



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.006.03.2021

Justyna Kosecka
Dyrektor
Oddziału Regionalnego Kasy Rolniczego
Ubezpieczenia Społecznego w Krakowie
ul. Bratysławska 1A, 30-201 Kraków

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/059 - Organizacja pracy zdalnej w wybranych podmiotach wykonujących zadania publiczne
w związku z ogłoszeniem stanu epidemii

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego Oddział Regionalny w Krakowie, ul. Bratysławska 1A, 30-201 Kraków (<i>Oddział, OR lub jednostka kontrolowana</i>).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Justyna Kosecka, Dyrektor Oddziału Regionalnego KRUS w Krakowie, od 3 lipca 2019 r. (<i>Dyrektor OR lub Dyrektor Oddziału</i>)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie do realizacji pracy w formie zdalnej 2. Wpływ sposobu organizacji pracy w formie zdalnej na jej wykonywanie
Okres objęty kontrolą	Od marca 2020 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem dotyczących zakresu kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Szymon Stokłosa, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/46/2021 z 31 marca 2021 r. (akta kontroli str.1-2)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie stanu epidemii COVID-19 Oddział Regionalny KRUS w Krakowie był w niewielkim stopniu przygotowany do realizacji kluczowych zadań w trybie pracy zdalnej. Było to spowodowane brakiem przenośnych komputerów służbowych i ograniczonym dostępem do systemów informatycznych. Dopiero w marcu 2021 r. Prezes KRUS wprowadził rozwiązania pozwalające na szerszą skalę udostępnić pracownikom Oddziałów przenośne komputery służbowe z pełnym dostępem do zasobów informatycznych KRUS. Zaznaczyć jednak należy, że na 524 pracowników Oddziału zapewniono jedynie 33 komputery umożliwiające zdalny dostęp do danych sieciowych KRUS.

Z powyższych względów, osoby kierowane do wykonywania pracy w formie zdalnej, miały bardzo ograniczone możliwości realizacji zadań związanych z obsługą ubezpieczonych. Zaznaczyć jednak należy, że stopień wykorzystania pracy zdalnej w okresie od marca do grudnia 2020 r. był stosunkowo niewielki, co m.in. spowodowane było koniecznością zapewnienia ciągłości pracy Oddziału. W analizowanej grupie 50 pracowników wynosił 9,2% liczby dni pracy w tym okresie. Pracownicy wykonujący pracę zdalną korzystali prawie wyłącznie z prywatnych komputerów i mieli dostęp jedynie do służbowej poczty oraz ogólnie dostępnych danych znajdujących się na stronie www.krus.gov.pl. Większość zadań realizowanych w tych warunkach ograniczała się do różnych form samokształcenia.

Ustalając wewnętrzne zasady dotyczące wykonywania pracy zdalnej, Dyrektor Oddziału korzystał z wytycznych ustalonych przez Prezesa KRUS, zgodnie z wymogami 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 kryzysowych³. Pracowników zapoznano z ww. procedurami.

Szczegółowa kontrola organizacji pracy zdalnej 20 pracowników Oddziału wykazała, że procedura jej zlecania i raportowania ograniczona była do pisemnych poleceń pracy, które nie zawierały konkretnych zadań do wykonania, zamieszczano w nich jedynie zapis o wykonywaniu czynności zgodnie z zakresem obowiązków. Pracownicy skierowani na pracę zdalną uzgadniali zakres realizowanych zadań ustnie z bezpośrednimi przełożonymi, którym następnie przedkładali oświadczenia o rozpoczęciu i zakończeniu pracy poza miejscem jej stałego wykonywania, a w okresie od października do grudnia opisywali również rodzaj realizowanych podczas pracy zdalnej zadań.

Pracownikom wykonującym pracę stacjonarnie w Oddziale zapewniono warunki pozwalające w znacznym stopniu ograniczyć możliwość transmisji wirusa SARS-CoV-2. W celu zachowania ciągłości realizacji zadań Oddziału w czasie zagrożenia epidemicznego pracowników podzielono na dwa niezależne zespoły i rozlokowano w taki sposób, aby osoby z tych zespołów nie spotykały się, dzięki czemu w okresie kontrolowanym w siedzibie Oddziału, jak i w Placówkach Terenowych, nie doszło do zawieszenia obsługi interesantów, a wprowadzone ograniczenia w funkcjonowaniu Oddziału nie wpłynęły na realizację kluczowych zadań jednostki.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu zastosowano ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 374., dalej: *ustawa o zapobieganiu COVID-19*.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowe⁴ kontrolowanej działalności

Oddział Regionalny KRUS w Krakowie działał na obszarze województwa małopolskiego⁵, wykonując zadania związane z ubezpieczeniem społecznym rolników. Struktura organizacyjna Oddziału składa się z siedziby zlokalizowanej w Krakowie oraz 17 Placówek Terenowych⁶. Na dzień rozpoczęcia kontroli Oddział zatrudniał 524 pracowników⁷.

(akta kontroli str. 46-91, 439-454)

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

1. Przygotowanie do realizacji pracy w formie zdalnej

1.1. W badanym okresie Oddział nie wprowadzał własnych procedur wewnętrznych w zakresie organizacji pracy zdalnej, kierowano się natomiast pisemnymi wytycznymi Prezesa KRUS⁸, do których Dyrektor Oddziału wprowadzał wyłącznie dodatkowe uszczegółowienia. Wśród głównych regulacji Prezesa odnoszących się do pracy zdalnej znajdowały się:

- Pismo z 13 marca 2020 r. informujące o możliwości polecenia pracownikowi wykonywania przez czas oznaczony pracy określonej w umowie o pracę, poza miejscem stałego wykonywania (praca zdalna), załącznikiem do niniejszego pisma był wzór dokumentu pn. „Polecenie wykonywania pracy określonej w zawartym stosunku pracy poza miejscem jej stałego wykonywania” oraz wzór „Oświadczenia o rozpoczęciu i zakończeniu pracy określonej w zawartym stosunku pracy poza miejscem jej stałego wykonywania”.
- Pismo z 29 kwietnia 2020 r. zalecające stopniowe wygaszanie procesu pracy zdalnej realizowanej przez pracowników Kasy oraz przypominające o obowiązku korzystania podczas pracy zdalnej wyłącznie ze służbowej skrzynki pocztowej.
- Pismo z 14 maja 2020 r. nakazujące pracownikom Kasy wykonywanie od 18 maja 2020 r. pracy w miejscu wykonywania pracy zgodnie z zawartym stosunkiem pracy (faktyczne odejście od pracy zdalnej).
- Pismo z 8 października 2020 r. nakazujące powrót do pracy zdalnej, zobowiązano Dyrektora Oddziału do dokonania podziału wszystkich podległych pracowników na dwa zespoły (A i B) przy zachowaniu zasady pełnej zastępowalności, zabroniono dokonywania zmian pracowników pomiędzy zespołami w trakcie rotacji. Wskazano aby poszczególne zmiany pracy zdalnej obejmowały okres 14 dni kalendarzowych, a rotacja pracowników wykonujących pracę zdalną z pracownikami stacjonarnymi odbywała się bez osobistego kontaktu. Załącznikiem do niniejszego pisma był m.in.: zmodyfikowany wzór dokumentu pn. „Polecenie wykonywania pracy określonej w zawartym stosunku pracy poza miejscem jej stałego wykonywania” oraz zmodyfikowany wzór „Oświadczenia o rozpoczęciu i zakończeniu pracy określonej w zawartym

⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁵ Zarządzenie nr 19 Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego z dnia 15 czerwca 2016 r. w sprawie organizacji wewnętrznej, szczegółowego zakresu zadań i zasięgu terytorialnego Oddziału Regionalnego KRUS w Krakowie i podległych placówek terenowych oraz nadania regulaminu organizacyjnego Oddziałowi Regionalnemu KRUS i podległych placówek terenowych.

⁶ Placówki terenowe w: Miechowie, Myślenicach, Oświęcimiu, Proszowicach, Suchej Beskidzkiej, Wadowicach, Wolbromiu, Nowym Sączu, Gorlicach, Limanowej, Nowym Targu, Zakopanem, Tarnowie, Bochni, Brzesku, Dąbrowie Tarnowskiej i Tuchowie. Dalej: „PT”.

⁷ W siedzibie Oddziału 138 pracowników, w placówkach terenowych 386 pracowników.

⁸ Wydawanymi 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. Dalej: „ustawa o zapobieganiu COVID 19”.

stosunku pracy poza miejscem jej stałego wykonywania”, do którego dodano obowiązek wskazania realizowanych zadań.

- Pismo z 13 października 2020 r. - umożliwiono skrócenie okresu rotacji pracowników wykonujących pracę zdalną poniżej 14 dni, wprowadzono możliwość odwołania pracownika z pracy zdalnej w przypadku gdy jego obecność w stałym miejscu wykonywania pracy jest niezbędna, z zapewnieniem pomieszczenia gwarantującego zachowanie odpowiedniego reżimu sanitarnego i dystansu społecznego. Wskazano, że pracownicy wykonujący zadania strategiczne powinni mieć pierwszeństwo w przydziale sprzętu służbowego umożliwiającego pracę zdalną.
- Pismo z 3 listopada 2020 r. - zobowiązano Dyrektora Oddziału do przeanalizowania sytuacji kadrowej w celu możliwie szerokiego zastosowania pracy zdalnej, przy jednoczesnym zapewnieniu ciągłości działania i nieprzerwanej obsłudze interesantów.
- Pismo z 19 marca 2021 r. - zobowiązano Dyrektora do przechodzenia od 20 marca 2021 r. w tryb pracy zdalnej, w maksymalnie największym możliwym zakresie zapewniając jednocześnie utrzymanie ciągłości realizacji niezbędnych zadań.
- Pismo z 23 marca 2021 r. - wprowadzono możliwość nadawania kluczowym pracownikom Oddziału i PT dostępu do systemów i zasobów informatycznych Kasy oraz wyposażenie takich pracowników w komputery przenośne, w miarę możliwości sprzętowych posiadanych przez Oddział. Załącznikiem do niniejszego pisma był wzór dokumentu pn. „Wniosek o nadanie/zmianę uprawnień w systemach informatycznych”.
- Pismo z 30 marca 2021 r. - wprowadzono zakaz wykorzystywania podczas pracy zdalnej w miejscu zamieszkania dokumentacji papierowej, w której znajdują się dane osobowe (pracowników, ubezpieczonych, świadczeniobiorców, dokumentacja medyczna itp.). W szczególnie uzasadnionych przypadkach i przy zastosowaniu szczególnych obostrzeń i zabezpieczeń Dyrektor Oddziału może podjąć decyzję o wykorzystaniu takiej dokumentacji podczas pracy zdalnej.

Wszyscy pracownicy Oddziału byli zapoznawani z regulacjami organu nadrzędnego oraz dodatkowymi uszczegółowieniami Dyrektora, w zakresie pracy zdalnej, za pośrednictwem poczty służbowej e-mail. Dokumentacja kierowana była na adresy e-mail kadry kierowniczej, a następnie przekazywana bezpośrednio podległym pracownikom.

(akta kontroli str. 3-12, 14-33, 40-45, 94-97, 280-299)

1.2. Analiza dokumentacji 20 pracowników⁹ zatrudnionych w siedzibie Oddziału wykazała, że w okresie od marca do grudnia 2020 r. polecenia pracy zdalnej wydawane były na okres od jednego do dziewięciu dni roboczych. Wszystkie zbadane polecenia posiadały formę pisemną i były zgodne z wzorem zamieszczonym w formie załącznika do wytycznych Prezesa KRUS. Polecenia podpisane były przez bezpośredniego przełożonego, osobę kierowaną do pracy zdalnej oraz posiadały akceptację Dyrektora Oddziału. Polecenia każdorazowo zawierały imię i nazwisko pracownika, stanowisko służbowe, jednostkę i komórkę organizacyjną, wskazywano w nich czas i miejsce wykonywania pracy, dane kontaktowe (prywatny numer telefonu oraz adres służbowej poczty e-mail).

⁹ Do próby wybrano w sposób celowy 20 spośród 138 pracowników zatrudnionych w siedzibie Oddziału w Krakowie wg. stanu na 7 kwietnia 2020 r. Byli to pracownicy różnych komórek organizacyjnych tj. Wydziału Świadczeń (5), Wydziału Ubezpieczeń (5), Wydziału Ogólnego (4), Wydziału Prewencji Rehabilitacji i Orzecznictwa (1), Wydziału Finansowo-Księgowego (2), Wydziału Administracyjno-Gospodarczego (1), Wieloosobowe Stanowisko Pracy ds. Wypląt (1), Lekarz Reg. Insp. Orzecznictwa Lekarskiego (1).

Ponadto polecenia zawierały informacje, że praca ma być wykonywana zgodnie z czasem pracy określonym w Regulaminie pracy i zgodnie z zadaniami określonymi w zakresie obowiązków. Pracownicy byli również zobowiązani do potwierdzania rozpoczęcia i zakończenia pracy (w formie e-mail lub oświadczenia), przedstawiania na wezwanie przełożonego informacji, wyjaśnień oraz sprawozdań dotyczących wykonanej pracy.

Polecenia pracy zdalnej nie zawierały daty wystawienia dokumentu, nie wskazywano w nich charakteru sprzętu komputerowego, ani materiałów wykorzystywanych przez pracowników podczas pracy zdalnej, nie określano również konkretnych zadań do wykonania. Na podstawie wyjaśnień uzyskanych od pracowników oraz osób nadzorujących ustalono, że:

- polecenia wystawiane i podpisywane były przed skierowaniem pracowników na pracę zdalną,
- zadania wykonywane w toku pracy zdalnej ustalane były z bezpośrednim przełożonym na bieżąco: telefonicznie lub poprzez e-mail.

(akta kontroli str. 112-129, 46-58, 245-279, 290-299, 318-321, 368-429)

1.3. Wszyscy pracownicy wybrani do próby kontrolnej (20) prowadzili ewidencję pracy zdalnej w postaci oświadczeń przedkładanych bezpośrednim przełożonym, w których zapisywano datę oraz godzinę rozpoczęcia i zakończenia pracy dla poszczególnych dni. Oświadczenia składane przez pracowników od października 2020 r. zawierały oprócz godziny rozpoczęcia i zakończenia pracy, wskazanych zgodnie z czasem pracy określonym w Regulaminie pracy, również informację na temat realizowanych w danym dniu zadań.

(akta kontroli str. 368-429)

1.4. W odniesieniu do sprzętu komputerowego wykorzystywanego przez pracowników do wykonywania pracy zdalnej ustalono, na podstawie próby 50 pracowników zatrudnionych w siedzibie Oddziału, że w okresie od marca do grudnia 2020 r. wszyscy¹⁰ pracownicy w ramach pracy zdalnej korzystali z prywatnych komputerów, prywatnych telefonów komórkowych oraz własnych modemów internetowych. Korzystanie z własnych zasobów sprzętowych zostało uregulowane w poleceniach pracy zdalnej¹¹. Pracownikom nie wypłacano z tego tytułu ekwiwalentów.

Pracownicy korzystający z prywatnych komputerów podczas pracy zdalnej mieli dostęp do służbowej poczty e-mail za pośrednictwem strony internetowej instytucji z wykorzystaniem przeglądarki internetowej oraz do ogólnie dostępnych informacji znajdujących się na stronie www.krus.gov.pl. Nie posiadali natomiast dostępu do programów dziedzinowych oraz baz danych, z których korzystali świadcząc pracę stacjonarną. Dostęp do służbowej poczty e-mail zabezpieczony był hasłem, wymagano również od pracowników instalacji na komputerach prywatnych oprogramowania antywirusowego wskazanego przez pracodawcę¹².

¹⁰ Wyjątek stanowił Starszy Informatyk pracownik Wydziału IT, który korzystał z komputera służbowego, oraz Główny Księgowy, który korzystał z telefonu służbowego.

¹¹ W poleceniach pracy zdalnej wydawanych od października 2020 r. zawarto klauzulę, że przy wykonywaniu pracy zdalnej pracownik mógł używać narzędzi lub materiałów własnych pod warunkiem, że umożliwi to poszanowanie i ochronę informacji poufnych i innych tajemnic prawnie chronionych, tajemnic istotnych z punktu widzenia instytucji lub danych osobowych, a także informacji, których ujawnienie mogłoby narazić pracodawcę na szkodę.

¹² Wszyscy pracownicy otrzymali od Głównego Informatyka Biura Informatyki i Telekomunikacji w Warszawie e-mail z dnia 24 marca 2020 r., w którym znajdował się link do oprogramowania antywirusowego oraz instrukcja instalacji. W przypadku problemów pracownicy korzystali z pomocy Wydziału Informatyki i Telekomunikacji w Oddziale Regionalnym w Krakowie.

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że Oddział posiada 44 urządzenia przenośne¹³, które w okresie kontrolowanym służyły do realizacji zadań przez poszczególne komórki/jednostki organizacyjne, między innymi do przygotowania prezentacji, szkoleń dla pracowników. Komputery te były wykorzystywane przez kadrę kierowniczą, pracowników IT, pracowników Wydziału Ogólnego, Administracyjno-Gospodarczego; Prewencji, Rehabilitacji i Orzecznictwa Lekarskiego oraz pracowników pionu prewencji w Placówkach Terenowych. Dopiero od 23 marca 2021 r.¹⁴ Oddział uzyskał możliwość wnioskowania o nadanie dostępu do systemów informatycznych Kasy i zasobów informacyjnych KRUS (GlobalProtect) poprzez kanał VPN, w wyniku czego 33 urządzenia zostały przeznaczone do pracy zdalnej poprzez VPN¹⁵.

W okresie objętym kontrolą Oddział nie dokonywał zakupu sprzętu komputerowego, nie posiadał również zapasów urządzeń mobilnych.

(akta kontroli str. 94-97, 112-129, 309-321, 365-432)

1.5. Na próbie pięciu pracowników¹⁶ nadzorujących pracę zdalną w okresie kontrolowanym ustalono, że posiadali oni stały kontakt telefoniczny i e-mailowy z pracownikami skierowanymi do wykonywania obowiązków w formie zdalnej. Czynności nadzorcze były realizowane na bieżąco ustnie – telefonicznie lub elektronicznie za pośrednictwem poczty e-mail oraz następnie poprzez podpis składany przez nadzorujących na oświadczeniu zawierającym czas i zakres realizowanych zadań, przedkładany przez pracownika po wykonaniu pracy zdalnej. Nadzorujący skierowani do pracy zdalnej realizowali swoje zadania nadzorcze wykorzystując prywatny sprzęt komputerowy oraz prywatne łącze internetowe.

(akta kontroli str. 280-299, 268-429)

1.6. Dyrektor OR wyjaśniła, że w okresie objętym kontrolą nie wystąpiły problemy związane z przygotowaniem Oddziału do pracy zdalnej, podejmowano jednak działania w postaci rozmów z Centralą KRUS w celu pozyskania dodatkowego sprzętu komputerowego, ponieważ wszystkie zakupy koordynowane są przez Centralę, a każdy zakup z środków własnych musiał mieć akceptację organu nadrzędnego.

(akta kontroli str. 94-97, 309-316)

1.7. W wyniku oględzin pomieszczeń znajdujących się w siedzibie Oddziału w Krakowie ustalono, że pracownikom wykonującym pracę w formie stacjonarnej zapewniono zachowanie odpowiedniej odległości między stanowiskami pracy wynoszącej minimum 1,5 m. W skontrolowanych sześciu pokojach biurowych znajdowało się od trzech do sześciu stanowisk, na których pracę wykonywało od jednej do czterech osób. Na każdym piętrze w pomieszczeniach socjalnych oraz toaletach umieszczono dozowniki z płynem do mycia rąk oraz instrukcje „jak skutecznie myć ręce”. Ponadto na drzwiach wszystkich pomieszczeń socjalnych zamieszczono materiały informacyjne o zagrożeniu związanym z koronawirusem wraz z procedurami postępowania w przypadku zakażenia. Na wszystkich piętrach przy windach zamontowano dozowniki z płynem do dezynfekcji rąk oraz instrukcje

¹³ Liczba urządzeń przenośnych spełniających warunki techniczne do wdrożenia usługi VPN.

¹⁴ Zgodnie z wytycznymi Prezesa KRUS zawartymi w piśmie z 23 marca 2021 r., znak: KRUS 000-IT.0430.16.2021, o możliwości nadania kluczowym pracownikom Oddziału i Placówek Terenowych dostępu do systemów informatycznych Kasy i zasobów informacyjnych.

¹⁵ Przed wytycznymi Prezesa KRUS z 23 marca 2021 r. dostęp do systemów informatycznych Kasy i zasobów informacyjnych poprzez VPN w Oddziale posiadało trzech pracowników Wydziału Informatyki i Telekomunikacji.

¹⁶ Zastępca Kierownik Wydziału Świadczeń, Kierownik Wydziału Ubezpieczeń, Kierownik Wydziału Prewencji, Rehabilitacji i Orzecznictwa Lekarskiego, Kierownik Wydziału Finansowo Księgowego, Zastępca Kierownik Wydziału Ogólnego

informujące jak skutecznie dezynfekować ręce. Dozowniki zostały ponadto zainstalowane przy wejściu głównym do budynku, przy portierni i w sekretariacie. Na parterze przy wejściu głównym umieszczono „wrzutnie” na dokumenty. Sala obsługi interesantów wyposażona została w siedem¹⁷ stanowisk obsługi rozdzielonych pełnymi przegrodami o wysokości ok 1,5 metra. Na stanowiskach znajdowały się przezroczyste osłony z tworzywa rozdzielające strefę pomiędzy pracownikami a petentami. Przed salą obsługi znajdowała się duża poczekalnia wyposażona w 24 miejsca siedzące (w tym 12 zostało oznakowane jako niedostępne). Na drzwiach prowadzących z holu do poczekalni zamieszczono tablicę informacyjną zawierającą zasady bezpiecznego korzystania z Sali obsługi interesantów.

Jak wyjaśniła Dyrektor, w celu zapewnienia bezpieczeństwa pracowników wykonujących pracę stacjonarną wprowadzono rozwiązania pozwalające w znacznym stopniu ograniczyć możliwość transmisji wirusa w jednostkach organizacyjnych Oddziału, m.in.:

- pracowników podzielono na zespoły A i B, i rozlokowano w taki sposób, aby osoby z tych zespołów nie spotykały się - w tym celu uruchomiono nowe stanowiska pracy np.: w salach konferencyjnych, nieużytkowanych gabinetach lekarskich i innych pomieszczeniach służbowych;
- zamontowano dozowniki do dezynfekcji dla wszystkich jednostek organizacyjnych;
- bezkontaktowo przekazywano dokumenty pomiędzy pracownikami zespołów;
- ograniczono przemieszczanie się pracowników pomiędzy jednostkami terenowymi oraz wewnątrz oddziału - pomiędzy piętrami i pokojami pracowników;
- wprowadzono obowiązek zasłaniania ust i nosa w częściach wspólnych budynków oraz pomieszczeniach, w których pracę wykonuje więcej niż jeden pracownik;
- wprowadzono dezynfekcję klamek, uchwytów, włączników oświetlenia, poręczy, pomieszczeń sanitarnych, stanowisk pracy, itd.;
- ograniczono wyjazdy służbowe w celach wizytacji w gospodarstwach rolnych;
- ograniczono spotkania stacjonarne o charakterze grupowym (szkolenia, narady) lub zmieniono formę ich organizacji (wideokonferencje).

Wprowadzone rozwiązania pozwoliły na sprawną realizację powierzonych zadań w czasie zagrożenia epidemicznego.

(akta kontroli str. 300-302, 322-363)

1.8. Dyrektor Oddziału wskazała, że wprowadzenie pracy w formie zdalnej pozwoliło zminimalizować rozprzestrzenianie się koronawirusa w Oddziale, dzięki czemu nie zaobserwowano zbiorowych zachorowań w jednostce. Pracownicy wykonujący pracę zdalną w miejscu zamieszkania odczuwali zwiększone poczucie bezpieczeństwa (brak możliwości zarażenia od współpracowników) w czasie epidemii, mogli również zaoszczędzić czas związany z dojazdem i powrotem z pracy. Wśród czynników ryzyka związanych z wykonywaniem pracy zdalnej Dyrektor OR podkreślił, że brak bezpośrednich kontaktów pomiędzy pracownikami powoduje powstawanie barier komunikacyjnych i społecznych oraz uniemożliwia budowanie relacji z zespołem. Utrudniona jest również wymiana doświadczeń i wiedzy pomiędzy współpracownikami. Jednocześnie praca zdalna wymaga od pracowników zwiększonej samodyscypliny i odpowiedzialności.

(akta kontroli str. 94-97)

¹⁷ Stanowisko nr 1 – prewencja, stanowiska nr 3-4 – świadczenia, stanowiska nr 5-7 – ubezpieczenia.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Oddział nie był w pełni przygotowany do realizacji kluczowych zadań jednostki we wskazanej formie. Z powodu braku dostatecznej liczby komputerów przenośnych, pracownikom nie zapewniono odpowiednio wyposażonych i skonfigurowanych narzędzi umożliwiających dostęp do niezbędnych systemów i baz danych, na których pracowali świadcząc pracę stacjonarną. Oddział korzystał z wytycznych Prezesa KRUS w odniesieniu do wewnętrznych procedur wykonywania pracy w formie zdalnej. Pracowników zaznajomiono z ww. procedurami za pośrednictwem służbowej poczty e-mail. Stosowano pisemne polecenia pracy zdalnej zgodne z art. 3 ustawy o zapobieganiu COVID-19, jednak nie wyznaczano w nich pracownikom konkretnych zadań do wykonania, umieszczając jedynie zapis o wykonywaniu czynności zgodnie z zakresem obowiązków. Nadzór nad wykonywaniem zadań przez pracowników skierowanych do pracy zdalnej sprawowali ich bezpośredni przełożeni, odbywało się to telefonicznie lub za pośrednictwem poczty e-mail. W celu zapewnienia ciągłości realizacji zadań Oddziału w czasie zagrożenia epidemicznego, pracowników podzielono na dwa niezależne zespoły i rozlokowano w taki sposób, aby osoby z tych zespołów nie spotykały się.

OBSZAR

2. Wpływ sposobu organizacji pracy w formie zdalnej na jej wykonywanie

Opis stanu
faktycznego

2.1. Zgodnie z wytycznymi Prezesa KRUS¹⁸, Dyrektor Oddziału kierowała pracownikami do wykonywania zadań w trybie pracy zdalnej od 18 marca 2020 r. Liczba osób skierowanych do pracy zdalnej dla poszczególnych miesięcy 2020 r. i 2021 r. przedstawiała się następująco:

- w marcu 2020 r. 362 osoby (68% ogółu pracowników),
- w kwietniu 2020 r. 487 osób (91% ogółu pracowników),
- w maju 2020 r. 185 osób (35% ogółu pracowników),
- w październiku 2020 r. 431 osób (82% ogółu pracowników),
- w listopadzie 2020 r. 316 osób (60% ogółu pracowników),
- w grudniu 2020 r. 133 osoby (25% ogółu pracowników),
- w styczniu 2021 r. 4 osoby (0,8% ogółu pracowników).
- w lutym 2021 r. brak pracowników skierowanych do pracy zdalnej,
- w marcu 2021 r. 68 osób (13% ogółu pracowników),
- w kwietniu 2021 r. 251 osób (48% ogółu pracowników),
- w maju 2021 r. 139 osób (27% ogółu pracowników)¹⁹.

W okresie od czerwca do września 2020 r. pracownicy Oddziału nie byli kierowani na pracę zdalną. Zgodnie z wytycznymi Prezesa KRUS²⁰ od 18 maja 2020 r. nastąpiło wygaszanie pracy zdalnej, a pracownicy powrócili do wykonywania pracy stacjonarnie. W związku z nastaniem II fali epidemii jesienią 2020 r. Prezes KRUS nakazał²¹ powrót od pracy zdalnej od dnia 12 października 2020 r.

W okresie od marca do grudnia 2020 r. odnotowano zwiększoną liczbę nieobecności pracowników Oddziału w stosunku do analogicznego okresu w 2019 r., było to

¹⁸ Pismo Prezesa KRUS z 13 marca 2020 r.

¹⁹ Dane za okres 1-28 maja 2021 r.

²⁰ Pismo Prezesa KRUS z 14 maja 2020 r.

²¹ Pismo Prezesa KRUS z 8 października 2020 r.

odpowiednio 18 702 dni w 2019 r. i 22 147 dni w 2020 r. (wzrost o 18,42%)²². Wpływ na to miały:

- izolacje (łącznie 204 dni), w 2020 r. pracownicy przebywali w izolacji w miesiącach: październik (14 pracowników - 52 dni), listopad (20 pracowników - 148 dni) oraz grudzień (1 pracownik - 4 dni), w okresie marzec-grudzień 2019 r. nie odnotowano przypadków izolacji;
- kwarantanny (łącznie 482 dni), w 2020 r. pracownicy przebywali na kwarantannie najczęściej w miesiącach: sierpień (8 pracowników - 65 dni), październik (27 pracowników - 147 dni) oraz listopad (23 pracowników - 169 dni)²³, w okresie marzec-grudzień 2019 r. żaden pracownik Oddziału nie przebywał na kwarantannie;
- zwolnienia lekarskie²⁴ (wzrost o 49,8%, z 4647 dni w 2019 r. do 6961 dni w 2020 r.), w 2020 r. najczęściej pracownicy korzystali ze zwolnień w miesiącach: marzec (1 134 dni, wzrost o 85%), kwiecień (862 dni, wzrost o 61%), wrzesień (739 dni, wzrost o 52%) i październik (918 dni, wzrost o 71%) - z wyjaśnień Dyrektora Oddziału wynika, że wzrost liczby dni zwolnień w 2020 r. był spowodowany w głównej mierze faktem zamknięcia z powodu epidemii COVID-19: żłobków, klubów dziecięcych, przedszkoli oraz szkół, w związku z czym pracownicy korzystali z przysługującego im zasiłku opiekuńczego z tytułu sprawowania opieki nad dzieckiem (w okresie marzec-grudzień 2020 r. łącznie 1813 dni);
- urlopy wypoczynkowe (wzrost o 7,5%, z 11 309 dni w 2019 r. do 12 156 dni w 2020 r.), spadła jednocześnie liczba dni przeznaczonych na inne urlopy²⁵ (spadek o 14,6%, z 2746 do 2344 dni).

Analiza ewidencji pracy 50 osób, zatrudnionych w siedzibie Oddziału w badanym okresie (marzec-grudzień 2020 r.), wykazała, że wszyscy pracownicy świadczyli pracę w formie zdalnej w wymiarze od 2 do 34 dni (średnio 19 dni). Badana grupa pracowników wykorzystała we wskazanym okresie łącznie:

- 7872 dni na pracę stacjonarną (75,5% liczby dni pracy w tym okresie);
- 963 dni na pracę zdalną (9,2%);
- 1152 dni na urlopy wypoczynkowe (11%);
- 442 dni na zwolnienia lekarskie lub kwarantanny (4,2%).

(akta kontroli str. 3-12, 130-150, 365-367, 437-438)

2.2. Wśród wybranych do próby 50 pracowników Oddziału²⁶ jedenastu uczestniczyło w szkoleniach w wymiarze od jednego do czterech dni²⁷. Liczba dni szkoleniowych dla badanej próby wyniosła łącznie 28 dni (w 2019 r. - 36 dni).

(akta kontroli str. 130-150, 169-187)

²² W okresie marzec-grudzień 2020 r. nastąpił wzrost liczby dni pracy dla wszystkich pracowników Oddziału o 0,17% w stosunku do analogicznego okresu 2019 r.

²³ W pozostałych miesiącach 2020 r. liczba osób przebywających na kwarantannie oraz liczba dni kwarantanny łącznie wynosiła: marzec - 2 osoby i 21 dni, kwiecień - 3 osoby i 20 dni, maj - 0 osób i dni, czerwiec - 1 osoba i 5 dni, lipiec 5 osób i 27 dni, wrzesień 6 osób i 17 dni i grudzień - 4 osoby i 11 dni.

²⁴ W tym zwolnień z tytułu opieki nad dzieckiem z zachowaniem prawa do wynagrodzenia.

²⁵ Np. urlopy macierzyńskie/ojcowskie, rodzicielskie, okolicznościowe, dodatkowe (osoby niepełnosprawne).

²⁶ Jednostka kontrolowana nie ewidencjonuje w czasie pracy dni szkoleniowych, brak możliwości wyliczenia dni szkoleniowych dla wszystkich pracowników.

²⁷ Za dni szkoleniowe uznano takie dni, w których szkolenia trwały powyżej 5 godzin wraz z dojazdem.

2.3. Pracownicy Oddziału kierowani na pracę zdalną, zgodnie z wewnętrznymi wytycznymi²⁸, prowadzili ewidencję czasu pracy w postaci oświadczeń²⁹ przedkładanych bezpośrednio przełożonemu w postaci papierowej, niezwłocznie po zakończeniu pracy zdalnej. W związku z faktem, że ewidencja nie była prowadzona w sposób elektroniczny nadzorujący nie mieli bieżącego wglądu do danych wprowadzanych do ewidencji. Z przeprowadzonej analizy ewidencji pracy 20 pracowników z siedziby Oddziału, za okres od marca do grudnia 2020 r., wynika, że wszyscy pracownicy szczegółowo odnotowywali każdy dzień pracy zdalnej, zgodnie z poleceniem, zapisując godzinę rozpoczęcia i zakończenia pracy. Ponadto od października 2020 r.³⁰ pracownicy zamieszczali w przedkładanych oświadczeniach również opis realizowanych podczas pracy zdalnej czynności³¹. Dane zawarte w oświadczeniach odnośnie dat oraz liczby dni pracy zdalnej były zgodne z wystawionymi poleceniami pracy zdalnej.

W związku z faktem, że w poleceniach pracy zdalnej nie przydzielano pracownikom konkretnych zadań, a system informatyczny KRUS uniemożliwiał korzystanie z baz danych i programów dziedzinowych na prywatnych zasobach sprzętowych³² wykonujący pracę zdalną (pracownicy w zbadanej próbie 20 osób³³) wskazywali najczęściej realizację czynności innych, niż główne zadania merytoryczne dla danych stanowisk pracy m.in: samokształcenie³⁴ (z zakresu przepisów prawa, wewnętrznych regulaminów, wytycznych, instrukcji), przygotowywanie projektów pism i decyzji, konsultacje telefoniczne z przełożonym i pracownikami wydziału, zapoznavanie z informacjami przekazywanymi przez e-mail, opracowywanie hasel/kart do gry „Kalambury dla rolników”, rozpowszechnianie informacji na temat konkursów dla rolników, przygotowywanie do postępowania przetargowego, przygotowywanie zestawień roboczych, przygotowywanie spisów do archiwum, współpraca telefoniczna z lekarzami rzeczoznawcami, dekretacja spraw.

(akta kontroli str. 205-279, 309-321, 368-432)

2.4. Analiza dokumentacji oraz wyjaśnienia uzyskane od 20 pracowników Oddziału, wybranych do próby, wykazały, że nie wynosili oni poza siedzibę jednostki żadnych dokumentów służbowych w celu wykonywania poleconych zadań. Nie dochodziło również do sytuacji przetwarzania danych osobowych oraz innych danych objętych tajemnicą ustawowo chronioną. Zadania powierzane pracownikom do realizacji w ramach pracy zdalnej były dostosowane do technicznych możliwości systemu informatycznego KRUS, nie wymagały dostępu do programów dziedzinowych oraz baz danych Oddziału.

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że stan zagrożenia epidemicznego oraz wprowadzone ograniczenia w funkcjonowaniu Oddziału nie wpłynęły na realizację kluczowych zadań jednostki. Ponadto w związku z przyjętymi rozwiązaniami prowadzono bieżącą analizę terminowości realizacji zadań, z której wynikało, iż zasadnicze zadania jednostki były wykonywane prawidłowo i z zachowaniem terminów.

W odniesieniu do realizacji kluczowych zadań Oddziału, w trakcie epidemii COVID-19 uwidocznił się wyraźny spadek liczby wydawanych decyzji o podleganiu i ustaniu ubezpieczenia (w okresie II-IV kw. 2019 r. wydano 32 173 decyzje, analogicznie

²⁸ Pismo Prezesa KRUS z 13 marca 2020 r.

²⁹ Oświadczenia stanowiły załącznik do polecenia pracy zdalnej.

³⁰ W okresie czerwiec-wrzesień 2020 r., zgodnie z wytycznymi Prezesa KRUS, pracownicy Oddziału nie świadczyli pracy w formie zdalnej.

³¹ Zgodnie z wymogiem art. 3 ust. 6-7 ustawy o zapobieganiu COVID-19.

³² Pracownicy posiadali jedynie dostęp do służbowej poczty e-mail.

³³ Wszyscy pracownicy z próby (20) wykonując pracę zdalną w okresie marzec-grudzień korzystali z prywatnych narzędzi.

³⁴ 19/20 pracowników realizowało w ramach wykonywania pracy zdalnej różne formy samokształcenie, żaden z 20 pracowników nie realizował szkoleń e-learningowych.

w 2020 r. 26 120 decyzji – spadek o 18,8%), co wynikało z mniejszej liczby zgłoszeń dokonanych przez rolników ze względu na ich ograniczoną mobilność w czasie epidemii. Jednocześnie w przypadku świadczeń nastąpił wzrost liczby zakończonych spraw emerytalno-rentowych (w okresie II-IV kw. 2019 r. ustosunkowano się do 45 590 wniosków, analogicznie w 2020 r. 47 728 wniosków – wzrost o 4,7%) oraz wzrost liczby zakończonych spraw dotyczących świadczeń krótkookresowych (ze 121 952 w 2019 r. do 126 574 w 2020 r. – wzrost o 3,8%). Wpływ na wzrost liczby spraw z zakresu świadczeń miały czynniki związane z epidemią COVID-19. Pojawiły się m.in. nowe formy świadczeń w postaci zasiłku opiekuńczego (22 569 załatwionych spraw) oraz z tytułu objęcia kwarantanną (2924 załatwionych spraw).

(akta kontroli str. 123-129, 205-279, 322-327, 368-432)

2.5. W okresie kontrolowanym w siedzibie Oddziału, jak i w Placówkach Terenowych, nie doszło do zawieszenia obsługi interesantów. Zgodnie z wewnętrznymi wytycznymi Prezesa KRUS wprowadzono liczne ograniczenia w obsłudze bezpośredniej, mające zwiększyć bezpieczeństwo petentów oraz pracowników Oddziału, m.in.:

- zachęcano interesantów do załatwiania spraw za pośrednictwem zdalnych kanałów komunikacji (profil zaufany e-PUAP, poczta elektroniczna, portal dla rolników eKRUS oraz telefonicznie),
- w sprawach wymagających bezpośredniego kontaktu z pracownikiem Oddziału wcześniej umawiano termin i godzinę wizyty,
- ograniczono liczbę interesantów przebywających w tym samym czasie w siedzibach jednostek Oddziału do jednej osoby na jedno stanowisko obsługi, a do poczekalni wpuszczani byli pojedynczo,
- we wszystkich jednostkach OR udostępniono na terenie budynku, w możliwie najmniejszej odległości od jego wejścia pojemnik - „wrzutnię na dokumenty”, koperty, długopisy oraz druki dokumentów, dokumenty z „wrzutni” były wyjmowane po okresie kwarantanny, pojemniki były dezynfekowane,
- bezpośrednia obsługa interesantów odbywała się z zachowaniem zasad reżimu sanitarnego (obowiązkowa dezynfekcja rąk, zachowanie odległości minimum 1,5 m, maseczki, przyłbice, rękawiczki, przegrody z plexi na stanowiskach obsługi, dozowniki z środkami dezynfekującymi, dezynfekcja powierzchni wspólnych, klamek, poręczy, uchwytów, blatów dla interesantów, szyb oddzielających pracownika obsługującego od interesanta),
- każdorazowo rozważano wzywanie interesantów do osobistego stawiennictwa w Oddziale w celu wyjaśniania spraw związanych ze złożonymi wnioskami (wątpliwości wyjaśniano głównie drogą listowną lub pocztą elektroniczną),
- w celu zapewnienia ciągłości obsługi interesantów w przypadku wyłączenia Oddziału lub Placówek Terenowych z funkcjonowania, opracowano plan zastępstw podległych jednostek organizacyjnych.

Analiza wybranych 10 dni w okresie 3 listopada – 24 grudnia 2020 r. wykazała, że w siedzibie Oddziału prace wykonywało od czterech do ośmiu pracowników obsługi interesantów (byli to pracownicy trzech wydziałów: Świadczeń, Ubezpieczeń oraz Prewencji, Rehabilitacji i Orzecznictwa Lekarskiego). We wskazanym okresie pracownicy obsługi interesantów kierowani byli na pracę zdalną. Wykonywali oni wtedy pracę inną, niż główne zadania merytoryczne wskazane dla ich stanowisk pracy, co związane było z brakiem możliwości korzystania z baz danych i programów dziedzinowych na prywatnym sprzęcie komputerowym, brakiem

telefonów służbowych oraz brakiem możliwości przekierowywania rozmów telefonicznych interesantów na telefony prywatne.

(akta kontroli str. 151-163, 300-302, 307-308, 322-363, 367, 435-436)

2.6. W badanym okresie pracownicy Oddziału skierowani na pracę zdalną nie zgłaszali pracodawcy problemów związanych z funkcjonowaniem prywatnych oraz udostępnionych przez pracodawcę narzędzi oraz programów.

(akta kontroli str. 166-167, 245-279, 316)

2.7. Z przeprowadzonej analizy zadań realizowanych przez 10 pracowników³⁵, którzy w okresie od 3 listopada do 24 grudnia 2020 r. świadczyli pracę stacjonarną w siedzibie Oddziału oraz z wyjaśnień Dyrektora OR wynika, że żaden z pracowników wybrany do próby nie miał możliwości realizowania wyznaczonych zadań pracując zdalnie. Jednocześnie stacjonarnie wykonywali zadania niezbędne ze względu na przepisy prawa, potrzeby jednostki kontrolowanej oraz dla zapewnienia pomocy obywatelom.

W związku z ograniczoną ilością komputerów przenośnych oraz faktem, że system informatyczny KRUS uniemożliwiał korzystanie z baz danych i programów dziedzinowych w formie zdalnej, wykonywanie pracy stacjonarnej było konieczne w celu zapewnienia ciągłości pracy Oddziału z punktu widzenia realizowanych zadań.

(akta kontroli str. 151-163, 300-302, 307-308, 322-363)

2.8. W jednostce kontrolowanej nie wystąpiły incydenty naruszenia obowiązków pracowniczych w ramach wykonywania pracy zdalnej. Do OR nie wpływały również skargi na pracowników świadczących pracę w formie zdalnej.

(akta kontroli str. 166-167, 316)

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Zakres wykorzystania formy pracy zdalnej 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 dostępności do przenośnych komputerów służbowych, ograniczonego dostępu do systemów informatycznych i konieczności zapewnienia ciągłości pracy Oddziału. Każdy pracownik z badanej próby w zależności od charakteru wykonywanej pracy był kierowany na pracę zdalną w wymiarze od 2 do 34 dni.

Analiza dokumentacji 20 pracowników Oddziału, wybranych do próby wykazała, że wszyscy prowadzili ewidencję realizowanych zadań w formie pisemnych oświadczeń zgodnych z wzorami zawartymi w wytycznych Prezesa KRUS. W Oddziale nie wystąpiły przypadki pobierania dokumentacji służbowej przez pracowników, nie dochodziło również do sytuacji przetwarzania danych osobowych oraz innych danych objętych tajemnicą ustawowo chronioną. Zadania realizowane w ramach pracy zdalnej nie były związane z głównymi zadaniami Oddziału, co było konsekwencją braku dostępu do programów dziedzinowych oraz baz danych Oddziału. Nie wystąpiły również incydenty naruszenia obowiązków pracowniczych w ramach wykonywania pracy zdalnej.

W okresie kontrolowanym w siedzibie Oddziału, jak i w Placówkach Terenowych, nie doszło do zawieszenia obsługi interesantów, a wprowadzone ograniczenia w funkcjonowaniu Oddziału nie wpłynęły na realizację kluczowych zadań jednostki.

³⁵ Pracownicy niewykonyjący pracy z zakresu obsługi interesantów.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag, ani wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Krakowie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości oraz brakiem uwag do kontrolowanej działalności, Najwyższa Izba Kontroli nie oczekuje odpowiedzi na niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Kraków, czerwca 2021 r.

Szymon Stokłosa
Starszy inspektor kontroli
państwowej

.....
podpis