



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR. 410.006.05.2021

Barbara Łopata
Ośrodek Pomocy Społecznej w Rabce-Zdroju
ul. Parkowa 2, 34-700 Rabka-Zdrój

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	Ośrodek Pomocy Społecznej w Rabce-Zdroju, ul. Parkowa 2, 34-700 Rabka-Zdrój
Kierownik jednostki kontrolowanej	Barbara Łopata, Kierownik, od 1 października 2005 r.
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. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Małgorzata Kram, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/28/2021 z 17 lutego 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 od marca 2020 r. do 20 maja 2021 r. Ośrodek Pomocy Społecznej w Rabce-Zdrój³ nie był przygotowany do zlecenia pracownikom pracy w formie zdalnej ze względu na brak środków finansowych dla zapewnienia odpowiedniej infrastruktury i wyposażenia technicznego umożliwiającego taką organizację pracy. Jedynie od 18 marca do 10 kwietnia 2020 r. trzynastu spośród 17 pracowników zostało skierowanych do wykonywania pracy zdalnej w formie rotacyjnej⁴. Praca w tym systemie trwała od pięciu do dziewięciu dni. Taki sposób organizacji pracy przyjęto tylko w okresie do 10 kwietnia 2020 r.

Jako powód nie zorganizowania w badanym okresie pracy w formie zdalnej i ograniczenie się do krótkotrwałej rotacyjnej pracy zdalnej wskazano brak szczegółowych wytycznych, brak możliwości zaopatrzenia pracowników w niezbędny sprzęt (np. telefony służbowe i laptopy) oraz brak możliwości dostępu do niezbędnych do pracy dokumentów poza siedzibą Ośrodka.

W OPS nie dysponowano systemem elektronicznego obiegu dokumentów i praca realizowana była w oparciu o dokumentację w tradycyjnej, papierowej formie. W ramach czynności służbowych pracowników Ośrodka w przygotowywaniu opinii i decyzji niezbędne było posługiwanie się także dokumentami archiwalnymi (również nie zdigitalizowanymi). Powyższe spowodowało, że pracownicy OPS wykorzystywali czas pracy poza siedzibą Ośrodka na zapoznanie się ze zmianami w obowiązujących przepisach i samokształcenie, korzystając w tym celu z własnych zasobów.

Nadzór nad wykonywaniem pracy zdalnej w systemie rotacyjnym sprawowano telefonicznie z wykorzystaniem m.in. prywatnych środków komunikacji, a ewidencja takiej formy świadczenia pracy nie zawierała informacji o czasie i zakresie zadań realizowanych podczas przebywania poza siedzibą OPS.

Procedury wewnętrzne w zakresie wykonywania pracy w formie zdalnej zostały ustalone i zapoznano z nimi pracowników. Pracownicy Ośrodka nie wnioskowali o skierowanie ich na pracę zdalną.

W związku z wystąpieniem zagrożenia COVID-19 w Ośrodku zorganizowano wydzielone stanowiska obsługi interesantów zaopatrzone w przegrody, środki dezynfekcyjne oraz lampę wirusobójczą. Wprowadzono wymóg ograniczenia wizyt w OPS i uzgadniania spotkań telefonicznie.

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

³ Dalej: OPS lub Ośrodek.

⁴ Praca rotacyjna realizowana była naprzemiennie jeden dzień w Ośrodku i jeden dzień poza siedzibą OPS, wg przyjętego harmonogramu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

1. Przygotowanie do realizacji pracy w formie zdalnej

Kontrolowany podmiot wprowadził własne procedury organizacji pracy zdalnej:

- Zarządzenie nr 021.6.2020 Kierownika OPS z dnia 16 marca 2020 r. w sprawie ograniczenia wykonywania zadań od 16 marca 2020 r. do 24 maja 2020 r. (m.in. zawieszenie bezpośredniej obsługi klientów);
- Zarządzenie nr 021.8.2020 Kierownika OPS z dnia 25 maja 2020 r. w sprawie przywrócenia bezpośredniej obsługi klientów OPS oraz wprowadzenia szczególnej ochrony higienicznej i sanitarnej pracowników Ośrodka;
- Zarządzenie nr 021.10.2020 Kierownika OPS z dnia 28 lipca 2020 r. w sprawie przyjęcia w OPS szczególnych rozwiązań związanych ze zmianą sposobu obsługi interesantów w związku z wystąpieniem na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii;
- Zarządzenie nr 021.11.2020 Kierownika OPS z dnia 20 października 2020 r. w sprawie przyjęcia w OPS zasad wykonywania pracy zdalnej i w systemie rotacyjnym.

Organ nadrzędny nie wydawał wytycznych w zakresie organizacji pracy zdalnej.

Polecenie pracy rotacyjnej zostało przekazane przez Kierownik OPS trzynastu osobom z 17 pracowników (ustnie dziesięciu osobom i telefonicznie trzem osobom). Pozostałe cztery osoby świadczyły pracę w Ośrodku. Praca rotacyjna realizowana była naprzemiennie jeden dzień w Ośrodku i jeden dzień poza siedzibą OPS, wg przyjętego harmonogramu. Pracownik świadczył pracę w takim trybie przez pięć do dziewięciu dni. Ten system pracy kontynuowano do 10 kwietnia 2020 r. Ośrodek nie dysponował elektronicznym obiegiem dokumentów, a posiadane zasoby danych były gromadzone i przetwarzane w formie tradycyjnej (papierowej). Nie przewidziano ekwiwalentu dla pracowników za wykorzystywanie prywatnych telefonów do celów służbowych w czasie pracy rotacyjnej.

(akta kontroli str. 23-25, 39-41, 57, 87-96)

Kierownik OPS wyjaśniła, że 16 marca 2020 r. ustnie poinformowała pracowników, iż w celu zapobiegania zakażeniom oraz rozprzestrzenianiu się koronawirusa w okresie od 18 marca 2020 r. do 10 kwietnia 2020 r. praca została zorganizowana w systemie rotacyjnym w ten sposób, że pracownicy Ośrodka zostali podzieleni na dwa zespoły i na podstawie sporządzonego harmonogramu dyżurów pracowali w Ośrodku co drugi dzień na zmianę. Wskazała, że pracownicy, którzy w danym dniu nie pracują w Ośrodku obowiązki służbowe wykonywali w swoich domach w godzinach pracy Ośrodka, tj. od 7:45 do 15:45, pozostając do dyspozycji poprzez kontakt telefoniczny. Zobowiązano pracowników do odbierania telefonów z uwagi na fakt, iż Ośrodek był zobligowany do podejmowania działań mających na celu zakup artykułów żywnościowych, leków dla osób objętych kwarantanną. Dostarczaniem tych artykułów zajmowały się służby mundurowe (policja, straż miejska, OSP). Poproszono pracowników o podanie prywatnych numerów telefonów pracowników w powiązaniu z przygotowanym harmonogramem pracy rotacyjnej. Ponadto poinformowano pracowników, że podczas wykonywania pracy w domu zobowiązani są do przestrzegania przepisów BHP tak samo, jak w siedzibie Ośrodka. Zwrócono uwagę na konieczność zachowania szczególnej ostrożności w przypadku kontaktu

⁵ 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.

z osobą podejrzaną, że jest zakażona oraz w przypadku złego samopoczucia o pozostanie w domu i skontaktowanie z lekarzem. Ponadto Kierownik OPS wyjaśniła, że w dniach 31 marca oraz 7 i 8 kwietnia 2020 r. wszyscy pracownicy socjalni pracowali w siedzibie Ośrodka w związku z koniecznością wydawania żywności, przekazanej przez miejscowy Polski Komitet Pomocy Społecznej w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa, oraz dostarczenia do miejsca zamieszkania klientom mającym problemy w poruszaniu się.

(akta kontroli str. 113-117, 162-163)

Czas pracy ewidencjonowano na podstawie listy obecności i nie prowadzono ewidencji wykonywanych czynności realizowanych w czasie pracy rotacyjnej⁶.

OPS nie otrzymał żadnych wytycznych w zakresie organizacji pracy zdalnej od Urzędu Miasta i Gminy Rabka-Zdrój, jak również nie informował Urzędu o nie zorganizowaniu pracy w formie zdalnej. Nie realizowano pracy zdalnej po 10 kwietnia 2020 r.

(akta kontroli str. 39, 87-96)

Kierownik wyjaśniając w jaki sposób ewidencjonowano czas pracy w przypadku rotacyjnej pracy zdalnej podała, że *nie prowadzono ewidencji czynności wykonywanych przez pracownika w systemie pracy rotacyjnej, pracownicy Ośrodka bezpośrednio po dniu wykonywania pracy w swoich domach w siedzibie Ośrodka uzupełniali podpisy na liście obecności.* Ponadto podała, że *czas pracy pracowników wykonujących pracę w systemie rotacyjnym ustalano na podstawie przekazanych informacji w trakcie rozmów telefonicznych.*

(akta kontroli str. 113-117, 162-163)

Pracownicy podczas rotacyjnej pracy zdalnej nie mieli możliwości technicznych korzystania z systemów i programów, z jakich korzystają w czasie pracy w Ośrodku.

(akta kontroli str. 39, 141-161)

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

(akta kontroli str. 113-117, 162-163)

W grudniu 2020 r. zakupiono dwa laptopy, które do rozpoczęcia kontroli NIK nie były skonfigurowane i użytkowane.

(akta kontroli str. 39-41, 103-106, 118-128)

Kierownik wyjaśniła, że w czasie kontroli NIK laptopy zostały skonfigurowane i są użytkowane do sporządzania bieżących pism na przygotowanych stanowiskach w holu Ośrodka. Opóźnienie w przygotowaniu zakupionego sprzętu wynikało z niskiego wymiaru godzin pracy informatyka, zatrudnionego na umowę zlecenie -

⁶ Przepis dotyczący prowadzenia ewidencji (art. 3 ust. 6 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz. U. poz. 1842, ze zm.) obowiązywał od 24 czerwca 2020 r.

12 godzin w miesiącu, które w pierwszej kolejności były wykorzystywane na potrzeby bieżące i prace awaryjne.

(akta kontroli str. 113-117, 162-163)

W zarządzeniu nr 021.11.2021 Kierownika OPS z dnia 20 października 2020 r. w sprawie przyjęcia w Ośrodku zasad wykonywania pracy zdalnej i w systemie rotacyjnym wskazano, że wykonywanie pracy w formie pracy zdalnej lub rotacyjnej poza miejscem jej stałego wykonywania nie zwalnia pracownika z obowiązku przestrzegania postanowień zawartych w Polityce Bezpieczeństwa i Instrukcji Zarządzania Systemami Informatycznymi przyjętej w Ośrodku, a pracownicy podpisali oświadczenie o zapoznaniu się z treścią ww. zarządzenia.

(akta kontroli str. 44-48, 57-58, 97-102)

Kierownik wyjaśniła, że *pracownicy zobowiązali się do zabezpieczania dostępu do sprzętu służbowego lub prywatnego wykorzystywanego do wykonywania pracy zdalnej rotacyjnej poza miejscem jej stałego wykonywania oraz posiadanych danych i informacji (w tym także znajdujących się na nośnikach papierowych) przed osobami postronnymi, w tym wspólnie z nimi zamieszkującymi, a także przed ich zniszczeniem lub zgubieniem. Wyjaśniła również, że Ośrodek w okresie wykonywania pracy w systemie rotacyjnym (...) nie posiadał wystarczającej liczby laptopów, które mogłyby być udostępnione pracownikom.*

(akta kontroli str. 113-117, 162-163)

W Ośrodku nie dokumentowano faktu realizowania działań nadzorczych nad wykonywaniem rotacyjnej pracy w formie zdalnej.

(akta kontroli str. 39-41, 103-106)

W odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób zapewniono bieżący nadzór nad wykonywaniem pracy w formie zdalnej, Kierownik wyjaśniła, że w ramach wykonywanego nadzoru nad pracą poszczególnych pracowników w systemie pracy rotacyjnej w okresie od 18 marca do 10 kwietnia 2020 r. wykonywała telefony do pracowników i taki kontakt zawsze był możliwy. Ponadto podała, że w tym czasie pracownicy pozostawali do jej dyspozycji gdyby zaistniała konieczność dostarczenia artykułów pierwszej potrzeby osobom objętych kwarantanną/izolacją. Pracownicy czas pracy poza siedzibą Ośrodka wykorzystywali na zapoznanie się ze zmianami w obowiązujących przepisach i samokształcenie. Fakt zrealizowania tych zadań potwierdzili w czasie bieżącej pracy. *Z uwagi na zmiany w ustawodawstwie z powodu zaistnienia COVID-19 ustnie sugerowałam zapoznanie się ze zmianami w przepisach i samokształcenie. Z uwagi na brak uregulowań w zakresie pracy zdalnej nie określałam szczegółowych zadań do realizacji ani nie przewidziałam ekwiwalentu za wykorzystywanie prywatnych telefonów do zadań służbowych.*

(akta kontroli str. 113-117, 141-163)

Żaden z 13 pracowników skierowanych na pracę zdalną świadczoną w systemie rotacyjnym nie został wyposażony w sprzęt komputerowy i/lub telefon służbowy. Praca rotacyjna została zorganizowana tylko w okresie od 18 marca 2020 r. do 10 kwietnia 2020 r. na czas nie dłuższy niż 9 dni dla jednego pracownika.

(akta kontroli str. 23-38, 59-96)

Nie zwracano się z wnioskiem do instytucji finansujących (w tym do Urzędu Miasta i Gminy Rabka-Zdrój) o przekazanie środków na sfinansowanie organizacji pracy zdalnej.

(akta kontroli str. 39-41)

W odpowiedzi na pytanie, co było powodem nie informowania jednostki nadrzędnej o utrudnieniach w ramach realizacji pracy zdalnej, Kierownik wyjaśniła, że z uwagi

na fakt, iż okres wykonywania pracy w systemie rotacyjnym miał miejsce w początkowym okresie pandemii i był wyznaczony na czas określony, informację o wprowadzonym systemie pracy rotacyjnej przekazała Burmistrzowi Rabki-Zdroju w formie ustnej. Wyjaśniła też, że praca zdalna nie została unormowana w obowiązujących przepisach prawa pracy. Ponadto podała, że bazując na doświadczeniach z pracy w systemie rotacyjnym pracownicy OPS nie mieli możliwości realizowania zakresu czynności z uwagi na brak dostępu do niezbędnej dokumentacji i/lub systemów dziedzinowych, dostępnych wyłącznie w siedzibie Ośrodka. OPS i jednostka nadrzędna nie miały możliwości technicznych i finansowych na zorganizowanie środowiska dla pracy zdalnej.

(akta kontroli str. 113-117, 162-163)

OPS mieści się w budynku Urzędu Miejskiego w Rabce-Zdroju. Posiada odrębne wejście i trzy pomieszczenia dla pracowników, w których przygotowano 16 stanowisk pracy. Jeden z 17 zatrudnionych pracowników (opiekun), nie posiadał przypisanego stanowiska, ponieważ zgodnie z zakresem czynności pracuje w terenie. W budynku nie wydzielono jednostanowiskowych pomieszczeń (poza aneksem przeznaczonym dla spotkań z prawnikiem lub w sprawie niebieskiej karty).

W OPS zapewniono warunki pracy stacjonarnej polegające na przygotowaniu stanowisk, gdzie odległość pomiędzy pracownikami wynosiła minimum 1,5 m, a stanowiska zgrupowane były maksymalnie po trzy biurka i oddzielone zostały przepierzeniem/szafami. Dystrybutory środka dezynfekującego umieszczono przy wejściu do budynku i na półpiętrze oraz w każdym z trzech pomieszczeń dla pracowników.

Stanowiska przyjęć interesantów wyposażono w przesłonę z pleksi, dozowniki ze środkiem dezynfekującym i lampę wirusobójczą na parterze. Na drzwiach wejściowych, stronie internetowej i tablicach informacyjnych zamieszczono aktualne informacje, a przy wejściu do budynku usytuowano skrzynkę wrzutową na dokumenty.

(akta kontroli str. 3-22, 103-106, 129, 130-137)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

OPS nie był przygotowany do zlecenia pracownikom pracy w formie zdalnej ze względu na brak środków finansowych dla zapewnienia odpowiedniej infrastruktury i wyposażenia technicznego umożliwiającego taką organizację pracy. NIK podkreśla, że nie zwracano się do instytucji finansujących z wnioskiem o przekazanie środków na zorganizowanie pracy zdalnej.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą Ośrodek nie organizował pracy w formie zdalnej po 10 kwietnia 2020 r. W okresie od 18 marca do 10 kwietnia 2020 r. na pracę zdalną wykonywaną w formie pracy rotacyjnej skierowano trzynastu spośród 17 pracowników OPS.

W OPS prowadzono ewidencję pracy, z której wynikało, że pracownicy świadczyli ją w siedzibie Ośrodka. Nieobecności pracowników wynikały z usprawiedliwionych nieobecności (np. choroby, urlopy). Liczba dni zwolnień z tytułu kwarantanny lub izolacji (w związku z COVID-19) wyniosła łącznie 22⁷.

(akta kontroli str. 42-43, 49-56, 111-112, 59-60, 67-96)

⁷ W tym dwóch pracowników przebywało na izolacji (6 dni), a czterech na kwarantannie (16 dni).

W rozkładzie nieobecności (zwolnień lekarskich, urlopów) w okresie objętym kontrolą w porównaniu do tego samego okresu w 2019 r. odnotowano istotne zmiany w zakresie liczby zwolnień lekarskich. Od 1 marca do 31 grudnia 2020 r. (przy średniookresowej liczbie pracowników większej o ponad połowę w odniesieniu do 2019 r.) liczba dni zwolnień, w tym zwolnień lekarskich (z wyłączeniem związanych z COVID-19), była większa dziewięciokrotnie. W przypadku urlopów nie odnotowano znaczących odchyłeń (nie wynikających ze zwiększenia średniookresowej liczby pracowników).

(akta kontroli str. 67-96, 107-110)

Kierownik wyjaśniła, że wzrost liczby dni zwolnień lekarskich wynikał z długotrwałej choroby dwóch pracowników i 40 dni zwolnień⁸ w związku z przebywaniem na dodatkowym zasiłku opiekuńczym z powodu zamknięcia żłobka/przedszkola (w następstwie COVID-19).

(akta kontroli str. 113-117, 162-163)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK nie formułuje oceny cząstkowej w ww. obszarze, ze względu na niezorganizowanie i niepodjęcie w OPS pracy w formie zdalnej.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z brakiem stwierdzenia 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.

W związku z niesformułowaniem wniosków NIK nie oczekuje odpowiedzi na niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Kraków, maja 2021 r.

Kontroler
Małgorzata Kram
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

⁸ Dotyczyło trzech pracowników.