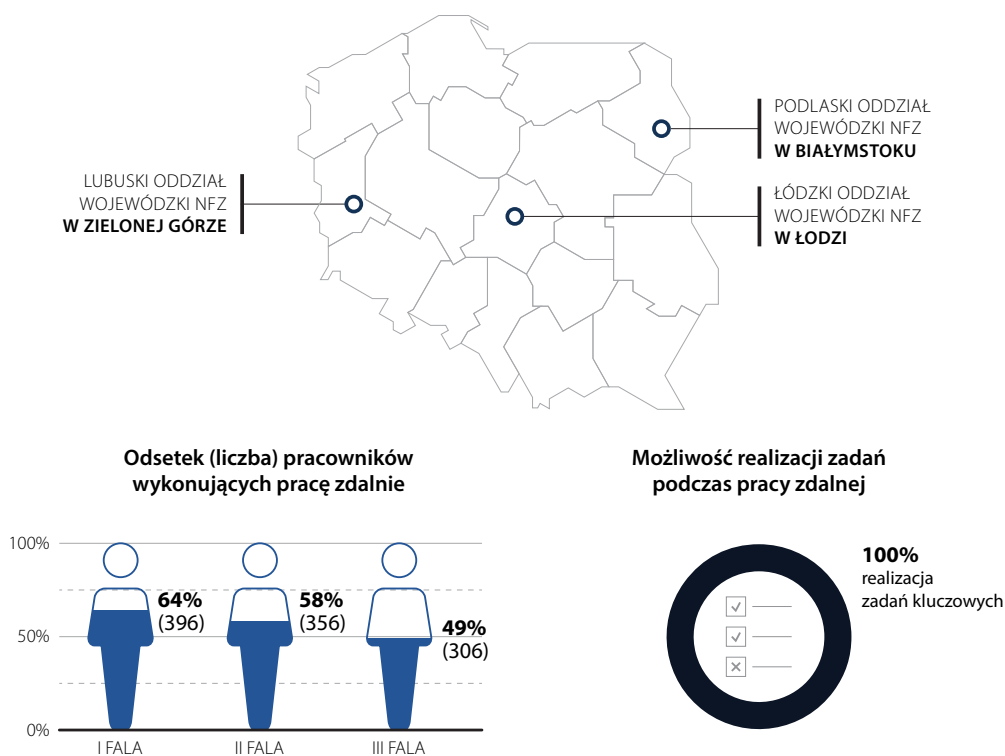
⁷⁹ Spośród skierowanych do wykonywania pracy zdalnej 50 pracowników wybranych do próby, 35 korzystało z prywatnego sprzętu komputerowego oraz prywatnych materiałów, natomiast 15 wykorzystywało sprzęt służbowy (laptop). Wszyscy pracownicy (z 20 wybranych z tej próby) korzystali z usługi VPN, która zapewniała dostęp do systemów dziedzinowych użytkowanych przez pracowników tego podmiotu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W Lubuskim Oddziale Wojewódzkim NFZ w Zielonej Górze do świadczenia pracy w formie zdalnej skierowano wszystkich 155 pracowników Oddziału, przy czym największy odsetek pracowników świadczył pracę w tym trybie w miesiącach: kwiecień (122 pracowników), listopad (124 pracowników) oraz grudzień 2020 r. (121 pracowników), co stanowiło odpowiednio 74%, 74% i 73% pracowników Oddziału. Jeszcze wyższy odsetek pracy zdalnej wśród pracowników Oddziału odnotowano w marcu 2021 r. (82% ogółu). Na pracy zdalnej w sposób ciągły przebywało około 1/3 pracowników Oddziału, którzy zamieniali się co kilka lub kilkanaście dni z pozostałymi pracownikami z poszczególnych komórek organizacyjnych Oddziału. Umożliwiało to przygotowywanie projektów pism w trakcie pracy zdalnej oraz fizyczną obsługę (drukowanie i wysyłkę pism) w siedzibie Oddziału.

Infografika nr 18

Wykorzystanie pracy zdalnej w wojewódzkich oddziałach Narodowego Funduszu Zdrowia w trakcie trzech fal epidemii COVID-19 z wyszczególnieniem rodzaju wykonywanych zadań



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w trzech wojewódzkich oddziałach NFZ.

Skontrolowane jednostki organizacyjne j.s.t., poza jednym wyjątkiem, organizowały pracę zdalną w małym zakresie, w sposób z reguły uniemożliwiający wykonanie zadań kluczowych

Skontrolowane urzędy gmin, powiatowe urzędy pracy i ośrodki pomocy społecznej (po cztery) w bardzo różnym zakresie organizowały pracę zdalną. W dwóch powiatowych urzędach pracy (w Środzie Wielkopolskiej i Dąbrowie Tarnowskiej) takiej pracy nie zorganizowano, a w Urzędzie Miejskim w Kędzierzynie-Koźlu i Powiatowym Urzędzie Pracy w Żaganiu zorganizowano ją tylko jednemu pracownikowi, na okres od siedmiu do 21 dni. Ogółem na 1073 pracowników⁸⁰ z tych 12 podmiotów, 8-godzinną pracę zdalną zorganizowano dla 203 (19%), w tym w największej liczbie pra-

⁸⁰ W przypadku skontrolowanych urzędów gmin wzięto pod uwagę jedynie pracowników z komórek organizacyjnych poddanych analizie, zajmujących się obsługą mieszkańców i Urzędów Stanu Cywilnego.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

cownikom Urzędu Miejskiego w Białymstoku (62) i Powiatowego Urzędu Pracy w Stargardzie (48). W Urzędzie Miasta Leszna pracę zdalną zorganizowano w ramach pracy rotacyjnej, a w Urzędzie Miejskim w Radomiu wprowadzono dwuzmianowy czas pracy w ramach którego pracownicy przez 1,5 lub 2-godziny dziennie samokształcili się.

Tylko jedna z 12 skontrolowanych jednostek organizacyjnych j.s.t. posiadała wystarczające zasoby do zorganizowania efektywnej pracy zdalnej (Powiatowy Urząd Pracy w Stargardzie), wykorzystując prywatne komputery pracowników, funkcjonalność *zdalnego pulpitu* i wdrożony w urzędzie elektroniczny obieg dokumentów. Dlatego też zorganizowanie pracy w tym urzędzie dla 72% pracowników (w trakcie drugiej fali epidemii COVID-19) umożliwiło im wykonanie kluczowych zadań urzędu. Część tego rodzaju zadań była możliwa do zrealizowania m.in. dla audytora wewnętrznego, radców prawnych, rzecznika prasowego i pracowników działu księgowości Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Szczecinie. Odsetek pracowników wykonujących pracę zdalnie w trakcie dwóch pierwszych fal epidemii COVID-19 wyniósł w tym podmiocie jednak odpowiednio 2% i 7%, a w marcu 2021 r. na pracę zdalną skierowano tylko jednego (z 458) pracownika. Co czwarty pracownik tego ośrodka pracował zdalnie z wykorzystaniem prywatnego laptopa i funkcjonalności *zdalnego pulpitu*.

Pozostałe podmioty, z uwagi na brak możliwości wykorzystywania systemów dziedzinowych poza siedzibą jednostki (niezależny od własnych możliwości technicznych), brak sprzętu komputerowego oraz charakter wykonywanej pracy, nie mogły zorganizować pracy zdalnej w sposób nieodbiegający od zadań wykonywanych stacjonarnie, m.in. w zakresie wydajności i bezpieczeństwa jej realizowania. Najczęściej więc pracownicy ci wykonywali zadania wspomagające, niewymagające dostępu do systemów dziedzinowych (w 53% przypadków), samokształcili się (w 25%) i pozostawali do dyspozycji pracodawcy nie realizując zadań (w 9%).

Przykłady

Realizowane w **Urzędzie Miasta Leszna** zadania wykonywane przez Urząd Stanu Cywilnego oraz Wydział Spraw Obywatelskich (WSO) i Wydział Komunikacji (WK) w zakresie, w jakim były wykonywane stacjonarnie, nie mogły być realizowane w formie pracy zdalnej. Pomimo to w trakcie drugiej fali epidemii COVID-19 pracownicy WSO i WK realizowali zadania w ramach pracy rotacyjnej. Żadnemu pracownikowi nie udostępniono służbowego sprzętu komputerowego. Na pracy zdalnej pracownicy, wykorzystując prywatny sprzęt komputerowy, odbierali służbową pocztę i korespondencję przychodzącą na skrzynkę e-PUAP. Szkolili się on-line, opracowywali i weryfikowali procedury, przygotowywali projekty pism i zapoznawali się z aktami prawnymi.

W czasie epidemii COVID-19 w **Urzędzie Miejskim w Radomiu** wprowadzono dwuzmianowy tryb pracy, w tym zmieniono godziny pracy oraz wprowadzono obowiązek samokształcenia w godzinach pracy. Z uwagi na brak dostępu do systemów dziedzinowych i niedysponowanie przenośnym sprzętem komputerowym, pracownicy z kontrolowanych komórek organizacyjnych Urzędu mieli możliwość jedynie zdalnego samokształcenia. Polegało ono na aktualizowaniu wiedzy w zakresie przepisów prawnych wykorzystywanych w pracy, realizowane było codziennie przez 1,5 do 2 godzin i było weryfikowane przez przełożonych. Wykonywanie pracy w trybie zdalnym polecono tylko jednemu

pracownikowi (tj. 1% pracowników kontrolowanych komórek organizacyjnych), który w lutym 2021 r. świadczył pracę tego typu przez pięć dni. Został on wyposażony w telefon służbowy i wykonywał czynności z zakresu koordynowania organizacji pracy nadzorowanej komórki.

Po pierwszej fali epidemii **Powiatowy Urząd Pracy w Stargardzie** przygotował się do pracy zdalnej, w tym do realizacji zadań z wykorzystaniem prywatnych zasobów pracowników. Sprzęt służbowy zapewniono 39% pracownikom, którym zorganizowano pracę na odległość. W przypadku 61%, korzystali oni z prywatnych komputerów, odpowiednio przygotowanych przez służby informatyczne Urzędu. Wykorzystanie funkcjonalności *pulpitu zdalnego* umożliwiło terminową realizację zadań i bieżący nadzór nad ich wykonaniem. Funkcjonujący w Urzędzie od 2014 r. elektroniczny obieg dokumentów (ELO Professional) wyeliminował konieczność wizyt pracowników w PUP w trakcie realizacji pracy w formie zdalnej, w celu pobrania dokumentów. Pracownik miał dostęp do dokumentacji zdigitalizowanej. W trakcie drugiej fali epidemii pracę zdalną zorganizowano dla 72% pracowników PUP, co stanowiło wzrost o 68 punktów procentowych w porównaniu do pierwszej fali epidemii.

Dyrektor wyjaśniła, że w okresach polecenia pracy zdalnej, pracownicy wykonywali także pracę stacjonarnie, co zapewniało im możliwość dodatkowej weryfikacji dokumentacji. (...) pracownicy korzystali z własnych komputerów i łącza internetowych. To jedyny rodzaj sprzętu wykorzystywany w pracy zdalnej, z uwagi na fakt, iż praca odbywała się w formie „zdalnego ekranu”, co jednocześnie zapewniało dostęp do drukarek znajdujących się w siedzibie Pracodawcy. (...) powodem korzystania z prywatnych zasobów była ograniczona ilość sprzętu służbowego, którym dysponował Pracodawca (...) kwestia korzystania z zasobów prywatnych nie została w żaden sposób sformalizowana.

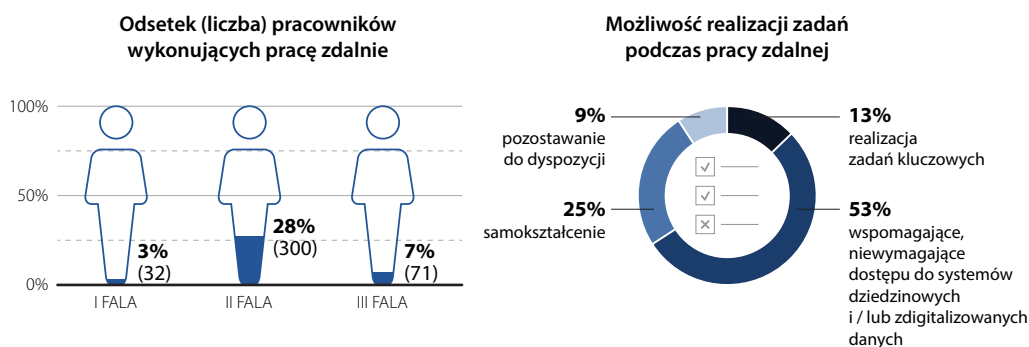
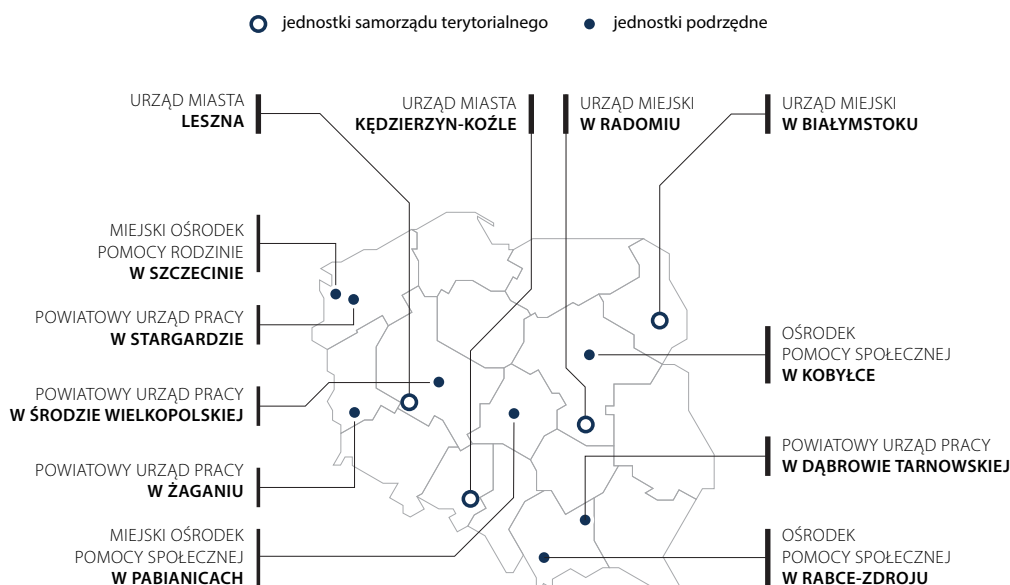
W Ośrodku Pomocy Społecznej w Kobyłce od 15 października do końca grudnia 2020 r. wszystkim 22 pracownikom polecono wykonywanie pracy na odległość (rotacyjnie) co drugi dzień. Pracownikom podczas przebywania w domu nie przydzielono żadnych zadań do wykonania, nie prowadzono nadzoru nad pracownikami przebywającymi w domach, żaden z pracowników OPS nie wykonywał w domu pracy. Z 18 analizowanych osób, osiem wskazało, że w czasie przebywania w domu pogłębiało wiedzę, śledziło zmiany w ustawach i wyroki sądów wykorzystywane w pracy oraz informacje o epidemii COVID-19. Pozostałe osoby nie wykazały wykonywania żadnych czynności podczas pobytu w domu z powodu braku dostępu do Centralnej Aplikacji Statystycznej, baz danych, braku sprzętu komputerowego oraz dokumentów niezbędnych do pracy. W pozostawaniu w faktycznej gotowości wykorzystywano prywatne telefony pracowników, dzięki którym, zapewniono bezpośredni kontakt między pracownikami, a Kierownikiem OPS, który mógł w razie zaistnienia konieczności wezwać do pracy pracowników pozostających w danej chwili w domu.

Kierownik **Ośrodka Pomocy Społecznej w Rabce-Zdrój** wyjaśniła, że pracownicy wykonujący prace w systemie rotacyjnym pozostawali w gotowości do jej dyspozycji pod numerem swojego telefonu prywatnego. Nie posiadali dostępu do skrzynki mailowej i nie korzystali z prywatnej skrzynki. Wiadomości mailowe odbierali w siedzibie Ośrodka. Ponadto wyjaśniła, że w kontrolowanym okresie nie uregulowano przepisów dotyczących korzystania przez pracowników z prywatnych zasobów. Z przekazanych informacji od pracowników wynika, iż korzystali ze swoich komputerów, telefonów tylko do samokształcenia, analizowania ustaw oraz pozyskiwania informacji związanych z aktualną sytuacją. Pracownicy nie zabierali do swoich domów dokumentów, które zawierały dane osób czy dane wrażliwe.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 19

Wykorzystanie pracy zdalnej w jednostkach samorządowych w trakcie trzech fal epidemii COVID-19 z wyszczególnieniem rodzaju wykonywanych zadań



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Tylko zatem 32% osób pracujących zdalnie wykonywało podstawowe zadania swoich jednostek. Miało to miejsce głównie w izbach administracji skarbowej i wojewódzkich oddziałach NFZ. Pozostali (68%) wykonywali zadania wspomagające i dodatkowe, niewymagające dostępu do systemów dziedzinowych lub zdigitalizowanych danych (19% pracowników), samokształcili się lub odbywali szkolenia online (47%) bądź pozostawali do dyspozycji pracodawcy nie realizując zadań (2%). W przypadku 34 z 40 podmiotów nieprzygotowanych lub przygotowanych w ograniczonym zakresie do pracy zdalnej (85%), odsetek pracowników, którzy mogli w tej formie wykonywać zadania kluczowe przypisane jednostce, był dwa razy niższy i wynosił zaledwie 16%.

W 85% podmiotów nieprzygotowanych lub przygotowanych w ograniczonym zakresie do zdalnego wykonywania zadań, odsetek pracowników, którzy mogli w tej formie wykonywać zadania kluczowe wyniósł zaledwie 16%

Pracownicy, którym od marca do grudnia 2020 r. polecano zdalne wykonywanie pracy⁸¹ przepracowali w tym trybie średnio 14% swojego czasu pracy. Mediana dla wszystkich kontrolowanych podmiotów wyniosła natomiast 10%. Odsetek ten był uzależniony od modelu organizacji pracy zdalnej przyjętego w danym

Pracownicy, którym polecano pracę zdalną przepracowali w tym trybie w 2020 r. średnio 14% czasu pracy.

⁸¹ Analizę przeprowadzono na podstawie 50 losowo wybranych pracowników skontrolowanych podmiotów lub – w przypadku kiedy liczba pracowników, którym polecano pracę zdalną była mniejsza od 50 – na podstawie wszystkich pracowników, którzy taką pracę świadczyli.

podmiocie, tj. czy polecano pracę zdalną ośmiogodzinną czy np. dwugodzinną oraz czy praca ta miała charakter cykliczny, czy jedynie doraźny. Najwyższy odsetek miał miejsce w przypadku pracowników izb administracji skarbowych (37%) i wojewódzkich oddziałów NFZ (30%). Z kolei najniższy był w skontrolowanych urzędach gmin (4%), powiatowych urzędach pracy (6%) i sądach rejonowych (8%). Najczęściej pracę zdalną wykonywali pracownicy: Izby Administracji Skarbowej w Krakowie⁸² (48% czasu pracy pracowników realizujących zadania zdalnie), Izby Administracji Skarbowej w Opolu (34%), Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie (33%) i Lubuskiego Oddziału NFZ w Zielonej Górze (32%).

Odsetek czasu pracy zdalnej do ogólnego czasu pracy pracowników, którym polecano zdalne wykonywanie zadań był proporcjonalny do stanu przygotowania podmiotów do zorganizowania pracownikom efektywnej pracy zdalnej⁸³. Wyjątkiem były prokuratury rejonowe, które choć nieprzygotowane do polecania tego rodzaju pracy, polecały swoim pracownikom zdalne jej wykonywanie w 60% dni od marca do grudnia 2020 r., co – po uwzględnieniu systemu pracy rotacyjnej⁸⁴ – stanowiło 11% łącznego czasu pracy w tym okresie.

Zgłaszane przez pracowników problemy utrudniające pracę zdalną były na bieżąco usuwane

W trakcie roku od ogłoszenia stanu epidemii COVID-19 niemal w każdym skontrolowanym podmiocie, w którym zorganizowano pracę na odległość, pracownicy zgłaszali nieprawidłowości utrudniające pracę zdalną. Wszystkie zgłoszenia były na bieżąco realizowane, a problemy usuwane lub zgłaszane do jednostek nadrzędnych⁸⁵. We wszystkich 36 podmiotach, w których organizowano pracę zdalną (więcej niż jednemu pracownikowi), zgłoszono blisko 100 problemów, które dotyczyły głównie szybkości i płynności funkcjonowania systemów dziedzinowych, łącza internetowego i niemożliwości zdalnego zalogowania się do systemu informatycznego.

Przykłady

W **Łódzkim Oddziale NFZ** z powodu dynamiki rozwoju epidemii COVID-19, szczególnie w pierwszej jej fazie, większość problemów zgłaszana była telefonicznie. W związku z dużą liczbą zgłoszeń i koniecznością szybkiego rozwiązania problemu, nie były one rejestrowane. W analizowanym okresie występowały m.in. problemy o charakterze formalnym, tj. oczekiwanie na możliwość dostępu zdalnego przed dopełnieniem formalności z tym związanych. Najwięcej jednak problemów miało charakter techniczny, zwłaszcza w przypadku użytkownika sprzętu prywatnego. Występowały m.in. problemy: [1] związane z koniecznością zmiany sterowników dla czytnika kart inteligentnych w przypadku podłączenia do innego portu USB niż był on podłączony w trakcie instalacji komponentów zapewniających możliwość pracy zdalnej lub po aktualizacji systemu MS Windows; [2] rozłączaniem sesji pulpitu zdalnego; [3] z instalacją i konfiguracją komponentów zapewniających możliwość pracy zdalnej (głównie związane z niezrozumieniem przekazanej dokumentacji i uruchamianiem instalatora bez uprawnień administratora lokalnego); [4] z brakiem spełnienia minimalnych wymagań systemowych dla zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa pracy zdalnej; [5] związane z zawieszaniem serwerów terminali, na których pracowała część użytkowników.

⁸² W okresie marzec-grudzień 2020 r. (217 dni roboczych) pracownicy tej Izby przepracowali zdalnie od 37 (17%) do nawet 182 dni (84%).

⁸³ Im lepszy stan przygotowania podmiotu do organizacji pracy zdalnej, tym wyższy odsetek pracy zrealizowanej zdalnie.

⁸⁴ Półtorej godziny pracy zdalnej dziennie, jako uzupełnienie pracy stacjonarnej.

⁸⁵ Zgłoszenia o problemach z logowaniem się do systemu *Atena2* występujące w Drugim Urzędzie Skarbowym w Białymstoku przekazywano do Izby Administracji Skarbowej w Białymstoku.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W 13 skontrolowanych jednostkach (33%) do pracy zdalnej wykorzystywano papierowe dokumenty wynoszone poza siedziby podmiotów. Takie sytuacje stwierdzono w trzech prokuraturach rejonowych (Kraków-Nowa Huta, Poznań-Stare Miasto i Szczecin-Zachód), dwóch sądach rejonowych (w Brzegu i w Sokółce), trzech izbach administracji skarbowej (w Krakowie, Opolu i Szczecinie), jednym urzędzie skarbowym (w Pabianicach), dwóch wojewódzkich oddziałach NFZ (w Białymstoku i Łodzi) i dwóch jednostkach samorządowych (w Urzędzie Miejskim w Białymstoku i Powiatowym Urzędzie Pracy w Żaganiu). Niejednokrotnie dokumenty te zawierały tajemnice prawnie chronione.

Praca zdalna niejednokrotnie wiązała się z wynoszeniem oryginałów dokumentów poza siedziby jednostek i pracą na prywatnych komputerach

NIK zwraca uwagę, że funkcjonowanie w 21 skontrolowanych podmiotach (53%) danych w formie zdigitalizowanej, pozytywnie wpływało na bezpieczeństwo dokumentacji. Zgodnie bowiem z wytycznymi Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych⁸⁶, pracownicy podczas pracy zdalnej mogą przetwarzać dane osobowe tylko w celach związanych z wykonywaniem swoich obowiązków służbowych oraz muszą zapewnić ich bezpieczeństwo, przestrzegając wewnętrznych polityk oraz innych procedur przyjętych przez pracodawcę. Na pracownikach spoczywa również ogólny obowiązek dbałości o dobro zakładu pracy w zakresie ochrony danych osobowych. W wytycznych zawarto też takie zalecenia: [1] pracownicy nie mogą samowolnie wnosić dokumentacji w postaci papierowej poza określony przez pracodawcę obszar przetwarzania danych; [2] praca na dokumentach papierowych nie będzie uzasadniona, jeżeli pracodawca: wdrożył elektroniczny obieg dokumentów, a pracownik ma bezpieczny dostęp do niezbędnych do pracy danych osobowych przy pomocy środków komunikacji elektronicznej; ma możliwość szybkiego, sprawnego i bezpiecznego wdrożenia elektronicznego obiegu dokumentacji; może udostępnić pracownikowi odpowiednio zabezpieczone (m.in. zaszyfrowane) elektroniczne kopie niezbędnych dokumentów. Jeżeli nie jest możliwe zastosowanie żadnego z tych rozwiązań, warto zastanowić się nad pracą na kopiach niezbędnych dokumentów. Minimalizuje to ryzyko naruszenia integralności danych oraz utraty ich dostępności.

Przykłady

W **Prokuraturze Rejonowej Kraków-Nowa Huta** od marca do grudnia 2020 r., wszystkich 12 pracowników objętych badaniem (dziewięciu urzędników i trzech prokuratorów) pobierało akta postępowań poza siedzibę jednostki. Z treści wyjaśnień pracowników wynikało, że: [1] dokumentacja przewożona była prywatnym samochodem, [2] przed pobraniem akt sporządzano w formie papierowej listę zebranych akt (ze wskazaniem sygnatury ilości tomów), którą przechowywano w zamkniętym biurku do następnego dnia, [3] po sprawdzeniu, że liczba akt zwróconych zgadza się z wykazem, listę niszczone. Pobierając akta postępowań w celu świadczenia pracy poza siedzibą jednostki, pracownicy nie odnotowywali tego w systemie informatycznym SIP LIBRA w zakładce *ruch akt* lub w wykazie pobranych akt. Zgodnie natomiast z zarządzeniami⁸⁷ Prokuratora Okręgowego pracownicy mogli pobierać z siedziby

⁸⁶ <https://uodo.gov.pl/pl/138/1513>.

⁸⁷ Zarządzenie Prokuratora Okręgowego nr 39/2020 z dnia 16 marca 2020 oraz zarządzenie Prokuratora Okręgowego nr 118/17 z 15 grudnia 2017 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

jednostki do miejsca zamieszkania akta postępowań po uprzednim poinformowaniu o tym fakcie kierownika jednostki oraz odnotowaniu sygnatury akt oraz ilości tomów w SIP LIBRA lub w wykazie pobranych akt.

W Podlaskim Oddziale Wojewódzkim NFZ w Białymstoku wystąpiły przypadki wnoszenia dokumentacji w formie papierowej przez trzech pracowników, wynikające z konieczności opiniowania na oryginałach dokumentów skierowań na leczenie uzdrowiskowe lub rehabilitacyjne. Dokumentacja ta była wydawana pracownikowi przez kierownika z Oddziału po przeliczeniu, na podstawie protokołu przekazania (te same zasady obowiązywały przy zwrocie dokumentów). Dokumentacja była transportowana do miejsca wykonywania pracy zdalnej i z powrotem do Oddziału w torbach zabezpieczonych zamkiem cyfrowym. Pobierając dokumentację pracownik podpisywał formularz „Zgody na wyniesienie poza NFZ dokumentacji papierowej w związku z pracą zdalną pracowników”, w których uregulowano obowiązki i zadania pracownika z tym związanie, w tym dotyczące ochrony danych.

W każdym podmiocie, w którym polecano pracę zdalną wykorzystywano prywatne zasoby pracowników, bez zwrotu kosztów przez nich poniesionych

Prywatne zasoby wykorzystywano w każdym podmiocie, w którym polecano pracę zdalną. Najczęściej wykorzystywano prywatny Internet (w 98% przypadków), prywatne komputery pracowników (przez 65% pracowników, skierowanych do pracy zdalnej), telefony prywatne (przez 36%) oraz pocztę prywatną (1%)⁸⁸. W największym zakresie zasoby prywatne pracowników wykorzystywane były w oddziałach ZUS, regionalnych oddziałach KRUS⁸⁹, prokuraturach rejonowych i jednostkach samorządowych, tj. w podmiotach, w których odsetek dostępnych służbowych komputerów przenośnych do liczby pracowników był najniższy i wynosił od 4% do 17%⁹⁰. Najrzadziej komputery i telefony prywatne wykorzystywano w wojewódzkich oddziałach NFZ i izbach administracji skarbowej⁹¹. Najczęściej zasoby prywatne pracowników wykorzystywano w trakcie ich samokształcenia (prywatne komputery)⁹² i pozostawiania pracowników w gotowości do pracy (prywatne telefony)⁹³. W żadnym przypadku nie wiązało się to z wypłaceniem z tego tytułu ekwiwalentu pracownikom, czego przyczyną był brak obowiązku prawnego w tym zakresie.

Wykorzystywanie w pracy zdalnej zasobów prywatnych i oryginalnych dokumentów zwiększało ryzyko niepożądanego udostępnienia danych osobowych i innych tajemnic prawnie chronionych

Powszechne wykorzystywanie zasobów prywatnych do celów służbowych, w tym komputerów prywatnych, a także wnoszenie dokumentacji oryginalnej poza siedziby podmiotów zwiększało ryzyko niepożądanego udostępnienia danych osobowych i tajemnic prawnie chronionych. Przez rok od chwili ogłoszenia stanu epidemii, takiego zagadnienia nie poruszano jednak w ramach audytu bezpieczeństwa, o którym mowa w § 20 ust. 2 pkt 14 rozporządzenia KRI. Dlatego zdaniem NIK w sposób zindywidualizowany,

⁸⁸ Na pocztę prywatną pracowników nie przesyłano dokumentów zawierających tajemnice prawnie chronione.

⁸⁹ Z 249 skontrolowanych pracowników regionalnych oddziałów KRUS, aż 243 (98%) wykorzystywało prywatne laptopy i/lub telefony.

⁹⁰ W regionalnych oddziałach KRUS odsetek dostępnych służbowych komputerów przenośnych do liczby pracowników był najniższy i wynosił 4%, w jednostkach samorządowych – 8%, prokuraturach rejonowych – 9%, a oddziałach ZUS – 17%.

⁹¹ Tj. w podmiotach stosunkowo najlepiej przygotowanych do zorganizowania pracy zdalnej.

⁹² Zwłaszcza w skontrolowanych oddziałach ZUS, urzędach skarbowych i regionalnych oddziałach KRUS, głównie w trakcie pierwszej fali epidemii COVID-19.

⁹³ W ośrodkach pomocy społecznej w Rabce-Zdrój i Kobyłce, prokuraturze rejonowej Poznań-Stare Miasto i sądzie rejonowym w Sokółce podczas przebywania pracowników w gotowości do pracy w trakcie pierwszej lub drugiej fali epidemii COVID-19.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

uwzględniając specyfikę pracy poszczególnych podmiotów należy przeprowadzić tego typu badania i uaktualnić polityki bezpieczeństwa danych osobowych i polityki bezpieczeństwa informacji, w zakresie przetwarzania danych na prywatnych komputerach oraz z wykorzystaniem oryginalnych dokumentów przetwarzanych poza siedzibami podmiotów.

W 2020 roku na COVID-19 zachorowało 910 (8%) pracowników z 40 skontrolowanych podmiotów, a niespełna 1,5 tys. (12%) przebywało na kwarantannie. Zarówno izolacje jak i kwarantanny zdarzały się głównie w trakcie drugiej fali epidemii COVID-19. Występowały też przypadki zamknięcia całych komórek organizacyjnych (np. w Sądzie Rejonowym w Sokółce). Izolacje i kwarantanny pracowników spowodowały 13 707⁹⁴ dni absencji tych osób. Tym samym średnio w jednym podmiocie chorował (lub przebywał w kwarantannie) co piąty pracownik przez okres średnio sześciu dni. Zdaniem NIK lepsze przygotowanie podmiotów publicznych do pracy zdalnej, na wypadek przyszłych kryzysów, może skutecznie przeciwdziałać ryzyku niezapewnienia ciągłości funkcjonowania podmiotów publicznych.

Przygotowanie do zdalnego realizowania zadań może skutecznie minimalizować ryzyko niezapewnienia ciągłości funkcjonowania podmiotów publicznych

Przykłady

W I Wydziale Cywilnym **Sądu Rejonowego w Sokółce** w październiku 2020 r. miało miejsce ognisko zachorowań na COVID-19, skutkujące zastosowaniem obowiązkowej kwarantanny w stosunku do wszystkich pracowników tej komórki organizacyjnej Sądu, tj. czterech sędziów, siedmiu urzędników (w tym jeden stażysta) i jednej sekretarki sądowej. Kierownik sekretariatu I Wydziału Cywilnego Sądu wyjaśniła, że: (...) *jeden z pracowników miał pozytywny wynik i cały wydział trafił na kwarantannę decyzją Sanepidu w dniach 14–19 października 2020 r. na co miał wpływ nie tylko sam kontakt z zakażonym, ale również fakt, że wszyscy korzystamy z tych samych szaf, akt, urządzeń (szafy z aktami znajdują się we wszystkich pomieszczeniach, pieczęć urzędowa jest jedna na cały wydział i przekazywana sobie w razie potrzeby). W czasie kwarantanny czterem pracownikom wykonano testy i cała czwórka miała wynik pozytywny, a więc po kwarantannie do pracy wrócił tylko jeden urzędnik, jedna sekretarka, stażysta i wszyscy sędziowie. W okresie kwarantanny oraz w tygodniu po niej do wydziału wpłynęło 251 pism. Po powrocie do pracy kolejnych urzędników (26 października, 28 października i 2 listopada 2020 r.) wszyscy pracownicy zajmowali się wykonywaniem zaległych czynności i wpływ spraw został opanowany.*

Zdalne realizowanie zadań w wielu przypadkach nie mogło być równie efektywne jak praca wykonywana w siedzibie podmiotu. Taki stan miał miejsce w podmiotach, w których: kierowano pracowników na samokształcenie (np. oddziały ZUS, regionalne oddziały KRUS, jednostki samorządowe), pracownicy bez odpowiedniego wyposażenia mogli wykonywać zadania wspomagające (np. oddziały KRUS, sądy rejonowe, część prokuratur rejonowych) lub pozostawali do dyspozycji pracodawcy, nie realizując zadań zdalnie (np. ośrodki pomocy społecznej, część prokuratur). Statystyki ich wykonania (opisane w przykładach poniżej) wskazują jednak, że podmioty publiczne poradziły sobie z wpływem spraw w trakcie epidemii COVID-19, pomimo nieefektywnej niejednokrotnie pracy zdalnej, w trakcie której uniemożliwiono faktyczne wykonywanie zadań wymagających zdalnego dostępu do systemów dziedzinowych i zdigitalizowanych danych.

Z reguły mniejszy wpływ spraw do podmiotów publicznych niż przed epidemią COVID-19 umożliwił ich załatwienie

⁹⁴ W tym 5696 dni absencji spowodowanej izolacją pracowników i 8011 – kwarantanną.

Przykłady

We wszystkich skontrolowanych **prokuraturach rejonowych** zmniejszeniu uległ wpływ spraw do załatwienia. Największe miało miejsce w **Prokuraturze Rejonowej Kraków-Nowa Huta** i wyniosło 20,4% w stosunku do spraw, które wpłynęły w 2019 r. (6223 do 7494 spraw). Tym samym zmniejszyło się obciążenie tymi sprawami prokuratorów z 28 do 23 spraw na koniec 2020 r. Zwiększyła się natomiast liczba spraw do załatwienia z 809 do 836 na koniec 2020 r.

W trzech⁹⁵ z czterech skontrolowanych **sądach rejonowych** nastąpił spadek wpływu każdej kategorii spraw z wyjątkiem spraw wieczystoksięgowych. Nastąpiło wyraźne zmniejszenie liczby spraw karnych (i wykroczeniowych), cywilnych oraz rodzinnych i nieletnich. Jedynie w **Sądzie Rejonowym w Wyszkowie** nastąpił wzrost wpływu spraw o 3% (z 15 823 do 16 320) jednak Sąd poradził sobie z tym wpływem (utrzymano liczbę załatwienia spraw na niemal niezmiennym poziomie). Z kolei w **Sądzie Rejonowym w Sokółce** nastąpiło zmniejszenie wpływu wszystkich rodzajów spraw. Mniejsza liczba wykonanych w Sądzie spraw wynikała z mniejszego ich wpływu w 2020 r., co spowodowane było czynnikami niezależnymi od Sądu, w głównej mierze wynikającymi bezpośrednio z panującej epidemii COVID-19. W 2020 r. wpłynęło mniej spraw cywilnych (o 23% w porównaniu z 2019 r.), karnych (o 14%), rodzinnych (o 25%) i wieczystoksięgowych (o 37%). W 2020 r. wykonano zaś 5346 sprawy wieczystoksięgowe (o 1690, tj. o 24%, mniej niż w 2019 r.), 2377 spraw cywilnych (o 739, tj. o 24%, mniej niż w 2019 r.), 4698 spraw karnych i wykroczeniowych (o 809, tj. o 15%, mniej niż w 2019 r.) oraz 628 spraw rodzinnych i nieletnich (o 158, tj. o 20% mniej niż w 2019 r.).

W skontrolowanych **oddziałach ZUS** zmniejszył się wpływ spraw dotyczących decyzji zamiennych w zakresie emerytur i rent, wniosków pierwszorazowych dotyczących emerytur, rent, rent socjalnych i świadczeń przedemerytalnych oraz wniosków o pozostałe świadczenia i tych rozpatrywanych z urzędu. **W Oddziale ZUS w Białymstoku** tych pierwszych rozpatrzono 8950 przy 10 689 w 2019 roku, co wynikało z mniejszego o blisko 20% wpływu. Jeszcze większe zmniejszenie liczby tego rodzaju wniosków nastąpiło w Oddziale ZUS w Łodzi. W okresie epidemii COVID-19 złożono 13 882 wnioski i rozpatrzono 14 062, przy czym w 2019 r. te dane kształtowały się następująco: 22 947 i 23 247. Aż o 75% zmniejszyła się natomiast liczba złożonych wniosków w zakresie wniosków pierwszorazowych (z 4089 do 681), co skutkowało również mniejszym wykonaniem (z 2611 do 1011 spraw na koniec 2020 r.)

⁹⁵ W sądach rejonowych w Brzegu, Słubicach i Sokółce.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Czy podmioty wykonujące zadania publiczne rzetelnie i prawidłowo zorganizowały pracę w formie zdalnej w związku z wystąpieniem stanu epidemii?

Cel główny kontroli

1. Czy podmioty wykonujące zadania publiczne były przygotowane do realizacji pracy w formie zdalnej?
2. Czy sposób organizacji pracy w formie zdalnej umożliwiał jej wykonywanie w sposób rzetelny i zgodny z przepisami?

Cele szczegółowe

Kontrolę przeprowadzono w 40 wybranych podmiotach wykonujących zadania publiczne, w tym: w czterech oddziałach Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, pięciu regionalnych oddziałach Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, trzech wojewódzkich oddziałach Narodowego Funduszu Zdrowia, czterech urzędach skarbowych, czterech izbach administracji skarbowej, czterech sądach rejonowych, czterech prokuraturach rejonowych, czterech powiatowych urzędach pracy, czterech urzędach gmin i czterech ośrodkach pomocy społecznej.

Zakres podmiotowy

Cztery urzędy gmin oraz osiem jednostek podległych j.s.t. skontrolowane zostały na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności i rzetelności (art. 5 ust. 2). Pozostałe 28 podmiotów, na podstawie art. 2 ust. 1, skontrolowano z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności, celowości i rzetelności (art. 5 ust. 1).

Kryteria kontroli

Od 1 marca 2020 r. do 23 czerwca 2021 r. Kontrolę przeprowadzono natomiast od 15 lutego do 23 czerwca 2021 r.

Okres objęty kontrolą

Wyniki kontroli przedstawiono w 40 wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano 11 wniosków. Na podstawie informacji o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych, według stanu na 6 września 2021 r. osiem wniosków zostało zrealizowanych. Do trzech wystąpień pokontrolnych wniesiono zastrzeżenia, które w jednym przypadku zostały uwzględnione w całości, natomiast w dwóch pozostałych nie były rozpatrywane. Odmówiono bowiem przyjęcia zastrzeżeń złożonych przez osobę nieuprawnioną (Prokuratura Rejonowa w Świebodzinie) oraz złożonych po terminie (Urząd Miasta Kędzierzyn-Koźle).

Wnioski pokontrolne

W trakcie niniejszej kontroli, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, uzyskano informacje od Prokuratora Krajowego i prokuratorów okręgowych, odpowiednio w zakresie wydanych poleceń dotyczących realizowania pracy w formie zdalnej oraz informacji dotyczących wyposażenia prokuratur rejonowych i ewidencjonowania czasu pracy.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

Kontrolę przeprowadziły Delegatury NIK w Białymstoku, Krakowie, Łodzi, Opolu, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie i Zielonej Górze.

Wykaz jednostek organizacyjnych NIK przeprowadzających kontrolę i jednostek kontrolowanych

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej ⁹⁶
1.	Prokuratura Rejonowa Kraków-Nowa Huta	Tomasz Moskwa
2.	Prokuratura Rejonowa Poznań-Stare Miasto	Małgorzata Mikoś-Fita
3.	Prokuratura Rejonowa Szczecin-Zachód	Michał Misiór
4.	Prokuratura Rejonowa w Świebodzinie	Krzysztof Pieniek
5.	Sąd Rejonowy w Brzegu	Magdalena Woźniak
6.	Sąd Rejonowy w Słubicach	Renata Maria Sikorska
7.	Sąd Rejonowy w Sokółce	Sławomir Kuczyński
8.	Sąd Rejonowy w Wyszkowie	Wacław Dąbkowski
9.	Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Białymstoku	Zbigniew Bogucki
10.	Zakład Ubezpieczeń Społecznych I Oddział w Łodzi	Romana Mierzejewska
11.	Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Opolu	Magdalena Buła
12.	Zakład Ubezpieczeń Społecznych II Oddział w Poznaniu	Mirosław Drjański
13.	Regionalny Oddział Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w Koszalinie	Jan Górski
14.	Regionalny Oddział Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w Krakowie	Justyna Kosecka
15.	Regionalny Oddział Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w Łodzi	Tomasz Nowicki
16.	Regionalny Oddział Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w Opolu	Lech Piotr Waloszczyk
17.	Regionalny Oddział Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w Poznaniu	Łukasz Grabowski
18.	Izba Administracji Skarbowej w Krakowie	Tadeusz Gibas
19.	Izba Administracji Skarbowej w Opolu	Bożena Kaleta
20.	Izba Administracji Skarbowej w Szczecinie	Robert Muszyński
21.	Izba Administracji Skarbowej w Warszawie	Bartosz Zbaraszcuk
22.	Drugi Urząd Skarbowy w Białymstoku	Anna Wojtan
23.	Urząd Skarbowy w Międzyrzeczu	Maciej Witkowski
24.	Urząd Skarbowy w Pabianicach	Zdzisław Jurga
25.	Urząd Skarbowy w Żyrardowie	Robert Kowalski
26.	Podlaski Oddział Wojewódzki Narodowego Funduszu Zdrowia w Białymstoku	Maciej Bogdan Olesiński

⁹⁶ Podane osoby były kierownikami podmiotów kontrolowanych w chwili podpisywania wystąpień pokontrolnych.

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej ⁹⁶
27.	Łódzki Oddział Wojewódzki Narodowego Funduszu Zdrowia w Łodzi	Artur Olsiński
28.	Lubuski Oddział Wojewódzki Narodowego Funduszu Zdrowia w Zielonej Górze	Piotr Bromber
29.	Urząd Miejski w Białymstoku	Tadeusz Truskolaski
30.	Urząd Miejski w Kędzierzynie-Koźlu	Sabina Nowosielska
31.	Urząd Miasta Leszna	Łukasz Borowiak
32.	Urząd Miejski w Radomiu	Radosław Witkowski
33.	Powiatowy Urząd Pracy w Dąbrowie Tarnowskiej	Mariola Kobos
34.	Powiatowy Urząd Pracy w Stargardzie	Patrycja Gross
35.	Powiatowy Urząd Pracy w Środzie Wielkopolskiej	Aneta Kłopot-Wartecka
36.	Powiatowy Urząd Pracy w Żaganiu	Wioletta Tybiszewska
37.	Ośrodek Pomocy Społecznej w Kobyłce	Urszula Stankiewicz
38.	Miejskie Centrum Pomocy Społecznej w Pabianicach	Katarzyna Cegiełka
39.	Ośrodek Pomocy Społecznej w Rabce-Zdrój	Barbara Łopata
40.	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Szczecinie	Marta Giezek

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Kluczowe ustalenia	
			Sprzyjające zorganizowaniu efektywnej pracy zdalnej ⁹⁷	Niesprzyjające zorganizowaniu efektywnej pracy zdalnej ⁹⁸
1.	Prokuratura Rejonowa Kraków-Nowa Huta	w formie opisowej	Wdrożenie poleceń Prokuratora Okręgowego dotyczących organizacji pracy zdalnej.	Niedostateczne wyposażenie w sprzęt komputerowy (0 laptopów na 51 pracowników). Brak digitalizacji danych i możliwości dostępu do systemów dziedzinowych poza siedzibą, uniemożliwiający zdalny dostęp do dokumentów. Nieuwzględnianie w ewidencji czasu pracy (w przypadku pracy rotacyjnej) dojazdu z siedziby podmiotu do miejsca zamieszkania lub odwrotnie. Wynoszenie oryginałów dokumentów poza siedzibę jednostki bez odnotowania tego faktu w narzędziach ewidencyjnych. Nieuregulowanie zasad korzystania z prywatnych laptopów przy przetwarzaniu danych osobowych. Niemożliwość wykonywania przez wszystkich pracowników zadań kluczowych, w sposób nieodbiegający istotnie od warunków pracy stacjonarnej m.in. w zakresie wydajności i bezpieczeństwa.
2.	Prokuratura Rejonowa Poznań-Stare Miasto	w formie opisowej	Wdrożenie poleceń Prokuratora Okręgowego dotyczących organizacji pracy zdalnej.	Niedostateczne wyposażenie w sprzęt komputerowy (pięć laptopów na 65 pracowników). Brak digitalizacji danych i możliwości dostępu do systemów dziedzinowych poza siedzibą, uniemożliwiający zdalny dostęp do dokumentów. Niemożliwość wykonywania przez wszystkich pracowników kluczowych zadań, w sposób nieodbiegający istotnie od warunków pracy stacjonarnej m.in. w zakresie wydajności i bezpieczeństwa.
3.	Prokuratura Rejonowa Szczecin-Zachód	w formie opisowej	Wdrożenie poleceń Prokuratora Okręgowego dotyczących organizacji pracy zdalnej. Wprowadzenie ewidencji wykonanych czynności w trakcie zdalnego wykonywania zadań.	Niedostateczne wyposażenie w sprzęt komputerowy (13 laptopów na 52 pracowników). Brak digitalizacji danych i możliwości dostępu do systemów dziedzinowych poza siedzibą, uniemożliwiający zdalny dostęp do dokumentów. Niemożliwość wykonywania przez wszystkich pracowników kluczowych zadań, w sposób nieodbiegający istotnie od warunków pracy stacjonarnej m.in. w zakresie wydajności i bezpieczeństwa.

⁹⁷ Stany faktyczne ustalone w podmiotach skontrolowanych, które sprzyjały zorganizowaniu pracy zdalnej, w sposób nieodbiegający istotnie od warunków pracy stacjonarnej m.in. w zakresie wydajności i bezpieczeństwa.

⁹⁸ Stany faktyczne ustalone w podmiotach skontrolowanych, które wpływały na niemożliwość zorganizowania pracy zdalnej lub jej zorganizowanie w sposób odbiegający od warunków pracy stacjonarnej m.in. w zakresie wydajności (np. samokształcenie lub wykonywanie zadań wspomagających, niewymagających dostępu do systemów dziedzinowych) i bezpieczeństwa (m.in. praca z wykorzystaniem prywatnych zasobów, w tym laptopów), wraz z ich skutkami. Zaprezentowane w zestawieniu dane liczbowe dotyczące liczby pracowników i liczby sprzętu prezentują stan na 31 grudnia 2020 r.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Kluczowe ustalenia	
			Sprzyjające zorganizowaniu efektywnej pracy zdalnej ⁹⁷	Niesprzyjające zorganizowaniu efektywnej pracy zdalnej ⁹⁸
4.	Prokuratura Rejonowa w Świebodzinie	w formie opisowej	Wdrożenie poleceń Prokuratura Okręgowego dotyczących organizacji pracy zdalnej.	Niedostateczne wyposażenie w sprzęt komputerowy (jeden laptop na 20 pracowników). Brak digitalizacji danych i możliwości dostępu do systemów dziedzinowych poza siedzibą, uniemożliwiający zdalny dostęp do dokumentów. Niemożliwość wykonywania przez wszystkich pracowników kluczowych zadań, w sposób nieodbiiegający istotnie od warunków pracy stacjonarnej m.in. w zakresie wydajności i bezpieczeństwa.
5.	Sąd Rejonowy w Brzegu	w formie opisowej	Wdrożenie wytycznych Ministra Sprawiedliwości i opracowanie procedury wewnętrznej w zakresie pracy zdalnej. Zapewnienie odpowiednio wyposażonych i skonfigurowanych laptopów. Wprowadzenie obowiązku ewidencjonowania wykonanych zdalnie czynności.	Brak zdigitalizowanych danych i możliwości dostępu do systemów dziedzinowych poza siedzibą sądu (w wydziale wieczystoksięgowym), uniemożliwiający zdalny dostęp do dokumentów. Niemożliwość wykonywania przez pracowników kluczowych zadań, w sposób nieodbiiegający istotnie od warunków pracy stacjonarnej w zakresie wydajności (poza informatykami).
6.	Sąd Rejonowy w Słubicach	w formie opisowej	Wdrożenie wytycznych Ministra Sprawiedliwości. Zapewnienie odpowiednio wyposażonych i skonfigurowanych laptopów.	Brak zdigitalizowanych danych uniemożliwiający zdalny dostęp do dokumentów. Niemożliwość wykonywania przez pracowników kluczowych zadań, w sposób nieodbiiegający istotnie od warunków pracy stacjonarnej w zakresie wydajności (poza informatykami).
7.	Sąd Rejonowy w Sokółce	w formie opisowej	Wdrożenie wytycznych Ministra Sprawiedliwości i opracowanie procedury wewnętrznej w zakresie pracy zdalnej. Zapewnienie odpowiednio wyposażonych i skonfigurowanych laptopów (poza pierwszą falą epidemii COVID-19).	Brak zdigitalizowanych danych i możliwości dostępu do systemów dziedzinowych poza siedzibą sądu (w wydziale wieczystoksięgowym), uniemożliwiający zdalny dostęp do dokumentów. Niemożliwość wykonywania przez pracowników kluczowych zadań, w sposób nieodbiiegający istotnie od warunków pracy stacjonarnej w zakresie wydajności. W trakcie pierwszej fali epidemii pozostawanie większości pracowników jedynie w dyspozycji pracodawcy, bez wykonywania zadań.
8.	Sąd Rejonowy w Wyszkowie	w formie opisowej	Wdrożenie wytycznych Ministra Sprawiedliwości i opracowanie procedury wewnętrznej w zakresie pracy zdalnej. Zapewnienie odpowiednio wyposażonych i skonfigurowanych laptopów. Wprowadzenie obowiązku ewidencjonowania wykonanych zdalnie czynności.	Brak zdigitalizowanych danych i możliwości dostępu do systemów dziedzinowych poza siedzibą sądu (w wydziale wieczystoksięgowym), uniemożliwiający zdalny dostęp do dokumentów. Niemożliwość wykonywania przez pracowników kluczowych zadań, w sposób nieodbiiegający istotnie od warunków pracy stacjonarnej w zakresie wydajności.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Kluczowe ustalenia	
			Sprzyjające zorganizowaniu efektywnej pracy zdalnej ⁹⁷	Niesprzyjające zorganizowaniu efektywnej pracy zdalnej ⁹⁸
9.	Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Białymstoku	w formie opisowej	Opracowanie procedury wewnętrznej w zakresie pracy zdalnej. Zbadanie potencjału podmiotu do wykonywania pracy zdalnej i zapotrzebowania w sprzęt komputerowy.	Niedostateczne wyposażenie w sprzęt komputerowy (126 laptopów na 971 pracowników). Nieuwzględnianie w ewidencji czasu pracy (w przypadku pracy rotacyjnej) dojazdu z siedziby podmiotu do miejsca zamieszkania lub odwrotnie. Polecenie większości pracownikom kierowanym do pracy zdalnej jedynie samokształcenia z wykorzystaniem prywatnych laptopów. Niepodjęcie skutecznych działań w zakresie doposażenia w sprzęt komputerowy.
10.	Zakład Ubezpieczeń Społecznych I Oddział w Łodzi	w formie opisowej	Opracowanie procedury wewnętrznej w zakresie pracy zdalnej. Zbadanie potencjału podmiotu do wykonywania pracy zdalnej i zapotrzebowania w sprzęt komputerowy.	Niedostateczne wyposażenie w sprzęt komputerowy (135 laptopów na 1321 pracowników). Polecenie większości pracownikom kierowanym do pracy zdalnej jedynie samokształcenia z wykorzystaniem prywatnych laptopów.
11.	Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Opolu	w formie opisowej	Opracowanie procedury wewnętrznej w zakresie pracy zdalnej. Zbadanie potencjału podmiotu do wykonywania pracy zdalnej i zapotrzebowania w sprzęt komputerowy.	Niedostateczne wyposażenie w sprzęt komputerowy (443 laptopy na 1375 pracowników). Polecenie większości pracownikom kierowanym do pracy zdalnej jedynie samokształcenia z wykorzystaniem prywatnych laptopów.
12.	Zakład Ubezpieczeń Społecznych II Oddział w Poznaniu	w formie opisowej	Opracowanie procedury wewnętrznej w zakresie pracy zdalnej. Zbadanie potencjału podmiotu do wykonywania pracy zdalnej i zapotrzebowania w sprzęt komputerowy.	Niedostateczne wyposażenie w sprzęt komputerowy (98 laptopów na 1.078 pracowników). Polecenie większości pracownikom kierowanym do pracy zdalnej jedynie samokształcenia z wykorzystaniem prywatnych laptopów.
13.	Regionalny Oddział Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w Koszalinie	w formie opisowej	Opracowanie procedury wewnętrznej w zakresie pracy zdalnej. Wprowadzenie obowiązku ewidencjonowania wykonanych zdalnie czynności.	Niedostateczne wyposażenie w sprzęt komputerowy (trzy laptopy na 163 pracowników). Brak digitalizacji danych i możliwości dostępu do systemów dziedzinowych poza siedzibą, uniemożliwiający zdalny dostęp do dokumentów. Polecenie pracownikom jedynie samokształcenia lub wykonywania czynności wspomagających, niewymagających dostępu do systemów dziedzinowych, z wykorzystaniem prywatnych laptopów. Niepodjęcie skutecznych działań w zakresie doposażenia w sprzęt komputerowy.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Kluczowe ustalenia	
			Sprzyjające zorganizowaniu efektywnej pracy zdalnej ⁹⁷	Niesprzyjające zorganizowaniu efektywnej pracy zdalnej ⁹⁸
14.	Regionalny Oddział Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w Krakowie	w formie opisowej	Opracowanie procedury wewnętrznej w zakresie pracy zdalnej. Wprowadzenie obowiązku ewidencjonowania wykonanych zdalnie czynności. Rozpoczęcie nadawania uprawnień do zdalnego łączenia z systemami dziedzinowymi, w trakcie kontroli NIK.	Niedostateczne wyposażenie w sprzęt komputerowy (44 laptopy na 524 pracowników, w tym 33 mogły być wykorzystywane do zdalnego połączenia z systemami dziedzinowymi). Brak digitalizacji danych i możliwości dostępu do systemów dziedzinowych poza siedzibą, uniemożliwiający zdalny dostęp do dokumentów. Polecenie pracownikom jedynie samokształcenia lub wykonywania czynności wspomagających, niewymagających dostępu do systemów dziedzinowych, z wykorzystaniem prywatnych laptopów. Niepodjęcie skutecznych działań w zakresie doposażenia w sprzęt komputerowy.
15.	Regionalny Oddział Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w Łodzi	w formie opisowej	Opracowanie procedury wewnętrznej w zakresie pracy zdalnej. Wprowadzenie obowiązku ewidencjonowania wykonanych zdalnie czynności. Rozpoczęcie nadawania uprawnień do zdalnego łączenia z systemami dziedzinowymi, w trakcie kontroli NIK.	Niedostateczne wyposażenie w sprzęt komputerowy (pięć laptopów na 467 pracowników). Brak digitalizacji danych i możliwości dostępu do systemów dziedzinowych poza siedzibą, uniemożliwiający zdalny dostęp do dokumentów. Polecenie pracownikom jedynie samokształcenia lub wykonywania czynności wspomagających, niewymagających dostępu do systemów dziedzinowych, z wykorzystaniem prywatnych laptopów. Niepodjęcie skutecznych działań w zakresie doposażenia w sprzęt komputerowy.
16.	Regionalny Oddział Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w Opolu	w formie opisowej	Opracowanie procedury wewnętrznej w zakresie pracy zdalnej. Wprowadzenie obowiązku ewidencjonowania wykonanych zdalnie czynności. Rozpoczęcie nadawania uprawnień do zdalnego łączenia z systemami dziedzinowymi, w trakcie kontroli NIK.	Niedostateczne wyposażenie w sprzęt komputerowy (16 laptopów na 151 pracowników). Brak digitalizacji danych i możliwości dostępu do systemów dziedzinowych poza siedzibą, uniemożliwiający zdalny dostęp do dokumentów. Polecenie pracownikom jedynie samokształcenia lub wykonywania czynności wspomagających, niewymagających dostępu do systemów dziedzinowych, z wykorzystaniem prywatnych laptopów. Niepodjęcie skutecznych działań w zakresie doposażenia w sprzęt komputerowy.
17.	Regionalny Oddział Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w Poznaniu	w formie opisowej	Opracowanie procedury wewnętrznej w zakresie pracy zdalnej. Wprowadzenie obowiązku ewidencjonowania wykonanych zdalnie czynności.	Niedostateczne wyposażenie w sprzęt komputerowy (10 laptopów na ok. 100 pracowników). Brak digitalizacji danych i możliwości dostępu do systemów dziedzinowych poza siedzibą, uniemożliwiający zdalny dostęp do dokumentów. Polecenie pracownikom jedynie samokształcenia lub wykonywania czynności wspomagających, niewymagających dostępu do systemów dziedzinowych, z wykorzystaniem prywatnych laptopów. Niepodjęcie skutecznych działań w zakresie doposażenia w sprzęt komputerowy.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Kluczowe ustalenia	
			Sprzyjające zorganizowaniu efektywnej pracy zdalnej ⁹⁷	Niesprzyjające zorganizowaniu efektywnej pracy zdalnej ⁹⁸
18.	Izba Administracji Skarbowej w Krakowie	pozytywna	Opracowanie procedury wewnętrznej w zakresie pracy zdalnej. Wysoki odsetek posiadanego sprzętu służbowego umożliwiającego pracę zdalną. Doposażenie w sprzęt w trakcie roku trwania epidemii COVID-19. Możliwość realizowania przez większość pracowników zadań kluczowych, w sposób nieodlegający od warunków pracy stacjonarnej. Posiadanie zdigitalizowanych danych i dostępu do systemów dziedzinowych spoza siedziby izby.	Zmniejszanie stopnia wykorzystania pracy zdalnej wraz z każdą kolejną falą epidemii COVID-19, pomimo wprowadzenia nakazu pracy zdalnej, przygotowania do pracy zdalnej i doposażenia w sprzęt komputerowy.
19.	Izba Administracji Skarbowej w Opolu	pozytywna	Opracowanie procedury wewnętrznej w zakresie pracy zdalnej. Wysoki odsetek posiadanego sprzętu służbowego umożliwiającego pracę zdalną. Doposażenie w sprzęt w trakcie roku trwania epidemii COVID-19. Możliwość realizowania przez większość pracowników zadań kluczowych, w sposób nieodlegający od warunków pracy stacjonarnej. Posiadanie zdigitalizowanych danych i dostępu do systemów dziedzinowych spoza siedziby izby.	Zmniejszanie stopnia wykorzystania pracy zdalnej wraz z każdą kolejną falą epidemii COVID-19, pomimo wprowadzenia nakazu pracy zdalnej, przygotowania do pracy zdalnej i doposażenia w sprzęt komputerowy.
20.	Izba Administracji Skarbowej w Szczecinie	pozytywna	Opracowanie procedury wewnętrznej w zakresie pracy zdalnej. Wysoki odsetek posiadanego sprzętu służbowego umożliwiającego pracę zdalną. Doposażenie w sprzęt w trakcie roku trwania epidemii COVID-19. Możliwość realizowania przez większość pracowników zadań kluczowych, w sposób nieodlegający od warunków pracy stacjonarnej. Posiadanie zdigitalizowanych danych i dostępu do systemów dziedzinowych spoza siedziby izby.	Zmniejszanie stopnia wykorzystania pracy zdalnej wraz z każdą kolejną falą epidemii COVID-19, pomimo wprowadzenia nakazu pracy zdalnej, przygotowania do pracy zdalnej i doposażenia w sprzęt komputerowy.
21.	Izba Administracji Skarbowej w Warszawie	w formie opisowej	Opracowanie procedury wewnętrznej w zakresie pracy zdalnej. Wysoki odsetek posiadanego sprzętu służbowego umożliwiającego pracę zdalną. Doposażenie w sprzęt w trakcie roku trwania epidemii COVID-19. Możliwość realizowania przez większość pracowników zadań kluczowych, w sposób nieodlegający od warunków pracy stacjonarnej. Posiadanie zdigitalizowanych danych i dostępu do systemów dziedzinowych spoza siedziby izby.	Zmniejszanie stopnia wykorzystania pracy zdalnej wraz z każdą kolejną falą epidemii COVID-19, pomimo wprowadzenia nakazu pracy zdalnej, przygotowania do pracy zdalnej i doposażenia w sprzęt komputerowy.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Kluczowe ustalenia	
			Sprzyjające zorganizowaniu efektywnej pracy zdalnej ⁹⁷	Niesprzyjające zorganizowaniu efektywnej pracy zdalnej ⁹⁸
22.	Drugi Urząd Skarbowy w Białymstoku	w formie opisowej	Wdrożenie wytycznych Dyrektora Izby Administracji Skarbowej. Posiadanie zdigitalizowanych danych i dostępu do systemów dziedzicznych spoza siedziby. Wprowadzenie obowiązku ewidencjonowania wykonanych zdalnie czynności.	Niedostateczne wyposażenie w sprzęt komputerowy (19 komputerów na 153 pracowników) umożliwiający zdalny dostęp do systemów dziedzicznych. Polecanie większości pracownikom jedynie samokształcenia. Zmniejszenie się stopnia wykorzystania pracy zdalnej wraz z każdą kolejną falą epidemii COVID-19, pomimo wprowadzenia nakazu pracy zdalnej.
23.	Urząd Skarbowy w Międzyzrzeczu	w formie opisowej	Wdrożenie wytycznych Dyrektora Izby Administracji Skarbowej. Posiadanie zdigitalizowanych danych i dostępu do systemów dziedzicznych spoza siedziby. Wprowadzenie obowiązku ewidencjonowania wykonanych zdalnie czynności.	Niedostateczne wyposażenie w sprzęt komputerowy (10 komputerów na 46 pracowników).
24.	Urząd Skarbowy w Pabianicach	pozytywna	Wdrożenie wytycznych Dyrektora Izby Administracji Skarbowej. Posiadanie zdigitalizowanych danych i dostępu do systemów dziedzicznych spoza siedziby izby. Dostosowanie i użytkowanie komputerów stacjonarnych w pracy zdalnej, w reakcji na niedostateczny stan wyposażenia w komputery przenośne. Wprowadzenie obowiązku ewidencjonowania wykonanych zdalnie czynności.	Niedostateczna liczba przenośnego sprzętu komputerowego (20 laptopów na 128 pracowników). Zmniejszanie stopnia wykorzystania pracy zdalnej wraz z każdą kolejną falą epidemii COVID-19, pomimo wprowadzenia nakazu pracy zdalnej.
25.	Urząd Skarbowy w Żyrardowie	w formie opisowej	Wdrożenie wytycznych Dyrektora Izby Administracji Skarbowej. Posiadanie zdigitalizowanych danych i dostępu do systemów dziedzicznych spoza siedziby izby. Dostosowanie i użytkowanie komputerów stacjonarnych w pracy zdalnej, w reakcji na niedostateczny stan wyposażenia w komputery przenośne. Wprowadzenie obowiązku ewidencjonowania wykonanych zdalnie czynności.	Brak przenośnego sprzętu służbowego. Zmniejszanie stopnia wykorzystania pracy zdalnej wraz z każdą kolejną falą epidemii COVID-19, pomimo wprowadzenia nakazu pracy zdalnej. Polecanie większości pracownikom jedynie samokształcenia, zwłaszcza w trakcie pierwszej fali epidemii COVID-19.
26.	Podlaski Oddział Wojewódzki Narodowego Funduszu Zdrowia w Białymstoku	pozytywna	Wdrożenie wytycznych Prezesa NFZ w zakresie pracy zdalnej i opracowanie wewnętrznych procedur w tym zakresie. Posiadanie odpowiedniego wyposażenia w sprzęt służbowy, zdigitalizowanych danych i dostępu do systemów dziedzicznych spoza siedziby oddziału. Doposażenie w sprzęt w trakcie roku trwania epidemii COVID-19, co istotnie zwiększyło potencjał podmiotu do zdalnego wykonywania zadań. Wprowadzenie wymogu ewidencjonowania wykonanych zdalnie czynności. Przeprowadzenie audytu dotyczącego pracy zdalnej.	

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Kluczowe ustalenia	
			Sprzyjające zorganizowaniu efektywnej pracy zdalnej ⁹⁷	Niesprzyjające zorganizowaniu efektywnej pracy zdalnej ⁹⁸
27.	Łódzki Oddział Wojewódzki Narodowego Funduszu Zdrowia w Łodzi	w formie opisowej	Wdrożenie wytycznych Prezesa NFZ w zakresie pracy zdalnej i opracowanie wewnętrznych procedur w tym zakresie. Posiadanie zdigitalizowanych danych i dostępu do systemów dziedzicznych spoza siedziby oddziału. Doposażenie w sprzęt w trakcie roku trwania epidemii COVID-19. Wprowadzenie obowiązku ewidencjonowania wykonanych zdalnie czynności. Przeprowadzenie audytu dotyczącego pracy zdalnej.	Niedostateczne wyposażenie w sprzęt komputerowy, skutkujące wykorzystywaniem zasobów prywatnych pracowników do celów służbowych.
28.	Lubuski Oddział Wojewódzki Narodowego Funduszu Zdrowia w Zielonej Górze	pozytywna	Wdrożenie wytycznych Prezesa NFZ w zakresie pracy zdalnej i opracowanie wewnętrznych procedur w tym zakresie. Posiadanie odpowiedniego wyposażenia w sprzęt służbowy, zdigitalizowanych danych i dostępu do systemów dziedzicznych spoza siedziby oddziału. Doposażenie w sprzęt w trakcie roku trwania epidemii COVID-19. Przeprowadzenie audytu dotyczącego pracy zdalnej.	
29.	Urząd Miejski w Białymstoku	w formie opisowej	Opracowanie procedury wewnętrznej w zakresie pracy zdalnej. Przeprowadzenie audytu uwzględniającego tematykę pracy zdalnej.	Brak zdalnego dostępu do systemów dziedzicznych uniemożliwia realizację zadań kluczowych. Polecanie większości pracownikom zadań wspomagających, niewymagających dostępu do systemów dziedzicznych.
30.	Urząd Miasta Kędzierzyn-Koźle	w formie opisowej	Opracowanie procedury wewnętrznej w zakresie pracy zdalnej.	Brak zdalnego dostępu do systemów dziedzicznych uniemożliwia realizację zadań kluczowych, co było przyczyną zorganizowania pracy zdalnej tylko jednemu pracownikowi.
31.	Urząd Miasta Leszna	w formie opisowej	Opracowanie procedury wewnętrznej w zakresie pracy zdalnej. Wprowadzenie obowiązku ewidencjonowania wykonanych zdalnie czynności.	Brak zdalnego dostępu do systemów dziedzicznych uniemożliwia realizację zadań kluczowych. Polecanie większości pracownikom jedynie samokształcenia.
32.	Urząd Miejski w Radomiu	w formie opisowej	Opracowanie procedury wewnętrznej w zakresie pracy zdalnej.	Brak zdalnego dostępu do systemów dziedzicznych uniemożliwia realizację zadań kluczowych. Polecanie większości pracownikom jedynie samokształcenia.
33.	Powiatowy Urząd Pracy w Dąbrowie Tarnowskiej	w formie opisowej		Brak przenośnego sprzętu komputerowego i zdigitalizowanych danych uniemożliwiających zdalny dostęp do dokumentacji. Niezorganizowanie pracy zdalnej żadnemu pracownikowi.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Kluczowe ustalenia	
			Sprzyjające zorganizowaniu efektywnej pracy zdalnej ⁹⁷	Niesprzyjające zorganizowaniu efektywnej pracy zdalnej ⁹⁸
34.	Powiatowy Urząd Pracy w Stargardzie	w formie opisowej	Opracowanie procedury wewnętrznej w zakresie pracy zdalnej. Wykorzystywanie w trakcie pracy zdalnej funkcjonalności zdalnego pulpitu, w reakcji na niedostateczny stan wyposażenia w komputery przenośne.	Niedostateczna liczba przenośnego sprzętu komputerowego (16 laptopów na 66 pracowników), co skutkowało potrzebą wykorzystania prywatnych zasobów pracowników.
35.	Powiatowy Urząd Pracy w Środzie Wielkopolskiej	w formie opisowej		Brak przenośnego sprzętu komputerowego i zdigitalizowanych danych uniemożliwiający zdalny dostęp do dokumentacji. Niezorganizowanie pracy zdalnej żadnemu pracownikowi.
36.	Powiatowy Urząd Pracy w Żaganie	w formie opisowej	Opracowanie procedury wewnętrznej w zakresie pracy zdalnej.	Brak przenośnego sprzętu komputerowego i zdigitalizowanych danych uniemożliwiający zdalny dostęp do dokumentacji, co było przyczyną zorganizowania pracy zdalnej tylko jednemu pracownikowi.
37.	Ośrodek Pomocy Społecznej w Kobyłce	w formie opisowej		Brak przenośnego sprzętu komputerowego i zdigitalizowanych danych, co uniemożliwiało zdalny dostęp do dokumentacji. Niepolecenie pracownikom pracującym zdalnie zadań do wykonania (pozostawanie pracowników jedynie w gotowości do pracy będących do dyspozycji pracodawcy).
38.	Miejskie Centrum Pomocy Społecznej w Pabianicach	w formie opisowej	W I kwartale 2021 r. wprowadzono szczegółowe zasady regulujące pracę zdalną, m.in. raportowanie zadań wykonywanych w ramach pracy zdalnej, poprawa w zakresie usprzętowania podmiotu (zakup laptopów i zainstalowanie szybkiego łącza internetowego).	Niedostateczna liczba przenośnego sprzętu komputerowego (siedem laptopów na 142 pracowników) i brak zdigitalizowanych danych, co było przyczyną zorganizowania pracy zdalnej tylko jednemu pracownikowi, w trakcie dwóch pierwszych fal epidemii COVID-19.
39.	Ośrodek Pomocy Społecznej w Rabce-Zdrój	w formie opisowej		Brak przenośnego sprzętu komputerowego i zdigitalizowanych danych uniemożliwiający zdalny dostęp do dokumentacji. Niepolecenie pracownikom pracującym zdalnie zadań do wykonania (pozostawanie pracowników jedynie w gotowości do pracy będących do dyspozycji pracodawcy).
40.	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Szczecinie	w formie opisowej	Opracowanie procedury wewnętrznej w zakresie pracy zdalnej. Doposażenie w sprzęt w trakcie roku trwania epidemii COVID-19.	Niedostateczna liczba przenośnego sprzętu komputerowego (57 laptopów na 458 pracowników) i niepełna digitalizacja danych, co uniemożliwiało wykonanie zadań kluczowych nielicznym pracownikom administracyjnym.

*) pozytywna/negatywna/w formie opisowej.

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Dwa główne przepisy dotyczące pracy zdalnej

Analiza stanu prawnego dotyczącego organizacji pracy zdalnej w podmiotach wykonujących zadania publiczne wykazała, że niespełna rok po okresie, w którym nastąpiły w Polsce pierwsze zachorowania na COVID-19 (marzec 2020 r.) przyjęto w tym zakresie:

- ustawę o zapobieganiu COVID-19 (art. 3) – którą wprowadzono jeszcze przed pierwszymi przypadkami zachorowań;
- rozporządzenia w sprawie ograniczeń w związku z epidemią COVID-19 (odpowiednio § 24a, § 22 i § 23), które wprowadziły od 3 listopada 2020 r. do odwołania tzw. „nakaz” pracy zdalnej z pewnymi wyjątkami.

Ustawa o zapobieganiu COVID-19

Ustawą o zapobieganiu COVID-19 uregulowano ogólne zasady postępowania pracodawcy i pracownika w przypadku realizowania zadań w ramach pracy zdalnej. W art. 3 rzeczony ustawy, obowiązującym od 8 marca 2020 r., określono m.in. czas, w którym pracodawca może kierować pracownika na pracę zdalną (treść oznaczona jako ust. 1) oraz – od 24 czerwca 2020 r. – niezbędne kryteria, które muszą być spełnione przy takim skierowaniu (ust. 3), generalną zasadę zapewnienia pracownikowi sprzętu i materiałów do pracy (ust. 4) oraz odstępstwa od tej zasady (ust. 5). W ustawie określono również ramowe zasady ewidencjonowania czynności wykonanych podczas wykonywania pracy zdalnej (ust. 6 i 7). Należy zwrócić uwagę na zmiany art. 3 ust. 1 tej ustawy. Zgodnie z tym przepisem, w brzmieniu obowiązującym od 8 marca do 4 września 2020 r., pracodawca w celu przeciwdziałania COVID-19 mógł polecić pracownikowi wykonywanie, przez czas oznaczony, pracy określonej w umowie o pracę, poza miejscem jej stałego wykonywania (praca zdalna), zaś z dniem 5 września 2020 r. doprecyzowano, że pracę taką można zlecić w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, ogłoszonego z powodu COVID-19, oraz w okresie trzech miesięcy po ich odwołaniu. Pozostałe ustępy (3–8) uszczegóławiające obowiązki pracodawcy i pracownika w przypadku realizowania pracy w formie zdalnej weszły w życie 24 czerwca 2020 r. Stanowiły one, że:

- Ust. 3 *Wykonywanie pracy zdalnej może zostać polecane, jeżeli pracownik ma umiejętności i możliwości techniczne oraz lokalowe do wykonywania takiej pracy i pozwala na to rodzaj pracy. W szczególności praca zdalna może być wykonywana przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość lub dotyczyć wykonywania części wytwórczych lub usług materialnych.*
- Ust. 4 *Narzędzia i materiały potrzebne do wykonywania pracy zdalnej oraz obsługę logistyczną pracy zdalnej zapewnia pracodawca.*
- Ust. 5 *Przy wykonywaniu pracy zdalnej pracownik może używać narzędzi lub materiałów niezapewnionych przez pracodawcę pod warunkiem, że umożliwi to poszanowanie i ochronę informacji poufnych i innych tajemnic prawnie chronionych, w tym tajemnicy przedsiębiorstwa lub danych osobowych, a także informacji, których ujawnienie mogłoby narazić pracodawcę na szkodę.*

ZAŁĄCZNIKI

- Ust. 6 *Na polecenie pracodawcy, pracownik wykonujący pracę zdalną ma obowiązek prowadzić ewidencję wykonanych czynności, uwzględniającą w szczególności opis tych czynności, a także datę oraz czas ich wykonania.*
- Ust. 7 *Pracownik sporządza ewidencję wykonywanych czynności w formie i z częstotliwością określoną w poleceniu, o którym mowa w ust. 6.*
- Ust. 8 *Pracodawca może w każdym czasie cofnąć polecenie wykonywania pracy zdalnej.*

Rozporządzenia w sprawie ograniczeń w związku z epidemią COVID-19 z 9 października, 26 listopada, 1 i 21 grudnia 2020 r. oraz z 26 lutego, 19 marca i 6 maja 2021 r. wprowadziły nakaz pracy zdalnej. W obowiązującym od 3 listopada 2020 r. § 24a ust. 1 rozporządzenia z 9 października 2020 r. określono, że do 4 grudnia 2020 r. w urzędach administracji publicznej lub jednostkach organizacyjnych wykonujących zadania o charakterze publicznym kierownicy urzędów administracji publicznej, dyrektorzy generalni urzędów lub kierujący jednostką organizacyjną polecają pracownikom wykonywanie pracy zdalnej, z wyjątkiem jednostek organizacyjnych sądów i prokuratury. W kolejnych sześciu rozporządzeniach (z dnia 26 listopada i 1 grudnia 2020 r. – § 22 ust. 1, z dnia 21 grudnia 2020 r. – § 23 oraz z dnia 26 lutego, 19 marca i 6 maja 2021 r. – § 22 ust. 1) termin ten sukcesywnie przedłużano aż do 25 czerwca 2021 r. Następnie ustalono, że regulację tę stosuje się „do odwołania” (§ 22 ust. 1 rozporządzenia z 6 maja 2021 r. po zmianie z 11 czerwca 2021 r.). W rozporządzeniach tych wprowadzono wyjątki, dopuszczając wyłączenie z pracy zdalnej pracowników realizujących zadania niezbędne do zapewnienia pomocy obywatelom lub inne zadania niezbędne ze względu na przepisy prawa lub potrzeby urzędu, lub jednostki, jeżeli nie jest możliwe ich wykonywanie w ramach pracy zdalnej.

Wspomniane cyklicznie wydawane rozporządzenia w sprawie ograniczeń w związku z epidemią COVID-19 – łącznie do 10 lipca 2021 r. wydano ich 15 (31 marca, 10 kwietnia, 19 kwietnia, 2 maja, 16 maja, 29 maja, 19 czerwca, 7 sierpnia, 9 października, 26 listopada, 1 i 21 grudnia 2020 r. oraz z 26 lutego, 19 marca i 6 maja 2021 r.) i znowelizowano 54 razy – nakładały także inne obowiązki na pracodawcę. Głównie dotyczyły one:

- zapewnienia osobom zatrudnionym niezależnie od podstawy zatrudnienia rękawiczek jednorazowych lub środków do dezynfekcji rąk;
- zapewnienia odległości między stanowiskami pracy, wynoszącej co najmniej 1,5 m, chyba że byłoby to niemożliwe ze względu na charakter działalności wykonywanej w danym zakładzie pracy, a zakład ten zapewniałby środki ochrony osobistej związane ze zwalczaniem epidemii⁹⁹.

Obowiązki te wprowadzano na ustalony czas, który następnie przedłużano, ostatnio (§ 10 ust. 3 pkt 3 rozporządzenia z 6 maja 2021 r. po zmianie z 11 czerwca 2021 r.) do 31 sierpnia 2021 r.

⁹⁹ § 9 ust. 7 pkt 3 rozporządzenia z dnia 31 marca 2020 r.; § 9 ust. 9 pkt 3 rozporządzeń z 10 i 19 kwietnia 2020 r.; § 8 ust. 7 pkt 3 rozporządzeń z 2 i 16 maja 2020 r., § 7 ust. 3 pkt 3 rozporządzeń z 29 maja i 9 października 2020 r.; § 9 ust. 3 pkt 3 rozporządzenia z 7 sierpnia 2020 r., § 11 ust. 3 pkt 3 rozporządzeń z 26 listopada, 1 i 21 grudnia 2020 r. oraz § 10 ust. 3 pkt 3 rozporządzeń z 26 lutego, 19 marca i 6 maja 2021 r.

Nakaz pracy zdalnej

Rozporządzenie
w sprawie ograniczeń
w związku z epidemią
COVID-19

Wytyczne Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych

Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych 4 maja 2020 r.¹⁰⁰ wydał wytyczne dotyczące przetwarzania danych osobowych w trakcie wykonywania pracy zdalnej. Wynika z nich m.in., że pracodawca w wyjątkowych sytuacjach może zezwolić pracownikom na korzystanie w pracy zdalnej z dokumentacji papierowej zawierającej dane osobowe. Wiąże się to jednak z większym ryzykiem naruszenia bezpieczeństwa danych osobowych oraz związaną z nim koniecznością ich odpowiedniego zabezpieczenia. Prezes Urzędu wskazuje też, że w obowiązującym obecnie w Polsce stanie epidemii od pracodawców wymaga się zorganizowania pracy w taki sposób, aby ograniczyć osobiste kontakty pomiędzy pracownikami, w szczególności – gdy jest to możliwe – poprzez polecenie im wykonywania pracy zdalnej zgodnie z art. 3 ustawy o zapobieganiu COVID-19.

W dalszej części wytycznych wskazano m.in., że:

1. Pracodawcy jako administratorzy danych przetwarzanych przez pracowników podczas pracy zdalnej mają obowiązek zapewnić przestrzeganie zasad przetwarzania danych, w tym zagwarantować ich bezpieczeństwo, biorąc pod uwagę większe ryzyko związane z takimi działaniami. Odnosi się to zarówno do przetwarzania danych przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej, jak i danych zawartych w dokumentach papierowych. Pracownicy podczas pracy zdalnej mogą przetwarzać dane osobowe tylko w celach związanych z wykonywaniem swoich obowiązków służbowych oraz muszą zapewnić ich bezpieczeństwo, przestrzegając wewnętrzne polityki oraz inne procedury przyjęte w tym zakresie przez pracodawcę. Na pracownikach spoczywa również ogólny obowiązek dbałości o dobro zakładu pracy w zakresie ochrony danych osobowych.
2. Pracownicy nie mogą samowolnie wynosić dokumentacji w postaci papierowej poza określony przez pracodawcę obszar przetwarzania danych.
3. Pracodawca, decydując się na umożliwienie pracownikom korzystania podczas pracy zdalnej z dokumentacji papierowej, musi podjąć działania mające na celu ograniczenie ryzyka związanego z utratą dostępności, integralności oraz poufności danych. Pracodawca musi ocenić niezbędność wykorzystywania dokumentacji papierowej podczas pracy zdalnej, biorąc pod uwagę charakter danych, cele dla których są przetwarzane oraz dostępne środki. Należy przede wszystkim ocenić, czy do wykonania swojej pracy niezbędny jest dostęp do danych osobowych, czy też jest możliwe skorzystanie z dokumentów zanonimizowanych.
4. Praca na dokumentach papierowych nie będzie uzasadniona, jeżeli pracodawca wdrożył elektroniczny obieg dokumentów, a pracownik ma bezpieczny dostęp do niezbędnych do pracy danych osobowych przy pomocy środków komunikacji elektronicznej; ma możliwość szybkiego, sprawnego i bezpiecznego wdrożenia elektronicznego obiegu dokumentacji; może udostępnić pracownikowi odpowiednio zabezpieczone (m.in. zaszyfrowane) elektroniczne kopie niezbędnych dokumentów.

¹⁰⁰ Link do wytycznych: <https://uodo.gov.pl/pl/138/1513>.

5. Jeżeli nie jest możliwe zastosowanie żadnego z ww. rozwiązań, warto zastanowić się nad pracą na kopiach niezbędnych dokumentów. Minimalizuje to ryzyko naruszenia integralności danych oraz utraty ich dostępności. Należy jednak pamiętać, że pracownik musi chronić dane zawarte w takich dokumentach, tak samo jak w dokumentacji oryginalnej.

W wytycznych określono również obowiązki, jakie powinien spełnić pracodawca, decydując o możliwości wykorzystywania przez pracowników dokumentacji papierowej podczas pracy zdalnej, a w szczególności:

- zapewnić ewidencjonowanie wydanych pracownikom dokumentów zawierających dane osobowe;
- zapewnić, że udostępnione dokumenty będą przechowywane przez pracownika przez okres niezbędny do wykonania określonego zadania podczas pracy zdalnej (ograniczenie przechowywania);
- ograniczyć liczbę dokumentów wnoszonych z siedziby administratora do tego, co niezbędne w stosunku do celu przetwarzania danych osobowych przez pracownika w ramach pracy zdalnej;
- zobowiązać pracownika do odpowiedniego zabezpieczenia danych osobowych podczas wnoszenia dokumentacji (np. wnoszenie dokumentów w zabezpieczonej aktówce, przenoszenie dokumentów np. w taki sposób, aby były niewidoczne dla osób trzecich);
- zobowiązać pracownika do odpowiedniego zabezpieczenia danych w miejscu wykonywania pracy zdalnej (np. przechowywanie dokumentów w zamkniętych na klucz szufladach biurka lub szafach, przestrzeganie zasady czystego biurka, zabezpieczenie dokumentów przed wglądem nieuprawnionych osób trzecich, m.in. członków rodziny);
- zapewnić, że pracownik będzie wykorzystywał pozyskane dane osobowe wyłącznie w tym celu, w jakim byłyby wykorzystywane w siedzibie zakładu pracy; określić procedurę związaną z niszczeniem dokumentów (zakaz wyrzucania dokumentów do kosza w domu. Jeżeli pracownik nie posiada w domu niszczarki, powinien dokumenty przechować w bezpieczny sposób, a po zakończeniu pracy zdalnej zniszczyć je w biurze);
- zapewnić, że pracownik będzie zgłaszał pracodawcy każdy incydent bezpieczeństwa zgodnie z procedurą postępowania w sprawie naruszeń ochrony danych, tak aby administrator mógł się wywiązać z obowiązku nałożonego na mocy art. 33 ust. 1 RODO.

Zgodnie z § 20 ust. 1 rozporządzenia KRI, 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. Natomiast w ust. 2 określono, że zarządzanie bezpieczeństwem informacji realizowane jest w szczególności przez zapewnienie przez kierownictwo podmiotu publicznego warunków umożli-

Rozporządzenie
w sprawie KRI

ZAŁĄCZNIKI

wiających realizację i egzekwowanie działań tj.: [1] w pkt 1 – zapewnienia aktualizacji regulacji wewnętrznych w zakresie dotyczącym zmieniającego się otoczenia; [2] w pkt 8 – ustanowienia podstawowych zasad gwarantujących bezpieczną pracę przy przetwarzaniu mobilnym i pracy na odległość; [3] w pkt 14 – zapewnienia okresowego audytu wewnętrznego w zakresie bezpieczeństwa informacji, nie rzadziej niż raz na rok.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 1842, ze zm.), obowiązująca od 8 marca 2020 r.
2. Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii:
 - z dnia 31 marca 2020 r. (Dz. U. poz. 566, ze zm.), obowiązujące od 31 marca 2020 r.;
 - z dnia 10 kwietnia 2020 r. (Dz. U. poz. 658, ze zm.), obowiązujące od 10 kwietnia 2020 r.;
 - z dnia 19 kwietnia 2020 r. (Dz. U. poz. 697, ze zm.), obowiązujące od 19 kwietnia 2020 r.;
 - z dnia 2 maja 2020 r. (Dz. U. poz. 792, ze zm.), obowiązujące od 2 maja 2020 r.;
 - z dnia 16 maja 2020 r. (Dz. U. poz. 878, ze zm.), obowiązujące od 16 maja 2020 r.;
 - z dnia 29 maja 2020 r. (Dz. U. poz. 964, ze zm.), obowiązujące od 30 maja 2020 r.;
 - z dnia 19 czerwca 2020 r. (Dz. U. poz. 1066, ze zm.), obowiązujące od 20 czerwca 2020 r.;
 - z dnia 7 sierpnia 2020 r. (Dz. U. poz. 1356, ze zm.), obowiązujące od 8 sierpnia 2020 r.;
 - z dnia 9 października 2020 r. (Dz. U. poz. 1758, ze zm.), obowiązujące od 10 października 2020 r.;
 - z dnia 26 listopada 2020 r. (Dz. U. poz. 2091), obowiązujące od 28 listopada 2020 r.;
 - z dnia 1 grudnia 2020 r. (Dz. U. poz. 2132), obowiązujące od 2 grudnia 2020 r.;
 - z dnia 21 grudnia 2020 r. (Dz. U. poz. 2316), obowiązujące od 28 grudnia 2020 r.;
 - z dnia 26 lutego 2021 r. (Dz. U. poz. 447, ze zm.), obowiązujące od 27 lutego 2021 r.;
 - z dnia 19 marca 2021 r. (Dz. U. poz. 512, ze zm.), obowiązujące od 20 marca 2021 r.;
 - z dnia 6 maja 2021 r. (Dz. U. poz. 861, ze zm.), obowiązujące od 8 maja 2021 r.
3. Rozporządzenie 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 (Dz. U. 2017 r. poz. 2247, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1320, ze zm.).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Rodziny i Polityki Społecznej
8. Minister Sprawiedliwości
9. Sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych
10. Sejmowa Komisja Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii
11. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
12. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
13. Sejmowa Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka
14. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
13. Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
14. Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia
15. Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
16. Szef Krajowej Administracji Skarbowej

6.5. Stanowiska do informacji o wynikach kontroli



KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW
MINISTER – CZŁONEK RADY MINISTRÓW

Michał Dworczyk

DNK.WN.1780.83.2021.MK

Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

Pan Marian Banaś

**Prezes
Najwyższej Izby Kontroli**

Szanowny Panie Prezesie,

dziękuję za przekazanie Prezesowi Rady Ministrów wyników ustaleń Najwyższej Izby Kontroli dotyczących przygotowania niektórych podmiotów publicznych do wykonywania zadań na odległość oraz oceny sposobu organizacji pracy zdalnej w warunkach epidemii¹. Kompleksowa identyfikacja korzyści i barier wpływających na efektywność pracy zdalnej przyczyni się do wypracowania optymalnych rozwiązań prawnych, regulujących ten obszar.

Doświadczenia okresu epidemii potwierdziły korzyści zdalnej realizacji zadań, szczególnie w kontekście minimalizowania ryzyka transmisji wirusa SARS-CoV-2 pomiędzy pracownikami, przy jednoczesnym zapewnieniu ciągłości działania podmiotów realizujących usługi publiczne. Uelastycznienie sposobów świadczenia pracy umożliwiło jednostkom nieprzerwaną realizację kluczowych zadań, pomimo niesprzyjających i nadzwyczajnych warunków funkcjonowania. Z monitoringu prowadzonego przez Szefa Służby Cywilnej wynika, że w szczytowym momencie zdalnie pracowało 42% członków korpusu służby cywilnej (najwięcej w administracji centralnej). W administracji wojewódzkiej i powiatowej ten odsetek wynosił 26%². Różnica wynikała m.in. ze specyfiki zadań – administracja terenowa częściej wiąże się z bezpośrednią obsługą obywateli.

Trwa już proces legislacyjny, którego celem jest wprowadzenie stałych rozwiązań regulujących zasady zdalnego świadczenia pracy, możliwych do wykorzystania w ramach stosunku pracy zarówno przy zawieraniu umowy o pracę, ale także w trakcie zatrudnienia³. Niektórzy wskazują na pozytywne aspekty świadczenia pracy zdalnej, w tym oszczędność czasu przeznaczanego na dojazd do zakładu pracy. Należy jednak zaznaczyć, że relatywnie krótkie doświadczenia wykonywania zadań na odległość w niestandardowych okolicznościach, znacznie utrudniają oszacowanie długofalowych skutków społecznych tej formy świadczenia pracy, w tym np. ryzyko rozluźnienia więzi społecznych z powodu braku bezpośrednich kontaktów zawodowych lub zredukowanie umiejętności współpracy w zespole. Wyniki dotychczasowych badań omawianych na spotkaniach grupy roboczej OECD do spraw zatrudnienia i zarządzania publicznego⁴ wskazują, że np.

1Informacja o wynikach kontroli *Organizacja pracy zdalnej w wybranych podmiotach wykonujących zadania publiczne w związku z ogłoszeniem stanu epidemii*

2Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2020 r.

3Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw – nr UD210 w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów.

4Working Party on Public Employment and Management – PEM OECD.

w administracji optymalnym rozwiązaniem mógłby być model pracy hybrydowej⁵. Dłuższy czas funkcjonowania całkowicie w trybie pracy zdalnej wpływa negatywnie na współpracę zarówno między urzędami, jak i wewnątrz jednostki, między komórkami organizacyjnymi. Konieczne jest zatem zrównoważenie kosztów i korzyści uelastycznienia sposobów świadczenia pracy. Stąd też, w celu przygotowania adekwatnych rozwiązań, niezbędne są analizy i konsultacje z uwzględnieniem maksymalnie szerokiego grona zainteresowanych podmiotów.

Należy także zwrócić uwagę, że transformacja cyfrowa administracji publicznej jest jednym z priorytetów Rady Ministrów. Budowa spójnego systemu informacyjnego państwa, wykorzystującego zaawansowane technologie cyfrowe na potrzeby realizacji usług administracji publicznej to proces długotrwały i kosztowny. Proces ten wymaga podjęcia skoordynowanych i kompleksowych działań: legislacyjnych, infrastrukturalnych, organizacyjnych, finansowych, a także edukacyjnych dotyczących m.in. ogólnospołecznych przyzwyczajęń w obszarze relacji pomiędzy administracją a obywatelami. Równolegle należy pamiętać o aktywności państwa na rzecz przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu wynikającemu ze zróżnicowanych możliwości i tempa modernizacji cyfrowej – w odniesieniu do poszczególnych podmiotów publicznych, a także z uwarunkowań społecznych, terytorialnych, zawodowych lub wiekowych – w odniesieniu do poszczególnych grup obywateli, w szczególności seniorów czy osób niepełnosprawnych.

Rada Ministrów przedstawiła koncepcję budowy cyfrowej administracji w Programie Zintegrowanej Informatyzacji Państwa⁶ – dokumencie strategicznym zawierającym plan działań wszystkich resortów na rzecz cyfryzacji administracji publicznej. Prowadzone są też prace nad strategią *Sprawne i Nowoczesne Państwo 2030*. Wśród celów szczegółowych zaplanowano m.in. podniesienie sprawności realizacji zadań państwa przez wykorzystanie technologii cyfrowych. Oznacza to dążenie do udostępniania szerokiego zakresu usług administracji publicznej drogą elektroniczną oraz elektroniczną procesów wewnątrz administracji. Natomiast przeciwdziałaniu wykluczeniu cyfrowemu, w tym również potencjalnemu wykluczeniu z rynku pracy z powodu braku cyfrowych umiejętności, służyć będą działania uwzględniające m.in. doświadczenia nauki i pracy zdalnej w okresie epidemii, planowane w *Programie Rozwoju Kompetencji Cyfrowych*.

Z wyrazami szacunku
wz. Rafał Siemianowski

Podsekretarz Stanu
Zastępca Szefa KPRM

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

⁵Praca hybrydowa - relacja ze spotkania PEM OECD

⁶Dokument wykonawczy do Strategii Sprawne Państwo 2020, zaktualizowany uchwałą nr 109/2019 Rady Ministrów z 24 września 2019 r.



MINISTER
SPRAWIEDLIWOŚCI

BM-VI.0912.2.2021

Warszawa, 13 października 2021 r.

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

stosowanie do dyspozycji art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ przedstawiam stanowisko Ministra Sprawiedliwości do Informacji o wynikach kontroli – P/21/059 *Organizacja pracy zdalnej w wybranych podmiotach wykonujących zadania publiczne w związku z ogłoszeniem stanu epidemii.*

Odnosząc się do oceny Najwyższej Izby Kontroli dotyczącej pracy podlegających kontroli sądów powszechnych, należy przede wszystkim wskazać, że od samego początku rozprzestrzeniania się zakażeń wirusem SARS-CoV-2 Minister Sprawiedliwości podejmował szereg działań o charakterze legislacyjnym i organizacyjnym w zakresie funkcjonowania sądownictwa powszechnego. W pierwszej fazie rozprzestrzeniania się zakażeń wirusem SARS-CoV-2 niezbędne było zapewnienie ścisłej izolacji społecznej, czego następstwem była konieczność ograniczenia pracy sądów, sprowadzająca się do rozpoznawania przez sądy jedynie spraw pilnych.

W dniu 31 marca 2020 r. weszła w życie *ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw*², która do *ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem*

¹ Dz. U. z 2020 r., poz. 1200

² Dz. U. z 2020 r., poz. 568

*COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych*³, dalej *ustawa specjalna*, wprowadziła uregulowania, dotyczące funkcjonowania sądów powszechnych w czasie epidemii, ograniczające pracę sądów.

Przepis art. 14a ust. 1 *ustawy specjalnej* przewidywał, w przypadku całkowitego zaprzestania czynności przez sąd powszechny lub wojskowy z powodu COVID-19, możliwość wyznaczenia przez prezesa sądu apelacyjnego, a w stosunku do wojskowych sądów garnizonowych, przez prezesa wojskowego sądu okręgowego, innego sądu równorzędnego, położonego na obszarze tej samej apelacji, jako właściwego do rozpoznawania spraw pilnych, należących do właściwości sądu, który zaprzestał czynności. Z kolei art. 14a ust. 2 *ustawy specjalnej* w przypadku całkowitego zaprzestania czynności przez wszystkie sądy powszechne lub wojskowe na obszarze apelacji z powodu COVID – 19 umożliwiał Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego na wniosek prezesa sądu apelacyjnego, na którego obszarze sądy zaprzestały czynności, wyznaczenie innego sądu równorzędnego, położonego w miarę możliwości na obszarze sąsiedniej apelacji, jako właściwego do rozpoznania spraw pilnych należących do właściwości sądów, które zaprzestały czynności. Katalog spraw pilnych został określony w art. 14a ust. 4 i 5 *ustawy specjalnej*.

Przepis art. 15zsz ust. 1 i 2 *ustawy specjalnej* przewidywał wstrzymanie rozpoczęcia i zawieszenie biegu terminów procesowych i sądowych. Przy czym należy podkreślić, że wstrzymanie rozpoczęcia i zawieszenie biegu wyżej wymienionych terminów nie dotyczyło terminów w rozpoznawanych przez sądy sprawach pilnych. Ponadto przepis art. 15zsz ust. 6 *ustawy specjalnej* stanowił, że w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii nie przeprowadza się rozpraw ani posiedzeń jawnych, z wyjątkiem rozpraw i posiedzeń jawnych w sprawach pilnych.

Po zmianie sytuacji epidemicznej w kraju opracowano kolejne rozwiązania w zakresie funkcjonowania sądownictwa powszechnego, które służyły zwiększeniu szybkości postępowań, zmniejszeniu kosztów i uciążliwości ponoszonych przez uczestników procesu w związku z koniecznością stawiennictwa w sądzie, a równocześnie ograniczały zagrożenie wynikające ze stanu epidemii dla osób uczestniczących w czynnościach procesowych.

W dniu 16 maja 2020 r. weszła w życie ustawa z dnia 14 maja 2020 r. *o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa*

³ Dz.U. z 2020 r., poz. 374 ze zm.

SARS-CoV-2⁴, która umożliwiła przywracanie pracy sądów, w takim zakresie, w jakim jest to do pogodzenia z ich działalnością oraz koniecznością zagwarantowania w okresie epidemii wymaganego poziomu bezpieczeństwa zdrowotnego uczestnikom postępowań sądowych oraz pracownikom sądów.

Na podstawie art. 46 pkt 20 wyżej wymienionej ustawy został uchylony przepis art. 15zsz ustawy *specjalnej*, który m.in. stanowił, że w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii nie przeprowadza się rozpraw ani posiedzeń jawnych, z wyjątkiem rozpraw i posiedzeń jawnych w sprawach pilnych, a ponadto był podstawą wstrzymania i zawieszenia biegu terminów procesowych i sądowych.

Wprowadzone regulacje rozszerzyły zakres funkcjonowania sądów oraz przywróciły obywatelom dostęp do wymiaru sprawiedliwości. Od dnia 23 maja 2020 r. zaczęły biec terminy procesowe i sądowe m.in. na zaskarżenie orzeczenia lub wniesienie pisma procesowego do sądu, co pozwoliło na zakończenie wielu czekających na rozstrzygnięcie spraw, również tych, które nie posiadają statusu pilnego. Terminy, które uległy zawieszeniu, zaczęły biec w dalszym ciągu, a te, które nie rozpoczęły biegu, zaczęły biec od początku.

Zgodnie z ustawą z 14 maja 2020 r. *o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2* w sądach ponownie mogły być przeprowadzane wszystkie postępowania jawne, a więc z udziałem stron i świadków. Zrezygnowano z przyjętego wcześniej założenia, że sądy na rozprawach i posiedzeniach jawnych procedować będą tylko w sprawach pilnych.

Kolejne zmiany zostały wprowadzone ustawą z dnia 28 maja 2021 r. *o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw*⁵, która zasadniczo weszła w życie w dniu 3 lipca 2021 r.

Zmiana art. 15 zsz¹ ustawy *specjalnej* spowodowała, że w aktualnym stanie prawnym, w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich, w sprawach rozpoznawanych według przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. *Kodeks postępowania cywilnego*, zasadą jest rozpoznawanie spraw na rozprawach lub posiedzeniach jawnych przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie ich na odległość, albo na posiedzeniu niejawnym, jeżeli przewodniczący uzna rozpoznanie sprawy za konieczne, a nie można przeprowadzić rozprawy lub posiedzenia jawnego na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku.

⁴ Dz.U. z 2020 r., poz. 875

⁵ Dz.U. z 2021 r., poz. 1090

Od powyższej zasady można odstąpić tylko w przypadku, gdy rozpoznanie sprawy na rozprawie lub posiedzeniu jawnym jest konieczne, a ich przeprowadzenie w budynku sądu nie wywoła nadmiernego zagrożenia dla zdrowia osób uczestniczących w rozprawie lub posiedzeniu jawnym. Ponadto, przywrócono możliwość wyznaczenia przez właściwego prezesa sądu równorzędnego (sądów równorzędnych), właściwego do rozpoznania spraw pilnych w przypadku całkowitego zaprzestania przez sąd (sądy) czynności w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 (por. art. 15zsz¹⁰ ust. 1 – 2 *ustawy specjalnej*. Na nowo określono katalog spraw pilnych (por. art. 15zsz¹⁰ ust. 4 *ustawy specjalnej*).

Należy również wskazać na szereg działań podejmowanych przez Ministra Sprawiedliwości, dotyczących organizacji pracy sądów w okresie epidemii, nie mających charakteru legislacyjnego. Wprawdzie Minister Sprawiedliwości w sferze uprawnień nadzorczych nie posiada prerogatywy do wydawania zarządzeń dotyczących wewnętrznego funkcjonowania poszczególnych sądów, może natomiast przedstawiać prezesom sądów stosowne rekomendacje i z tej możliwości adekwatnie korzystać.

Znalazło to odzwierciedlenie w przekazanych do prezesów sądów apelacyjnych i prezesów wojskowych sądów okręgowych rekomendacji zawierających rozwiązania w zakresie zasad urzędowania sądów w okresie epidemii. Ponadto przekazano wspólne „Wytyczne Ministra Sprawiedliwości i Głównego Inspektora Sanitarnego dla funkcjonowania sądów w trakcie epidemii SARS-CoV-2 w Polsce”. Rekomendacje i zalecenia przesłane do prezesów sądów apelacyjnych i prezesów wojskowych sądów okręgowych zawierały również sugestię dotyczącą wprowadzenia w sądach pracy zdalnej.

Należy przy tym podkreślić, że rekomendacje i zalecenia nie mające charakteru wiążącego, w zamierzeniu swym miały służyć sądom, jako wsparcie w rozwiązaniu problemów, które wynikły z zagrożenia epidemicznego. Zalecano w nich rozwiązania umożliwiające ustanowienie i wdrożenie procedur zapewniających bezpieczeństwo zdrowotne pracowników sądów i interesantów w czasie epidemii. O ich zastosowaniu decydowali wyłącznie prezesi sądów, w oparciu o ocenę aktualnej sytuacji na obszarze właściwości podległego sądu. Wytyczne te stanowią pomoc dla prezesów i dyrektorów sądów w opracowaniu, w ramach ustawowych kompetencji z zakresu kierowania działalnością administracyjną sądów, właściwych zarządzeń regulujących organizację pracy sądów w czasie epidemii. Zaznaczono, że w miarę potrzeby zarządzenia te winny być zmieniane lub uzupełniane, zależnie od rozwoju sytuacji epidemicznej, z zachowaniem priorytetów

w postaci ochrony bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników sądów oraz zapobiegania rozprzestrzenianiu się wirusa SARS-CoV-2.

Z analizy przekazanej *Informacji o wynikach kontroli* wynika, że sądy skorzystały z przesłanych im rekomendacji. Na ich bazie zostały opracowane procedury wewnętrzne w zakresie pracy zdalnej. Okoliczności te zostały uznane przez Najwyższą Izbę Kontroli za przesłanki sprzyjające zorganizowaniu pracy zdalnej.

W odniesieniu do zidentyfikowanych barier, które według Najwyższej Izby Kontroli nie sprzyjały zorganizowaniu efektywnej pracy zdalnej w sądach, należy zauważyć, że większość z nich jest wspólna dla wszystkich kontrolowanych jednostek sądownictwa powszechnego. Najwyższa Izba Kontroli wskazała na brak zdigitalizowanych danych i możliwości dostępu do systemów dziedzinowych poza siedzibą sądu (w wydziale wieczystoksięgowym), co uniemożliwiało zdalny dostęp do dokumentów, oraz niemożliwość wykonywania przez pracowników kluczowych zadań, w sposób nieodbiegający istotnie od warunków pracy stacjonarnej w zakresie wydajności. Ponadto w przypadku Sądu Rejonowego w Sokółce, jako przesłankę niesprzyjającą zorganizowaniu efektywnej pracy zdalnej, wskazano pozostawanie większości pracowników w czasie pierwszej fali epidemii jedynie w dyspozycji pracodawcy, bez wykonywania zadań. W tej kwestii należy zauważyć, że w *Informacji o wynikach kontroli* organ kontrolny dwukrotnie (str. 8 i 18) wskazał m.in., że tego rodzaju przypadki miały charakter wyjątkowy, a ich celem było okresowe zapewnienie pracownikom dodatkowego bezpieczeństwa, w związku ze wzrostem liczby zachorowań. Wypada również przytoczyć wyjaśnienia złożone przez dyrektora Sądu Rejonowego w Sokółce: „*Doświadczenia zdobyte w I fali epidemii z wykorzystania pracy zdalnej miały wpływ na zakres stosowanych poleceń przy II i III fali epidemii. Przy I fali epidemii działania Sądu, jako pracodawcy, były intuicyjne, koncentrowano się głównie na należytych zabezpieczeniu życia i zdrowia pracowników, ściśle wykonywano rekomendacje Sanepidu, Ministra Sprawiedliwości, koncentrowano się również na opanowaniu braków w niezbędne środki ochrony indywidualnej, maseczki, płyny do dezynfekcji. (...) działania podejmowane zgodnie z rekomendacjami pozwalały na opanowanie lęków i niepokojów wśród pracowników naszego Sądu w związku z tym szeroko stosowano pracę rotacyjną i kierowano do pracy zdalnej, jeśli zakres realizowanych zadań dawał taką możliwość*”.

Przedstawiając wnioski pokontrolne Najwyższa Izba Kontroli wskazała m.in., że „*W związku ze skalą ustaleń kontroli oraz ujawnionymi przez nią ryzykami związanymi z biernością w zakresie zasad i warunków organizowania pracy zdalnej, działania zmierzające do cyfrowej transformacji podmiotów wykonujących zadania publiczne powinny*

zostać podjęte w całej administracji. Ich niepodjęcie, z uwagi na ryzyko przyszłych kryzysów, może bowiem stanowić poważne i realne zagrożenie dla jakości wykonywanych usług publicznych, a nawet dla ciągłości funkcjonowania podmiotów wykonujących zadania publiczne”.

Odnosząc się do powyższego twierdzenia należy zauważyć, że sądy powszechne, sprawując wymiar sprawiedliwości oraz wykonując inne powierzone w drodze ustaw zadania z zakresu ochrony prawnej, rozstrzygają sprawy zainicjowane przez strony postępowania. Przebieg sprawy dokumentują akta sprawy, w skład których wchodzi dokumenty wytworzone przez sąd, strony oraz uczestników postępowania w zakresie, w jakim dotyczą rozpoznawanej sprawy. Czynności techniczne związane z założeniem akt sprawy reguluje zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z 12 grudnia 2003 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej⁶.

Należy podkreślić, że zasadniczo akta sądowe tworzone są w wersji papierowej. Niemniej jednak ustawodawca przewidział także możliwość tworzenia i przetwarzania akt sądowych z wykorzystaniem technik informatycznych, o czym stanowi art. 53 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych⁷, zdanie drugie. W tym miejscu należy podkreślić, że zgodnie z przepisami art. 53 § 1a i § 1b powyższej ustawy, które wchodzi w życie z dniem 1 grudnia 2021 r., system teleinformatyczny obsługujący postępowanie sądowe, w którym tworzy się i przetwarza akta sprawy utrzymuje Minister Sprawiedliwości. Jest on jednocześnie administratorem tego systemu. Z kolei czynności związane z założeniem, prowadzeniem i przetwarzaniem akt wymagają obecności pracowników sekretariatów w siedzibie sądu. W przypadku sądów rejonowych prowadzących księgi wieczyste podstawowym zadaniem jest dokonywanie wpisów do ksiąg wieczystych, a te są realizowane w ramach Systemu Obsługującego Wydziały Ksiąg Wieczystych (SOWKW), który również wymaga osobistej obecności w siedzibie sądu.

Należy wskazać, że zgodnie z art. 36³ ust. 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece⁸ Minister Sprawiedliwości zapewnia bezpieczeństwo centralnej bazy danych ksiąg wieczystych, w szczególności ochronę przed nieuprawnionym dostępem osób trzecich, zniszczeniem oraz utratą danych. Zgodnie z zaleceniami opracowanymi w Ministerstwie Sprawiedliwości, ze względu na bezpieczeństwo newralgicznych danych, sieć SOWKW powinna być odseparowana galwanicznie lub logicznie, przy wykorzystaniu

⁶ Dz. Urz. MS Nr 5, poz. 22 ze zm.

⁷ Dz.U. z 2020 r., poz. 2072 t.j.

⁸ Dz.U. z 2019 r., poz. 2204

technologii VLAN. Ze względu na krytyczne konsekwencje wynikające z potencjalnego ryzyka utraty danych, Ministerstwo Sprawiedliwości z daleko idącą ostrożnością podchodzi do przedstawionych w *Informacji o wynikach kontroli* rekomendacji. Natomiast Ministerstwo Sprawiedliwości dostrzega zmieniające się wymogi współczesnego świata, nowoczesnego społeczeństwa informatycznego i gospodarki cyfrowej, wdrażając kolejne projekty cyfryzacji wymiaru sprawiedliwości, czego ostatnim przykładem jest elektroniczna rejestracja wniosków o wpis do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego.

Niezależnie od powyższego, wypada także zauważyć, że wciąż większość występujących w powszechnym obrocie prawnym dokumentów, będących podstawą wpisu do księgi wieczystej, występuje w postaci papierowej. Zatem nawet stworzenie zdalnego dostępu do systemu dziedzicznego w wydziałach ksiąg wieczystych nie rozwiąże problemu trudności w zorganizowaniu pracy zdalnej we wskazanych jednostkach.

W perspektywie systemowej, nie można również tracić z pola widzenia specyfiki postępowań sądowych, uregulowanych kodeksowo i wynikających z tego generalnych odrębności pracy sądów (i w sądach), której nie można porównywać wprost z zasadami pracy w urzędach administracji publicznej, czy też jednostkach organizacyjnych wykonujących zadania o charakterze publicznym. Co do zasady praca w pionie orzeczniczym sądów powszechnych opiera się na obsłudze dokumentacji w wersji papierowej niepodlegającej digitalizacji, co wprost ogranicza możliwość pracy zdalnej. Niewątpliwie istnieje teoretyczna możliwość kompleksowego przemodelowania procesów realizowanych przez sądy, w ten sposób, aby w początkowej fazie „życia” dokumenty papierowe poddawać digitalizacji. Jednak pełne wdrożenie takich rozwiązań będzie procesem czasochłonnym, związanym ze zmianami organizacyjnymi, nakładami finansowymi na zakup niezbędnej infrastruktury (np. skanery przemysłowe), dostosowaniem systemów informatycznych zapewniających bezpieczny przepływ dokumentacji zgodnie ze zdefiniowanym procesem, umożliwiającym właściwą identyfikację i powiązanie ze sprawami w systemie informatycznym.

Wyżej wskazane odrębności pracy w sądach dostrzegł również prawodawca, nie wprowadzając ustawowego wymogu obowiązkowej pracy zdalnej w sądach. Otóż w dniu 3 listopada 2020 r. weszło w życie *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 listopada 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów związku z wystąpieniem stanu epidemii*⁹, które do zmienianego rozporządzenia

⁹ Dz.U. z 2020 r., poz. 1931

wprowadziło art. 24a. Przepis ten wprowadził obowiązek pracy zdalnej w urzędach administracji publicznej lub jednostkach organizacyjnych wykonujących zadania o charakterze publicznym, za wyjątkiem jednostek organizacyjnych sądów i prokuratury. Przełożyło się to oczywiście na ilość pracowników wykonujących pracę zdalną w kontrolowanych jednostkach sądownictwa. O ile w czasie I fali epidemii pracą zdalną objęto 20% pracowników, to w czasie III fali odsetek ten wynosił 6%, co zostało zauważone również przez Najwyższą Izbę Kontroli.

Z poważaniem,

Z upoważnienia

Ministra Sprawiedliwości

Katarzyna Frydrych

Podsekretarz Stanu

/podpisano elektronicznie/



RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTERSTWO FINANSÓW
SZEF KRAJOWEJ ADMINISTRACJI SKARBOWEJ

Warszawa, 14 października 2021 roku

Sprawa: Stanowisko do informacji o
wynikach kontroli

Znak sprawy: DBM4.0812.1.2021

Kontakt: Kancelaria MF
tel. +48 22 694 55 55
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Pan Marian Banaś
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

W nawiązaniu do przestanej przy piśmie z dnia 26 września 2021 r. znak: LBI.430.003.2021 P/21/059 Informacji o wynikach kontroli - Organizacja pracy zdalnej w wybranych podmiotach wykonujących zadania publiczne w związku z ogłoszeniem stanu epidemii (data wpływu: 1 października 2021 r.) uprzejmie informuję, co następuje.

W związku z zawartymi na stronie 17 przedmiotowej Informacji wnioskami z kontroli, w świetle których kierownicy podmiotów wykonujących zadania publiczne powinni:

- 1) podjąć lub kontynuować działania w celu wyposażenia podmiotów w przenośny sprzęt komputerowy, wprowadzić digitalizację danych oraz umożliwić wykorzystywanie systemów dziedzinowych w ramach zdalnej realizacji zadań,
- 2) ustalić faktyczny potencjał poszczególnych jednostek do realizowania zadań na odległość i pozyskać rzetelne dane na temat zapotrzebowania w sprzęt komputerowy oraz niezbędne rozwiązania techniczne i organizacyjne, umożliwiające zdalne wykonywanie pracy i przygotowanie do transformacji cyfrowej,
- 3) przy przeprowadzaniu okresowego audytu bezpieczeństwa, o którym mowa w § 20 ust. 2 pkt 14 rozporządzenia KRI, zidentyfikować i zweryfikować ryzyka w zakresie wykorzystywania w pracy zdalnej prywatnych zasobów do celów służbowych i wnoszenia oryginałów dokumentów poza siedziby jednostek oraz uregulowanie tych zagadnień w wewnętrznych procedurach dotyczących bezpieczeństwa informacji,

pragnę poinformować, że jako Szef Krajowej Administracji Skarbowej przywiązuję dużą wagę do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania jednostek organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej.

Jednym z istotnych elementów prowadzonych działań w tym zakresie jest zapewnienie należytego wyposażenia w sprzęt komputerowy poszczególnych jednostek oraz kompleksowy rozwój systemów informatycznych. Realizacji tego celu służy m.in. Uchwała nr 44/2019 Rady

Ministrów z dnia 28 maja 2019 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2020–2022”, zmieniona Uchwałą nr 31/2021 Rady Ministrów z dnia 3 marca 2021 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2020–2022”. Wykonawcą Programu jest minister właściwy do spraw finansów publicznych we współpracy z Szefem Krajowej Administracji Skarbowej, dyrektorem Krajowej Informacji Skarbowej, dyrektorami izb administracji skarbowej, dyrektorem Krajowej Szkoły Skarbowości oraz dyrektorem Centrum Informatyki Resortu Finansów.

W ramach tego Programu realizowane są m.in. zadania związane z modernizacją i rozbudową sieci lokalnych LAN w jednostkach organizacyjnych KAS oraz zakupem sprzętu komputerowego, wyposażenia informatycznego dla jednostek KAS (komputery przenośne i stacjonarne, serwery, oprogramowanie i urządzenia peryferyjne). Celem zadania jest modernizacja infrastruktury sprzętowej i zakup oprogramowania, które umożliwią wykonywanie pracy zdalnej na poziomie uzyskiwanym w warunkach biurowych oraz zapewnią dostęp do nowoczesnych narzędzi informatycznych wymaganych w codziennej pracy jednostek KAS. W zakresie sprzętu komputerowego dla jednostek organizacyjnych KAS, przeznaczonego m.in. do świadczenia pracy w formie pracy zdalnej - w ww. „Uchwale Modernizacyjnej” na zadanie „Zakup wyposażenia informatycznego dla jednostek KAS (komputery przenośne i stacjonarne, stacje robocze dla komórek analizy kryminalnej, serwery, oprogramowanie i peryferia” na 2021 r. zostały zarezerwowane środki finansowe w wysokości 20 923 000 zł. Zarządzeniem Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej wyznaczono Izbę Administracji Skarbowej w Bydgoszczy do przeprowadzenia postępowania na dostawę sprzętu i urządzeń informatycznych na rzecz izb administracji skarbowej, Krajowej Szkoły Skarbowości i Krajowej Informacji Skarbowej, finansowanych z ww. Programu wieloletniego „Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2020-2022” w roku 2021. Przedmiotowe postępowanie zostanie zrealizowane w 2021 r. Prowadzone są również prace nad rozbudową i modernizacją sieci lokalnych LAN w jednostkach organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej oraz digitalizacją danych.

Odnosząc się również do kwestii dotyczącej ustalenia faktycznego potencjału realizacji zadań w formie pracy zdalnej pragnę wskazać, że w związku z trwającymi pracami legislacyjnymi nad kompleksowym uregulowaniem w przepisach ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy¹ zagadnienia pracy zdalnej - obecnie prowadzone są działania mające na celu przygotowanie się jednostek organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej do realizacji swych zadań, także w formie pracy zdalnej. W tym celu prowadzone są, przez wyznaczone zespoły robocze, stosowne prace analityczno - koncepcyjne. Dotyczą one m.in. takich zagadnień, jak:

- kategorie osób, które mogą być objęte pracą zdalną,
- możliwości techniczne, sprzętowe, licencyjne do pracy zdalnej,
- zasady pokrywania kosztów związanych z pracą zdalną ,
- dostęp, postępowanie i zabezpieczenie dokumentacji, bezpieczeństwo i ochrona informacji oraz bezpieczeństwo IT,
- zasady komunikacji między pracownikiem a pracodawcą oraz rozliczania z efektów pracy.

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1320 z późn. zm.

Planowane jest również skierowanie do dyrektorów jednostek organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej ankiety dotyczącej pracy zdalnej. Ponadto, jak już wcześniej zostało wskazane - trwa realizacja Programu wieloletniego „Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2020–2022”, w ramach którego poszczególne jednostki organizacyjne Krajowej Administracji Skarbowej systematycznie doposażane są w sprzęt komputerowy. Trwają również prace nad budową i wdrożeniem kolejnych systemów informatycznych służących realizacji różnorodnych zadań Krajowej Administracji Skarbowej. Efektem końcowym tych działań powinna być większa digitalizacja zadań realizowanych przez poszczególne jednostki organizacyjne Krajowej Administracji Skarbowej oraz stworzenie lepszych możliwości realizacji niektórych zadań w formie pracy zdalnej.

Jednocześnie nadmieniam, że w związku z wnioskiem dotyczącym przeprowadzenia okresowego audytu bezpieczeństwa, o którym mowa w § 20 ust. 2 pkt 14 rozporządzenia KRI, zidentyfikowania i zweryfikowania ryzyka w zakresie wykorzystywania w pracy zdalnej prywatnych zasobów do celów służbowych i wynoszenia oryginałów dokumentów poza siedziby jednostek oraz uregulowania tych zagadnień w wewnętrznych procedurach dotyczących bezpieczeństwa informacji - przedmiotowe wystąpienie zostanie przekazane do właściwych jednostek organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej w celu podjęcia dalszych działań mających na celu realizację przedmiotowego wniosku Najwyższej Izby Kontroli.

Z wyrazami szacunku

Sekretarz Stanu Szef Krajowej Administracji
Skarbowej
w Ministerstwie Finansów

Magdalena Rzeczowska

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR KRAJOWY

Warszawa, dnia 13.10. 2021 r.

PK I BP 071.22.2021

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezeso,

W związku z informacją o wynikach kontroli Organizacja pracy zdalnej w wybranych podmiotach wykonujących zadania publiczne w związku z ogłoszeniem stanu epidemii, na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. – o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200), uprzejmie przedstawiam poniższe stanowisko.

Treść informacji o wynikach kontroli budzi daleko idące zastrzeżenia i już na wstępie zauważyć trzeba, że przeprowadzona kontrola oparta była na błędnych założeniach metodologicznych, co doprowadziło do rażącego wypaczenia jej wyników, a lektura informacji wprowadza adresatów w błąd co do rzeczywistego funkcjonowania prokuratury w okresie pandemii COVID-19.

Przed wszystkim przypomnieć należy, że powszechne jednostki organizacyjne prokuratury nie zostały objęte nakazem pracy zdalnej, który dotyczył urzędów administracji publicznej i jednostek organizacyjnych wykonujących zadania o charakterze publicznym. Wyraźne wyłączenie prokuratury z zakresu powyższej regulacji, świadczy o dostrzeżeniu przez prawodawcę specyfiki działania tej instytucji i świadomości, że powierzone prokuratorze zadania ustawowe nie mogły być realizowane w oparciu o pracę w formie zdalnej. Dynamiczny rozwój epidemii COVID-19 postawił przed kierownictwem prokuratury zadanie zorganizowania pracy prokuratorów i pracowników prokuratury w sposób gwarantujący im wysoki stopień bezpieczeństwa zdrowotnego, a jednocześnie zapewniający zachowanie ciągłości

i sprawności funkcjonowania instytucji. Skutecznym rozwiązaniem okazał się wprowadzony we wszystkich jednostkach system pracy zmianowej. Rozwiązanie to zyskało pozytywną rekomendację Głównego Inspektora Sanitarnego, pozwoliło na uniknięcie sytuacji, w których zarażenia koronawirusem groziłyby zakłóceniami w realizacji zadań ustawowych oraz zapewniło utrzymanie dobrych wyników pracy powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury.

Wobec efektywnego wdrożenia dwuzmianowego systemu pracy, w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury nie było konieczności korzystania z trybu pracy zdalnej tym bardziej, że wprowadzenie go powodowałoby zagrożenia dla prawidłowej realizacji zadań ustawowych. W sytuacji faktycznego niestosowania w prokuraturze systemu pracy zdalnej, jako całkowicie niezrozumiałe ocenić należy prowadzenie przez NIK kontroli dotyczącej przygotowania prokuratur do realizacji tej formy zatrudnienia. Zdziwienie budzi również prezentowanie w zbiorczej informacji zagadnień dotyczących pracy zdalnej w 4 jednostkach prokuratury w przemieszaniu z informacjami o funkcjonowaniu tej formy zatrudnienia w urzędach i instytucjach zobligowanych przepisami do polecania pracownikom wykonywania pracy zdalnej tj. w izbach administracji skarbowej, oddziałach ZUS, powiatowych urzędach pracy, urzędach gmin, urzędach skarbowych, oddziałach NFZ i oddziałach KRUS.

Podkreślić jeszcze raz trzeba, że prokuratura nie była zobowiązana do wprowadzania pracy zdalnej, a co ważniejsze nie był to pożądany model funkcjonowania i nigdy nie dążono do jego wprowadzania. Całkowicie błędne było więc leżące u podstaw kontroli założenie, iż okoliczności związane z epidemią COVID-19 wymagały od prokuratury podjęcia działań zmierzających do przygotowania instytucji do pracy w formie zdalnej. Konsekwencją błędnie przyjętego założenia stały się zawarte w informacji nieuprawnione wnioski Najwyższej Izby Kontroli dotyczące jednostek prokuratury.

Niezależnie od powyższego wskazać trzeba, że przedstawiona przez NIK informacja, w części dotyczącej prokuratury, sporządzona została w sposób nierzetelny i zawierający liczne przemilczenia.

Jednym z głównych zarzutów NIK jakie wynikają z lektury informacji jest rzekomy brak digitalizacji danych w jednostkach prokuratury i brak zdalnej możliwości korzystania z systemów dziedzinowych. Przypomnieć zatem trzeba, że dostrzegając wagę problemu cyfryzacji, od 2018 r., a więc jeszcze przed wybuchem pandemii Prokuratura Krajowa rozpoczęła realizację projektu „*Rozwój Systemu Digitalizacji Akt Postępowania Przygotowawczych w Sprawach Karnych iSDA 2.0*”. Projekt jest współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa, a jego wartość wynosi 154 323 095,89 zł. Głównymi celami wdrażanego obecnie projektu są centralizacja przetwarzania oraz analizowania danych wszystkich jednostek prokuratury, umożliwienie udostępniania zdigitalizowanych akt sprawy stronom postępowania przygotowawczego, usprawnienie współdziałania jednostek prokuratury z organami współdziałającymi, zapewnienie jednostkom prokuratury dostępu do rejestrów zewnętrznych (np. PESEL, KRK) oraz systemu ePUAP, wprowadzenie centralnego systemu obiegu dokumentów i udostępnienie wszystkim jednostkom narzędzi analizy danych zgromadzonych w bazach centralnych. Wprowadzenie przedmiotowego projektu nie tylko usprawni pracę prokuratur ale będzie też niosło znaczące korzyści dla organów współpracujących (takich jak Policja i sądy) oraz stron postępowań przygotowawczych, które zyskają liczne ułatwienia w korzystaniu z przysługujących im praw.

Kolejnym mocno akcentowanym przez NIK zarzutem jest niewyposażenie wszystkich pracowników prokuratury w przenośne komputery służbowe i ewentualnie inne urządzenia techniczne służące pracy zdalnej. Tak formułowane zastrzeżenia są całkowicie niesłuszne i świadczą o braku rozumienia specyfiki pracy prokuratury. Jak wskazano wyżej, dla zapewnienia realizacji zadań prokuratury w czasie epidemii skorzystano z dwuzmianowego systemu pracy. W sytuacjach wyjątkowych, gdy zachodziła potrzeba uzupełnienia tego systemu przez pracę w formie zdalnej, zapewniono realizację obowiązków służbowych, które nie wymagały wyposażenia w sprzęt komputerowy. Zauważyć trzeba, że wobec przyjętego modelu organizacji pracy, hipotetyczne przeprowadzenie przez prokuraturę zakupu sprzętu wskazywanego przez NIK ocenione byłoby jako niecelowe, niegospodarne, a wręcz naruszające

dyscyplinę finansów publicznych. Nadmienić trzeba, że prokuratura realizuje systematyczne zakupy sprzętu związane z realizacją programu digitalizacji akt. W samym 2019 r. kupiono 6390 zestawów komputerowych przeznaczonych dla prokuratorów i pracowników prokuratury oraz 714 zestawów komputerowych przeznaczonych na czytelnie akt w prokuraturach rejonowych. W 2021 r. dokonano zakupu 791 skanerów A4, 383 skanerów A3, 2082 czytników kodów kreskowych, 435 drukarek kodów kreskowych oraz 5621 drukarek biurowych. Powyższe zakupy umożliwiły przygotowanie stanowisk do skanowania akt oraz nowoczesnych i profesjonalnych biur podawczych prokuratur wszystkich szczebli.

Reasumując podkreślić należy, że w okresie epidemii COVID-19, zjawiska wcześniej niespotykanego i wymagającego szybkiego podjęcia niestandardowych działań organizacyjnych, powszechne jednostki organizacyjne prokuratury zostały dobrze przygotowane do efektywnej realizacji ciężących na nich zadań ustawowych. Przyjęty system pracy dwuzmianowej zapewnił ciągłość funkcjonowania poszczególnych jednostek i nie powodował zbędnych wydatków na zakup sprzętu komputerowego przydatnego w pracy zdalnej. Pozwoliło to na planową realizację i wdrażanie systemu realnie unowocześniającego pracę jednostek prokuratury.

4/2

2 powołaniem

ZASTĘPCA
PROKURATORA KRAJOWEGOAgata Gatuszka-Górska
Agata Gatuszka-Górska

Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

Warszawa, dnia 13 października 2021 r.

992400/0810/10/2021/1

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa

Szanowny Panie Prezesie,

w nawiązaniu do pisma z dnia 29 września 2021 r. (LBI.430.003.2021; P/21/59), działając na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r., poz. 1200 ze zm.), w załączeniu przekazuję stanowisko do „Informacji o wynikach kontroli Organizacja pracy zdalnej w wybranych podmiotach wykonujących zadania publiczne w związku z ogłoszeniem stanu epidemii”.

Po zapoznaniu się z Informacją o wynikach kontroli NIK, w szczególności z fragmentami dotyczącymi czterech skontrolowanych oddziałów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, ZUS pozostaje w daleko idącej niepewności co do dokonanej przez NIK oceny działań związanych z organizacją pracy zdalnej w związku z ogłoszeniem stanu pandemii. Stosowane przez NIK kryteria oceny, wyrażające się w przyjętym sposobie grupowania skontrolowanych jednostek (grupa jednostek „przygotowanych”, „przygotowanych w ograniczonym zakresie” oraz „nieprzygotowanych” do pracy zdalnej) – na tle wyników kontroli udokumentowanych w wystąpieniach pokontrolnych – w ocenie Zakładu budzą istotne wątpliwości.

Dodatkowo, zauważalna jest niekonsekwencja samej Izby, która w jednym miejscu (infografika na str. 31) dzieli skontrolowane podmioty na wyżej wskazane 3 grupy, a w innym (str. 7) – na dwie grupy. W efekcie, wszystkie 11 podmiotów (w tym 4 oddziały ZUS) zaliczonych zgodnie z infografiką do grupy jednostek „przygotowanych (do wdrożenia pracy zdalnej) w ograniczonym zakresie”, już według sformułowania na str. 7 zostało uznanych za podmioty nieprzygotowane.

W związku z powyższym – jakkolwiek oczywistym jest, że szczegółowe metodyki prowadzenia i dokumentowania kontroli NIK nie są w jednostkach kontrolowanych w pełni znane – to jednak, zdaniem ZUS, sposób dokumentowania wyników kontroli powinien być zdecydowanie bardziej czytelny dla kontrolowanych jednostek. Należy zwrócić uwagę, że jest to nie tylko kwestia techniczna, gdyż tego rodzaju nieścisłości zmuszają kontrolowane jednostki do swego rodzaju „interpretacji” wyników kontroli, co może przekładać się na ich dalsze wykorzystywanie przez jednostki kontrolowane i osoby je nadzorujące.

Dla Zakładu Ubezpieczeń Społecznych nie jest także zrozumiała – wykorzystywana w powyższym grupowaniu kontrolowanych jednostek - praktyka dokonywania ocen w formie pozytywnej, negatywnej oraz opisowej. Na tle „Informacji o wynikach kontroli NIK” dość wyraźnie nasuwa się wniosek, że ocena w formie opisowej (stosowana przez NIK niemalże jako reguła) jest w zasadzie swego rodzaju podgrupą oceny negatywnej. Pozostaje to jednak ze szkodą dla wielu kontrolowanych jednostek, wśród których znaczna część realizuje ważne zadania publiczne, traktując wyniki wszelkich kontroli jako materiał do samodoskonalenia i usprawniania działań na rzecz obywateli.

Odnosząc powyższe do przykładu kontroli przeprowadzonych w 4 oddziałach ZUS wart odnotowania jest fakt, że w przypadku 2 z nich w wystąpieniach pokontrolnych nie sformułowano żadnych nieprawidłowości, zaś w pozostałych dwóch (Opole, Białystok) – po jednej nieprawidłowości dotyczącej odpowiednio braku zachowania (w 2 pomieszczeniach) odstępu między biurkami oraz uchybień w odnotowywaniu pracy w systemie rotacyjnym w aplikacji ECP. Tymczasem według metodyki przyjętej w Informacji o wynikach kontroli NIK, we wszystkich 4 skontrolowanych jednostkach ZUS dokonano ustaleń niesprzyjających zorganizowaniu efektywnej pracy zdalnej (str. 60-61 Informacji), przypisując każdej z nich „*niedostateczne wyposażenie w sprzęt komputerowy*” oraz „*polecenie większości pracownikom jedynie samokształcenia z wykorzystaniem prywatnych laptopów*”.

W efekcie, kierownictwo Zakładu Ubezpieczeń Społecznych pozostaje w niepewności, które ustalenia i oceny NIK mają charakter ostateczny: te zawarte w wystąpieniach pokontrolnych, czy też te zawarte w Informacji o wynikach kontroli.

Reasumując, po analizie Informacji, Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie ma pewności, w jaki sposób został oceniony przez Najwyższą Izbę Kontroli. Operowanie przez NIK ocenami pozytywnymi, negatywnymi i opisowymi tworzy wrażenie daleko idącej dowolności, a rozmiar nasycenia w dokumencie stwierdzeń ogólnych, nieostrych bądź otwartych na interpretację jest tak wielki, że nasuwa daleko idące wątpliwości co do doboru do tego przedsięwzięcia jednostek zupełnie nieporównywalnych, zarówno jeśli chodzi o liczbę zatrudnianych pracowników, poprzez sposób organizacji pracy i zakres zadań, aż po nałożoną odpowiednimi przepisami rolę w systemie pomocy świadczonej przez Państwo na rzecz obywateli.

Pragnę wyrazić nadzieję, że złożone w trybie art. 64 ust. 2 ustawy o NIK stanowisko do otrzymanej Informacji o wynikach kontroli zaprezentuje stan faktyczny, który przekona Najwyższą Izbę Kontroli, iż jednostki organizacyjne ZUS – przy uwzględnieniu całego potencjału instytucji oraz posiadanego zakresu zadań – były przygotowane do podjęcia pracy zdalnej w sposób należyty, a realizacja zadań w tym zakresie nie budziła zastrzeżeń, przy uwzględnieniu istniejącej sytuacji.

W szczególności należy zwrócić uwagę, że:

- **stwierdzenia Najwyższej Izby Kontroli dotyczące niewystarczalności sprzętu komputerowego w ZUS, tj. m.in.:**
 - 1) wskazanie, że w 4 oddziałach ZUS istniały bariery utrudniające organizację pracy zdalnej w sposób, który pozwalałby na wykonanie podstawowych zadań statutowych poza siedzibami jednostek, co – jak twierdzi Izba – było głównie wynikiem niewystarczającego wyposażenia w sprzęt komputerowy (str. 9);

2) wskazanie, że 4 skontrolowane Oddziały ZUS miały niedobór sprzętu komputerowego na poziomie około 700 sztuk (str. 14-15)

- nie uwzględniają całokształtu stanu faktycznego związanego z pozyskiwaniem niezbędnego oprzyrządowania oraz uruchamianiem pracy zdalnej.

Przede wszystkim należy zauważyć, że rozpatrywanie ww. zagadnienia jedynie przez pryzmat bezpośredniego wyposażenia personelu w sprzęt komputerowy (laptopy) nie opisuje całości sytuacji. Przyjęty procentowy wskaźnik wyposażenia pracowników w laptopy oraz porównywanie ZUS (zatrudniającego ponad 43 tys. pracowników) ze zdecydowanie mniejszymi instytucjami – zaburza ocenę oraz prowadzi do niewłaściwych wniosków.

Należy podkreślić, że zapewnienie pracy zdalnej to nie tylko wyposażenie pracowników w laptopy, ale szereg innych działań związanych z dostosowaniem infrastruktury technicznej, w tym: urządzeń brzegowych (routery, firewall, itp.), zasobów serwerowych, licencji, komunikatorów umożliwiających zarówno spotkania zdalne pracowników Zakładu, jak i zdalną obsługę klienta oraz umożliwienie pracownikom korzystania z dokumentacji w formie cyfrowej.

Co więcej, wykonywanie zadań w ramach pracy zdalnej uzależnione jest nie tylko od wyposażenia pracownika w laptop, ale także od spełnienia wielu innych warunków takich, jak: rodzaj realizowanych zadań, możliwość pracy z jednym monitorem, dostęp do akt i dokumentacji papierowej, zapewnienie obsługi kluczowych zadań bieżących, zachowanie ciągłości działania Zakładu, warunki lokalowe i techniczne oraz predyspozycje osobiste pracownika.

Począwszy od ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego, powołany w marcu 2020 r. Sztab Kryzysowy ZUS na bieżąco wskazywał kluczowych pracowników (zarówno w Centrali jak i podległych Oddziałach), których należy wyposażyć w laptopy. Pozwoliło to nie tylko zapewnić ciągłość realizacji przez Zakład jego zadań (w tym: nowych uregulowań m.in. w zakresie obsługi Tarczy antykryzysowej), ale także umożliwiło sprawne i skuteczne ograniczanie występowania w ZUS nowych ognisk pandemii poprzez kierowanie kolejnych pracowników Zakładu na pracę zdalną, w regionach najbardziej zagrożonych pandemią.

Ponadto, Zakład wprowadził **zw. rotacyjną pracę zdalną**, w ramach której pracownicy nie muszą być na stałe wyposażeni w laptopy, ale wykorzystują wspólnie pulę dostępnych laptopów, przez co większa liczba osób może korzystać z pracy zdalnej.

Warto też podkreślić, że w momencie ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego, na dzień 13 marca 2020 r., Zakład dysponował około 6 000 szt. laptopów, przy czym liczba ta obejmuje zarówno laptopy będące w użytkowaniu pracowników ZUS jak i laptopy znajdujące się w magazynach, depozycie czy salach szkoleniowych. Równocześnie, w ramach posiadanych środków, podjęto działania zmierzające do zakupu jak największej liczby laptopów, spełniających minimalne wymagania Zakładu, tj. wyposażone w zintegrowany czytnik SmartCard umożliwiający logowanie użytkowników do sieci KSI ZUS. **Niemniej należy zwrócić uwagę, że pozyskanie na rynku sprzętu komputerowego w pierwszym półroczu 2020 r. było prawie niemożliwe do zrealizowania, z uwagi na wzmożony popyt, związany zarówno z przejściem na pracę zdalną innych instytucji, zdalną nauką, a także ograniczeniami dostaw laptopów przez ich producentów związaną z przerwaniem łańcucha dostaw (większość podzespołów produkowanych jest w Chinach).**

Mimo powyższych trudności, w okresie od połowy marca do początku maja 2020 roku ZUS dokonał zakupu **460 szt. laptopów**, w ramach 7 różnych umów. W październiku 2020 r. - z uwagi na epidemię i spodziewany wzrost zachorowań oraz rosnące zapotrzebowanie na laptopy w Zakładzie - przeprowadzono dwa kolejne postępowania w trybie z wolnej ręki, dzięki którym pozyskano **1 339 szt. laptopów**. Następnie rozpoczęto realizację postępowań w trybie przetargu nieograniczonego na zakup **5 000 szt. laptopów**, stosując dopuszczone ustawą Prawo zamówień publicznych mechanizmy pozwalające na skrócenie czasu niezbędnego na przeprowadzenie postępowania (skrócenie terminu składania ofert oraz zastosowanie terminu dostawy jako kryterium oceny ofert). **Skutkiem podjętych działań w obszarze zakupów, na dzień 25.06.2021 r., Zakład dysponował ponad 12 tys. szt. laptopów (wzrost o 100%).**

Ponadto ZUS podjął inne działania umożliwiające przejście na pracę zdalną jak największej liczbie pracowników, co poza zakupem laptopów wiązało się również z zakupem lub rozbudową urządzeń brzegowych, zasobów serwerowych, licencji, komunikatorów oraz umożliwieniem pracownikom korzystania z dokumentacji w formie cyfrowej. Przed pandemią posiadany przez Zakład **węzeł VPN** umożliwiał jednoczesne połączenie około **600** użytkowników do zasobów Kompleksowego Systemu Informatycznego ZUS. Z początkiem 2020 r. podjęto działania zmierzające do zakupu urządzeń i licencji, umożliwiających podniesienie limitu jednoczesnych sesji zdalnych (VPN) do **2 000**. Po ogłoszeniu stanu zagrożenia epidemicznego uruchomiono nowy tymczasowy węzeł VPN (oparty na półrocznych licencjach *trial*), dzięki czemu już od pierwszego dnia **10 000 pracowników** Zakładu mogło przejść na pracę zdalną. W tym samym czasie ZUS przygotowywał się do uruchomienia na aplikacji *Webex* możliwości organizacji spotkań zdalnych dla **1 000 pracowników**. W obliczu rosnącej zachorowalności, a także konieczności poddania się przez wielu pracowników obowiązkowej kwarantannie, obserwowano znaczny wzrost liczby połączeń VPN, a tym samym znaczne obciążenie łącz do sieci Internet. Także i w tym zakresie podjęto natychmiastowe działania zmierzające do zakupu bardziej wydajnych urządzeń brzegowych, aby sprostać **niespotykanym wcześniej potrzebom** w zakresie zdalnej dostępności zasobów Zakładu i zapotrzebowania na pasmo sieciowe. Jeszcze przed nadejściem drugiej fali pandemii podjęto działania zmierzające do zakupu dodatkowych licencji systemu VPN, co łącznie z wcześniej zakupionymi licencjami (pozwalającymi na jednoczesne sesje zdalne dla 2 000 użytkowników) zwiększyło limit do **3 500 użytkowników**.

Ponadto dążąc do ograniczenia, a nawet eliminacji możliwości rozprzestrzeniania się koronawirusa podjęto decyzję o wdrożeniu działań zmierzających do **digitalizacji dokumentów** i ich udostępnienia w formie cyfrowej. W tym celu dokonano w 2020 r. stosownego zakupu niezbędnych skanerów. Dodatkowo, Zakład doposażył kluczowych pracowników w certyfikaty kwalifikowane oraz urządzenia do składania **kwalifikowanych podpisów elektronicznych**, co umożliwiło wyeliminowanie potrzeby osobistego kontaktu i realizację nałożonych zadań w formie elektronicznej. Możliwość używania podpisów elektronicznych – wyłącznie w korespondencji wewnętrznej otrzymali także pozostali pracownicy ZUS.

Uruchomiono również dostęp dla około **1 000 użytkowników** do poczty elektronicznej na **telefonach komórkowych** kluczowych pracowników Zakładu, tworząc efektywny kanał komunikacji Sztabu Kryzysowego z kadrą kierowniczą Zakładu oraz pracownikami. Instalacja oprogramowania MobileIron na telefonach komórkowych pozwoliła na komunikację za pomocą poczty elektronicznej bez konieczności posiadania komputera przenośnego z dostępem VPN.

Jak wynika z powyższego, obecny stan wyposażenia pracowników i liczby laptopów nie jest jedynym czynnikiem wpływającym na możliwość pracy zdalnej w ZUS.

Ponadto, od 19 października 2020 r. Zakład uruchomił nową formę kontaktu klientów z ZUS – tzw. e-wizytę polegającą na wideorozmowie klienta z konsultantem ZUS. Podczas wizyty on-line klienci mogą załatwić większość swoich spraw bez konieczności pojawienia się w jednostce ZUS. Klienci mogą uzyskać także poradę wyspecjalizowanych doradców np. doradców ds. ulg i umorzeń, czy też doradców ds. emerytalnych, którzy w specjalnym kalkulatorze emerytalnym obliczą prognozowaną kwotę przyszłej emerytury. W e-wizycie klientowi może towarzyszyć opiekun faktyczny lub prawny albo tłumacz języka obcego. Od początku działania usługi odbyło się już ponad 111 tys. e-wizyt.

Ponadto, w odniesieniu do digitalizacji akt należy wskazać, że na podstawie umowy nr 1078538 dotyczącej wdrożenia w Zakładzie interwencyjnego skanowania akt, wykonawca dostarczył do terenowych jednostek organizacyjnych ZUS 365 sztuk skanerów, co umożliwiło utworzenie blisko 2,1 mln plików¹.

Innym istotnym usprawnieniem działalności ZUS w czasie pandemii – mogącym mieć przełożenie na możliwości Zakładu w zakresie wykorzystywania pracy zdalnej – była zmiana przepisów prawa (od 24 czerwca 2020 r.), w myśl której wnioski o świadczenia postojowe, o zwolnienie z opłacania składek, o udzielenie ulgi bez opłaty prolongacyjnej oraz o odstąpienie od naliczania odsetek za zwłokę, mogą być składane tylko elektronicznie.

Należy oczywiście zaznaczyć, że nie zachodzi potrzeba wyposażenia wszystkich pracowników Zakładu w laptopy oraz – że nie każde zadanie może być wykonywane zdalnie.

Wyrażam nadzieję, że zaprezentowane powyżej informacje i wyjaśnienia pozwolą nieco szerzej spojrzeć na problematykę wyposażenia pracowników w sprzęt komputerowy.

- **niektóre stwierdzenia NIK w istotny sposób pomijają rolę ZUS jako jednego z podmiotów realizujących wprowadzone przez rząd instrumenty pomocowe, oraz skutków, jakie to za sobą niesie w zakresie prezentowanych przez NIK ocen i wniosków.**

Na str. 55 Informacji, NIK prezentuje dane liczbowe, z których wynika, że w skontrolowanych oddziałach ZUS w okresie pandemii spadła liczba wpływających do rozpatrzenia spraw w zakresie emerytur i rent, wniosków pierwszorazowych dotyczących emerytur i rent, rent socjalnych i świadczeń przedemerytalnych. Jak wskazuje NIK (str. 54), spadek ten umożliwił Zakładowi „poradzenie sobie” z obsługą tych spraw – „pomimo nieefektywnej pracy zdalnej”.

Otóż wnioskowanie, zgodnie z którym to na skutek mniejszego wpływu wniosków w sprawach emerytalno – rentowych (a więc niejako dzięki pandemii) Zakład był w stanie poradzić sobie

¹ Według stanu na dzień 11 października 2021 r.

ZAŁĄCZNIKI

z obsługą tych spraw, jest całkowicie bezpodstawne. Takie podejście zupełnie pomija fakt, że przez cały okres pandemii ZUS w ogromnym zakresie wykonywał zadania pomocowe Państwa realizowane w ramach tzw. Tarczy antykryzysowej. O skali tych działań najlepiej świadczyć może fakt, że w jednostkach organizacyjnych ZUS niezbędne było oddelegowanie znacznej części pracowników do ich realizacji.

I tak na przykład, biorąc pod uwagę 4 skontrolowane przez NIK oddziały ZUS, według stanu na kwiecień 2021 r., do oddziałów ZUS w Białymstoku, w Opolu, w Łodzi I oraz w Poznaniu II, dodatkowo wpłynęło odpowiednio **145 594, 119 949, 151 692 i 180 060²** wniosków o zwolnienie z opłacania składek (RDZ) oraz odpowiednio **84 941, 66 968, 89 314 i 108 299³** wniosków o świadczenie postojowe dla osób prowadzących działalność gospodarczą (RSP).

Ponadto, w 2020 roku kilkakrotnie wzrastała liczba wpływających do Zakładu wniosków o ulgę oraz wniosków o zwrot nadpłaty z tytułu składek, co obrazują poniższe zestawienia:

O/ZUS	Wpływ wniosków o ulgę		Dynamika zmiany
	2019 r.	2020 r.	
kraj	81 420	299 627	368,0%
Białystok	1 298	5 814	447,9%
Opole	1 778	7 008	394,2%
Łódź I	2 313	8 553	369,8%
Poznań II	2 245	8 450	376,4%

O/ZUS	Wpływ wniosków o zwrot nadpłaty		Dynamika zmiany
	2019 r.	2020 r.	
kraj	81 723	263 409	322,3%
Białystok	1 334	6 840	512,7%
Opole	2 032	6 229	306,5%
Łódź I	2 107	6 609	313,7%
Poznań II	3 198	9 116	285,1%

Wzrost liczby wpływających do Zakładu wniosków można obserwować także na przykładzie świadczeń krótkoterminowych (w tym przypadku wzrost liczby wniosków miał bezpośredni związek z pandemią). Na przykładzie I Oddziału ZUS w Łodzi, wpływ wniosków o świadczenia krótkoterminowe w okresie od 1.03.2020 r. do 14.04.2021 r. – w porównaniu do okresu od 1.03.2019 r. do 14.04.2020 r. - wzrósł średnio o 35,5%, co obrazuje poniższe zestawienie:

² Prezentowane dane odpowiednio na dzień: 23, 26, 14 i 30 kwietnia 2021 r.

³ Jak wyżej.

Realizacja świadczeń krótkoterminowych			
wpływ wniosków:	01.03.2019- 14.04.2020	01.03.2020- 14.04.2021	Dynamika zmiany
o zasiłek chorobowy	178 097	215 431	121,0%
o zasiłek opiekuńczy	26 066	62 142	238,4%
o zasiłek pogrzebowy	13 226	16 409	124,1%
o świadczenie rehabilitacyjne	11 476	16 094	140,2%
łącznie	228 865	310 076	135,5%

Zbliżone wartości dotyczą II Oddziału ZUS w Poznaniu, gdzie w 2020 r. rozpatrzono 70 266 więcej wniosków o zasiłki niż w roku 2019 (wzrost o 35%). Największy wzrost odnotowano w grupie zasiłków opiekuńczych 46 467 (wzrost o 32%) i w grupie zasiłków chorobowych 21 778 (wzrost o 14%).

Poza wymienionymi powyżej zadaniami należy wskazać następujące zadania realizowane w ZUS w okresie pandemii, związane z bezpośrednią obsługą obywateli:

- przygotowania danych podatkowych do wystawienia PIT,
- przygotowanie danych do przeprowadzenia waloryzacji 2021,
- przygotowywanie spraw związanych z przepisami ustawy dotyczącymi rocznika 1953, tj. konieczność zweryfikowania i przeliczenia świadczeń przyznanych osobom urodzonym w 1953 roku. Ustawa wprowadzająca przepisy nakazywała przeliczenie z urzędu w ciągu 6 miesięcy od wejścia w życie.

Reasumując, Informacja o wynikach kontroli NIK na str. 55 nie tylko wskazuje zaledwie na pewien wycinek rodzajów wniosków wpływających do ZUS oraz nie obejmuje wszystkich nadal realizowanych zadań ustawowych, lecz także pomija skalę zadań dodatkowych nałożonych na Zakład w związku z koniecznością przeciwdziałania negatywnym skutkom pandemii w gospodarce. Tym samym posłużenie się przykładem ZUS dla sformułowania wskazanej na wstępie niniejszego punktu tezy jest nie tylko pozbawione podstaw, ale wręcz prowadzi do wniosków przeciwnych: w okresie pandemicznym – pomimo wszelkiego rodzaju utrudnień – Zakład był w stanie obsłużyć znacznie większą liczbę wpływających wniosków.

- **W dokumencie znajdują się stwierdzenia, które – w opinii ZUS – należy ocenić jako bezpodstawne zaniżanie wagi i znaczenia, jakie w zaistniałych okolicznościach miało samokształcenie pracowników. Na str. 40 Informacji NIK pojawia się stwierdzenie, iż wielokrotnie pracownicy, którym polecano pracę zdalną odbywali „jedynie samokształcenie (80% skierowanych do pracy zdalnej)”, co wynikało z niemożności zapewnienia im służbowego sprzętu komputerowego. Ponadto, na str. 54 NIK wskazuje, iż „Zdalne realizowanie zadań w wielu przypadkach nie mogło być równie efektywne jak praca wykonywana w siedzibie podmiotu. Taki stan miał miejsce w podmiotach, w których kierowano pracowników na samokształcenie”. Polecenie pracownikom „jedynie samokształcenia” NIK wskazuje także jako okoliczność niesprzyjającą zorganizowaniu pracy zdalnej w zaprezentowanych ocenach kontrolowanych jednostek (str. 59 i nast. Informacji).**

Należy podkreślić, że kierowanie do pracy zdalnej w formie samokształcenia było podyktowane stanem wyższej konieczności, związanej z zapewnieniem bezpieczeństwa pracowników i zachowaniem możliwości wykonywania przez jednostki organizacyjne ZUS swoich zadań. Uwzględniając m.in. posiadane zasoby sprzętowe, rodzaj realizowanych zadań, konieczność dostępu do akt i dokumentacji papierowej oraz warunki pracy, a w szczególności bezpieczeństwo pracowników, organizowano pracę w sposób umożliwiający zapewnienie utrzymania ciągłości funkcjonowania. Wszystkie wymienione tu czynniki determinowały liczbę osób kierowanych do pracy zdalnej w ramach poszczególnych grup (ze sprzętem, rotacyjnie, samokształcenie). Wprowadzenie takiej organizacji pracy okazało się uzasadnione i racjonalne, co potwierdza fakt, że w 2020 roku, pomimo istniejących trudności i wobec otrzymania nowych zadań, Zakład zachował ciągłość działania, realizując całokształt nałożonych na niego obowiązków.

Samokształcenie pracowników wynikało z realnej potrzeby zdobycia i poszerzenia wiedzy, ale przede wszystkim było konieczne w momencie wprowadzania nowych przepisów, których – jak wskazano w części II niniejszego stanowiska – ZUS był głównym wykonawcą. Od 16 marca 2020 r. następowało gruntowne podnoszenie kwalifikacji zawodowych w ramach pracy zdalnej, stanowiący niezbędny element przygotowania Zakładu do wprowadzenia nowych przepisów oraz niestandardowych ścieżek postępowania przy obsłudze wniosków klientów. Co więcej – w początkowej fali epidemii oraz w związku z szybkim procesem legislacyjnym – ta forma kształcenia pracowników była optymalna i miała na celu przygotowanie jednostek organizacyjnych ZUS do efektywnego funkcjonowania w nowej rzeczywistości, a tym samym – **zapewnienie niezbędnej pomocy obywatelom.**

Na przykładzie Oddziału ZUS w Białymstoku warto zauważyć, że liczba dni przeznaczonych na szkolenia w okresie od marca do grudnia 2019 roku (tj. przed wybuchem pandemii) wyniosła 2781 dni, natomiast w analogicznym okresie 2020 r. samokształcenie oraz szkolenia on-line zajęły łącznie 2495 dni. Dane te można uznać za zbliżone, co zdecydowanie pokazuje, że w przypadku Zakładu samokształcenie **wpisywało się w normalną potrzebę szkoleniową**, dyktowaną dodatkowo dużą ilością zmian legislacyjnych w 2020 roku.

Pracownicy, którzy w ramach pracy zdalnej zostali zobowiązani do samokształcenia, mieli udostępnione materiały dydaktyczne, a po zakończeniu tej formy pracy, zobowiązani do zaliczenia testu sprawdzającego wiedzę. Wyniki tych testów zdecydowanie potwierdziły efektywność samokształcenia, a samo ich przeprowadzenie zostało bez uwag przyjęte do wiadomości przez NIK na etapie wystąpień pokontrolnych. Obrazują to przykładowo następujące fragmenty wystąpienia pokontrolnego dotyczącego Oddziału ZUS w Opolu:

- „Szczegółowa kontrola organizacji pracy zdalnej dla losowo wybranych 20 pracowników Oddziału wykazała, że pracownicy wykorzystywali do pracy własny sprzęt komputerowy, ich zadaniem było samokształcenie, a zdobyta wiedza była weryfikowana przez pracodawcę w ramach obowiązkowych testów”;
- „Pracownik, który otrzymał materiały szkoleniowe na prywatną pocztę elektroniczną zgłaszał przełożonemu fakt otrzymania tych materiałów(...). Szkolenie realizowane było na prywatnym komputerze pracownika w godzinach odpowiadających godzinom pracy, o czym świadczyły wiadomości wysyłane na adres elektronicznej poczty służbowej przełożonego. W celu zweryfikowania udziału w szkoleniu przeprowadzono testy wiedzy”;

- „W związku z realizacją pracy w trybie zdalnym przez pracowników nieposiadających do tego celu sprzętu, którzy zobowiązani zostali do podnoszenia kwalifikacji zawodowych, jak też w celu weryfikacji realizacji tych zadań, pismem Dyrektora Departamentu Spraw Pracowniczych ZUS wprowadzono instrukcję dla pracowników, instrukcję dla przełożonych, testy oraz wzór tabeli do zbiorczego raportowania wyników”.

Dodatkowo warto zaznaczyć, że znaczna liczba pracowników zaliczonych do grupy „samokształcenie”, pracowała w tej formie pracy zdalnej tylko przez określoną część dnia pracy – zasadniczo 2 godziny dziennie. Pozostały czas pracy realizowany był stacjonarnie.

Z czasem samokształcenie zlecane było w mniejszym zakresie, m.in. z uwagi na: zapoznanie się pracowników z nowymi przepisami, zwiększoną liczbę zadań do realizacji, konieczność pracy w godzinach nadliczbowych, wprowadzenie możliwości elastycznych godzin rozpoczęcia pracy (6.00-11.00), wykorzystanie możliwości lokalowych i rozsadzenie pracowników w dodatkowych pokojach i salkach konferencyjnych.

- **w ramach przedmiotowego przedsięwzięcia NIK skontrolowała 40 podmiotów, w których pracuje ponad 11,5 tysięcy pracowników. Konieczne jednak jest podkreślenie, że 4 z tych podmiotów to oddziały ZUS, zatrudniające ponad 4,7 tys. pracowników. Oddziały ZUS stanowiły zatem 10% skontrolowanych podmiotów, ale już ponad 40% objętych kontrolą pracowników. Zwrócenie uwagi na te proporcje ma ogromne znaczenie przy właściwym wnioskowaniu statystycznym – szczególnie, jeżeli tematyka kontroli tak dalece dotyczy zagadnień pracowniczych.**

Przykładem powyższego są zapisy zamieszczone na stronie 24 Informacji o wynikach kontroli, gdzie wskazuje się, iż jeden z oddziałów NFZ podwoił (z 40 do 82) stan posiadanych laptopów, co pozwoliło na świadczenie pracy zdalnej przez 67% pracowników tej instytucji. Z tak określonego, pozytywnego wzorca, trudniej byłoby jednak skorzystać odpowiednio większej jednostce, tj. np. oddziałowi ZUS.

Inny przykład dostrzec można na str. 13 Informacji, gdzie NIK przedstawia własny pogląd, iż uzależnianie pracy zdalnej od zgody pracowników na wykorzystanie prywatnych zasobów nie powinno mieć charakteru stałego, lecz jedynie „doraźny (wyjątkowy)”. Otóż należy zaznaczyć, że praca w okresie pandemii całościowo stanowiła dla podmiotów sytuację doraźną. Nadzędnym celem podmiotów publicznych było zapewnienie ciągłości działania przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa. Zatem – jakkolwiek NIK (w tej samej części Informacji) przyznaje, że niewypłacenie ekwiwalentu pracownikom było wynikiem braku odpowiedniej podstawy prawnej – to jednocześnie znacząco przesadzone i niesprawiedliwe wobec jednostek kontrolowanych wydaje się stwierdzenie (str. 13), że owo wykorzystanie zasobów prywatnych wynikało z nieodpowiedniego stanu przygotowania do pandemii.

Reasumując, po zapoznaniu się z Informacją o wynikach kontroli NIK trudno oprzeć się wrażeniu, że – o ile instytucje państwowe, zobowiązane do niesienia pomocy obywatelom, musiały niejednokrotnie poszukiwać odpowiednich rozwiązań w nowym otoczeniu i je znajdowały – tak też Najwyższa Izba Kontroli szukała odpowiednich kryteriów dla dokonania oceny tych działań i wyciągnięcia odpowiednich wniosków. Ocena, czy udało się te kryteria odnaleźć, pozostaje

ZAŁĄCZNIKI

oczywiście w gestii Kierownictwa NIK. Warto jednak zwrócić uwagę, że w interesie wszystkich podmiotów podlegających potencjalnym kontrolom NIK, leży ich odpowiednia jakość, wyrażająca się w postaci możliwości wykorzystania ocen, uwag i wniosków NIK do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości oraz – przede wszystkim – wprowadzenia niezbędnych usprawnień w przyszłości. Z perspektywy Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, wyniki przeprowadzonej kontroli dotyczącej *organizacji pracy zdalnej w wybranych podmiotach wykonujących zadania publiczne w związku z ogłoszeniem stanu epidemii* takiego potencjału nie posiadają, gdyż zarówno podejście do dokonywania ocen, jak i wnioski wyciągane przez NIK wskutek skontrolowania określonych aspektów działalności, mogą prowadzić do szybkiej dewaluacji wyników przeprowadzonej kontroli.

z wyrazami szacunku



Gertruda Uścińska



Prezes
Narodowego Funduszu Zdrowia

Znak: *BNW.090.17.2021*
2021.309108.KAKI

Warszawa, 13.10.2021

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Stanowisko Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia do Informacji o wynikach kontroli nr P/21/059 nt. "Organizacja pracy zdalnej w wybranych podmiotach wykonujących zadania publiczne w związku z ogłoszeniem stanu epidemii" prowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli.

Szanowny Panie Prezesie

W odpowiedzi na pismo znak: LBI.430.003.2021 z dnia 29 września 2021 r. przekazujące informację o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli nr P/20/059 nt. "Organizacja pracy zdalnej w wybranych podmiotach wykonujących zadania publiczne w związku z ogłoszeniem stanu epidemii" przekazuję stanowisko w sprawie.

W związku z wystąpieniem stanu epidemii i koniecznością świadczenia pracy zdalnej przez pracowników Narodowego Funduszu Zdrowia, wydałem zarządzenie Nr 35/2021/BSP Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia z dnia 23 lutego 2021 r. w sprawie zasad wykonywania i organizacji pracy zdalnej dla pracowników Narodowego Funduszu Zdrowia. W zarządzeniu szczegółowo uregulowano:

1. Nadzór nad realizowaniem zadań.
2. Obowiązki pracownika.
3. Zakazy podczas pracy zdalnej.
4. Zasady korzystania ze sprzętu oraz zasady komunikacji.
5. Zasady pracy na dokumentacji papierowej.
6. Zasady łączności teleinformatycznej i konfiguracji komputera.
7. Zasady bezpieczeństwa, higieny i ergonomii pracy w pracy zdalnej.

8. Wzory dokumentów.

Wprowadzono także szereg działań ułatwiających pracę zdalną pracownikom, m.in.:

1. Zakup modemów oraz zwiększenie limitu internetowego dla pracowników Centrali NFZ do wykorzystania podczas pracy zdalnej.
2. Zakup telefonów komórkowych z limitem Internetu dla pracowników, którzy wcześniej nie posiadali takich funkcjonalności w telefonach służbowych.
3. Umożliwienie wypożyczania służbowego wyposażenia biurowego (krzesła, lampy, monitory) do użytkowania podczas pracy zdalnej.
4. Zakup maseczek jednorazowego i wielokrotnego użycia, rękawiczek ochronnych i płynów do dezynfekcji, przydzielonych dla komórek organizacyjnych Centrali oraz udostępnionych dla interesantów i gości.

Narodowy Fundusz Zdrowia kontynuuje działania mające na celu doposażenie jednostek organizacyjnych w komputery przenośne. Sukcesywnie realizowany jest zakup zestawów komputerowych, głównie przenośnych. Stacjonarne stacje robocze przeznaczone są tylko dla stanowisk pracy, gdzie wymagają tego realizowane przez nich zadania: sekretariaty, kancelaria, stanowiska analityczne wymagające komputerów o bardzo wysokich parametrach wydajności. Narodowy Fundusz Zdrowia podtrzymuje dostęp zdalny do wszystkich systemów teleinformatycznych udostępnianych pracownikom Centrali NFZ. Zdalna realizacja zadań możliwa jest dzięki bezpiecznemu, szyfrowanemu kanałowi komunikacji z wykorzystaniem technologii VPN. Na bieżąco monitorujemy zapotrzebowanie na sprzęt teleinformatyczny i oprogramowanie niezbędne do realizowania zadań służbowych.

Z poważaniem,

Filip Nowak

p.o. Prezes NFZ

/Dokument podpisano elektronicznie/

6.6. Opinie Prezesa NIK do stanowisk



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

LBI.430.003.2021
P/21/059

Warszawa, 27 października 2021 r.

OPINIA Prezesa Najwyższej Izby Kontroli

do stanowiska Prezesa Rady Ministrów do informacji o wynikach kontroli nr P/21/059 „Organizacja pracy zdalnej w wybranych podmiotach wykonujących zadania publiczne w związku z ogłoszeniem stanu epidemii”

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ przedstawiam opinię do stanowiska Prezesa Rady Ministrów, zawartego w piśmie DNK.WN.1780.83.2021.MK z 12 października br.

Uprzejmie dziękuję Panu Premierowi za przedstawienie w swoim stanowisku informacji o sposobie realizacji wniosków Najwyższej Izby Kontroli dotyczących wprowadzenia uregulowań prawnych w zakresie pracy zdalnej oraz rozwiązań wspierających proces rozwoju tego trybu pracy w podmiotach wykonujących zadania publiczne.

Z zadowoleniem przyjąłem stwierdzenie Pana Premiera, że przedstawiona w *Informacji o wynikach kontroli* kompleksowa identyfikacja korzyści i barier wpływających na efektywność pracy zdalnej przyczyni się do wypracowania optymalnych rozwiązań prawnych, regulujących ten obszar.

Z uznaniem przyjąłem też stwierdzenie Pana Premiera, że transformacja cyfrowa, jako jeden z priorytetów Rady Ministrów, wymaga podjęcia skoordynowanych i kompleksowych działań, a dotychczasowe doświadczenia pracy zdalnej zostaną uwzględnione w planowanym Programie Rozwoju Kompetencji Cyfrowych.

Jednocześnie wyrażam przekonanie, że wykorzystanie przez podmioty wykonujące zadania publiczne wniosków przedstawionych w niniejszej *Informacji o wynikach kontroli* przyczyni się do skuteczniejszego ich przygotowania do realizowania zadań w ramach pracy zdalnej w przypadku przyszłych kryzysów, związanych także z kolejnymi falami epidemii COVID-19. Ważnym jest jednak, aby zmiany dotyczące m.in. doposażania instytucji w przenośny sprzęt komputerowy, digitalizowania danych oraz tworzenia rozwiązań umożliwiających zdalny dostęp do systemów informatycznych miały charakter systemowy.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

¹ Dz. U. z 2020 r., poz. 1200 ze zm.



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

LBI.430.003.2021
P/21/059

Warszawa, 27 października 2021 r.

OPINIA
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli

do stanowiska Ministra Sprawiedliwości do informacji o wynikach kontroli nr P/21/059
„Organizacja pracy zdalnej w wybranych podmiotach wykonujących zadania publiczne w związku
z ogłoszeniem stanu epidemii”

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Sprawiedliwości, zawartego w piśmie BM-VI.0912.2.2021 z 13 października br.

Uprzejmie dziękuję Panu Ministrowi za szczegółowe ustosunkowanie się do *Informacji o wynikach kontroli* w zakresie podległych Panu Ministrowi sądów rejonowych.

Wdzięczny jestem Panu Ministrowi za szereg informacji dotyczących m.in. zmian legislacyjnych i organizacyjnych usprawniających m.in. możliwość zdalnego wykonywania zadań przez pracowników sądów, które znalazły potwierdzenie w ustaleniach niniejszej kontroli.

Podzielam też Pana opinię co do specyfiki postępowań sądowych i obowiązującej w tych jednostkach obsłudze dokumentacji w wersji papierowej, a także Pana stanowisko, że proces ten może być czasochłonny i wymagać będzie z pewnością poczynienia nakładów finansowych. Bez podjęcia działań zmierzających do zdigitalizowania dokumentów z postępowań sądowych organizacja efektywnej pracy zdalnej w sądach będzie niemożliwa. Jest to bowiem jedna z głównych barier uniemożliwiająca wykonywanie na odległość kluczowych zadań przypisanych jednostkom.

Wyrażam też przekonanie, że wykorzystanie przez sądy wniosków przedstawionych w niniejszej *Informacji o wynikach kontroli* przyczyni się do skuteczniejszego ich przygotowania do realizowania zadań w ramach pracy zdalnej w przypadku przyszłych kryzysów, związanych także z kolejnymi falami epidemii COVID-19.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

¹ Dz. U. z 2020 r., poz. 1200 ze zm.



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

LBI.430.003.2021
P/21/059

Warszawa, 17 października 2021 r.

OPINIA
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli

do stanowiska Sekretarza Stanu Szefa Krajowej Administracji Skarbowej do informacji o wynikach kontroli nr P/21/059 „Organizacja pracy zdalnej w wybranych podmiotach wykonujących zadania publiczne w związku z ogłoszeniem stanu epidemii”

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ przedstawiam opinię do stanowiska Sekretarza Stanu Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, zawartego w piśmie DBM4.0812.1.2021 z 14 października br.

Uprzejmie dziękuję Pani Sekretarz za przedstawienie w swoim stanowisku informacji o sposobie realizacji wniosków Najwyższej Izby Kontroli zawartych w przedmiotowej *Informacji o wynikach kontroli*.

Z zadowoleniem przyjąłem informacje Pani Sekretarz o wprowadzeniu rozwiązań wynikających z wniosków zawartych w *Informacji*. Cieszy kontynuowanie w Krajowej Administracji Skarbowej działań w zakresie zakupu przenośnego sprzętu komputerowego oraz rozpoczęcie prac analityczno-koncepcyjnych uwzględniających możliwości techniczne i sprzętowe do pracy zdalnej, a także zasady pokrywania kosztów i komunikacji między pracownikiem a pracodawcą w trakcie zdalnego realizowania zadań. Równie istotna jest informacja, że w jednostkach organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej planowane jest przeprowadzenie wewnętrznej ewaluacji z wykorzystaniem ankiet wśród pracowników, a także podjęcie działań w celu zwiększenia digitalizacji zadań realizowanych m.in. przez izby i urzędy skarbowe.

Dziękuję również Pani Sekretarz za informację, że ustalenia Najwyższej Izby Kontroli zostaną przesłane kierownikom właściwych jednostek organizacyjnych, w celu podjęcia działań związanych z przeprowadzeniem okresowego audytu bezpieczeństwa uwzględniającego ryzyka wykorzystywania w pracy zdalnej prywatnych zasobów pracowników i wnoszenia oryginałów dokumentów poza siedzibę jednostek.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

¹ Dz. U. z 2020 r., poz. 1200 ze zm.



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

LBI.430.003.2021
P/21/059

Warszawa, 27 października 2021 r.

OPINIA
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli

do stanowiska zawartego w piśmie Z-cy Prokuratora Krajowego w sprawie informacji o wynikach kontroli nr P/21/059 „Organizacja pracy zdalnej w wybranych podmiotach wykonujących zadania publiczne w związku z ogłoszeniem stanu epidemii”

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, przedstawiam opinię do stanowiska Prokuratora Krajowego, zawartego w piśmie PK I BP 071.22.2021 z 13 października br.

Uprzejmie informuję, że nie zgadzam się ze stanowiskiem przekazanym przez Panią Prokurator do przedmiotowej *Informacji o wynikach kontroli* i tezami w nim zamieszczonymi, w szczególności z nieuzasadnionymi stwierdzeniami o błędnych założeniach metodologicznych kontroli i wypaczeniu jej wyników przy jednoczesnym niekwestionowaniu ustaleń kontroli zawartych w treści *Informacji*.

Po raz kolejny informuję Panią Prokurator, że kontrola miała na celu ocenę stopnia przygotowania skontrolowanych podmiotów do wykonywania pracy w formie zdalnej, a nie ocenę przestrzegania przepisów wprowadzonych rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 2 listopada 2020 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii². Ustalenia kontroli przeprowadzonej w czterech jednostkach prokuratury jednoznacznie wskazują, że praca zdalna w tych jednostkach była stosowana i była wykonywana – jako uzupełnienie pracy stacjonarnej – przez 94% pracowników w każdej z trzech pierwszych fal epidemii COVID-19. Polecenie tego trybu pracy znajdowało odzwierciedlenie w poleceniach I Zastępcy Prokuratora Generalnego Prokuratora Krajowego do kierowników jednostek organizacyjnych prokuratury. Na przykład 11 maja 2020 r. Prokurator Krajowy polecił wprowadzenie dwuzmianowego trybu pracy w podległych prokuraturach³, co w każdej z kontrolowanych jednostek zostało zrealizowane do 20 maja 2020 r. Od tego czasu pracownicy przez sześć i pół godziny pracowali stacjonarnie, w siedzibie prokuratury oraz półtorej godziny dziennie – zdalnie. Nadmieniam też, że Pani Prokurator w piśmie z 26 maja 2021 r.⁴ sama w rzeczywistości taki stan potwierdziła wskazując, że sposób pracy zdalnej wykorzystywany był jedynie marginalnie, jako uzupełnienie rozwiązań organizacyjnych wdrożonych w celu zapewnienia bezpieczeństwa zdrowotnego pracowników prokuratury. Tym samym niespójne z faktami wynikającymi z ustaleń kontroli są stwierdzenia zawarte w Pani stanowisku, informujące że m.in. w prokuraturach (...) nie było konieczności korzystania z trybu pracy zdalnej lub w sytuacji faktycznego niestosowania w prokuraturze systemu pracy zdalnej (...). Otóż praca zdalna w prokuraturach poddanych kontroli stosowana była zgodnie z poleceniami Prokuratora Krajowego i polegała na faktycznym pozostawianiu pracowników do dyspozycji pracodawcy (46% przypadków) lub wykonywaniu zadań wspomagających, niewymagających zdalnego dostępu do systemów dziedzinowych (54% przypadków). Ustalenia te mają odzwierciedlenie w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych po kontrolach prokuratur rejonowych w Świebodzinie, Kraków-

¹ Dz. U. z 2020 r., poz. 1200 ze zm. Ustawa zwana dalej: *ustawą o NIK*.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1931.

³ Kopia polecenia Prokuratora Krajowego nr PK I BP 024.8.2020 została Najwyższej Izbie Kontroli przekazana przez Panią Prokurator, jako załącznik do Pani pisma z 12 maja 2021 r. do Wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli (PK I BP 071.22.2021).

⁴ Pismo nr PK I BP 071.22.2021 kierowane do Wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli.

ZAŁĄCZNIKI

Nowa Huta, Poznań-Stare Miasto i Szczecin-Zachód. Dodatkowo informuję, że odsetek zdalnie realizowanych zadań (w stosunku do ogólnego czasu pracy) przez pracowników skontrolowanych prokuratur rejonowych (11%) nie odbiegał znacząco od średniej z wszystkich skontrolowanych jednostek (14%).

Niezrozumiały i nieuzasadniony jest też zarzut Pani Prokurator, przedstawiający ustalenie kontroli NIK o braku w prokuraturach rejonowych zdigitalizowanych danych, co uniemożliwiało organizację efektywnej pracy zdalnej, jako *rzekome*. Nawet w swoim stanowisku Pani Prokurator podnosi, że dopiero wprowadzenie w przyszłości rozwiązań informatycznych w ramach realizowanego projektu *Rozwój Systemu Digitalizacji Akt Postępowania Przygotowawczych w Sprawach Karnych ISDA 2.0* usprawni pracę prokuratury i innych organów współpracujących. Bezsprzecznym jest zaś, że w okresie objętym kontrolą wszystkie funkcjonalności, o których nadmienia Pani w stanowisku nie zostały wprowadzone i dokumenty z postępowań przygotowawczych nie były w skontrolowanych podmiotach zdigitalizowane.

Wreszcie nietrafny jest podnoszony przez Panią zarzut niezrozumienia specyfiki pracy prokuratury w kontekście wyposażenia jednostek prokuratur w przenośny sprzęt komputerowy. Otóż w przypadku wykorzystywania w pracy systemów informatycznych wyposażenie pracowników w sprzęt komputerowy jest standardem niezależnie od specyfiki pracy danej jednostki. Nie ma realnie możliwości zdalnego, efektywnego wykonywania zadań bez dostępu do komputera, gdy na co dzień pracownik wykorzystuje go w swojej pracy i korzysta z systemów informatycznych. Oczywiście sam zakup komputerów przenośnych dla jednostek prokuratur wobec braku digitalizacji danych i zdalnego dostępu do użytkowanych systemów informatycznych nie byłby wystarczający. Niezbędne jest bowiem podjęcie działań systemowych, mających na celu przeciwdziałanie wszystkim barierom uniemożliwiającym zdalne realizowanie zadań.

Wyrażam przekonanie, że wykorzystanie przez jednostki prokuratury wniosków przedstawionych w niniejszej *Informacji o wynikach kontroli* przyczyni się do skuteczniejszego ich przygotowania do zdalnego realizowania zadań w przypadku przyszłych kryzysów, związanych także z kolejnymi falami epidemii COVID-19.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

LBI.430.003.2021
P/21/059

Warszawa, 13 października 2021 r.

OPINIA
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli

**do stanowiska Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych do informacji o wynikach kontroli nr P/21/059
„Organizacja pracy zdalnej w wybranych podmiotach wykonujących zadania publiczne w związku
z ogłoszeniem stanu epidemii”**

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, przedstawiam opinię do stanowiska Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, zawartego w piśmie nr 992400/0810/10/2021/1 z 13 października br.

Uprzejmie dziękuję Pani Prezes za ustosunkowanie się do *Informacji o wynikach kontroli*.

Nie zgadzam się jednak z zaprezentowanymi przez Panią Prezes uwagami co do braku spójności ocen zaprezentowanych przez Izbę w *Informacji o wynikach kontroli* z ocenami zaprezentowanymi w wystąpieniach pokontrolnych. Wszystkie cztery skontrolowane oddziały Zakładu Ubezpieczeń Społecznych otrzymały na etapie kontroli jednostkowych ocenę opisową, w których wskazano na ograniczony stopień ich przygotowania do zdalnego realizowania zadań, co w głównej mierze zdeterminowane zostało stosunkowo niewielką liczbą posiadanego sprzętu komputerowego. Zgodnie z zasadą podmiotowości wystąpienia pokontrolne skierowane zostały do kierowników jednostek poddanych kontroli. Izba nie mogła ocenić w nich negatywnie działalności oddziałów ZUS ani sformułować nieprawidłowości w tym zakresie, ponieważ nie były one odpowiedzialne za ograniczony stopień przygotowania do zdalnego realizowania zadań. Tymczasem zdaniem Izby i kierowników skontrolowanych jednostek jedną z głównych barier uniemożliwiających podjęcie efektywnej pracy zdalnej jest niedostateczne wyposażenie w sprzęt komputerowy. W konsekwencji skontrolowane oddziały ZUS były przygotowane do zorganizowania pracy zdalnej bardzo niewielkiej liczbie pracowników (od 62% w trakcie I fali epidemii do zaledwie 13% w trakcie III fali), pomimo obowiązującego nakazu pracy zdalnej i wbrew rosnącemu w kraju zagrożeniu epidemicznemu.

Z tego powodu w *Informacji o wynikach kontroli* przygotowanie skontrolowanych oddziałów ZUS, podobnie jak 30 innych podmiotów wykonujących zadania publiczne, zostało ocenione negatywnie. Należy przy tym zwrócić uwagę, że 17% odsetek pracowników skontrolowanych oddziałów ZUS, dla których możliwe było zapewnienie pracy zdalnej z wykorzystaniem laptopa służbowego dowodzi tezy, że na wypadek przyszłych kryzysów jednostki te powinny zostać doposażone w sprzęt komputerowy, który umożliwi zdalne wykonywanie kluczowych zadań przypisanych ZUS.

Oceny stopnia przygotowania ZUS do wykonywania efektywnej pracy zdalnej, czyli możliwości powierzania pracownikom zdalnego wykonywania kluczowych zadań ZUS, nie zmieniają podnoszone przez Panią Prezes argumenty braku sprzętu komputerowego na rynku, realizowanie dodatkowych zadań w ramach pomocy udzielanej w związku z epidemią COVID-19, powierzania pracownikom samokształcenia, czy wykorzystywanie przez pracowników własnych zasobów do wykonywania pracy zdalnej. Wskazane przez Panią Prezes

¹ Dz. U. z 2020 r., poz. 1200 ze zm.

utrudnienia mogą być co najwyżej jedną z przyczyn niedostatecznego przygotowania skontrolowanych jednostek do wykonywania pracy zdalnej.

Wbrew sugestiom Pani Prezes, NIK nie obniża wagi i znaczenia samokształcenia. Ustalenia kontroli NIK wskazują zaś na różnice w możliwości zlecenia pracownikom odpowiednich zadań w trakcie pracy zdalnej. Tylko w podmiotach należycie przygotowanych do wykonywania pracy zdalnej istniała możliwość powierzenia pracownikom wykonywania kluczowych zadań na odległość. W pozostałych pracownikom w trakcie pracy zdalnej zlecano prowadzenie samokształcenia lub pozostawali w dyspozycji zakładu pracy.

Nie sposób zgodzić się też z sugestią Pani Prezes, że Izba niezasadnie powiązała nieodpowiedni stan przygotowania skontrolowanych podmiotów do wykonywania pracy zdalnej z wykorzystywaniem zasobów prywatnych pracowników w trakcie tego sposobu świadczenia pracy. Bezsprzeczne jest bowiem, że w przypadku należytego przygotowania jednostek do wykonywania zadań im przypisanych na odległość, w tym odpowiedniego wyposażenia w sprzęt komputerowy, nie byłoby potrzeby korzystania z zasobów prywatnych pracowników podczas wykonywania zadań na rzecz pracodawcy. Ustalenia kontroli jednoznacznie wskazują, że im podmiot gorzej był przygotowany do zorganizowania pracy zdalnej, tym częściej wykorzystywano m.in. prywatne laptopy czy telefony pracowników.

Wyrażam też przekonanie, że wykorzystanie przez oddziały Zakładu Ubezpieczeń Społecznych ocen i wniosków przedstawionych w niniejszej *Informacji o wynikach kontroli* przyczyni się do skuteczniejszego ich przygotowania do realizowania zadań w ramach pracy zdalnej w przypadku przyszłych kryzysów, związanych także z kolejnymi falami epidemii COVID-19.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś





**PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ**

LBI.430.003.2021
P/21/059

Warszawa, 27 października 2021 r.

**OPINIA
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli**

**do stanowiska Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia do informacji o wynikach kontroli nr P/21/059
„Organizacja pracy zdalnej w wybranych podmiotach wykonujących zadania publiczne w związku
z ogłoszeniem stanu epidemii”**

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ przedstawiam opinię do stanowiska Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia, zawartego w piśmie BNW.090.17.2021 z 13 października br.

Dziękuję Panu Prezesowi za informację na temat podjętych przez Pana działań ułatwiających zorganizowanie efektywnej pracy zdalnej m.in. w zakresie uregulowania procedur wewnętrznych dotyczących organizacji i wykonywania pracy w tym trybie oraz poczynionych zakupów przenośnego sprzętu komputerowego.

Wyrażam też przekonanie, że wykorzystanie przez wojewódzkie oddziały Narodowego Funduszu Zdrowia wniosków przedstawionych w niniejszej *Informacji o wynikach kontroli* przyczyni się do jeszcze lepszego ich przygotowania do realizowania zadań w ramach pracy zdalnej w przypadku przyszłych kryzysów, związanych także z kolejnymi falami epidemii COVID-19.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

¹ Dz. U. z 2020 r., poz. 1200 ze zm.