



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.006.04.2021

Tomasz Moskwa
Prokurator Rejonowy
Prokuratura Rejonowa Kraków - Nowa Huta
w Krakowie
Os. Stalowe 16 D
31-922 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	Prokuratura Rejonowa Kraków - Nowa Huta w Krakowie, Os. Stalowe 16D, 31- 922 Kraków ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Moskwa, Prokurator Rejonowy Kraków – Nowa Huta od 8 lipca 2014 r. ² (akta kontroli str.7)
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 ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Wiesław Matras, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/42/2021 z 17 marca 2021 r. (akta kontroli str. 1)

¹ Dalej: *Prokuratura* lub *Prokuratura Rejonowa*.

² Dalej: *Prokurator* lub *Prokurator Rejonowy*.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie od 16 marca 2020 r. do 23 maja 2021 r.⁵, przez cały okres I⁶, II⁷ i III⁸ fali epidemii COVID-19, kiedy w Prokuraturze zaczęły obowiązywać zasady organizacji pracy zdalnej, nie zapewniono pracownikom dostępu do sprzętu komputerowego i materiałów⁹ do wykonywania tej pracy, w tym narzędzi do porozumiewania się na odległość¹⁰ oraz dostępu do systemu dziedzicznego¹¹, w tym w warunkach zachowania bezpieczeństwa informacji. Podkreślić należy, że Prokurator nie informował Prokuratora Okręgowego w Krakowie¹² o niedysponowaniu przez pracowników służbowymi narzędziami umożliwiającymi wykonywanie pracy zdalnej.

Praca zdalna w Prokuraturze odbywała się w oparciu o zarządzenia/wytyczne Prokuratora Okręgowego. Wykonywali ją wszyscy pracownicy Prokuratury. Początkowo była to praca mająca charakter jednoczesny w wymiarze ośmiu godzin z podziałem na dwie grupy. Następnie obowiązywał system pracy dwuzmianowej, uzupełniony o 90 minut pracy poza siedzibą jednostki.

Wykonywane w trakcie pracy zdalnej zadania miały charakter wspomagający i dodatkowy. Zadania te realizowane były z wykorzystaniem papierowych akt postępowań, przy czym 25 pracowników¹³ Prokuratury wykorzystywało prywatne komputery na potrzeby pracy w trybie zdalnym.

Mimo upływu roku od ogłoszenia stanu epidemii w Prokuraturze nie ustalono procedur wewnętrznych, które regulowałyby zasady wykorzystania do pracy prywatnego sprzętu komputerowego, co stanowiło naruszenie § 20 ust. 2 pkt 1 i pkt 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych¹⁴.

Pomimo, że Prokurator Okręgowy wprowadził wewnętrzne regulacje dotyczące zasad zabierania akt postępowań poza siedzibę jednostki w celu wykonania pracy zdalnej, jednakże wbrew zawartym w nich zasadom, w Prokuraturze nie odnotowywano pobrania akt w systemie informatycznym SIP LIBRA lub w wykazie akt. NIK ocenia negatywnie nieewidencjonowanie czynności pobrania i zwrotu akt z siedziby Prokuratury w sposób zgodny z obowiązującymi w tym zakresie procedurami wewnętrznymi.

Sposób organizacji pracy wdrożony w Prokuraturze w kontrolowanym okresie, sprzyjał zminimalizowaniu możliwości narażenia pracowników na zakażenie koronawirusem. Prokuratura została zaopatrzona w środki ochrony osobistej oraz dezynfekcji w związku z wystąpieniem epidemii COVID-19, jednakże przeprowadzone przez NIK oględziny wykazały brak środka dezynfekującego w sanitariatach budynku Prokuratury. Było to niezgodne z § 2 pkt 1 zarządzenia

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zastosowano ocenę w formie opisowej.

⁵ Od 24 maja 2021 r. odstąpiono od pracy w formie zdalnej.

⁶ W okresie marzec-kwiecień 2020 r.

⁷ W okresie listopad-grudzień 2020 r.

⁸ W okresie marzec-maj 2021 r.

⁹ Papier do ksero lub drukarki, toner.

¹⁰ Telefonów komórkowych.

¹¹ Systemu Informatycznego Prokuratury LIBRA, tj. systemu informatycznego służącego do wspomagania prowadzenia postępowań oraz funkcjonowania sekretariatów w jednostkach prokuratury, dalej: SIP LIBRA.

¹² Dalej: Prokurator Okręgowy.

¹³ 24 prokuratorów oraz asystent prokuratora.

¹⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 2247. Dalej: rozporządzenie KRI. § 20 ust. 2 pkt 1 i pkt 8 w/w rozporządzenia stanowi Zarządzanie bezpieczeństwem informacji realizowane jest w szczególności przez zapewnienie przez kierownictwo podmiotu publicznego warunków umożliwiających realizację i egzekwowanie następujących działań (...) zapewnienia aktualizacji regulacji wewnętrznych w zakresie dotyczącym zmieniającego się otoczenia. (...) ustanowienia podstawowych zasad gwarantujących bezpieczną pracę przy przetwarzaniu mobilnym i pracy na odległość.

Nr 47/2020 Prokuratora Okręgowego z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ograniczenia ryzyka związanego z możliwością zakażenia wirusem wywołującym chorobę COVID-19.

NIK podkreśla, że dostępne statystyki i wskaźniki efektywności pracy Prokuratury wskazują na zwiększenie o 3,3% na koniec 2020 r. (w porównaniu z 2019 r.) liczby spraw do załatwienia na następny okres, mimo zmniejszenia się wpływu spraw do Prokuratury o 20,4%.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Przygotowanie do realizacji pracy w formie zdalnej

1.1. Zadania i kompetencje prokuratury zostały wskazane w art. 2 i art. 3 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze¹⁶. W strukturze organizacyjnej Prokuratury¹⁷ wyodrębnionych zostało sześć działów oraz Stanowisko do Spraw Pozakarnych.

W załączniku do zarządzenia nr 83/18 Prokuratora Okręgowego¹⁸ ustalono *Regulamin Pracy w Prokuraturze Okręgowej w Krakowie¹⁹ i podległych jej prokuraturach rejonowych*. Zgodnie z treścią tego regulaminu:

- a) Prokurator Okręgowy jest pracodawcą wszystkich pracowników zatrudnionych w Prokuraturze Okręgowej i podległych jej prokuraturach rejonowych (§ 2 w/w regulaminu),
- b) pracodawca jest zobowiązany w szczególności: *organizować pracę w sposób zapewniający pełne wykorzystanie czasu pracy, jak również osiąganie przez pracowników, przy wykorzystaniu ich uzdolnień i kwalifikacji, wysokiej wydajności i należytej jakości pracy* (§ 5 ust. 3 lit. j w/w regulaminu),
- c) obowiązki wskazane w pkt b (jw.) spoczywają również na Prokuratorach Rejonowych (§ 5 ust. 4 w/w regulaminu),
- d) czas pracy w prokuraturze ustalono od poniedziałku do piątku w godzinach od 7.45. do 15.45 (§ 8 ust. 2 w/w regulaminu),
- e) czas pracy pracownika nie może przekroczyć 8 godzin na dobę i średnio 40 godzin tygodniowo w okresie rozliczeniowym, który wynosi 1 miesiąc z zastrzeżeniem odstępstw przewidzianych w przepisach regulujących podwyższony wymiar czasu pracy oraz szczególne rozkłady czasu pracy (§ 8 ust. 2 w/w regulaminu),
- f) czas pracy prokuratora i asesora jest określony wymiarem jego zadań i w razie potrzeby wynikającej z ich realizacji może obejmować okresy poza ustalonymi godzinami urzędowania prokuratury (§ 8 ust.1 w/w regulaminu),
- g) przybycie do pracy pracownik potwierdza na liście obecności. Zapis ten nie stosuje się do prokuratorów i asesorów, w sytuacji wykonywania zadań poza siedzibą powszechnej jednostki organizacyjnej prokuratury, w której pełnią służbę (§ 13 ust.2 i 4 w/w regulaminu).

(akta kontroli str. 126-154, 299-305)

¹⁵ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 66, dalej: ustawa Prawo o prokuraturze.

¹⁷ Zarządzenie nr 10/16 Prokuratora Rejonowego z dnia 13 czerwca 2016 r. w sprawie określenia wewnętrznej struktury organizacyjnej Prokuratury Rejonowej oraz zadań komórek organizacyjnych. Zmienione następnie przez zarządzenie nr 8/18 Prokuratora Rejonowego z dnia 12 lipca 2018 r.

¹⁸ Zarządzenie nr 83/18 Prokuratora Okręgowego w Krakowie z dnia 18 czerwca 2018 r.

¹⁹ Dalej: Prokuratura Okręgowa. Prokurator Okręgowy jest pracodawcą wszystkich pracowników zatrudnionych w Prokuraturze Okręgowej i podległych jej prokuraturach rejonowych.

Prokurator Rejonowy, przez wydane zarządzenia w sprawie podziału czynności, określił uprawnienia i obowiązki imiennie dla każdego z urzędników i innych pracowników prokuratury²⁰, które obowiązywały w badanym okresie. Podział czynności prokuratorów regulowały odrębne zarządzenia Prokuratora Rejonowego.
(akta kontroli str. 315-378, 473-506)

Prokurator Rejonowy wyjaśnił, że nie wprowadził własnych procedur organizacji pracy zdalnej, ponieważ nie otrzymał od Prokuratora Okręgowego uprawnienia do podejmowania decyzji w Prokuraturze w sprawach ze stosunku pracy w zakresie innych pracowników prokuratury²¹.

(akta kontroli str. 3,5,6)

W okresie objętym kontrolą Prokuratura otrzymała od Prokuratora Okręgowego i Prokuratora Krajowego pisemne polecenia i wytyczne w związku z koniecznością minimalizowania zagrożeń dla prokuratorów i innych pracowników prokuratury związanych z epidemią COVID - 19. Polecenia i wytyczne zostały zawarte m.in. w następujących dokumentach²²:

- a) zarządzeniem nr 37/20 Prokuratora Okręgowego z 6 marca 2020 r. zawieszono przyjęcia interesantów odbywające się w prokuraturach rejonowych przez Prokuratorów Rejonowych, ich zastępców oraz wyznaczonych prokuratorów,
- b) zarządzeniem nr 38/2020 Prokuratora Okręgowego z 13 marca 2020 r.²³ zmienionym następnie przez zarządzenie nr 47/2020 Prokuratora Okręgowego z 10 kwietnia 2020 r.²⁴ zakazano wejścia do budynków stanowiących siedziby prokuratur za wyjątkiem dostarczenia poczty do Dziennika podawczego. Ustalono m.in. zasady przyjmowania korespondencji wpływającej do prokuratur, sposoby kontaktu pomiędzy pracownikami prokuratury a stronami i innymi uczestnikami postępowań,
- c) zarządzeniem nr 39/2020 Prokuratora Okręgowego z 16 marca 2020 r.²⁵ m.in.:
 - przyjęto ograniczenie obecności w miejscu pracy prokuratorów, asesorów, asystentów i pracowników prokuratury do niezbędnego minimum gwarantującego zapewnienie prawidłowego biegu czynności procesowych w ramach prowadzonych postępowań przygotowawczych i sądowych. Poprzez wyznaczenie dyżurnych prokuratorów oraz pracowników sekretariatu, w liczbie ustalonej przez kierownika jednostki,
 - wyrażono zgodę na zabieranie z siedziby jednostki do miejsca zamieszkania przez prokuratorów, asesorów, asystentów i pracowników prokuratury akt postępowań karnych zarówno w wersji papierowej jak i na nośnikach zapisu elektronicznego - z uwzględnieniem zasad wskazanych w zarządzeniu

²⁰ Zarządzenia Prokuratora Rejonowego z 11 czerwca 2018 r. nr 5/18, nr 11/2018 z 2 listopada 2018 r., nr 2/19 z 15 lutego 2019 r.; nr 8/19 z 26 lipca 2019 r.; nr 3/2020 z 21 lipca 2020 r. w sprawie podziału czynności urzędników i innych pracowników Prokuratury Rejonowej.

²¹ Zgodnie z zapisem §90 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2016 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz. U. z 2017 r., poz. 1206 ze zm.), cyt. *Uprawnienie do podejmowania decyzji w prokuraturach rejonowych w sprawach ze stosunku pracy innych pracowników prokuratury prokurator okręgowy może przekazać prokuratorom rejonowym.*

²² Na dokumentach zawarto informacje o przekazaniu ich do wiadomości prokuratorom i urzędnikom celem realizacji. Z treścią zarządzeń, poleceń związany z epidemią COVID - 19 zapoznawano pracowników za pośrednictwem poczty elektronicznej wewnętrznej (e-mail).

²³ Zarządzenie nr 38/2020 Prokuratora Okręgowego z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ograniczenia ryzyka związanego z możliwością zakażenia wirusem wywołującym chorobę COVID-19.

²⁴ Zarządzenie nr 47/2020 Prokuratora Okręgowego z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ograniczenia ryzyka związanego z możliwością zakażenia wirusem wywołującym chorobę COVID-19.

²⁵ Zarządzenie nr 39/2020 Prokuratora Okręgowego z 16 marca 2020 r. w sprawie zasad wykonywania pracy w jednostkach prokuratur okręgu krakowskiego w związku z koniecznością ograniczenia ryzyka związanego z możliwością zakażenia wirusem wywołującym chorobę COVID-19, dalej: *zarządzenie nr 39/2020 Prokuratora Okręgowego z 16 marca 2020 r.* (obowiązywało od 16 marca 2020 r. do 19 maja 2020). Uchylone w części przez zarządzenie nr 53/2020 Prokuratora Okręgowego z dnia 18 maja 2020 r. oraz zarządzenie nr 67/2020 Prokuratora Okręgowego z dnia 9 czerwca 2020 r.

- z 5 grudnia 2017 r. nr 118/17 w sprawie zasad korzystania z akt, w tym także z akt podręcznych poza siedzibą jednostki²⁶,
- wyrażono zgodę na wykonywanie w godzinach urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury przez pracowników prokuratury oraz prokuratorów, asesorów i asystentów nie pełniących w danym dniu dyżury, pracy zleconej przez kierowników jednostek i naczelników wydziałów w miejscu zamieszkania.
- d) zarządzeniem nr 40/2020 Prokuratora Okręgowego z 24 marca 2020 r.²⁷ zmienionym następnie przez Zarządzenie nr 46/2020 Prokuratora Okręgowego z 9 kwietnia 2020 r.²⁸ określono zasady realizowania czynności oględzin zwłok w związku z możliwością zakażenia koronawirusem SARS-CoV-2,
- e) pismem z 26 marca 2020 r. Prokuratora Krajowego do Prokuratorów Regionalnych/ Okręgowych polecono m.in.:
- ograniczyć liczbę pracowników²⁹ tak aby zabezpieczyć prawidłowe funkcjonowanie jednostek w przypadku ujawnienia zakażenia koronawirusem pracownika,
 - realizować zadania w systemie rotacyjnym, np. 1/3 podległych prokuratorów i pracowników w jednostce, 1/3 w systemie pracy zdalnej, 1/3 na urlopie lub zwolnieniach lekarskich,
 - wykorzystać procedurę zlecenia pracownikom wykonywania pracy poza miejscem jej stałego wykonywania, w systemie pracy zdalnej, zgodnie z dyspozycją art. 3 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 kryzysowych³⁰,
 - kierowanie pracowników na zaległy urlop wypoczynkowy, zgodnie z przepisami Kodeksu Pracy³¹,
- f) wraz z pismem z 26 marca 2020 r. Prokuratora Okręgowego nawiązującym do treści zarządzenia nr 40/2020 przekazano zalecenia dotyczące wykonywania sądowno-lekarskich sekcji zwłok w przypadku potwierdzonej choroby COVID -19 i podejrzeń zakażenia SARS-CoV-2 opracowane przez Konsultanta Krajowego,
- g) pismem z 27 marca 2020 r. Prokuratora Okręgowego wprowadzono specjalne zasady obiegu dokumentów papierowych wpływających do podległych jednostek, poprzez m.in. umieszczenie wpływającej korespondencji na okres co najmniej doby w odrębnym pomieszczeniu lub przeznaczonej do tego szafie, a następnie procedowanie z nimi z wykorzystaniem środków ochrony osobistej,
- h) pismem z 1 kwietnia 2020 r. Prokuratora Krajowego uzupełnionym następnie (pismami z dnia 6 kwietnia 2020 r. i 8 kwietnia 2020 r.) zobowiązano kierowników jednostek organizacyjnych m.in. do:
- zorganizowania stanowisk pracy tak, aby odległość między nimi była nie mniejsza niż 1,5 metra,
 - skierowania pracowników do pracy zdalnej³²,

²⁶ Zarządzenie nr 118/17 z dnia 15 grudnia 2017 r. Prokuratora Okręgowego w sprawie zasad korzystania z akt, w tym także akt podręcznych, poza siedzibą jednostki, przez prokuratorów jednostek organizacyjnych Prokuratury Okręgowej.

²⁷ Zarządzenie nr 40/2020 Prokuratora Okręgowego z 24 marca 2020 r. w sprawie zasad realizowania czynności oględzin zwłok na miejscu ich znalezienia oraz udziału w oględzinach zewnętrznych i otwarciu zwłok w związku z możliwością zakażenia koronawirusem SARS-CoV-2 (obowiązywało do 8 kwietnia 2020 r.).

²⁸ Zarządzenie nr 46/2020 Prokuratora Okręgowego z 9 kwietnia 2020 r. w sprawie zasad realizowania czynności oględzin zwłok na miejscu ich znalezienia oraz udziału w oględzinach zewnętrznych i otwarciu zwłok w związku z możliwością zakażenia koronawirusem SARS-CoV-2.

²⁹ Dotyczy zarówno prokuratorów, jak i pracowników na stanowiskach urzędniczych i wspomagających świadczących pracę w budynkach i pomieszczeniach jednostek organizacyjnych.

³⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 1842, ze zm., dalej: ustawa o COVID-19.

³¹ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 Kodeks Pracy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1320 t.j.).

- ograniczenie liczby osób świadczących pracę w budynku do niezbędnego minimum, nieprzekraczającego 30% pracowników,
 - kierowania pracowników na zaległe urlopy wypoczynkowe oraz ustalenie ich w wymiarze, co do zasady nie krótszym niż tygodniowy oraz w terminie, w miarę możliwości, uzgadnianym z pracownikiem,
 - zobowiązania pracowników do używania rękawiczek oraz udostępniania pracownikom płynów dezynfekcyjnych,
 - zabezpieczenie odpowiednich środków ochrony indywidualnej dla prokuratorów pełniących dyżury zdarzeniowe, uczestniczących w sekcjach i wykonujących inne, potencjalnie niosące zagrożenia czynności procesowe,
 - maksymalne stosowanie korespondencji elektronicznej, także w kontaktach wewnętrznych oraz zabezpieczenie pracowników mających styczność z korespondencją wpływającą w formie papierowej,
- i) zarządzeniem 53/2020 Prokuratora Okręgowego z dnia 18 maja 2020 r.³³ wprowadzono w Prokuraturze Rejonowej zmianowy system pracy przyjmując m.in. następującą organizację:
- I zmiana (rozpoczęcie pracy o godz. 7.00, zakończenie pracy godz. 13.30, tj. 6,5 godziny),
 - II zmiana (rozpoczęcie pracy o godz. 14.00, zakończenie pracy godz. 20.30, tj. 6,5 godziny),
 - obsada kadrowa każdej ze zmian powinna stanowić około 50% zatrudnienia w poszczególnych komórkach organizacyjnych,
 - w pozostałym zakresie (1,5 godziny) praca powinna być wykonywana zdalnie, zgodnie z obowiązującymi poszczególnych pracowników normami czasu pracy,
- j) zarządzeniem nr 130/2020 Prokuratora Okręgowego z 11 grudnia 2020 r.³⁴, a następnie zarządzeniem nr 6/2021 Prokuratora Okręgowego z 25 stycznia 2021 r.³⁵ przywrócono (od 14 grudnia 2020 do 14 marca 2021 r.) podstawowy system czasu pracy i zasady określone w *Regulaminie pracy w Prokuraturze Okręgowej i podległych jej prokuraturach rejonowych*³⁶,
- k) zarządzeniem nr 26/2021 Prokuratora Okręgowego z dnia 12 marca 2021 r. przywrócono w Prokuraturze Rejonowej (od 15 marca 2021 r. do dnia 23 maja 2021 r.) dwuzmianowy system pracy³⁷.

(akta kontroli str. 8-90, 119-125, 207-215, 274-279, 281, 282, 292-296, 700)

Prokurator Rejonowy wyjaśnił, że system pracy rotacyjnej dotyczył również kierownictwa jednostki, tak by z każdą z grup realizujących zadania na terenie jednostki, obowiązki pełnił prokurator rejonowy lub jego zastępca. Prokuratura była w tym czasie największą jednostką spośród prokuratur szczebla rejonowego w Prokuraturze Okręgowej. Na dzień 16 marca 2020 r. w referatach prokuratorów wykonujących obowiązki służbowe pozostawało na biegu 1240 spraw, w tym wiele

³²Wyjątek mogły stanowić jedynie czynności, w których praca zdalna nie gwarantowała możliwości realizacji kluczowych obowiązków.

³³ Zarządzenie nr 53/2020 Prokuratora Okręgowego z dnia 18 maja 2020 r. w sprawie wprowadzenia pracy zmianowej w Prokuraturze Okręgowej w Krakowie i podległych jej prokuraturach rejonowych (obowiązywało od 20 maja do 13 grudnia 2020 r. oraz od 12 marca 2021 do dnia kontroli NIK).

³⁴ Zarządzenie nr 130/2020 Prokuratora Okręgowego w Krakowie z 11 grudnia 2020 r. dotyczące zmiany Zarządzenia nr 53/2020 Prokuratora Okręgowego w Krakowie z 18 maja 2020 r. w sprawie wprowadzenia pracy zmianowej w Prokuraturze Okręgowej w Krakowie i podległych jej prokuraturach rejonowych (obowiązywało od 14 grudnia 2020 r.).

³⁵ Zarządzenie nr 6/2021 Prokuratora Okręgowego w Krakowie z 25 stycznia 2021 r. dotyczące prolongowania okresu obowiązywania zmian dokonanych w treści Zarządzenia nr 53/2020 Prokuratora Okręgowego w Krakowie z 18 maja 2020 r. w sprawie wprowadzenia pracy zmianowej w Prokuraturze Okręgowej w Krakowie i podległych jej prokuraturach rejonowych (obowiązywało do 14 marca 2021 r.).

³⁶ Zarządzenie nr 83/18 Prokuratora Okręgowego z dnia 18 czerwca 2018 r.

³⁷ Zarządzenie nr 26/2021 Prokuratora Okręgowego z dnia 12 marca 2021 r.

obszernych, o skomplikowanym charakterze oraz takich, w których stosowane były środki zapobiegawcze o charakterze izolacyjnym. Ponadto wpłynęło 179 wokand tylko przed wydziałami karnymi sądów różnych szczebli – nie licząc wokand przed wydziałami cywilnymi i rodzinnymi sądów, obsadzonymi też przez prokuratorów tutejszej jednostki. Do tego dochodziła także kwestia zaplanowanych uprzednio (z wyprzedzeniem miesięcznym lub dłuższym) dyżurów prokuratorskich *zdarzeniowych* oznaczających konieczność udziału prokuratora w zdarzeniach wymagających jego osobistego udziału w czynnościach procesowych. Prokuratorzy przed dniem 16 marca 2020 r. zaplanowali w prowadzonych postępowaniach liczne czynności z osobami podejrzanymi, świadkami, biegłymi i czynności tych w bardzo wielu przypadkach nie można było przesunąć. Z kolei po wydaniu przez Prokuratora Okręgowego zarządzenia nr 39/2020 (jw.) wiele osób zarówno z kadry orzeczniczej jak i urzędników, skorzystało z zaległych urlopów wypoczynkowych, opieki nad dziećmi, czy też przebywało na urloпах lub zwolnieniach lekarskich. Ponadto Prokuratura borykała się w tym czasie z problemami kadrowymi związanymi przede wszystkim z licznymi delegacjami służbowymi prokuratorów i urzędników. Liczne absencje pracowników dodatkowo jeszcze utrudniały kompletowanie grup do pracy naprzemienną przy ogromie obowiązków służbowych nałożonych na pozostałych w służbie prokuratorów i urzędników.

(akta kontroli str. 190, 238, 239)

1.2. Praca zdalna realizowana przez prokuratorów i urzędników w Prokuraturze organizowana była w okresie marzec – grudzień 2020 r.³⁸ (tj. od 16 marca 2020 r. do 14 grudnia 2020 r.) na podstawie zarządzeń wydanych przez Prokuratora Okręgowego (opisanych w pkt 1.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego). W początkowym okresie (do 18 maja 2020 r.) była to praca mająca charakter jednozmianowy przy przyjęciu dwóch grup pracujących (według rekomendacji zawartych w pismach Prokuratora Okręgowego oraz ustalonych harmonogramów pracy). Prokuratorzy i pracownicy sekretariatu podzieleni byli na grupy (określane w zarządzeniu jako *dyżury*) i wykonywali swoje obowiązki w systemie naprzemiennym (rotacyjnym). To znaczy w wyznaczonych dniach w siedzibie jednostki, a pozostałe dni poza siedzibą jednostki (w miejscu zamieszkania)³⁹. Następnie od 19 maja 2020 r. do 14 grudnia 2020 r. Prokuratura Rejonowa funkcjonowała w systemie pracy dwuzmianowej, w godzinach pomiędzy 7.00 a 20.30 z przerwą pomiędzy godziną 13.30 a 14.00. W przypadku pracy dwuzmianowej praca zdalna (nie licząc indywidualnych zgód Prokuratora Okręgowego) stanowiła uzupełnienie (1,5 godz.) ogółu czasu pracy przewidzianego regulaminem pracy. Ponadto w badanym okresie Prokurator Okręgowy indywidualnie wyraził zgodę na okresowe wykonywanie pracy w miejscu zamieszkania przez dwóch prokuratorów⁴⁰ (przy czym w jednym przypadku poprzez realizację 4,5 godz. pracy zdalnej⁴¹ w ramach II zmiany). Poza w/w przypadkami prokuratorom i pracownikom sekretariatów nie wydawano indywidualnych poleceń pracy zdalnej. Informacje na temat pism i zarządzeń przekazywane były prokuratorom i urzędnikom na pocztę wewnętrzną⁴². W żadnym z w/w zarządzeń oraz poleceń Prokuratora Okręgowego nie wskazano charakteru sprzętu (służbowy/ prywatny) wykorzystywanego podczas pracy zdalnej. Żadnemu pracownikowi Prokuratury nie określono pisemnie zakresu zadań do wykonania w ramach pracy zdalnej.

(akta kontroli str. 69-72, 187-189, 235-239, 314, 452, 453, 456-468, 612-623)

³⁸ Okres badania wynikał z kryteriów NIK ustalonych dla tego obszaru.

³⁹ Zgodnie z zarządzeniem nr 39/2020 Prokuratora Okręgowego z 16 marca 2020 r.

⁴⁰ W okresie: maj, czerwiec, lipiec 2020 r.

⁴¹ W okresie od września do grudnia 2020 r.

⁴² Zarządzenia Prokuratora Okręgowego dostępne były na stronie Prokuratury Okręgowej po zalogowaniu się pracownika do systemu.

Prokurator Rejonowy wyjaśnił, że czynności urzędników Prokuratury realizowane były w oparciu o powszechnie obowiązujące przepisy⁴³ oraz zarządzenia Prokuratora Generalnego i zarządzenia kierowników jednostek. Poza wynikającymi zatem z zakresu czynności danego urzędnika i przywołanymi przepisami, nie było szczegółowych przydziałów spraw poszczególnym urzędnikom dla potrzeb organizacji pracy zdalnej. Wskazane przez urzędników w oświadczeniach czy też notatkach sygnatury konkretnych spraw, nad którymi pracowali w ramach pracy zdalnej wynikały z zakresu zadań danego sekretariatu (czy też samodzielnego stanowiska) oraz napływających do tej komórki spraw, które wymagały opracowania na poziomie sekretariatu. Tak by prokurator mógł dalej pracować na aktach (przygotowanie przeglądów akt, przygotowanie dokumentów do ekspedycji, porządkowanie akt i inne). Urzędnik zgodnie z poleceniem wydanym przez prokuratora przekazującego akta do danego sekretariatu, oceniał jakie czynności należące do jego kompetencji należy wykonać w jakim czasie, tak by obieg akt i ich przygotowanie do dalszej pracy przez prokuratora odbywało się płynnie.

(akta kontroli str. 662, 669)

1.3. Prokurator Okręgowy w § 1 pkt 2⁴⁴ zarządzenia nr 39/2020 z dnia 16 marca 2020 r. (opisano w pkt 1.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego), wyraził zgodę na zabieranie z siedziby jednostki do miejsca zamieszkania przez prokuratorów, asesorów, asystentów i pracowników prokuratury akt postępowań zarówno w wersji papierowej, jak i na nośnikach zapisu elektronicznego, przy uwzględnieniu zasad wskazanych w zarządzeniu nr 118/17⁴⁵ z 15 grudnia 2017 r. Prokuratora Okręgowego (realizację pracy zdalnej opisano szczegółowo w pkt. 2.4. wystąpienia pokontrolnego).

(akta kontroli str. 73-75, 120-124)

Ewidencjonowanie czasu pracy pracowników w Prokuraturze prowadzono w oparciu o listy obecności w połączeniu z przygotowanymi uprzednio harmonogramami pracy. W okresie marzec-grudzień 2020 r. odsetek czasu pracy wykonywanej w formie zdalnej⁴⁶ przez pracowników Prokuratury kształtował się na poziomie od 56,1% do 75,9%.

(akta kontroli str. 257-273, 450, 453, 458-468, 596, 628-633)

Prokurator Rejonowy wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą nie prowadzono w Prokuraturze odrębnej ewidencji czasu pracy pracowników realizujących czynności w ramach pracy zdalnej⁴⁷. Za wystarczające uznano oświadczenia i notatki pracowników, przedstawiane w ramach dokumentowania czynności poza siedzibą jednostki.

(akta kontroli str. 190, 239-240, 450, 596)

Prokurator Okręgowy wyjaśnił, że zgodnie z Regulaminem pracy wprowadzonym w Prokuraturze Okręgowej oraz jednostkach jej podległych (opisano w pkt 1.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego), ewidencja czasu pracy prowadzona jest w formie elektronicznej w programie kadrowo-płacowym w Prokuraturze Okręgowej oraz w ewidencjach pomocniczych określonych w § 10 ust. 2 i § 12 Regulaminu, zapewniających ustalenie czasu pracy pracowników w poszczególnych dobach. Ewidencji czasu pracy nie prowadzi się dla prokuratorów, asesorów, a także pracowników objętych zadaniowym systemem pracy. Dodatkowo kierownicy

⁴³ Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 marca 2016 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów oraz innych działów administracji w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury (Dz. Urz. Min. Sprawiedl. z 2020 r., poz. 92).

⁴⁴ Treść tego zapisu obowiązywała przez cały okres pracy zdalnej w Prokuraturze Rejonowej.

⁴⁵ Zarządzenie nr 118/17 z dnia 15 grudnia 2017 r. Prokuratora Okręgowego w sprawie zasad korzystania z akt, w tym także podręcznych, poza siedzibą jednostki, przez prokuratorów jednostek organizacyjnych Prokuratury Okręgowej, dalej: *Zarządzenie nr 118/17 Prokuratora Okręgowego*.

⁴⁶ Na próbie 20 pracowników, tj. urzędników i prokuratorów.

⁴⁷ Prokurator Rejonowy nie był upoważniony przez Prokuratora Okręgowego do prowadzenia takiej ewidencji.

komórek oraz jednostek organizacyjnych czuwają nad przestrzeganiem przepisów prawa pracy, a w szczególności w zakresie obowiązków pracowniczych związanych z czasem pracy. W dalszej części wyjaśnień podał, że:

- w Prokuraturze Rejonowej pracownicy nie zostali zobligowani do informowania o rozpoczęciu i zakończeniu pracy w ramach pracy zdalnej,
- praca zdalna została uregulowana w piśmie Prokuratora Krajowego z dnia 11 maja 2020 r. oraz zarządzeniu nr 53/2020 Prokuratora Okręgowego z 18 maja 2020 r. (opisano w pkt. 1.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego),
- w ewidencji nie został odzwierciedlony czas dojazdu pomiędzy zakończeniem pracy stacjonarnej a rozpoczęciem pracy zdalnej.

(akta kontroli str. 73, 126, 653, 654, 663, 664, 671-673)

1.4. Prokurator Okręgowy wyjaśnił, że jest dysponentem III stopnia, przekazywanych przez Prokuraturę Regionalną, a wcześniej Prokuratora Generalnego, środków budżetowych. Środki trwale są przekazywane Prokuratorom Rejonowym do dyspozycji i finansuje je Prokurator Okręgowy, ale w takim zakresie w jakim otrzymał środki finansowe od dysponenta II stopnia. W dalszej części wyjaśnień podał, m.in. że *Prokurator Okręgowy 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. Prokurator Okręgowy wielokrotnie zwracał się do swoich przełożonych o przekazanie większych środków na doposażenie z efektem jaki jest widoczny.*

(akta kontroli str. 654, 664)

W badanym okresie prokuratorzy i urzędnicy Prokuratury nie otrzymali sprzętu komputerowego⁴⁸ do pracy zdalnej. Prokuratorzy, asystent prokuratora oraz kierownik sekretariatu dysponowali urządzeniami pamięci przenośnej (pendrive) wraz z dostępem do programu szyfrującego, które przekazała Prokuratura Okręgowa w latach 2016-2020⁴⁹. Pracownikom wykonującym pracę zdalną nie zapewniono sprzętu komputerowego oraz materiałów⁵⁰ do jej realizowania. Na potrzeby pracy w trybie zdalnym 25 pracowników⁵¹ wykorzystywało prywatne laptopy oraz służbowe pendrive.

(akta kontroli str. 116, 155, 197, 241, 244-256, 291)

W Prokuraturze nie wprowadzono elektronicznego obiegu dokumentów i systemu digitalizacji akt⁵², jak również nie zapewniono zdalnego dostępu do bazy SIP LIBRA i poczty wewnętrznej prokuratorom oraz pracownikom sekretariatów.

(akta kontroli str. 297, 307, 624-627)

Wymogi dotyczące sposobu zabezpieczenia i dostępu do obszaru SIP LIBRA zawarto w załączniku do zarządzenia nr 6/20 Prokuratora Rejonowego sprawie wdrożenia polityki bezpieczeństwa SIP LIBRA⁵³. Według procedury określonej w załączniku nr 2⁵⁴ do w/w zarządzenia użytkownicy SIP LIBRA (prokuratorzy, pracownicy sekretariatów) byli obowiązani do zapewnienia bezpieczeństwa danych osobowych, w tym ochrony przed niedozwolonym lub niezgodnym z prawem

⁴⁸ Przez sprzęt komputerowy należy rozumieć: komputery, laptopy, tablety oraz wszelkiego rodzaju sprzęt multimedialny dołączony do komputera (np. drukarka przenośna, skaner, modem internetowy, itp.).

⁴⁹ Prokuratura Okręgowa przekazała pracownikom Prokuratury Rejonowej ogółem 26 pamięci przenośnych (z tego 19 sztuk w 2016 r., dwie w 2017 r., dwie w 2018 r., trzy w 2020 r.).

⁵⁰ Papier do ksero, do drukarki, toner.

⁵¹ Dotyczy 24 prokuratorów oraz asystenta prokuratora.

⁵² Digitalizacja danych - wprowadzenie do pamięci komputera tradycyjnych, drukowanych materiałów w postaci danych cyfrowych metodą skanowania.

⁵³ Zarządzenie nr 6/20 Prokuratora Rejonowego z dnia 30 października 2020 r. w sprawie wdrożenia polityki bezpieczeństwa Systemu Informatycznego Prokuratury LIBRA w Prokuraturze Rejonowej.

⁵⁴ Procedura zawierająca zasady wykonywania czynności porządkowych w obszarze SIP LIBRA w Prokuraturze Rejonowej.

przetwarzaniem danych osobowych oraz ich przypadkową utratą, zniszczeniem lub uszkodzeniem, jak również do zachowania w tajemnicy udostępnionych danych osobowych oraz sposobów ich zabezpieczenia.

(akta kontroli str. 307-311, 563-584)

Prokurator Rejonowy wyjaśnił, że:

- nie zna przyczyn niewprowadzenia w Prokuraturze elektronicznego obiegu dokumentów czy systemu digitalizacji akt,
- pracownicy⁵⁵, jak należy wnosić z ich oświadczeń lub notatek urzędowych, realizowali czynności służbowe w ramach pracy poza jednostką na własnym sprzęcie komputerowym,
- w ramach pracy zdalnej na prywatnych komputerach przy użyciu przenośnej pamięci opracowywano projekty decyzji procesowych i innych pism sporządzanych w postępowaniu karnym oraz postępowaniach pozakarnych. W związku z korzystaniem przez pracowników z własnych zasobów sprzętowych nie zawierano z nimi umów cywilnoprawnych, ani też nie opracowano regulaminów dotyczących korzystania z takiego sprzętu prywatnego,
- nie określono odrębnych wymogów dotyczących bezpieczeństwa informacji przetwarzanych z użyciem prywatnego sprzętu, gdyż po pierwsze wymogi te w części dotyczącej akt zarówno w wersji papierowej, jak i na nośnikach określone zostały w § 1 ust. 2 zarządzenia Prokuratora Okręgowego nr 39/2020 z dnia 16 marca 2020 r.⁵⁶, po wtóre zaś z racji wykonywanego zawodu, prokuratorzy mają pełną świadomość wymogów z tym związanych oraz zagrożeń wynikających z pracy na pozbawionym odpowiednich zabezpieczeń sprzęcie komputerowym. Nie przewidziano jednocześnie ekwiwalentu pieniężnego za używanie prywatnego sprzętu komputerowego i nie opracowano w tej materii regulaminów wynagradzania, ani też nie zawierano z pracownikami umów cywilnych,
- skrzynka mailowa Prokuratury Rejonowej nie była wykorzystywana do przysyłania efektów pracy zdalnej. Efekty tej pracy przenoszone były na urządzenia pamięci przenośnej i drukowane przy użyciu drukarek służbowych w siedzibie jednostki,
- brak zdalnego dostępu pracowników do bazy SIP LIBRA i poczty wewnętrznej spowodowany był koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa systemu przed potencjalnym włamaniem i utratą danych lub wprowadzeniem do systemu złośliwego oprogramowania blokującego jego działanie. Dodać należy, iż planowane jest wdrożenie w prokuraturze w 2021 r. systemu teleinformatycznego zawierającego między innymi system elektroniczny obiegu dokumentów.

(akta kontroli str. 285, 297, 312, 313, 453)

1.5. W piśmie z 6 kwietnia 2020 r. Prokuratora Krajowego⁵⁷ (opisano w pkt 1.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego), zobowiązano przełożonych prokuratorów do weryfikowania efektów pracy zdalnej, w tym uzyskiwania pisemnych informacji o podejmowanych działaniach.

(akta kontroli str. 12-18)

⁵⁵ Dotyczy 24 prokuratorów i asystenta prokuratora.

⁵⁶ W §1 ust. 2 zarządzenia nr 39/2020 Prokuratora Okręgowego z dnia 16 marca 2020 r. określono *Wyrażam zgodę na zabieranie z siedziby jednostki do miejsca zamieszkania przez prokuratorów, asesorów, asystentów i pracowników prokuratury akt postępowań karnych zarówno w wersji papierowej jak na nośnikach zapisu elektronicznego. Z uwzględnieniem zasad wskazanych w zarządzeniu z 5 grudnia 2017 r. nr 118/17 w sprawie zasad korzystania z akt, w tym także z akt podręcznych poza siedzibą jednostki przez prokuratorów jednostek organizacyjnych Prokuratury Okręgowej (...), za uprzednim poinformowaniem o tym fakcie kierownika jednostki lub naczelnika wydziału i odnotowaniem sygnatury akt oraz ilości tomów w SIP LIBRA w zakładce: Ruch Akt, lub w prowadzonym zgodnie z zarządzeniem wykazem.*

⁵⁷ Pismo przekazano 9 kwietnia 2020 r. pocztą wewnętrzną wszystkim pracownikom Prokuratury Rejonowej.

Prokurator Rejonowy oraz Kierownik Sekretariatu Prokuratury nadzorujący prace pracowników nie dokumentowali nadzoru pracy zdalnej. W Prokuraturze służbowym telefonem komórkowym dysponował tylko Prokurator Rejonowy.

(akta kontroli str. 291, 625-627)

Prokurator Rejonowy wyjaśnił, że nadzór nad wykonywaniem pracy zdalnej przez pracowników odbywał się w oparciu o przedstawione przez prokuratorów i urzędników oświadczenia lub notatki, które przekazywane były do Prokuratora Okręgowego przy pismach Prokuratora Rejonowego lub jego zastępców co też było okazją do zapoznania się z efektami tej pracy. Zaznaczyć należy, iż w zdecydowanej większości przypadków postępowań wymienionych przez prokuratorów w ich oświadczeniach czy notatkach pracy zdalnej, prokuratorzy podejmowali i opracowywali w ramach pracy zdalnej końcowe decyzje merytoryczne lub decyzje incydentalne zależne od etapu postępowań. Co przedkładało się następnie na wyniki pozostałości spraw w referatach poszczególnych prokuratorów, analizowane z kolei w ramach nadzoru służbowego przez Prokuratora Rejonowego oraz jego zastępców.

(akta kontroli str. 662, 669, 670)

Kierownik Sekretariatu Prokuratury wyjaśniła, że nadzór nad wykonywaniem pracy zdalnej przez pracowników sekretariatu odbywał się w oparciu o przedstawione przez urzędników oświadczenia. W dalszej części wyjaśnień podała, że zapoznawała się z treścią w/w oświadczeń na bieżąco, pomimo braku pisemnego potwierdzenia.

(akta kontroli str. 627, 698)

1.6. Prokurator Rejonowy wyjaśnił, że w Prokuraturze nie stwierdzono w badanym okresie problemów z przygotowaniem prokuratorów i urzędników do wykonywania pracy zdalnej. W dalszej części wyjaśnień podał, że nie informował Prokuratora Okręgowego o niedysponowaniu przez pracowników narzędziami umożliwiającymi wykonywanie pracy zdalnej.

(akta kontroli str. 3, 7, 586, 654, 655, 665)

1.7. W piśmie z 27 marca 2020 r. skierowanym do Prokuratorów Rejonowych Prokurator Okręgowy w związku z zaistniałą sytuacją epidemii koronawirusem SARS-CoV-2 rekomendował m.in.:

- przejmowanie wpływającej korespondencji przez jednego pracownika z użyciem środków ochrony osobistej (rękawiczki ochronne) i dokonanie przez tego pracownika stosownych adnotacji w systemie SIP LIBRA,
- umieszczenie korespondencji w oddzielnym pomieszczeniu lub wydzielonej szafie dziennika podawczego, po uprzedniej dezynfekcji środkami płynnymi powierzchni, na których korespondencja ta zostanie umieszczona.

Pierwszy Zastępca Prokuratora Generalnego Prokurator Krajowy w związku z koniecznością minimalizowania związanych z epidemią COVID-19 zagrożeń (pismo z 1 kwietnia 2020 r.) zobowiązał kierowników jednostek organizacyjnych prokuratury m.in. do zorganizowania stanowisk pracy tak, aby odległość między nimi była nie mniejsza niż 1,5 metra.

Prokurator Okręgowy w zarządzeniach w sprawie ograniczenia ryzyka związanego z możliwością zakażenia wirusem wywołującym chorobę COVID-19⁵⁸ polecił podległym prokuraturom rejonowym m.in.:

- utrzymanie dostępności środków dezynfekujących w pomieszczeniach higieniczno-sanitarnych,

⁵⁸ Zarządzenie nr 38/2020 Prokuratora Okręgowego z dnia 13 marca 2020 r. oraz Zarządzenie nr 47/2020 Prokuratora Okręgowego z dnia 10 kwietnia 2020 r., o których mowa w pkt. 1.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

- prowadzenie pomiarów temperatury ciała osób wchodzących do siedziby prokuratury, a w przypadku ujawnienia podwyższonej temperatury (co najmniej 38°C) zgłaszanie tego faktu kierownikowi jednostki,
- korzystanie z komunikacji elektronicznej do korespondencji pomiędzy jednostkami (e-mail, fax) w celu ograniczenia wyjazdów kierowców z pocztą,
- utrzymanie wyposażenia pracowników we wszystkich jednostkach prokuratur okręgu krakowskiego w rękawiczki jednorazowe, środki dezynfekcji rąk oraz maski.

(akta kontroli str. 8-9, 59-63, 125, 207-215)

Prokurator Rejonowy nie posiadał dokumentacji potwierdzającej wietrzenie oraz dezynfekcję wewnątrz budynku (np. pokoi, toalet) oraz ciągów komunikacyjnych w okresie marzec-grudzień 2020 r. przez firmę zewnętrzną wykonującą usługi sprzątania pomieszczeń⁵⁹.

(akta kontroli str. 653, 676-697)

Prokurator Rejonowy wyjaśnił, że w związku z ogłoszeniem stanu epidemii COVID-19 w Prokuraturze zapewniono dezynfekcję tej powierzchni budynku, którą zajmowała tutejsza jednostka. W ramach umowy zawartej pomiędzy Prokuraturą Okręgową a wyłonioną firmą sprząającą (firmą zewnętrzną), firma ta przeprowadziła sprzątanie wszystkich powierzchni użytkowanych przez tutejszą prokuraturę. Wykorzystując w tych czynnościach płyny i substancje będące w dyspozycji tej firmy, a nadto i substancje przekazane przez Prokuraturę Okręgową. Firma sprząająca stosowała zasady wypracowane w okresie przed pandemią, czyli pracownicy tej firmy przychodzili do siedziby jednostki około 15.30 i rozpoczynały sprzątanie wszystkich pomieszczeń najczęściej rozpoczynając od ciągów komunikacyjnych i toalet, a kończąc na gabinetach prokuratorów oraz sekretariatach (wietrząc jednocześnie gabinety prokuratorów i pomieszczenia sekretariatów). Po wprowadzeniu pracy zmianowej i uwzględnienia przerwy technicznej pomiędzy 13.30 a 14.00, pracownicy sekretariatów oraz prokuratorzy pozostawiali często otwarte okna opuszczając pierwszą zmianę zaś pracownicy firmy sprząającej rozpoczynali sprzątanie obiektu. Zaznaczyć należy, iż pracownicy firmy sprząającej z uwagi na dużą powierzchnię podlegającą sprzątaniu i dezynfekcji realizowali swoje czynności niejednokrotnie do godziny 17.00-18.00 ponownie wietrząc zwłaszcza te pomieszczenia i gabinety, które z uwagi na system zmianowy pracy nie były w tym czasie zajmowane przez pracowników. Z kolei po powrocie do jednozmianowego systemu pracy, pracownicy firmy sprząającej ponownie przez ten czas przychodzili do siedziby tutejszej jednostki około godz. 15.30 i rozpoczynali sprzątanie. Obecnie wobec powrotu do systemu dwuzmianowego od marca 2021 r. firma sprząająca powróciła do godzin pracy związanych z systemem dwuzmianowym. Prokuratura otrzymywała od samego początku ogłoszenia stanu epidemii i nadal otrzymuje z Prokuratury Okręgowej, środki ochrony indywidualnej dla pracowników w postaci maseczek ochronnych, płynów dezynfekcyjnych, jednorazowych ściereczek do dezynfekcji rąk i powierzchni, zestawów ochronnych (kombinezon, rękawiczki, maseczka) dla prokuratorów realizujących czynności procesowe na miejscu zdarzeń wymagających udziału prokuratora. Do dyspozycji pracowników przekazano także dozowniki płynu dezynfekującego oraz sam płyn dezynfekujący do uzupełnienia w dozownikach. W związku z kilkoma przypadkami zakażenia wirusem COVID-19 w 2020 r. oraz w 2021 r. wśród pracowników jednostki na prośbę kierownictwa tutejszej jednostki pracownik Prokuratury Okręgowej przeprowadzał dezynfekcję wyznaczonych

⁵⁹ Umowę z firmą zewnętrzną na sprzątanie pomieszczeń i otoczenia budynków będących w dyspozycji Prokuratury Okręgowej i podległych jednostek zawarł 7 kwietnia 2020 r. Prokurator Okręgowy.

pomieszczeń służbowych przy użyciu będącej w dyspozycji Prokuratury Okręgowej przystosowanej do tego celu lampy UV.

(akta kontroli str.450, 594-609)

Według przedstawionych w trakcie kontroli NIK protokołów przekazania środków Prokuratura⁶⁰ otrzymała z Prokuratury Okręgowej m.in.:

- 300 sztuk rękawic foliowych,
- 2000 sztuk rękawic nitrylowych,
- 300 sztuk chusteczek do dezynfekcji powierzchni,
- 100 sztuk chusteczek do dezynfekcji powierzchni (w puszcze),
- maski jednorazowe 150 sztuk,
- maski ochronne P3 20 sztuk,
- płyn do dezynfekcji rąk 15 litrów,
- płyn do dezynfekcji powierzchni 15 litrów,
- butelki z dozownikiem 20 sztuk,
- butelki ze spryskiwaczem 20 sztuk.

(akta kontroli str. 601,602,604)

Prokurator Okręgowy wyjaśnił, że w okresie marzec-grudzień 2020 r. nie istniał codzienny harmonogram wietrzenia pomieszczeń i ich dezynfekcji. Wietrzenie odbywało się w zależności od potrzeb zatrudnionych pracowników i wykonywali oni te czynności samodzielnie. Firma wykonująca sprzątanie nie miała obowiązku wykonywania powyższych czynności, a w związku z wprowadzoną pracą zmianową, od 20 maja 2020 r., dwie osoby sprząające w Prokuraturze Rejonowej przychodziły naprzemiennie na godz. 13.30 i dezynfekowały klamki w całym obiekcie, po czym sprzątały zgodnie z umową. Dwukrotnie Państwowa Straż Pożarna przeprowadzała dezynfekcję w budynku (9 listopada 2020 r. i 17 marca 2021 r.).

(akta kontroli str. 653, 663-664, 666-667)

Oględziny dwóch pomieszczeń wielostanowiskowych⁶¹ w budynku Prokuratury wykazały, że osobom pracującym stacjonarnie zapewniono odpowiednie warunki i środki ochrony osobistej. Pomiędzy stanowiskami zachowane były wymagane odległości. Każde stanowisko pracy zaopatrzone było w środki dezynfekujące, zachowano odległość co najmniej 1,5 m od poszczególnych stanowisk pracy, a w przypadku, gdy w pomieszczeniu znajdowało się więcej niż jedna osoba, pracownicy posiadali założone maseczki na twarzy. Tym samym spełniono wymagania określone w § 10 ust. 3 pkt 3b rozporządzenia ws. ograniczeń⁶² wskazujące na minimalną odległość między stanowiskami pracy.

Ponadto w trakcie oględzin w budynku Prokuratury stwierdzono, że:

- a) na drzwiach wejściowych do budynku wywieszone było ogłoszenie, że od godz. 13.30 do godz. 14.00 jest przerwa techniczna dla potrzeb przeprowadzenia czynności sanitarnych,
- b) w holu wejściowym zamontowany był skaner z miernikiem temperatury ciała oraz dozownik z płynem do dezynfekcji dłoni,
- c) w pomieszczeniach sanitarnych/ toalecie:
 - wywieszone były informacje, jak skutecznie umyć ręce i jak w prawidłowy sposób nałożyć maseczkę,
 - brak było dozowników z płynem do dezynfekcji dłoni,

⁶⁰ Protokoły przekazania środków z 11 sierpnia 2020 r., 8 września 2020 r. i z 16 marca 2021 r.

⁶¹ Dot. trzyosobowych stanowisk w pomieszczeniach obsługujących biuro podawcze oraz sekretariacie DS.

⁶² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 marca 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. z 2021 r. poz. 512 ze zm.). Dalej: rozporządzenie ws. ograniczeń.

- brak było wywieszek/list zawierających podpisy osób wypełniających obowiązek zachowania czystości i dezynfekcji miejsca, z zaznaczonymi datami i godzinami wykonania wymaganych czynności.

(akta kontroli str. 657,658)

Prokurator Rejonowy wyjaśnił, że nie zna powodów nieodnotowywania w pomieszczeniach sanitarnych przez pracowników firmy sprzątajacej dat i godzin dezynfekcji tych miejsc. W dalszej części wyjaśnień podał, że nie miał wpływu na wybór firmy sprzątajacej, ani też zakres realizowanych przez nią czynności.

(akta kontroli str. 662,670)

1.8. Prokurator Rejonowy wyjaśnił, że mając na uwadze specyfikę funkcjonowania jednostki organizacyjnej prokuratury szczebla rejonowego przyjęty system pracy dwuzmianowej jest prawdopodobnie najbardziej optymalnym rozwiązaniem na czas pandemii. Nie jest to rozwiązanie odpowiadające na wszystkie potrzeby organizacyjne zwłaszcza w sytuacji występowania braków kadrowych spowodowanych głównie delegacjami służbowymi prokuratorów tutejszej jednostki. Pozwala jednak zorganizować pracę zarówno prokuratorów, jak i urzędników w sposób dość zbliżony do normalnego funkcjonowania jednostki z okresu sprzed pandemii. Natomiast praca zdalna w realiach zadań nałożonych na powszechną jednostkę organizacyjną prokuratury przez przepisy ustrojowe, w tym przede wszystkim te zawarte w art. 2 ustawy Prawo o prokuraturze, do których należy ściganie przestępstw, nie pozwala na szersze stosowanie instytucji pracy zdalnej. Realizacja tego obowiązku wyłącznie w formie zdalnej, napotyka na liczne ograniczenia. Prokurator realizuje swoje obowiązki służbowe jako prowadzący lub nadzorujący postępowania przygotowawcze oraz jako oskarżyciel publiczny. Rola prokuratora jako prowadzącego lub nadzorującego postępowanie przygotowawcze wiąże się z wykonywaniem przez prokuratora szeregu czynności także osobiście na miejscu zdarzeń, wymagających jego udziału, realizacji osobistych czynności procesowych z udziałem stron i innych uczestników postępowań oraz wiele innych, których nie można przeprowadzić zdalnie. Z kolei jako oskarżyciel publiczny (także z uwagi na ograniczenia techniczne) prokurator musi wziąć udział w rozprawach i posiedzeniach przed sądami różnych szczebli. Przy wykonywaniu swoich zadań prokurator nie może korzystać w formie zdalnej z danych zawartych w systemie informatycznym prokuratury⁶³, gdyż system ten ze względów bezpieczeństwa nie posiada połączenia z siecią Internet. Podobnie zresztą wygląda sytuacja z pracą urzędników, których czynności w przeważającej części polegają na realizowaniu zadań właśnie w systemie SIP LIBRA na terenie jednostki. Zarówno tych zleconych przez prokuratora nadzorującego, czy prowadzącego dane postępowanie, jak też wynikających z przepisów biurowych obowiązujących w prokuraturze. Prokuratorzy nadzorują szereg postępowań przygotowawczych prowadzących przez Policję, oraz inne organy procesowe uprawnione do prowadzenia postępowań przygotowawczych, co oznacza, że efekty pracy tych nieprokuratorских organów procesowych utrwalane są i przedstawiane prokuratorowi w formie tradycyjnej czyli papierowej. Z kolei prokurator w oparciu o przedstawione mu akta podejmuje stosowne dalsze decyzje procesowe. Należy stwierdzić, iż doświadczenia związane z organizacją pracy zdalnej, nie wskazują na znaczące trudności w przestawieniu się kadry orzecniczej, jak i urzędniczej na tory pracy w warunkach epidemii COVID-19. Komplikacje wywołane stanem epidemii potęgowane były także przez trudności kooperantów procesowych (Policji, administracji celno-skarbowej), których siedziby także dotknęły ograniczenia związane z dostępem stron i innych uczestników postępowań. Również strony i inni uczestnicy postępowań w wielu wypadkach, powołując się na stan epidemii, odmawiali udziału w czynnościach procesowych.

⁶³ SIP LIBRA.

W dalszej części wyjaśnień Prokurator Rejonowy podał, że doświadczenia z tego okresu pracy pozwoliły oczywiście na wyciągnięcie wniosków sprowadzających się w dużej mierze właśnie do stwierdzenia przydatności w realiach prokuratury pracującej w stanie pandemii, systemu dwuzmianowego, który przy przestrzeganiu zasad bezpieczeństwa sanitarnego w miejscu, pozwolił na kontynuowanie funkcjonowania jednostki przy minimalnych ilościach odnotowanych przypadków zakażeń COVID-19. Dostrzec należy istniejące bariery, wynikające głównie ze specyfiki zakresu zadań realizowanych przez powszechne jednostki organizacyjne prokuratury, a w dużo mniejszym zakresie być może przez niedostatki wyposażenia w sprzęt informatyczny oraz infrastrukturę informatyczną. Jeśli chodzi o działania na przyszłość z pewnością w podobnej sytuacji znacząco ułatwiłaby pracę digitalizacja akt postępowań, która jak wynika z informacji przekazanych przez jednostkę nadrzędną, jest w planach. W dalszej części wyjaśnień Prokurator Rejonowy podał, że nie ma wiedzy czy doświadczenia związane z organizacją pracy zdalnej (realizowane w jednostce), wpłynęły na zlecenie przeprowadzenia przez jednostkę nadrzędną kontroli wewnętrznej lub audytu wewnętrznego w obszarze przygotowania, organizacji, wykonania zadań w ramach pracy zdalnej i zapewnienia ciągłości funkcjonowania jednostki.

(akta kontroli str. 280, 287-290)

Prokurator Okręgowy wyjaśnił, że nie zlecano audytu wewnętrznego, ani kontroli wewnętrznej w obszarze przygotowania i organizacji pracy w formie zdalnej oraz jej wykonania.

(akta kontroli str. 653, 663)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nie określono wymogów dotyczących bezpieczeństwa informacji, przetwarzanych z użyciem prywatnego sprzętu pracowników Prokuratury w trakcie świadczenia pracy w formie zdalnej⁶⁴. W badanym okresie pracownicy Prokuratury⁶⁵ nie zostali wyposażeni w służbowe środki umożliwiające wykonywanie pracy zdalnej, w tym w warunkach zachowania bezpieczeństwa informacji (komputery przenośne, dostęp do systemu SIP LIBRA, telefony służbowe).

(akta kontroli str. 313, 586, 624-633)

Taki sposób realizacji pracy zdalnej przez pracowników Prokuratury przy wykorzystaniu prywatnego sprzętu komputerowego był niezgodny z § 20 ust. 2 pkt 1 i pkt 8 rozporządzenia KRI, w którym określono że *zarządzanie bezpieczeństwem informacji realizowane jest w szczególności przez zapewnienie przez kierownictwo podmiotu publicznego warunków umożliwiających realizację i egzekwowanie następujących działań:*

- *zapewnienia aktualizacji regulacji wewnętrznych w zakresie dotyczącym zmieniającego się otoczenia.*
- *ustanowienia podstawowych zasad gwarantujących bezpieczną pracę przy przetwarzaniu mobilnym i pracy na odległość.*

Prokurator Rejonowy wyjaśnił, że charakter czynności realizowanych przez prokuratorów i pracowników w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury, co do zasady praca zdalna (interpretowana wyłącznie jako praca przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumienia się na odległość) nie była zasadniczym sposobem pracy w tutejszej jednostce. Początkowo była to praca naprzemienna (rotacyjna) z elementami pracy poza siedzibą jednostki oraz

⁶⁴ Dotyczy prokuratorów.

⁶⁵ Dotyczy prokuratorów, urzędników.

praca dwuzmianowa z elementami pracy poza siedzibą jednostki. Nie można również zapominać, iż przepis art. 3 ust. 3 ustawy o COVID-19, wprowadza także powiązanie polecenia wykonywania pracy zdalnej z rodzajem pracy, który ma być wykonywany przez pracownika. Charakter czynności realizowanych nie tylko przez prokuratorów, ale także urzędników tutejszej Prokuratury nie zawsze pozwalał na realizowanie czynności służbowych przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej. Co więcej ustawodawca posługuje się w treści art. 3 ust. 3 cyt. powyżej ustawy, sformułowaniem *w szczególności*, co w mojej ocenie oznacza, iż zamysłem ustawodawcy było uznanie za dopuszczalnych także innych modeli wykonywania takiej *pracy zdalnej* – przy założeniu zasadniczego celu unormowania, to jest zapobieganie, przeciwdziałania i zwalczania COVID-19. Dodać trzeba także i to, iż we wskazanym akcie prawnym zawarto w art. 3 ust. 5 możliwość używania narzędzi lub materiałów niezapewnionych przez pracodawcę.

(akta kontroli str. 586, 655-656)

NIK podtrzymuje swoje stanowisko w zakresie stwierdzonej powyżej niezgodności z postanowieniami § 20 ust. 2 pkt 1 i 8 rozporządzenia KRI.

2. W pomieszczeniach sanitarnych⁶⁶ Prokuratury nie zapewniono dozowników z płynem do dezynfekcji rąk.

Obowiązek utrzymania dostępności podstawowych środków higieny w tym środków dezynfekujących w pomieszczeniach higieniczno-sanitarnych wynikał z § 2 pkt 1 zarządzenia Nr 47/2020 Prokuratora Okręgowego z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ograniczenia ryzyka związanego z możliwością zakażenia wirusem wywołującym chorobę COVID-19.

(akta kontroli str. 211, 213, 658, 662)

Prokurator Rejonowy wyjaśnił, że w całym okresie objętym kontrolą zapewniona była dostępność mydła w płynie uzupełnianego przez firmę sprząającą. Natomiast z uwagi na fakt, iż pomieszczenia te służyły wyłącznie pracownikom tutejszej jednostki, którzy w pomieszczeniach służbowych dysponowali dozownikami z płynami dezynfekującymi, a płyny do uzupełnienia ich zawartości były dostępne na bieżąco, nie zamieszczano ich odrębnie w toaletach i pomieszczeniach socjalnych.

(akta kontroli str. 662, 670)

NIK podkreśla, że zgodnie z zaleceniami Małopolskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego przekazanymi w piśmie z 25 marca 2020 r. do Prokuratora Okręgowego w sytuacji epidemicznej rekomendowane było uzupełnienie higieny rąk poprzez ich dezynfekcję środkiem na bazie alkoholu.

(akta kontroli str. 64)

OCENA CZĄSTKOWA

Prokuratura posiadała ustalone procedury w zakresie wykonywania pracy zdalnej w zagrożeniu epidemicznym. Nie określono jednak wymogów dotyczących bezpieczeństwa informacji, przetwarzanych z użyciem prywatnego sprzętu pracowników Prokuratury w trakcie świadczenia pracy w formie zdalnej. Prokuratura nie była przygotowana pod względem technicznym (narzędzia i materiały) do pracy w formie zdalnej. Pracownikom wykonującym pracę zdalną (urzędnikom i prokuratorom) nie zapewniono komputerów, zdalnego dostępu do bazy SIP LIBRA i poczty wewnętrznej. NIK podkreśla, że Prokurator nie informował Prokuratora Okręgowego o niedysponowaniu przez pracowników narzędziami umożliwiającymi

⁶⁶ Dot. części piętra II i piętra III obiektu Prokuratury Rejonowej, które poddano oględzinom w dniu 12 maja 2021 r.

wykonywanie pracy zdalnej. W trakcie oględzin przeprowadzonych przez NIK stwierdzono brak środków dezynfekujących w pomieszczeniach sanitarnych Prokuratury.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie od 16 marca 2020 r. do 23 maja 2021 r. (z wyłączeniem dni od 14 grudnia 2020 r. do 14 marca 2021 r., kiedy przywrócono podstawowy system czasu pracy), wszyscy pracownicy⁶⁷ objęci byli pracą zdalną, a następnie zmianową z elementem pracy zdalnej⁶⁸ (opisano w pkt 1.1. i pkt 1.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego). W okresie od 1 marca do 31 grudnia 2019 r. odnotowano 1311 dni zwolnień (w tym zwolnień lekarskich), 1455 dni urlopów wypoczynkowych i 552 dni innych urlopów. Natomiast w analogicznym 10 miesięcznym okresie 2020 r. odnotowano łącznie 49 dni izolacji, 24 dni kwarantanny, 5011 dni zwolnień lekarskich (liczba dni była o 282% większa niż w 2019 r.), 1211 dni urlopów wypoczynkowych (liczba dni była o 16,8% niższa niż w 2019 r.) oraz 560 dni innych urlopów (liczba dni była o 1,4% większa niż w 2019 r.).

(akta kontroli str. 73-90, 119-121, 283-284, 700)

2.2. W okresie marzec – grudzień 2019 r. pracownicy Prokuratury odbyli 36 szkoleń⁶⁹ (w tym szkolenia online). W 2020 r. w analogicznym okresie odbyli siedem szkoleń w systemie zdalnym⁷⁰. W obu w/w okresach nie przeznaczono żadnego dnia na samokształcenie.

Z przeprowadzonej analizy pracy 49 pracowników w okresie marzec – grudzień 2020 r. pracujących w siedzibie Prokuratury wynika, że liczba dni przeznaczona na szkolenia online omawianej grupy pracowników wyniosła ogółem 12 dni (od jednego do trzech dni na pracownika). W okresie marzec – kwiecień 2019 r. liczba dni urlopów wyniosła 228⁷¹, a w tym samym okresie 2020 r. wyniosła 179⁷². W okresie październik – grudzień 2019 r. liczba dni urlopów wyniosła 223 dni⁷³, a w tym samym okresie 2020 r. wyniosła 117 dni⁷⁴.

(akta kontroli str. 257-273, 284, 284, 699)

Czas pracy zdalnej wszystkich pracowników Prokuratury był ustalony początkowo jako praca naprzemienna w wymiarze ośmiu godzin⁷⁵ przez określone dni tygodnia. Następnie po przejściu na system pracy dwuzmianowej, poprzez realizację 1,5 godz. pracy zdalnej o charakterze uzupełniającym do podstawowych godzin pracy (opisano w pkt 1.1., pkt 1.2. i pkt 1.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

(akta kontroli str. 187-189, 235-239, 257-273, 314, 453, 612-623)

2.3. Prokurator Okręgowy pismem z 17 marca 2020 r. (w nawiązaniu do pkt 4 zarządzenia nr 39/2020 z 16 marca 2020 r. - opisano w pkt 1.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego), polecił kierownikom jednostek ewidencjonowanie czynności realizowanych w ramach pracy zdalnej przez prokuratorów, asesorów, asystentów i pracowników prokuratury, zleconych do wykonania w ich miejscu zamieszkania. Zgodnie z w/w pismem informacja taka powinna wskazywać dane pracownika (imię i nazwisko), sygnatury spraw oraz hasłowy opis wykonanych czynności. Przedmiotem prac zleconych pracownikom sekretariatu powinny być

⁶⁷ Średnio 51 osób (bez pracowników oddelegowanych do innych jednostek prokuratury).

⁶⁸ 1,5 h.

⁶⁹ Dotyczyło 36 pracowników.

⁷⁰ Dotyczyło sześciu pracowników.

⁷¹ W tym 11 dni urlopów bieżących.

⁷² W tym 26 dni urlopów bieżących.

⁷³ W tym 157 dni urlopów bieżących.

⁷⁴ W tym 80 dni urlopów bieżących.

⁷⁵ Na podstawie wybranej próby 20 pracowników (urzędników i prokuratorów) ustalono, że odsetek czasu pracy wykonywanej w trakcie pracy zdalnej w miesiącach marzec, kwiecień wynosił od 4,8% do 47,6%.

w szczególności czynności o charakterze porządkującym akta, jak sporządzanie przeglądów akt, ich numeracja, chronologiczne lub wątkowe układanie akt głównych i podręcznych, w zakresie spraw w toku i przede wszystkim spraw zawieszonych, a także innych czynności uznanych przez zlecającego za możliwe do wykonania w trybie określonym w w/w zarządzeniu.

(akta kontroli str. 453, 456-457)

Zgodnie z w/w poleceniem Prokuratora Okręgowego pracownicy, którzy wykonywali czynności w ramach pracy zdalnej odnotowywali pisemnie⁷⁶ dokonane czynności, w tym sygnatury pobranych spraw, opis wykonanych czynności oraz datę ich wykonania. Sporządzane przez pracowników oświadczenia i notatki z realizacji zadań w formie zdalnej były przekazywane następnie do Prokuratury Okręgowej.

(akta kontroli str. 379-449, 453, 545-562, 612-623)

2.4. Prokurator Okręgowy wyraził zgodę na zabieranie z siedziby jednostki do miejsca zamieszkania przez prokuratorów, asesorów, asystentów i pracowników prokuratury akt postępowań zarówno w wersji papierowej, jak i na nośnikach zapisu elektronicznego (opisano w pkt 1.1. i pkt 1.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego). Przy uwzględnieniu zasad określonych w zarządzeniu nr 118/17 Prokuratora Okręgowego, tj. *za uprzednim poinformowaniem o tym fakcie kierownika jednostki (...) i odnotowaniu sygnatury akt oraz ilości tomów w SIP LIBRA w zakładce: Ruch Akt, lub w prowadzonym zgodnie z zarządzeniem wykazie.* W/w zarządzenie stanowiło m.in., że:

- przez akta rozumie się wszelkie materiały procesowe gromadzone w jednostkach organizacyjnych prokuratury w formie akt głównych lub podręcznych, a także zapis na elektronicznych nośnikach informacji,
- po uzyskaniu zgody bezpośredniego przełożonego sporządza się pisemny wykaz akt i przedstawia go osobie wyznaczonej zakresem czynności, która po sprawdzeniu, iż zestawienie na wykazie jest zgodne z przygotowanymi aktami potwierdza ten fakt własnoręcznym podpisem i przechowuje ten dokument do czasu zwrotu,
- wykaz akt zawiera oznaczenia sygnatury akt, numer tomu, nazwisko podejrzanego lub oznaczenie przynajmniej jednej ze stron, określenie miejsca, do którego akta mają zostać przemieszczone, podpis sporządzającego, datę oraz pieczęć imienną,
- fakt zwrotu akt odnotowywany jest w wykazie,
- akta przenoszone muszą być w sposób uniemożliwiający dostęp do nich osób trzecich,
- pobrane akta należy chronić przed zaginięciem, zniszczeniem oraz dostępem do nich osób trzecich.

(akta kontroli str. 75,120,122-124)

Pracownicy⁷⁷, którzy wykonywali czynności w ramach pracy w formie zdalnej, w opisie wykonywanej pracy (oświadczeniach/notatkach urzędowych) wskazywali realizowanie m.in. następujących zadań:

- wydawanie wytycznych organom prowadzącym, analizę akt postępowań, sporządzanie projektów merytorycznych orzeczeń, wydawanie postanowień zastrzeżonych dla prokuratora, prace nad projektem aktu oskarżenia,
- obijanie pieczętami okładek akt głównych i podręcznych, opracowywanie danych do wykazów miesięcznych, uzupełnianie numeracji i przeglądów akt, segregowanie pism, zapoznawanie się z materiałami przesyłanymi do

⁷⁶ Do badanej próby dobrano 20 pracowników, tj. urzędników i prokuratorów.

⁷⁷ Do badanej próby dobrano oświadczenia/notatki urzędowe z wykonania pracy zdalnej 20 pracowników, tj. urzędników i prokuratorów.

wiadomości pracowników, dziurkowanie i spinanie akt, uwierzytelnianie kserokopii akt,

- numeracja stron akt, przegląd akt spraw na biegu i wyłączonych, zakładanie, numeracja i przegląd spraw wyłączonych kierowanych z aktem oskarżenia, przygotowywanie pism ponaglących, uwierzytelnianie materiałów w sprawach prowadzonych na biegu, przygotowanie akt do rozprawy odwoławczej,
- sporządzanie pism przewodnich dla materiałów przekazywanych do sądu w ślad za aktem oskarżenia, przygotowywanie okładek akt podręcznych w tym składanie, opieczetowywanie, porządkowanie postanowień sądowych wykonawczych, porządkowanie akt podręcznych oraz numerowanie i przegląd akt głównych.

(akta kontroli str. 242-243, 379-449, 545-562, 589-591, 625-633)

Na wybranej próbie 12 pracowników Prokuratury⁷⁸ stwierdzono, że nie odnotowywano w systemie SIP LIBRA danych dotyczących akt postępowań (sygnatury akt oraz liczby tomów) zabranych z Prokuratury celem wykonania pracy zdalnej⁷⁹. Z treści wyjaśnień pracowników⁸⁰ wynika, m.in. że:

- dokumentacja przewożona była prywatnym samochodem,
- przed pobraniem akt sporządzano w formie papierowej listę zebranych akt (ze wskazaniem sygnatury ilości tomów),
- w/w listę przechowywano w zamkniętym biurku do następnego dnia,
- po sprawdzeniu, że liczba akt zwróconych zgadza się z wykazem, listę niszczone każdorazowo w niszczarce.

(akta kontroli str. 379-383, 391-429, 436-439, 547-551, 555-558, 640-651, 659, 661)

Prokurator Rejonowy wyjaśnił, że zarówno prokuratorzy, jak i urzędnicy w okresie objętym kontrolą informowali ustnie Prokuratora Rejonowego oraz zastępców Prokuratora Rejonowego o zamiarze korzystania z akt postępowań poza siedzibą jednostki, w ramach pracy zdalnej.

(akta kontroli str. 660)

Prokuratura sporządzała w okresie objętym kontrolą sprawozdania statystyczne z realizowanych zadań⁸¹, które następnie przekazywała do Prokuratora Okręgowego. Według przekazanych danych w 2020 r. liczba spraw wpływających do Prokuratury zmniejszyła się o 20,4% w stosunku do 2019 r. (do 6223 spraw z 7494). Tym samym zmniejszyło się średnie obciążenie tymi sprawami prokuratorów, z 28 spraw (na koniec 2019 r.) do 23 spraw (na koniec 2020 r.). Zwiększyła się natomiast liczba spraw do załatwienia (na następny okres) z 809 spraw (na koniec 2019 r.) do 836 spraw (na koniec 2020 r.).

(akta kontroli str. 298, 507-544)

Prokurator Rejonowy wyjaśnił, że wystąpienie epidemii COVID-19 miało wpływ na wartości wielu wskaźników za rok 2020, w porównaniu do 2019 r. Do najważniejszych należy zaliczyć spadek wpływu spraw do tut. Prokuratury oraz zwiększenie pozostałości spraw (w tym długotrwałych), co wynikało też ze zmiany systemu organizacji pracy, nie tylko prokuratury, ale również innych organów prowadzących postępowania i współpracujących z tutejszą jednostką. Wpływ na to

⁷⁸ Do próby wybrano oświadczenia/notatki dziewięciu urzędników oraz trzech prokuratorów złożone do Prokuratury w okresie marzec – grudzień 2020 r., w których odnotowywano opis wykonanych czynności, w tym sygnatury pobranych spraw.

⁷⁹ Np. akta prokuratury, akta sądowe, komornicze, dokumentację medyczną.

⁸⁰ Wyjaśnienia złożyło dziewięciu urzędników i trzech prokuratorów.

⁸¹ Dot. danych z zakresu m.in. wpływu spraw, obciążenia prokuratorów sprawami, czasu trwania załatwienia spraw, tj. odmów wszczęcia, przesłania do sądów, spraw umorzonych, zawieszonych, załatwionych w inny sposób, wniosków do sądów w zakresie środków zapobiegawczych, poręczeń majątkowych, zabezpieczeń majątkowych, efektywności postępowania sądowego, skarg na naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym bez nieuzasadnionej zwłoki.

miały także liczne absencje prokuratorów i urzędników wywołane różnorakimi przyczynami (od zwolnień lekarskich po kwarantanny i konieczność sprawowania opieki nad małoletnimi dziećmi). Nie bez znaczenia pozostawały także podobne problemy z absencją dotyczące przede wszystkim jednostki Policji współpracującej z tutejszą Prokuraturą oraz skierowanie funkcjonariuszy do innych zadań wynikających ze stanu epidemii. Wreszcie jako mające wpływ przede wszystkim na długotrwałość postępowań, odnotować należy również wynikające z ogłoszonego stanu pandemii obawy stron i innych uczestników postępowań przed uczestnictwem w czynnościach procesowych realizowanych zarówno przez prokuratorów, jak i funkcjonariuszy Policji i odmawianiem udziału w tych czynnościach.

(akta kontroli str. 298, 453-454)

2.5. Zgodnie z zarządzeniami Prokuratora Rejonowego określającymi podział czynności urzędników i innych pracowników Prokuratury Rejonowej⁸² troje pracowników miało w zakresie obowiązków obsługę biura podawczego. W/w pracownicy w okresie od 3 listopada do 24 grudnia 2020 r. zajmowali się obsługą interesantów⁸³.

(akta kontroli str. 199-200, 315, 345-346, 610-611)

W okresie objętym kontrolą obowiązały następujące wytyczne dotyczące obsługi interesantów w trakcie epidemii COVID-19:

- zarządzeniem nr 37/20 Prokuratora Okręgowego z 6 marca 2020 r. zawieszono przyjęcia interesantów (opisano to w pkt. 1.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego),
- pismem Prokuratora Okręgowego z 27 marca 2020 r. wprowadzono specjalne zasady obiegu dokumentów papierowych wpływających do podległych jednostek (opisano w pkt 1.1. i pkt 1.7. niniejszego wystąpienia pokontrolnego),
- zarządzenie nr 38/2020 Prokuratora Okręgowego z 13 marca 2020 r. zmienione następnie przez zarządzenie nr 47/2020 Prokuratora Okręgowego z 10 kwietnia 2020 r. (opisano w pkt 1.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego). Zgodnie z w/w zarządzeniami sposobem kontaktu pomiędzy pracownikami prokuratury a stronami, innymi uczestnikami postępowań jest komunikacja telefoniczna oraz elektroniczna, a w razie niemożliwości wykorzystania przedmiotowych kanałów komunikacji - pocztowa. W wyjątkowych przypadkach, gdy nie jest możliwe skorzystanie z w/w sposobu kontaktu, kierownicy jednostek mogli wyrazić zgodę na pozostawienie korespondencji na dzienniku podawczym w sposób uniemożliwiający bezpośredni kontakt pracownika prokuratury z osobą nadającą korespondencję.

(akta kontroli str. 59-63, 125, 207-215, 637)

Prokurator Rejonowy wyjaśnił, że w okresie od 3 listopada 2020 r. do 13 grudnia 2020 r. obowiązywał system pracy dwuzmianowej (uzupełniony o 90 minut pracy poza siedzibą jednostki) natomiast od 14 grudnia 2020 r. powrócono do tradycyjnych godzin urzędowania Prokuratury z okresu sprzed epidemii, to jest od 7.45 do 15.45.⁸⁴ Z kolei w związku ze stanem epidemii oraz stosownymi zarządzeniami Prokuratora Okręgowego znaczącemu ograniczeniu uległa możliwość przemieszczania się stron i innych uczestników postępowania, a nadto przedstawiciele innych organów procesowych współpracujących z tutejszą jednostką. Nadal w całym okresie obowiązywały ograniczenia związane z przemieszczaniem się po terenie jednostki. Oznaczało to również preferowanie form kontaktu z Prokuraturą za pośrednictwem korespondencji elektronicznej, pocztowej lub

⁸² 1) Zarządzenie Nr 5/18 Prokuratora Rejonowego z dnia 11 czerwca 2018 r. w sprawie podziału czynności urzędników i innych pracowników Prokuratury Rejonowej. 2) Zarządzenie Nr 10/18 Prokuratora Rejonowego z dnia 21 sierpnia 2018 r. w sprawie podziału czynności urzędników i innych pracowników Prokuratury Rejonowej.

⁸³ Okres badania wynikał z kryteriów NIK ustalonych dla tego obszaru.

⁸⁴ Następnie od 15 marca 2021 ponownie obowiązywał system pracy dwuzmianowej.

telefonicznie. Dlatego też osoby, chcące złożyć osobiście korespondencję pisemną adresowaną do tutejszej Prokuratury, składały ją wyłącznie za pośrednictwem dziennika podawczego. Inne osoby będące stronami oraz innymi uczestnikami prowadzonych lub nadzorowanych postępowań w tutejszej Prokuraturze, a także pełnomocnicy i obrońcy, mogli zrealizować swoje uprawnienia procesowe po ustaleniu terminu (lub w niektórych sytuacjach procesowych, określonej zgody prokuratora) z prokuratorem nadzorującym lub prowadzącym dane postępowanie. Z uwagi na wiele aspektów realizowanych czynności procesowych przez prokuratorów trudno jednoznacznie do tych czynności zastosować pojęcie *obsługi interesantów*. W mojej ocenie nie można uznać za *interesanta* podejrzanego doprowadzonego przez Policję do prokuratora celem przesłuchania, czy też świadka, biegłego lub tłumacza wzywanych do innych czynności procesowych przez prokuratora. Czynności takie bowiem były realizowane przez prokuratorów zarówno przed okresem pandemii jak i na bieżąco. Dodać należy, iż pracownicy sekretariatu realizują czynności techniczne ze stronami i innymi uczestnikami w oparciu o polecenie prokuratora.

(akta kontroli str. 117, 200-202)

Pracownicy prowadzący obsługę biura podawczego zajmowali się obsługą interesantów, rejestracją poczty wpływającej do jednostki i jej wydawaniem, ekspedycją listów za pośrednictwem poczty.

(akta kontroli str. 634-636)

2.6. Pracownicy Prokuratury nie zostali wyposażeni w sprzęt do pracy zdalnej (opisano w pkt 1.4. niniejszego wystąpienia pokontrolnego). Realizujący pracę zdalną pracownicy poza omówionym poniżej przypadkiem nie zgłaszali problemu związanego z jej wykonywaniem. Jeden pracownik (prokurator) zgłosił problem braku zarządzeń określających sposób transportowania akt z miejsca pracy do miejsca zamieszkania i korzystania z prywatnego sprzętu komputerowego nie posiadającego odpowiedniego zabezpieczenia w ramach pracy zdalnej.

(akta kontroli str. 589-591, 628-633)

2.7. Od 16 marca 2020 r. do 13 grudnia 2020 i od 15 marca 2021 do dnia 23 maja 2021 r. wszyscy pracownicy Prokuratury wykonywali pracę w formie zdalnej (w formie dyżurów pracy zleconej w wymiarze całych dni, następnie w wymiarze 1,5 godziny dziennie). W okresie od 14 grudnia 2020 do 14 marca 2021 r. i od 24 maja 2021 do zakończenia kontroli NIK przywrócony został w Prokuraturze podstawowy system czasu pracy.

(akta kontroli str. 73-90, 118-121, 200-206, 700)

2.8. W prowadzonym w Prokuraturze rejestrze skarg i wniosków odnotowano cztery skargi. Żadna z w/w skarg nie miała związku z wykonywaniem przez pracowników prokuratury pracy zdalnej. W okresie badanym w ramach wykonywania pracy zdalnej przez pracowników Prokuratury nie stwierdzono przypadków naruszenia obowiązków pracowniczych. Również nie wpływały skargi na wykonywaną pracę zdalną pracowników oraz skargi na zaginięcie dokumentów przekazywanych do Prokuratury w w/w okresie.

(akta kontroli str. 4, 7, 454, 469, 470, 593)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Pracownicy Prokuratury (urzędnicy, prokuratorzy)⁸⁵ pobierając akta postępowań w celu świadczenia pracy poza siedzibą jednostki, nie odnotowywali tego w systemie informatycznym SIP LIBRA w zakładce *ruch akt* lub w wykazie

⁸⁵ Dotyczy 12 pracowników Prokuratury, tj. dziewięciu urzędników i trzech prokuratorów, którzy pobierali akta postępowań w okresie marzec – grudzień 2020 r. poza siedzibę jednostki.

pobranymi aktami.

(akta kontroli str. 379-383, 391-429, 436-439, 547-551, 555-558, 640-651, 661, 659)

Zgodnie z zarządzeniami⁸⁶ Prokuratora Okręgowego pracownicy mogli pobierać z siedziby jednostki do miejsca zamieszkania akta postępowań za uprzednim poinformowaniem o tym fakcie kierownika jednostki oraz odnotowaniu sygnatury akt oraz ilości tomów w SIP LIBRA lub w wykazie pobranych akt.

(akta kontroli str. 73, 75, 120, 122-124)

Prokurator Rejonowy wyjaśnił, że przyczyną nieprzestrzegania przez pracowników wewnętrznych regulacji było uznanie, iż wystarczającym sposobem zapewnienia zwrotu pobranych akt, będzie odnotowanie sygnatury akt i ilości pobranych akt we własnym zakresie poza formami przewidzianymi w zarządzeniu Prokuratora Okręgowego. W związku z realizacją przez pracowników pracy zdalnej i pobieraniem dla jej realizacji akt postępowań, nie doszło do żadnego przypadku utraty przez pracowników zabieranych poza siedzibę jednostki akt lub ich kopii.

(akta kontroli str. 661, 668, 669)

Prokurator Rejonowy w trakcie kontroli NIK (12 maja 2021 r.) za pośrednictwem poczty wewnętrznej poinformował urzędników i prokuratorów Prokuratury Rejonowej o obowiązku stosowania zasad związanych z pobieraniem z siedziby Prokuratury akt postępowań w związku z wykonywaniem pracy zdalnej, określonych w zarządzeniu Nr 39/2020 Prokuratora Okręgowego (...). W szczególności należy stosować zapisy par. 1 ust.1 pkt 2 zarządzenia, mówiący o odnotowaniu w systemie SIP LIBRA w zakładce „Ruch akt” zabieranych akt poprzez wskazanie sygnatury oraz ilości tomów. Z kolei po przewiezieniu akt do siedziby jednostki po zakończeniu pracy zdalnej należy w systemie w tej samej zakładce odnotować zwrot akt.

(akta kontroli str. 669, 675)

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z wytycznymi Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych⁸⁷ (UODO) 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.

OCENA CZĄSTKOWA

Urzędnikom Prokuratury⁸⁸ oraz prokuratorom skierowanym do pracy zdalnej nie zapewniono wyposażenia w sprzęt oraz dostępu do baz danych Prokuratury, umożliwiających realizację zadań służbowych w czasie pracy zdalnej. Brak digitalizacji dokumentów był znaczącą barierą utrudniającą pracę i wpływał na konieczność stałego pobierania akt postępowań przygotowawczych do domu, co zwiększało ryzyko naruszenia procedur bezpieczeństwa informacji w trakcie ich przetwarzania. Ponadto w ocenie NIK nieodnotowywanie w systemie informatycznym SIP LIBRA pobranych przez pracowników akt stanowiło istotne naruszenie wewnętrznych procedur bezpieczeństwa informacji.

NIK podkreśla, że dostępne statystyki i wskaźniki efektywności pracy Prokuratury wskazują, że o 3,3% zwiększyła się na koniec 2020 r. (w porównaniu z 2019 r.) liczba spraw do załatwienia na następny okres, mimo zmniejszenia się wpływu spraw do Prokuratury o 20,4%.

⁸⁶ Zarządzenie Prokuratora Okręgowego nr 39/2020 z dnia 16 marca 2020 oraz zarządzenie Prokuratora Okręgowego nr 118/17 z 15 grudnia 2017 r.

⁸⁷ <https://uodo.gov.pl/pl/138/1513> (dostęp na 25 maja 2021 r.)

⁸⁸ Pracownikom sekretariatów i obsługi.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

- Wnioski
1. Podjęcie działań mających na celu wdrożenie procedur wewnętrznych, które regulowałyby zasady wykorzystywania prywatnego sprzętu komputerowego w przypadku pracy w trybie zdalnym, w szczególności zasady zachowania bezpieczeństwa informacji.
 2. Podjęcie działań celem zapewnienia rzetelnego odnotowywania przez pracowników Prokuratury w systemie informatycznym SIP LIBRA lub w wykazie akt sygnatur oraz liczby tomów pobieranych akt w przypadku pracy poza siedzibą jednostki.
 3. Zapewnienie odpowiednich środków dezynfekujących we wszystkich pomieszczeniach sanitarnych Prokuratury.

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

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Kraków, czerwca 2021 r.

Kontroler
Wiesław Matras
główny specjalista kontroli państwowej

.....