



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO. 410.006.01.2021

**Pan Łukasz Borowiak
Prezydent Miasta Leszna
Urząd Miasta Leszna
ul. K. Karasia 15
64-100 Leszno**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Leszna, ul. K. Karasia 15, 64-100 Leszno (dalej: UM Leszna, Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Łukasz Borowiak, Prezydent Miasta Leszna, od 4 grudnia 2014 r. (dalej: Prezydent).
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 o NIK ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Tomasz Juskiewicz, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/24/2021 z 11 lutego 2021 r. (akta kontroli str.1)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Urząd Miasta Leszna nie był odpowiednio przygotowany do realizacji pracy w formie zdalnej, dlatego w tym trybie realizowano jedynie część zadań niewymagających dostępu do baz danych i programów dziedzinowych, a zakres polecanej pracy zdalnej nie wymagał zabezpieczania informacji objętych ochroną. Pracownikom wykonującym pracę zdalną nie zapewniono odpowiednio wyposażonych i skonfigurowanych narzędzi oraz materiałów niezbędnych do jej realizowania, przez co korzystali oni z narzędzi prywatnych do celów służbowych. Brak odpowiednich narzędzi i sprzętu spowodował, że praca zdalna nie miała w Urzędzie charakteru powszechnego.

W szczególności, kontrolowana jednostka nie była przygotowana do powierzenia pracownikom wykonywania w ramach pracy zdalnej kluczowych zadań przypisanych Urzędowi Stanu Cywilnego, Wydziałowi Komunikacji oraz Wydziałowi Spraw Obywatelskich. Wprawdzie pracownicy Wydziału Komunikacji i Wydziału Spraw Obywatelskich wykonywali pracę zdalną, jednak były to głównie czynności wspomagające obsługę podstawowych zadań. Przyczyną tego były: charakter wykonywanych zadań, ograniczenia sprzętowe oraz brak możliwości dostępu do obsługiwanych przez nich systemów dziedzinowych spoza siedziby Urzędu, co było niezależne od możliwości technicznych i organizacyjnych jednostki.

Prezydent Miasta Leszna ustalił procedury wewnętrzne w zakresie wykonywania pracy zdalnej, uwzględniające regulacje ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych³ i zapoznał z nimi pracowników Urzędu. Praca zdalna była polecana i wykonywana zgodnie z obowiązującymi procedurami, w sposób umożliwiający bieżący nadzór nad wykonywaniem zadań przez pracowników oraz zapewniający właściwą ewidencję wykonanych czynności i czasu pracy, a Prezydent Miasta wprowadzał rozwiązania naprawcze odpowiadające na problemy zgłoszone przez pracowników realizujących zadania w tym trybie.

Obowiązujące w Urzędzie przed 28 grudnia 2020 r. regulacje wewnętrzne nie przewidywały pisemnego potwierdzania miejsca wykonywania pracy zdalnej, przez co pracodawca nie dokumentował tego elementu stosunku pracy, co stanowiło potencjalne zagrożenie dla realizacji części praw pracowniczych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Przygotowanie do realizacji pracy w formie zdalnej

1.1 W związku ze stwierdzonymi przypadkami koronawirusa COVID-19 na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, Prezydent Miasta Leszna wprowadził zmiany w funkcjonowaniu Urzędu Miasta Leszna i w zasadach obsługi interesantów: zmienił czas pracy wydziałów i biur⁵; ograniczył godziny przyjmowania interesantów i zalecił maksymalne ograniczenie wizyt w Urzędzie, zachęcając jednocześnie do kontaktów

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

³ Dz. U. Nr 1842 ze zm.

⁴ 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.

⁵ Zarządzenie nr K/125/2020 z 12 marca 2020 r., Zarządzenie nr K/127/2020 z 13 marca 2020 r., Zarządzenie nr K/187/2020 z 17 kwietnia 2020 r.

telefonicznych oraz przy użyciu środków komunikacji elektronicznej, w tym do składania wniosków przez platformę e-PUAP⁶, a także dokonywania wszelkich wpłat za pośrednictwem przelewów bankowych w każdym przypadku, w którym osobiste stawiennictwo w Urzędzie nie jest konieczne⁷; wstrzymał bezpośrednią obsługę interesantów z wyjątkiem szczególnie uzasadnionych przypadków (np. rejestracja zgonów i urodzeń, udzielanie ślubów, poważne sytuacje kryzysowe) po wcześniejszym uzgodnieniu telefonicznym z pracownikiem danego referatu⁸; skrócił w dniach 7-10 kwietnia 2020 r. czas pracy pracowników Urzędu (bez obowiązku odpracowania i z zachowaniem prawa do wynagrodzenia) do pięciu i pół godziny⁹.

(akta kontroli str. 239-243)

Poza ww. zarządzeniami Prezydenta, 12 marca 2020 r. Sekretarz Miasta Leszna skierował do naczelników i kierowników wydziałów i Biur UM Leszna pismo: wskazujące zmianę godzin pracy Urzędu i sposób informowania o tej zmianie; dotyczące przekazania informacji o liczbie obecnych i nieobecnych pracowników z uwzględnieniem sprawowania opieki nad dziećmi do lat 8; z zaleceniem ograniczenia do niezbędnego minimum osobistych kontaktów pracowników w pracy oraz wykorzystywania w komunikacji korespondencji mailowej i telefonicznej. W przedmiotowym piśmie Sekretarz Miasta Leszna poinformował, że: naczelnicy i kierownicy mogą rozważyć formę pracy zdalnej w poszczególnych biurach, jednak zapewniając normalne funkcjonowanie wydziału bądź biura; możliwość pracy zdalnej dotyczy wyłącznie stanowisk, które nie są ściśle związane z pracą na systemach komputerowych; pracownik świadczący pracę zdalną pozostaje do pełnej dyspozycji pracodawcy; zadania do wykonania powinny być szczegółowo określone na piśmie i zaakceptowane przez pracodawcę; powinien zostać określony sposób rozliczania realizacji zadań.

(akta kontroli str. 266)

Zarządzeniem nr K/192/2020 z 22 kwietnia 2020 r. Prezydent wprowadził, doprecyzował lub powtórzył następujące ograniczenia w wykonywaniu zadań Urzędu: wyłączył bezpośrednią obsługę interesantów za wyjątkiem, wymagających uprzedniego telefonicznego lub mailowego umówienia wizyty, niektórych zadań realizowanych przez Urząd Stanu Cywilnego¹⁰, Wydział Spraw Obywatelskich¹¹, Wydział Komunikacji¹², Biuro Gospodarki Komunalnej¹³, Wydział Architektury Planowania Przestrzennego i Budownictwa¹⁴ oraz Wydział Ochrony Środowiska¹⁵; bezpośrednia obsługa interesantów, za wyjątkiem ww., możliwa była tylko

⁶ Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej działa na podstawie ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. 2021 poz. 670 - j.t.).

⁷ Zarządzenie nr K/127/2020 z 13 marca 2020 r.

⁸ Zarządzenie nr K/128/2020 z 14 marca 2020 r.

⁹ Zarządzenie nr K/169/2020 z 6 kwietnia 2020 r.

¹⁰ Rejestracji stanu cywilnego (m.in. udzielanie ślubów, rejestracja zgonów, rejestracja urodzenia z uznaniem ojcostwa, spisywanie zapewnień do ślubów).

¹¹ Ewidencji ludności i dowodów osobistych oraz działalności gospodarczej.

¹² Wydawania praw jazdy, rejestracji nowych pojazdów, rejestracji pojazdów sprowadzonych z zagranicy bez tablic rejestracyjnych, czasowego wycofania pojazdów z ruchu, wydawania dowodów rejestracyjnych i innych dokumentów komunikacyjnych, świadczenia usług komunalnych.

¹³ Świadczenia usług komunalnych, w tym związanych z zezwoleniem na sprowadzenie zwłok lub szczątków z zagranicy.

¹⁴ Administracji architektoniczno-budowlanej, w tym dotyczące sprzeciwu do zgłoszonych robót budowlanych oraz decyzji o: warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, pozwoleniu na budowę, zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej i ustaleniu lokalizacji linii kolejowej.

¹⁵ Ochrony środowiska, w tym dotyczące decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji inwestycji i decyzji zezwalającej na usunięcie drzew lub krzewów.

w przypadkach niezbędnych, po uprzednim uzgodnieniu z naczelnikiem wydziału; klientom zalecił kontakt telefoniczny oraz przy użyciu środków komunikacji elektronicznej; wstrzymany został elektroniczny (kolejkowy) system rezerwacji terminów w Wydziale Komunikacji; wszystkie dokumenty, kierowane do Urzędu, można składać za pośrednictwem Elektronicznej Skrzynki Podawczej UM Leszna, za pośrednictwem operatora pocztowego, lub, w przypadku gdy podpis nie jest wymagany, za pośrednictwem poczty elektronicznej albo pojemników umieszczonych w dwóch lokalizacjach Urzędu; zawieszona została możliwość składania podań oraz skarg, wniosków i petycji w formie ustnej do protokołu; dokonywanie płatności mogło następować wyłącznie poprzez bankowość elektroniczną lub placówkę bankową; kasy działające przy UM Leszna zostały zamknięte, za wyjątkiem jednej, zajmującej się wyłącznie wypłatą dodatków mieszkaniowych i energetycznych; klienci umówieni na bezpośrednią wizytę w siedzibach wydziałów i biur Urzędu powinni posiadać maseczki ochronne, rękawiczki oraz własny długopis.

(akta kontroli str.244-246)

Od 25 maja 2020 r.¹⁶ Prezydent Miasta Leszna ustalił nowe zasady bezpośredniej obsługi klienta: wznowiono bezpośrednią obsługę klienta w Urzędzie, przy czym konieczne było wcześniejsze umówienie wizyty telefonicznie oraz przy użyciu środków komunikacji elektronicznej; rezerwacja wizyt w Wydziale Komunikacji mogła odbywać się wyłącznie telefonicznie oraz przy użyciu środków komunikacji elektronicznej, w tym przez System Kolejowy QMS; w tym samym czasie, w jednym pomieszczeniu, liczba przebywających klientów nie mogła być wyższa niż jedna osoba na jedno stanowisko obsługi; wejście do budynków UM Leszna było możliwe tylko dla klientów, którzy umówili wcześniej wizytę lub składających dokumenty za pośrednictwem biura obsługi; osobista wizyta była możliwa w najpilniejszych sprawach, przy czym zalecano składanie dokumentów za pośrednictwem Elektronicznej Skrzynki Podawczej UM Leszna, za pośrednictwem operatora pocztowego, lub w przypadku, gdy podpis nie jest wymagany, za pośrednictwem poczty elektronicznej; zalecano dokonywanie płatności przelewem; wskazano, że przy załatwianiu spraw w Urzędzie należy przestrzegać ogólnie obowiązujących ograniczeń i stosować zabezpieczenia ustanowione dla obywateli w związku z wystąpieniem stanu epidemii, w szczególności obowiązywał nakaz: zasłaniania nosa i ust, noszenia rękawiczek ochronnych, dezynfekcji rąk płynem do dezynfekcji, zachowania bezpiecznej odległości pomiędzy klientami oraz posiadania własnego długopisu; osoby z objawami choroby (np. katar, kaszel, podwyższona temperatura) proszone były o powstrzymanie się od bezpośredniego załatwiania spraw w Urzędzie i stosowanie kontaktu w formie telefonicznej bądź elektronicznej; utrzymano godziny pracy Urzędu w poniedziałki od 7:30 do 15:30.

(akta kontroli str.247-248)

16 lipca 2020 r. Prezydent zmienił ww. Zarządzenie wskazując¹⁷ uprawnienie pracownika Urzędu do odmowy obsługi klienta w przypadku, gdy klient nie stosuje się do ogólnie obowiązujących ograniczeń i nie stosuje zabezpieczeń ustanowionych dla obywateli w związku z wystąpieniem stanu epidemii, tj. nakazem zasłaniania nosa i ust, dezynfekcji rąk płynem do dezynfekcji, zachowania bezpiecznej odległości pomiędzy klientami.

(akta kontroli str.249)

¹⁶ Zarządzeniem nr K/219/2020 z 22 maja 2020 r.

¹⁷ Zarządzenie nr K/321/2020 Prezydenta Miasta Leszna z 16 lipca 2020 r.

16 października 2020 r. Prezydent Miasta Leszna, w związku z pandemią COVID-19 oraz wprowadzanymi obostrzeniami, polecił¹⁸ bezpośrednim przełożonym przygotowanie zespołów pracowniczych do pracy w systemie hybrydowym. 19 października 2020 r.¹⁹ Prezydent doprecyzował, że w związku z sytuacją epidemiczną, w celu ograniczenia kontaktów między pracownikami Urzędu, od 26 października 2020 r. planowane jest wprowadzenie wykonywania pracy przez pracowników administracyjno-biurowych w formie pracy rotacyjnej. Wskazano, że praca rotacyjna miałaby odbywać się w podziale na dwa zespoły pracowników, pracujące naprzemiennie²⁰. Bezpośredni przełożeni zostali zobowiązani do wydzielenia zespołów pracowniczych w sposób zapewniający: w miarę niezakłóconą pracę oraz jej ciągłość; brak kontaktu pracowników I i II zespołu. Pracownicy natomiast zostali zobowiązani do: przekazywania bezpośrednim przełożonym dziennych raportów pracy zdalnej; prowadzenia ewidencji czasu pracy, zatwierdzanej przez bezpośredniego przełożonego; przekazania ewidencji za zakończony miesiąc do Biura Kadr i Płac. Ze względu na specyfikę pracy poszczególnych wydziałów i biur, Prezydent dopuścił inne rozwiązania zaproponowane przez naczelników i kierowników.

(akta kontroli str.267-268)

22 października 2020 r. Prezydent Miasta Leszna wprowadził²¹ Instrukcję bezpiecznych i higienicznych zasad wykonywania obowiązków służbowych z miejsca świadczenia pracy zdalnej. Ww. Instrukcja podlegała podaniu do wiadomości pracownikom Urzędu za pośrednictwem sieci Intranet, a jej celem było określenie zasad bezpieczeństwa i higieny pracy oraz ergonomii w trakcie wykonywania prac biurowych za pomocą narzędzi pracy wykorzystywanych podczas świadczenia pracy zdalnej. Instrukcja obowiązywała pracowników Urzędu skierowanych do wykonywania pracy zdalnej oraz zawierała: obowiązki pracownika przed przystąpieniem do pracy; podstawowe zasady bezpiecznej pracy (m.in. nie dopuszczać do urządzenia elektrycznego osób nieupoważnionych); czynności po zakończeniu pracy (m.in. zabezpieczyć urządzenie elektroniczne oraz dokumenty przed dostępem osób nieupoważnionych); czynności zabronione; zasady postępowania w razie sytuacji awaryjnej.

(akta kontroli str.250-252)

22 października 2020 r.²² Prezydent poinformował o wprowadzanym systemie pracy rotacyjnej przy czym, na wniosek niektórych naczelników, dopuszczono również dzienną pracę naprzemienną (tj. 4h pracy zdalnej/4h pracy stacjonarnej). Pismo wskazywało obowiązki bezpośrednich przełożonych: prowadzenie harmonogramu pracy zdalnej oraz stacjonarnej i dostarczanie go po zakończonym miesiącu wraz listami obecności i miesięcznymi ewidencjami pracy w systemie rotacyjnym podległych pracowników; poinformowanie pracowników o konieczności składania dziennych raportów z pracy zdalnej. Wskazano, że w systemie pracy rotacyjnej nie

¹⁸ Pismo KP.039.109.2020.MM do dyrektorów jednostek i zakładów budżetowych oraz jednostek administracji zespolonej, naczelników i kierowników wydziałów i biur UM Leszna.

¹⁹ Pismo KP.039.38.2020.MM do naczelników i kierowników wydziałów, biur, referatów oraz komórek równorzędnych.

²⁰ W ciągu tygodnia w godzinach 7:30-15:30, przy czym w siedzibie Urzędu: I zmiana w poniedziałek, środę, piątek, wtorek, czwartek itd.; II zmiana we wtorek, czwartek, poniedziałek, środę, piątek itd. Pozostałe dni praca w domu.

²¹ Zarządzeniem nr K/537/2020 Prezydenta Miasta Leszna z 22 października 2020 r. zostało zmienione Zarządzenie nr K/162/2014 Prezydenta Miasta Leszna z 15 maja 2015 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji bezpiecznej i higienicznej pracy w UM Leszna, poprzez dodanie Załącznika nr 18 Instrukcja bezpiecznych i higienicznych zasad wykonywania obowiązków służbowych z miejsca świadczenia pracy zdalnej (dalej: Instrukcja).

²² Pismo KP.039.113.2020.MM

składa się wniosków o pracę zdalną. Załączniki do pisma stanowiły, m.in., instrukcja postępowania z dokumentami w postaci elektronicznej i papierowej w okresie pracy zdalnej oraz oświadczenie dotyczące organizacji miejsca pracy zdalnej i przestrzegania w trakcie pracy zdalnej zasad przetwarzania i zabezpieczenia danych osobowych.

(akta kontroli str.269-277)

W okresie od 3 listopada do 4 grudnia 2020 r. Prezydent polecił²³ wykonywanie pracy zdalnej pracownikom UM Leszna, jeżeli pracownik ma umiejętności i możliwości techniczne oraz lokalowe do wykonywania takiej pracy. Z nakazu zostali wyłączeni pracownicy realizujący zadania niezbędne do zapewnienia pomocy obywatelom lub realizujący inne zadania na potrzeby Urzędu z których wynika, że nie jest możliwe ich wykonywanie w ramach pracy zdalnej. Praca zdalna w poszczególnych wydziałach i biurach mogła być realizowana w formie pracy rotacyjnej, w podziale na dwa zespoły. Kierownicy komórek organizacyjnych (bezpośredni przełożeni) ustalali harmonogramy pracy zdalnej oraz podejmowali decyzję o poleceniu pracy zdalnej dla podległych pracowników, przy czym polecenie takie mogło być wydane w formie ustnej. Pracownicy zostali zobowiązani do prowadzenia indywidualnych ewidencji pracy zdalnej oraz składania dziennych raportów z pracy zdalnej bezpośrednim przełożonym.

(akta kontroli str.253)

3 listopada 2020 r. w UM Leszna wydano Procedurę wykonywania pracy zdalnej w Urzędzie Miasta Leszna²⁴, której celem było uregulowanie form organizacji pracy zdalnej, rozumianej jako pracy wykonywanej przez czas oznaczony w ramach obowiązków określonych w umowie o pracę, poza miejscem jej stałego wykonywania. W Procedurze wskazano, że pracownicy Urzędu wykonują pracę zdalną na podstawie zarządzenia Prezydenta Miasta Leszna w sprawie wykonywania pracy zdalnej w Urzędzie Miasta Leszna, według określonych w nim zasad, przy czym dopuszczono, aby w sytuacjach indywidualnych bezpośredni przełożony składał do Biura Kadr i Płac wnioski o wykonywanie pracy zdalnej²⁵, który podlegał akceptacji przez Prezydenta lub osobę przez niego upoważnioną. Pracownicy realizujący zadania niezbędne do zapewnienia pomocy obywatelom lub realizujący inne zadania na potrzeby Urzędu, z których wynika, że nie jest możliwe ich wykonywanie w ramach pracy zdalnej zostali wyłączeni z zakresu pracy zdalnej. Jak wskazano w Procedurze, pracę zdalną może wykonywać pracownik: posiadający umiejętności i możliwości techniczne i lokalowe do wykonywania takiej pracy; przez czas określony, wskazany przez pracodawcę w zarządzeniu lub wniosku o wykonywanie pracy zdalnej, przy czym polecenie lub zgoda na wykonywanie pracy zdalnej mogą być w każdej chwili cofnięte. Pracownik wykonujący pracę zdalną był zobowiązany do: zorganizowania stanowiska do pracy zdalnej w sposób zapewniający bezpieczne i higieniczne warunki pracy oraz złożyć w Biurze Kadr i Płac stosowne oświadczenie²⁶, w tym, w zakresie; pozostawiania w dyspozycji pracodawcy, w obowiązujących pracownika godzinach pracy, przyjmowania do realizacji bieżących zadań przekazywanych mu w ramach zakresu jego obowiązków z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej; potwierdzania obecności w pracy poprzez złożenie podpisu na liście obecności

²³ Zarządzeniem nr K/562/2020 Prezydenta Miasta Leszna z 3 listopada 2020 r.

²⁴ PR-WK/174, dalej: Procedura. Jak wyjaśnił Sekretarz Miasta Leszna, Procedura powstała i była stosowana od 3 listopada 2020 r., jednak ze względu na sytuację epidemiologiczną, podpisy udało się zebrać dopiero 13 listopada 2020 r.

²⁵ Wzór Wniosku o wykonywanie pracy zdalnej stanowił załącznik do Procedury.

²⁶ Wzór oświadczenia stanowił załącznik do Procedury.

w kolejnym dniu po zakończeniu pracy zdalnej; prowadzenia miesięcznej ewidencji pracy zdalnej²⁷ i jej przekazaniu, po zakończonym miesiącu, bezpośredniemu przełożonemu; składania bezpośredniemu przełożonemu dziennych raportów z wykonanej pracy zdalnej za pośrednictwem służbowej skrzynki e-mail. Bezpośredni przełożeni zostali zobowiązani do: organizowania pracy w taki sposób, aby umożliwić pracownikowi wykonywanie pracy zdalnej, a w szczególności do przekazywania pracownikowi zadań do wykonywania, udzielania pracownikowi informacji merytorycznych w sposób umożliwiający mu wykonywanie pracy w formie zdalnej; kontrolowania wykonywanej przez pracownika pracy zdalnej; egzekwowania od podległych pracowników informacji o wynikach wykonanej w formie pracy zdalnej pracy (raport dzienny); ustalania miesięcznych harmonogramów pracy zdalnej w kierowanych przez nich wydziałach, a po zakończonym miesiącu (do piątego dnia każdego miesiąca) do przekazywania ich do Biura Kadr i Płac; prowadzenia w wydziałach dokumentacji pracy zdalnej, w której przechowują raporty dzienne i miesięczne ewidencje pracy zdalnej przekazane przez pracowników oraz własne, podpisane przez siebie, miesięczne ewidencje pracy zdalnej; przedstawiania, na polecenie właściwego decernenta, dokumentacji pracy zdalnej.

(akta kontroli str.254-260)

Pismem z 17 listopada 2020 r. poinformowano pracowników o wydaniu Procedury i wskazano sposób zapoznania się z jej treścią i załącznikami.

Ponadto, odnosząc się do wszystkich zarządzeń Prezydenta, Sekretarz Miasta Leszna wyjaśnił, że z Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Leszna wynika, iż domyślnym sposobem podawania wewnętrznych regulacji do wiadomości pracowników jest publikacja na stronie intranetowej Urzędu. Stroną startową wszystkich podłączonych do sieci wewnętrznej komputerów jest strona, na której są one publikowane. Pracownicy mają obowiązek zapoznawania się z publikowanymi regulacjami. Ponadto zarządzenia Prezydenta są przesyłane do naczelników poszczególnych wydziałów w formie papierowej ze wskazaniem obowiązku zapoznania podległych im pracowników.

(akta kontroli str.278)

30 listopada 2020 r. Prezydent²⁸: poinformował pracowników, że w związku z wprowadzonym nakazem zakrywania ust i nosa w zakładach pracy, jeżeli w pomieszczeniu przebywa więcej niż 1 osoba, Wydział Organizacyjny Urzędu wyda pracownikom przyłbice ochronne; nie rekomendował dalszej pracy w systemie rotacyjnym po wyznaczonym terminie, tj. po 4 grudnia 2020 r.; pozostawił w gestii naczelników/kierowników decyzję o wykonywaniu pracy w formie pracy zdalnej, przy czym powinna być ona realizowana zgodnie z Procedurą.

(akta kontroli str.279)

W okresie od 28 grudnia 2020 r.²⁹ do 28 lutego 2021 r.³⁰ oraz od 1 do 14 marca 2021 r.³¹ Prezydent ponownie polecił wykonywanie pracy zdalnej pracownikom UM Leszna określonym analogicznie, jak ww. zarządzeniu nr K/562/2020, przy czym polecenie pracy zdalnej mogło być wydane przez bezpośredniego przełożonego wyłącznie w formie pisemnej. Pracownicy zostali zobowiązani do składania

²⁷ Wzór miesięcznej ewidencji pracy zdalnej stanowił załącznik do Procedury.

²⁸ Pismo KP.039.130.2020.KK, podpisane z upoważnienie Prezydenta przez Sekretarza Miasta Leszna.

²⁹ Zarządzeniem nr K/668/2020 Prezydenta Miasta Leszna z 28 grudnia 2020 r.

³⁰ Początkowy okres - do 17 stycznia 2021 r. ulegał wydłużeniu odpowiednio do: 31 stycznia 2021 r. (Zarządzenie K/28/01/2021 z 15 stycznia 2021 r.), 14 lutego 2021 r. (Zarządzenie K/1/2/2021 z 1 lutego 2021 r.), do 28 lutego 2021 r. (Zarządzenie K/23/2/2021 z 12 lutego 2021 r.).

³¹ Zarządzeniem nr K 1/3/2021 Prezydenta Miasta Leszna z 1 marca 2021 r.

dziennych raportów z pracy zdalnej bezpośrednim przełożonym, a w zakresie pozostałych zasad i obowiązków odesłano do Procedury.

(akta kontroli str.261-265)

1.2 Zgodnie ze wskazanym powyżej pismem Sekretarza Miasta Leszna z 12 marca 2020 r., podjęcie decyzji o świadczeniu pracy w formie pracy zdalnej zostało przekazane naczelnikom i kierownikom poszczególnych biur i wydziałów. Badanie dokumentacji kadrowej wybranych pracowników³² za drugi kwartał 2020 r. wykazało, że praca zdalna była polecana w Wydziale Spraw Obywatelskich³³. Każdorazowo odbywało się to na pisemny wniosek pracownika, akceptowany przez naczelnika wydziału, określający zadania do wykonania w ramach pracy zdalnej.

(akta kontroli str.266, 370-967)

W okresie od 3 listopada do 4 grudnia 2020 r. Prezydent polecił wykonywanie pracy zdalnej pracownikom UM Leszna, przy czym badanie dokumentacji kadrowej wybranych pracowników za czwarty kwartał 2020 r. wykazało, że praca zdalna w Wydziale Spraw Obywatelskich³⁴ i Wydziale Komunikacji³⁵ była realizowana w formie pracy rotacyjnej, w podziale na dwa zespoły. Bezpośredni przełożeni ustalili harmonogramy pracy zdalnej wskazujące imiennie pracowników, którzy w określonych dniach i godzinach wykonywali pracę w formie zdalnej lub stacjonarnej, natomiast samo polecenie pracy zdalnej dla podległych pracowników następowało w formie ustnej. Zgodnie z Procedurą, obowiązkiem bezpośredniego przełożonego było m.in. organizowanie pracy w sposób umożliwiający pracownikowi wykonywanie pracy zdalnej, a w szczególności był on zobowiązany do przekazywania pracownikowi zadań do wykonania.

(akta kontroli str.253, 370-967)

Badanie dokumentacji kadrowej wybranych pracowników za czwarty kwartał 2020 r. wykazało, że każdorazowo pracownik, któremu polecono wykonywanie pracy zdalnej składał oświadczenie, że miejsce wykonywania pracy zdalnej było zorganizowane w sposób zapewniający świadczenie jej zgodnie z zasadami i przepisami BHP obowiązującymi w Urzędzie oraz o zobowiązaniu się do przestrzegania tych zasad w miejscu świadczenia pracy zdalnej. Jednocześnie pracownik oświadczał, że zobowiązuje się do przestrzegania w trakcie pracy zdalnej zasad przetwarzania danych osobowych oraz do odpowiedniego zabezpieczenia danych przed dostępem osób nieupoważnionych, w tym domowników. Jak wskazano w punkcie 1.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego, pismem z 22 października 2020 r. Prezydent przekazał do wydziałów Urzędu m.in.: instrukcję³⁶ bezpiecznych i higienicznych zasad wykonywania obowiązków służbowych z miejsca świadczenia pracy zdalnej; informacje Urzędu Ochrony Danych Osobowych dotyczące ochrony danych osobowych przy wykonywaniu pracy

³² Szczegółowym badaniem objęto trzy jednostki organizacyjne Urzędu wykonujące bezpośrednią obsługę interesantów i posługujące się tajemnicami prawnie chronionymi. Urząd Stanu Cywilnego nie realizował zadań w formie pracy zdalnej, stąd próbę 20 pracowników wybrano z Wydziału Spraw Obywatelskich i Wydziału Komunikacji (po dziesięciu pracowników).

³³ Trzech pracowników złożyło łącznie cztery wnioski o wyrażenie zgody na pracę zdalną w kwietniu 2020 r., łącznie dwóch po trzy dni, jeden pięć dni.

³⁴ Długość zmiany – cały dzień roboczy.

³⁵ Długość zmiany – w połowie dni roboczego.

³⁶ Celem ww. instrukcji było określenie zasad bezpieczeństwa i higieny pracy oraz ergonomii w trakcie wykonywania prac biurowych za pomocą narzędzi pracy wykorzystywanych podczas świadczenia pracy zdalnej. Instrukcja obowiązywała pracowników Urzędu skierowanych do wykonywania pracy zdalnej oraz zawierała: obowiązki pracownika przed przystąpieniem do pracy; podstawowe zasady bezpiecznej pracy (m.in. nie dopuszczać do urządzenia elektrycznego osób nieupoważnionych); czynności po zakończeniu pracy (m.in. zabezpieczyć urządzenie elektroniczne oraz dokumenty przed dostępem osób nieupoważnionych); czynności zabronione; zasady postępowania w razie sytuacji awaryjnej.

zdalnej; instrukcję postępowania z dokumentami w postaci elektronicznej i papierowej w okresie pracy zdalnej; wzór oświadczenia dotyczącego organizacji miejsca pracy zdalnej i przestrzegania w trakcie pracy zdalnej zasad przetwarzania i zabezpieczenia danych osobowych. Ww. dokumenty zostały ponadto opublikowane w wewnętrznej sieci Urzędu. Naczelnicy Wydziału Komunikacji oraz Spraw Obywatelskich wyjaśnili, że wydawali polecenia pracy zdalnej w formie ustnej, a pracownicy skierowani do pracy zdalnej wykonywali ją w miejscu zamieszkania, o czym wiedzieli ich bezpośredni przełożeni.

(akta kontroli str. 250-252, 269-277, 370-967, 978-979, 1028-1032)

1.3 W okresie objętym kontrolą, pracownicy³⁷, którym polecono wykonywanie pracy zdalnej, byli zobowiązani do sporządzania sprawozdań w zakresie ewidencji czasu pracy. Przesyłane bezpośrednio przełożonemu raporty dzienne³⁸ wskazywały datę oraz zakres wykonanych czynności. Pracownicy przedkładali ponadto, zgodnie z przyjętymi regulacjami, miesięczne ewidencje pracy w formie zdalnej³⁹ wskazujące godziny wykonywanej pracy, jak również byli zobowiązani do potwierdzania obecności w pracy poprzez złożenie podpisu na liście obecności, w kolejnym dniu po zakończeniu pracy zdalnej⁴⁰.

(akta kontroli str. 253-260, 266-268, 370-967)

1.4 Prezydent wskazał, że Urząd Miasta Leszna nie dysponował w okresie pandemii odpowiednią infrastrukturą sprzętową umożliwiającą pracę zdalną, a konfiguracja sprzętowo-programowa nie pozwalała na wykorzystanie komputerów użytkowników do pracy zdalnej w domach. W grudniu 2020 r. UM Leszna dokonał zakupu 13 sztuk laptopów przeznaczonych do pracy zdalnej. Zakup został zrealizowany w ramach przetargu nieograniczonego w zakresie zadania „Przeciwdziałanie rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2”, a łączny koszt to 54.046,20 zł. Dodatkowo, na bieżąco, realizowane były zakupy kamer internetowych oraz słuchawek z mikrofonem, które umożliwiały na komputerach stacjonarnych w Urzędzie korzystanie ze zdalnych szkoleń, wideokonferencji, uczestnictwo w zdalnych posiedzeniach komisji czy zdalnych obradach sesji Rady Miejskiej Miasta Leszna. Koszt wskazanych akcesoriów komputerowych to 4.264,98 zł. Powyższy sprzęt komputerowy został rozdysponowany na podstawie bieżących potrzeb i zgłaszanego zapotrzebowania.

(akta kontroli str.970-972)

Sekretarz Miasta Leszna wyjaśnił, że Urząd nie posiada nierozdysponowanego sprzętu mogącego służyć do realizacji pracy zdalnej, takiego jak komputery, modemy, telefony komórkowe. Cały sprzęt został przekazany pracownikom zgodnie z możliwościami, ponieważ potrzeby są większe niż ilość posiadanego sprzętu.

(akta kontroli str.1026-1028)

Badanie dokumentacji kadrowej wybranych pracowników⁴¹ wykonujących pracę zdalną wykazało, że nie zostali oni wyposażeni przez pracodawcę w sprzęt komputerowy ani w służbowe telefony komórkowe. Korzystali oni do celów służbowych z własnego sprzętu komputerowego oraz prywatnego łącza

³⁷ Badaniem objęto próbę 20 pracowników Urzędu z oddziałów zajmujących się bezpośrednią obsługą klientów: po dziesięciu pracowników z Wydziału Spraw Obywatelskich i Wydziału Komunikacji.

³⁸ Pismo Sekretarza Miasta Leszna z 12 marca 2020 r., pismo Prezydenta KP.039.113.2020.MM, zarządzenie nr K/562/2020 Prezydenta Miasta Leszna z 3 listopada 2020 r. oraz punkt 3.1 ust 4 Procedury.

³⁹ Pismo Prezydenta KP.039.113.2020.MM, zarządzenie nr K/562/2020 Prezydenta Miasta Leszna z 3 listopada 2020 r. oraz Punkt 3.1 ust 3 Procedury.

⁴⁰ Punkt 3.1 ust 2 Procedury.

⁴¹ Badaniem objęto próbę 20 pracowników Urzędu z oddziałów zajmujących się bezpośrednią obsługą klientów: po dziesięciu pracowników z Wydziału Spraw Obywatelskich i Wydziału Komunikacji.

internetowego. Komunikacja pomiędzy pracownikami oraz z przełożonym odbywała się za pośrednictwem służbowej poczty mailowej, na którą można załogować się poprzez przeglądarkę internetową oraz prywatnych telefonów.

(akta kontroli str. 370-967)

Pracownicy wykonując pracę zdalną nie przychodzili do siedziby Urzędu w celu pobrania lub kserowania dokumentów⁴².

(akta kontroli str. 370-967)

Sekretarz Miasta Leszna wyjaśnił, że w Urzędzie nie obowiązują regulacje dotyczące zasad korzystania przez pracowników, którym polecono wykonywanie pracy zdalnej, z własnych zasobów. Pracownikom nie rozliczano kosztów i nie wypłacano ekwiwalentu. Ponadto wskazał, że w jego ocenie, jako sekretarza urzędu gminy, zasadnym byłoby wprowadzenie takich regulacji na poziomie ustawowym, być może do kodeksu pracy, ponieważ jest to realny koszt pracy ponoszony przez pracownika.

(akta kontroli str. 1026-1028)

1.5 Naczelnik Wydziału Komunikacji wyjaśniła, że w trakcie wykonywania pracy zdalnej przez podległych jej pracowników miała możliwość bieżącego nadzoru nad ich pracą poprzez kontakt mailowy, jak i telefoniczny. W większości przypadków nadzór ten był wykonywany telefonicznie. Jednocześnie wskazała, że realizacja działań nadzorczych nad pracą zdalną pracowników Wydziału Komunikacji nie miała formy pisemnej, sam nadzór był realizowany na bieżąco a jego elementem były raporty z wykonanej pracy zdalnej, które pracownicy składali każdego dnia.

(akta kontroli str. 1030-1031)

Naczelnik Wydziału Spraw Obywatelskich wyjaśniła, że sprawowała nadzór nad wykonywanymi zadaniami, miała stały kontakt telefoniczny i mailowy z pracownikami. Nadzór nie był dokumentowany w postaci notatek. W niektórych przypadkach pracownicy, przekazując dzienne raporty, załączali napisane np. procedury, a pozostałe dokumenty wytworzone w trakcie pracy zdalnej, takie jak decyzje, spisy zdawczo-odbiorcze itp., znajdują się w dokumentacji wydziału.

(akta kontroli str. 979, 1029, 1032)

1.6 W okresie objętym kontrolą, Państwowa Inspekcja Pracy, 1 i 7 października 2020 r., przeprowadziła kontrolę⁴³ dla ustalenia stanu faktycznego w zakresie działań podejmowanych w celu zapewnienia osobom pracującym odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa i higieny pracy w czasie epidemii, w ramach której ustalono: organizacja stanowiska pracy uwzględnia minimalną odległość półtora metra między stanowiskami pracy w biurach, w których obsada jest np. pięcioosobowa; wprowadzono również rotacyjną obecność w pracy, poprzez możliwą pracę zdalną; na zachowanie minimalnych odległości wpływ miały również nieobecności pracowników spowodowane korzystaniem przez nich z dodatkowego zasiłku opiekuńczego nad dzieckiem do lat ośmiu⁴⁴; w pomieszczeniach, w których dokonywana jest obsługa klienta zamontowane zostały szyby odgradzające z poliwęglanu⁴⁵; pracownikom zapewniono stały dostęp do maseczek ochronnych, przyłbic, rękawiczek oraz środków dezynfekujących;

⁴² W drugim kwartale 2020 r., w badanej próbie, nie występowały okresy pracy zdalnej dłuższe niż trzy dni, a zakres wykonywanych zadań nie powodował konieczności przerywania pracy zdalnej celem pobrania kolejnej partii dokumentacji. W IV kwartale 2020 r., pracując rotacyjnie, okresy pracy zdalnej wynosiły jeden lub pół dnia roboczego.

⁴³ Nr rej. 120188-53-KO38-Pt/20.

⁴⁴ W okresie od marca do lipca 2020 r., było to odpowiednio, w ciągu miesiąca: 41, 44, 42, 21 i 19 osób.

⁴⁵ Np. w Urzędzie Stanu Cywilnego, Wydziale Spraw Obywatelskich, Wydziale Podatków.

wdrożono systematyczną dezynfekcję płaszczyzn roboczych i wykorzystywanego wspólnie sprzętu; przy wejściu głównym do Urzędu zamontowany został dozownik automatyczny do dezynfekcji rąk z pisemną informacją o obowiązku dezynfekcji rąk, zasłaniania ust i nosa na terenie budynku, dozowniki umieszczono również przy stanowiskach obsługi; ocena ryzyka zawodowego na stanowiskach pracy w Urzędzie została zaktualizowana w maju 2019 r. z uwzględnieniem czynników biologicznych obejmujących bakterie i wirusy; pracownicy na bieżąco informowani są o szczególnych sposobach postępowania w trakcie zagrożenia epidemicznego.

W trakcie kontroli PIP stwierdzono brak oznakowania kanistra ze środkiem dezynfekcyjnym oraz przekroczone terminy ważności środków do udzielania pierwszej pomocy w apteczce znajdującej się w jednym z pokoi Wydziału Organizacyjnego. Nieprawidłowości usunięto w trakcie kontroli.

(akta kontroli str.335-341)

W wyniku przeprowadzonych w toku kontroli oględzin wybranych pomieszczeń UM Leszna, w których w okresie pandemii COVID-19 pracowała w tym samym czasie więcej niż jedna osoba, w dwóch lokalizacjach Urzędu⁴⁶, ustalono, co następuje: przy wejściu do budynku usytuowano automatyczny (bezdotykowy) punkt dezynfekcji rąk, informacje o obowiązku dezynfekcji dłoni oraz noszenia maseczek, komunikat o obowiązkowym, uprzednim uzgodnieniu terminu wizyty oraz konieczności zachowania obowiązującego reżimu sanitarnego, jak również o dopuszczalnej liczbie klientów przebywających jednocześnie w pomieszczeniu; pomieszczenia poczekalni w wydziałach prowadzących obsługę klientów były puste, nie przebywali w nich oczekujący mieszkańcy; na korytarzach ustawiono pojemniki z płynem do dezynfekcji dłoni; urządzenie systemu kolejkowego było wyłączone, nie drukowało biletów, znajdowała się na nim informacja, że wizyty są umawiane telefonicznie, podane były numery telefonów w poszczególnych sprawach; w salach obsługi klienta punkty obsługi były oddalone od siebie o około półtora metra, oddzielone od miejsc dla klienta przezroczystą zasłoną wyższą niż siedząca osoba; stanowiska pracy oddalone od siebie o około półtora metra, w przypadku mniejszej odległości, nie stwierdzono przypadku, aby oba były równocześnie obsadzone; w pokojach obecne dozowniki do dezynfekcji dłoni; pracownicy na korytarzach noszą maseczki zasłaniające usta i nos.

(akta kontroli str.980-1025)

Sekretarz Miasta Leszna poinformował, że Wydział Organizacyjny odpowiedzialny jest za dystrybucję na terenie Urzędu środków dezynfekcji rąk i powierzchni. Każdy zainteresowany pracownik może otrzymać ww. środki.

Sekretarz Miasta Leszna wyjaśnił, że praca rotacyjna jest zorganizowana w sposób zapewniający przerwę na wietrzenie sal i dezynfekcję powierzchni płaskich, która wynosi około pół godziny (od 7:30 do 11:00, przerwa do 12:00, gdy przychodziła kolejna zmiana). W szczytach pandemii część budynków była zamknięta, obsługa odbywała się przez skrzynki podawcze. W przypadku budynku na ul. Wałowej 5, zorganizowano punkt obsługi na zewnątrz budynku (przez okna: na zewnątrz budynku było rozstawione zadaszanie). Urząd posiada dwa urządzenia do fumigacji oraz urządzenia do ozonowania, wykorzystywane głównie do sal obsługi. Zarządzenia Prezydenta nakładają obowiązek dla klientów posiadania własnego długopisu, maseczki i rękawiczek, jednak nie było przypadku odmowy obsługi ze względu na niezastosowanie się do wymogów. Nie wprowadzono obowiązku i nie dokonywano pomiaru temperatury osób wchodzących do budynku – zarówno klientów, jak i pracowników.

⁴⁶ Przy ul. Wałowej 5 i ul. Karasia 15.

(akta kontroli str.980-1028)

1.7 Jak wskazano w pkt. 1.4 niniejszego wystąpienia, Sekretarz Miasta Leszna wskazał, że zasadnym byłoby wprowadzenie na poziomie ustawowym regulacji dotyczących zasad korzystania przez pracowników, którym polecono wykonywanie pracy zdalnej, z własnych zasobów, z uwzględnieniem rozliczania kosztów lub wypłacania ekwiwalentu, gdyż są to realne koszty pracy ponoszone przez pracownika. Regulacje takie mogłyby się w jego ocenie znaleźć w kodeksie pracy.

(akta kontroli str.1026-1028)

Prezydent wskazał, że w czasie pandemii wprowadzono Procedurę wykonywania pracy zdalnej w Urzędzie Miasta Leszna. Trwają prace nad wprowadzeniem do kodeksu pracy pojęcia pracy zdalnej, co z pewnością przełoży się na wdrożenie i zapisanie tego rodzaju pracy w Regulaminie pracy UM Leszna. Już przed epidemią klienci Urzędu mogli składać dokumenty za pośrednictwem Elektronicznej Skrzynki Podawczej, dostępnej na Elektronicznej Platformie Usług Administracji Publicznej. Cały czas trwa pandemia, monitorowana na bieżąco jest działalność Urzędu, wprowadzone do tej pory rozwiązania sprawdzają się. Prezydent wyraził przekonanie, że po zakończeniu pandemii będzie miał pełniejszy obraz podejmowanych działań, które być może zostaną zastosowane w przyszłości. Prezydent wyjaśnił, że przepisy dotyczące wprowadzenia pracy zdalnej w administracji samorządowej były nowością, niemającą zastosowania w przeszłości, niewielkie też były możliwości skorzystania w tej materii z doświadczeń bądź praktyk innych urzędów administracji publicznej. Zauważalną barierą dla wprowadzenia pracy zdalnej było wyłączenie z jej zakresu pracowników realizujących zadania niezbędne dla zapewnienia pomocy obywatelom lub inne zadania niezbędne ze względu na przepisy prawa lub potrzeby urzędu, gdyż nie było możliwe ich wykonywanie w formie pracy zdalnej. Poważną barierą w wykonywaniu pracy zdalnej okazał się również brak służbowego sprzętu komputerowego.

Prezydent wyjaśnił ponadto, że nie zlecono do tej pory⁴⁷ przeprowadzenia kontroli wewnętrznej lub audytu wewnętrznego w obszarze przygotowania, organizacji, wykonywania zadań w ramach pracy zdalnej i zapewnienia ciągłości jej funkcjonowania. Prezydent zwrócił uwagę, że aktualnie kluczową sprawą jest utrzymanie ciągłości funkcjonowania Urzędu, gdyż wzrasta liczba zakażonych wirusem SARS-CoV-2 pracowników.

(akta kontroli str.970-972)

Sekretarz Miasta Leszna przekazał⁴⁸ naczelnikom i kierownikom wydziałów oraz biur Urzędu opinię prawną dotyczącą zasad wydawania decyzji ustnie, w celu zapoznania się i przeanalizowania możliwości korzystania z tego rozwiązania w trakcie kontaktów z obsługiwanymi klientami, które odbywają się za pośrednictwem elektronicznych środków komunikowania. Sekretarz wyraził przekonanie, że w niektórych przypadkach takie rozwiązanie mogłoby znaleźć zastosowanie w praktyce urzędniczej realizowanej w czasie panującego ograniczenia kontaktów osobistych.

W opinii wskazano, że zgodnie z art. 14 § 2 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴⁹ sprawy można załatwić również ustnie, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej lub za pomocą innych środków łączności, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi

⁴⁷ Na dzień 9 kwietnia 2021 r.

⁴⁸ Mail z 20 marca 2020 r.

⁴⁹ Dz.U. z 2021 r. poz. 735, dalej: kpa.

temu na przeszkodzie. Treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji. W takich przypadkach decyzję można ogłosić stronom ustnie (zgodnie z art. 109 § 2 kpa), a organ jest związany decyzją od chwili jej ogłoszenia (na podstawie art. 110 § 1 kpa). Przywołując orzecznictwo sądów administracyjnych ustalono zasady wydawania ustnie decyzji: wyłącznie po uprzednim wszczęciu i prowadzeniu postępowania administracyjnego w tej sprawie; tylko w przypadku, gdy stanowiska organu i stron są zgodne, a ujawnione rozbieżności wykluczają możliwość ustnego ogłoszenia decyzji; w sprawach innych, niż ustalenie wysokości podatku lub opłaty, wydania zezwolenia na wycięcie drzew oraz wymierzenia opłaty za usuwanie drzew, wysokości podstawy opodatkowania, nakładanie lub wymierzenie administracyjnej kary pieniężnej lub udzielanie ulg w jej wykonaniu; ustnej decyzji nie potwierdza się już odrębną, pisemną decyzją, ale treść i istotne motywy załatwienia sprawy powinny zostać utrwalone w aktach w formie protokołu lub adnotacji podpisanej przez stronę; ustną decyzję ogłasza się w obecności stron, przy czym musi ona być do nich jednoznacznie skierowana i przyjęta przez nie do wiadomości. Pracownikom Urzędu wskazano, że możliwe jest rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej poprzez zakomunikowanie stronie treści decyzji przy użyciu telefonu stacjonarnego lub komórkowego, przy czym należy dołożyć należytej staranności celem ustalenia, że rozmówca jest stroną postępowania administracyjnego i że zrozumiał treść zaadresowanej do niego decyzji.

(akta kontroli str.1055-1058)

Sekretarz Miasta Leszna przekazał⁵⁰ naczelnikom i kierownikom wydziałów oraz biur Urzędu opinię prawną w przedmiocie zaleceń dotyczących braku ujemnych konsekwencji dla mieszkańców miasta związanych z ograniczeniem przyjęć mieszkańców i stanem zagrożenia epidemicznego, w celu zapoznania się oraz przekazania jego treści podwładnym dla ewentualnego stosowania. Przedmiotowa informacja została również podana do publicznej wiadomości poprzez umieszczenie jej w serwisie internetowym Leszna.

W przedmiotowej opinii wskazano, że: utrudnienia, zwłaszcza wynikające z ograniczenia bezpośredniej obsługi interesantów, związane z ogłoszeniem stanu zagrożenia epidemicznego na obszarze Rzeczypospolitej, uzasadniają przywrócenie terminów na podstawie art. 58 kpa, tj. na prośbę zainteresowanego, jeżeli uprawdopodobni, że uchybienie nastąpiło bez jego winy; stan zagrożenia epidemicznego i związane z nim konsekwencje mają charakter siły wyższej w rozumieniu art. 189e kpa i uzasadniają wyłączenie możliwości ukarania karą administracyjną w sytuacji naruszenia prawa, jeżeli doszło do niego na skutek działania owej siły wyższej, przy czym wyłączenie możliwości ukarania karą administracyjną ma charakter obligatoryjny, gdyż wynika z mocy prawa; procedując w sprawach związanych z wystąpieniem stanu zagrożenia epidemicznego, zwłaszcza sprawach dotyczących zagadnień przywrócenia terminu oraz siły wyższej, należy kierować się zasadą *in dubio pro cive*, a więc rozstrzygania wątpliwości na korzyść obywatela.

(akta kontroli str.1052-1054)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Obowiązujące w Urzędzie przed 28 grudnia 2020 r. regulacje wewnętrzne, tj. zarządzenia wydane przez Prezydenta oraz zatwierdzona przez niego Procedura, nie przewidywały pisemnego potwierdzania miejsca wykonywania pracy zdalnej,

⁵⁰ Mail z 16 marca 2020 r.

przez co pracodawca nie dokumentował tego elementu stosunku pracy, co stanowiło potencjalne zagrożenie dla realizacji części praw pracowniczych.

Badanie⁵¹ dokumentacji pracowniczej wykazało, że w kresie objętym kontrolą, pracę zdalną polecano ustnie, przy czym regulacje obowiązujące w Urzędzie, w okresie przed 28 grudnia 2020 r., dopuszczały taką możliwość. Naczelnik Wydziału Spraw Obywatelskich wyjaśniła, że: przed rozpoczęciem pracy zdanej przekazywała pracownikom zakres obowiązków i zadań do realizacji w czasie pracy zdalnej; miejscem wykonywania pracy zdalnej w przypadku każdego pracownika było miejsce zamieszkania; czas pracy rozumiany był jako godziny pracy stacjonarnej tj. od 7:30 do 15:30 (w godzinach pracy Urzędu). Podobnie, Zastępca Naczelnika Wydziału Komunikacji wyjaśnił, że: pracownik wykonywał zadania, które otrzymał wcześniej w formie ustnej; termin oraz czas pracy zdalnej wynikał z wcześniej ustalonego harmonogramu; miejscem wykonywania pracy było miejsce zamieszkania pracownika.

Zgodnie z przepisami ustawy z 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy⁵², przez nawiązanie stosunku pracy pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę (art. 22 § 1), a czasem pracy jest czas, w którym pracownik pozostaje w dyspozycji pracodawcy w zakładzie pracy lub w innym miejscu wyznaczonym do wykonywania pracy (art. 128 k.p.). Obie strony muszą mieć zatem wiedzę o podstawowych elementach łączącego ich stosunku pracy, takich jak np. miejsce i czas pracy.

Brak pisemnego utrwalania warunków wykonywanej pracy w formie zdalnej powodował ryzyko prawidłowej realizacji części praw i obowiązków pracowniczych, poprzez niemożność ustalenia miejsca i czasu świadczenia pracy w związku z ewentualnym wypadkiem przy pracy, czy też zachowanie zasad bhp oraz ochrony tajemnic prawnie chronionych.

Zarządzeniem nr K/668/2020 Prezydenta Miasta Leszna z 28 grudnia 2020 r. wprowadzono regulację, że polecenie pracy zdalnej ma formę pisemną, przy czym regulacja ta była powtarzana do końca okresu objętego kontrolą. Procedura wykonywania pracy zdalnej w Urzędzie Miasta Leszna obowiązująca od 1 kwietnia 2021 r.⁵³ wprowadza wzór wniosku o wykonywanie pracy zdalnej przewidującego wprost, że praca zdalna będzie wykonywana w miejscu zamieszkania.

(akta kontroli str. 239-266, 370-967, 978-979, 1029-1032)

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd Miasta Leszna nie był odpowiednio przygotowany do realizacji pracy w formie zdalnej, dlatego w tym rybie realizowano jedynie część zadań niewymagającą dostępu do baz danych i programów dziedzinowych. Pracownikom wykonującym pracę zdalną nie zapewniono odpowiednio wyposażonych i skonfigurowanych narzędzi oraz materiałów niezbędnych do jej realizowania, przez co korzystali oni z narzędzi prywatnych do celów służbowych⁵⁴. Brak odpowiednich narzędzi i sprzętu spowodował, że praca zdalna nie miała w Urzędzie charakteru powszechnego.

Prezydent Miasta Leszna ustalił procedury wewnętrzne w zakresie wykonywania pracy zdalnej, uwzględniające regulacje 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 i zapoznał z nimi pracowników Urzędu. Szczegółowe badanie grupy

⁵¹ Badaniem objęto próbę 20 pracowników Urzędu z oddziałów zajmujących się bezpośrednią obsługą klientów: po dziesięciu pracowników z Wydziału Spraw Obywatelskich i Wydziału Komunikacji.

⁵² Dz.U. z 2020 r. poz. 1320, dalej: k.p.

⁵³ PR-WK/180, wydana 31 marca 2021 r.

⁵⁴ Pracownicy objęci próbą korzystali z własnego sprzętu komputerowego, prywatnego łącza internetowego oraz prywatnych telefonów.

56% pracowników Wydziału Komunikacji oraz 77% pracowników Wydziału Spraw Obywatelskich wykazało, że praca zdalna była polecana i wykonywana zgodnie z obowiązującymi procedurami, w sposób umożliwiający bieżący nadzór nad wykonywaniem zadań przez pracowników oraz zapewniający właściwą ewidencję wykonanych czynności i czasu pracy.

Obowiązujące w Urzędzie przed 28 grudnia 2020 r. regulacje wewnętrzne nie przewidywały pisemnego potwierdzania miejsca wykonywania pracy zdalnej, przez co pracodawca nie dokumentował tego elementu stosunku pracy, co stanowiło potencjalne zagrożenie dla realizacji części praw pracowniczych.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1 W początkowej fazie pandemii koronawirusa, tj. w okresie marzec, kwiecień, w Urzędzie skierowano na pracę zdalną odpowiednio: 39 i 72 pracowników (rotacyjnie jednego i ośmiu pracowników), co stanowiło 12,4 i 22,9 % ogółu pracowników.

W kolejnych miesiącach (maj-wrzesień) liczba pracowników wykonujących pracę zdalną była znikoma: ośmiu pracowników w maju (2,5% ogółu), po jednym w lipcu i wrześniu (0,3%) oraz żaden w czerwcu i sierpniu. W czwartym kwartale 2020 r. nastąpił duży wzrost liczby pracowników wykonujących pracę zdalną, w stosunku do wcześniejszych miesięcy: w październiku 188 pracowników (60,8 %) oraz 24 rotacyjnie⁵⁵; w listopadzie 224 (71,5 %) i 25 rotacyjnie; w grudniu 195 (63 %) i 25 rotacyjnie.

W okresie objętym kontrolą izolacje i kwarantanny pracowników Urzędu miały miejsce wyłącznie w kwietniu (32 dni kwarantanny) i w czwartym kwartale 2020 r.: w październiku 88 dni izolacji i 89 dni kwarantanny; w listopadzie 165 dni izolacji i 89 dni kwarantanny; w grudniu 65 dni izolacji i 48 dni kwarantanny.

Liczba dni zwolnień lekarskich (w tym opieki nad dzieckiem), w okresie marzec-czerwiec 2020 r. (odpowiednio 1103, 1032, 833 i 476) była w znaczący sposób wyższa, niż w analogicznym okresie 2019 r. (547, 585, 431 i 379). W miesiącach urlopowych, tj. lipiec-wrzesień 2020 r. (odpowiednio 304, 165 i 314) była z kolei niższa niż w 2019 r. (363, 397 i 457). W październiku i listopadzie 2020 r. (odpowiednio 473 i 617) ponownie było ich więcej niż w analogicznym okresie 2019 r. (420 i 484). W grudniu 2020 r. dni zwolnień było 384, czyli mniej niż w grudniu 2019 r., gdy było ich 536.

W okresie marzec kwiecień 2020 r., co do zasady⁵⁶, wykorzystywano więcej dni urlopów wypoczynkowych⁵⁷ niż w analogicznym okresie 2019 r.⁵⁸ W czwartym kwartale 2020 r.⁵⁹ wykorzystano znacznie mniej dni urlopowych niż w czwartym kwartale 2019 r.⁶⁰.

W każdym miesiącu okresu marzec-grudzień 2020 r. odnotowano więcej dni urlopów innych niż wypoczynkowe (np. macierzyńskie/ojcowskie), niż w analogicznych miesiącach 2019 r.

W okresie marzec-grudzień 2020 r. przepracowano w Urzędzie 49.699,06 dni, czyli aż o 1.162,79 dni mniej niż w tym samym okresie 2019 r., przy czym mniej dni

⁵⁵ Praca zdalna w trybie rotacyjnym odbywała się w Wydziale Spraw Obywatelskich i Wydziale Komunikacji.

⁵⁶ W kwietniu 2020 r. wykorzystano 429 dni urlopu wobec 496 dni urlopu w kwietniu 2019 r.

⁵⁷ Bez kwietnia było to: 434, 467, 1386, 1615, 1599, 715.

⁵⁸ Bez kwietnia było to: 276, 331, 718, 1526, 1513, 704.

⁵⁹ Odpowiednio 377, 156, 460.

⁶⁰ Odpowiednio 527, 280, 539.

przepracowano w każdym miesiącu tego okresu, za wyjątkiem września, listopada i grudnia.

(akta kontroli str.332-334, 343, 363-365)

2.2 Od marca do grudnia 2020 r. zaewidencjonowano dni przeznaczone na szkolenia wyłącznie w marcu (cztery dni), wrześniu (jeden dzień) i październiku (sześć dni), co stanowiło znaczący spadek w stosunku do 2019 r., gdy łącznie dla tego okresu zaewidencjonowano 80 dni.

Jak wyjaśniła Kierownik Biura Kadr i Płac, w 2019 roku pracownicy brali udział w szkoleniach wyjazdowych (poza siedzibą Urzędu) zarówno na terenie miasta, jak i poza jego terenem (głównie Poznań, Wrocław), jak również organizowanych w siedzibie Urzędu - były to głównie szkolenia z oferty Wielkopolskiego Ośrodka Kształcenia i Studiów Samorządowych, które trwały od 2 do 5 godzin i odbywały się w trakcie czasu pracy. W 2020 roku ze względu na sytuację epidemiczną w kraju większość szkoleń odbywała się w formule online (od 2 do 5 godzin) w trakcie czasu pracy pracowników.

(akta kontroli str.343, 363-365)

W 2020 r.⁶¹ 230 pracowników Urzędu wzięło udział w 141 szkoleniach, przy czym wszystkie były szkoleniami online. W stosunku do 2019 r.⁶² nastąpił znaczny spadek liczby szkolących się pracowników (z 316), przy jednoczesnym minimalnym wzroście liczby szkoleń (ze 138).

W okresie marzec-grudzień 2020 r., pracownicy Urzędu wykonujący pracę zdalną, nie realizowali samokształcenia ani nie brali udziału w szkoleniach.

(akta kontroli str.363-365)

2.3 Jak wskazano w pkt. 1.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, w okresie objętym kontrolą, pracownicy wykonujący pracę zdalną, realizowali ciążące na nich obowiązki w zakresie ewidencji czasu pracy poprzez składanie raportów dziennych oraz miesięcznych ewidencji pracy w formie zdalnej. Ww. dokumenty wskazywały datę i godziny oraz zakres wykonanych czynności. Badanie⁶³ sprawozdawczości prowadzonej przez wybranych pracowników wykazało, że ewidencja prowadzona jest systematycznie, zgodne ze stanem faktycznym oraz w sposób kompletny, tj. każdy dzień wykonywania pracy zdalnej został odnotowany.

(akta kontroli str. 370-967)

Bezpośredni przełożeni mieli dostęp do danych wprowadzanych przez pracownika do ewidencji, gdyż zarówno raportyienne, jak i miesięczne ewidencje były do nich przekazywane i stanowiły element nadzoru nad wykonywaniem zadań (jak wskazano w punkcie 1.5 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

(akta kontroli str. 370-967)

2.4 Jak wskazano w punkcie 1.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, każdorazowo pracownik, któremu polecono wykonywanie pracy zdalnej składał oświadczenie o zobowiązaniu się do przestrzegania w trakcie pracy zdalnej zasad przetwarzania danych osobowych oraz odpowiedniego zabezpieczenia danych przed dostępem osób nieupoważnionych, w tym domowników.

(akta kontroli str. 370-967)

⁶¹ W poszczególnych miesiącach okresu marzec-grudzień było to odpowiednio szkoleń (pracowników): 17 (42); 23 (39); 13 (21); 15 (30); 5 (27); 1 (1); 25 (40); 17 (20); 14 (38); 8 (58).

⁶² W poszczególnych miesiącach okresu marzec-grudzień było to odpowiednio szkoleń (pracowników): 10 (15); 5 (10); 23 (33); 15 (17); 9 (10); 10 (16); 16 (25); 16 (41); 20 (29); 17 (34).

⁶³ Badaniem objęto próbę 20 pracowników Urzędu z oddziałów zajmujących się bezpośrednią obsługą klientów: po dziesięciu pracowników z Wydziału Spraw Obywatelskich i Wydziału Komunikacji.

Prezydent wyjaśnił, że Urząd nie dysponował w okresie pandemii odpowiednią infrastrukturą sprzętową umożliwiającą pracę zdalną. Pracownicy w zdecydowanej większości pracowali na odpowiednio skonfigurowanym i zabezpieczonym sprzęcie stacjonarnym, podłączonym lokalnie do sieci urzędowej, w której przechowywane są pliki użytkowników oraz pracują serwery bazodanowe i aplikacje dziedziczne. Powyższa konfiguracja sprzętowo-programowa nie pozwalała na wykorzystanie komputerów użytkowników do pracy zdalnej w domach.

(akta kontroli str.970-972)

Sekretarz Miasta Leszna wyjaśnił, że pracownicy nie korzystają z prywatnych maili do celów służbowych, bo na służbową pocztę można się zalogować z przeglądarki internetowej. Nie ma takiego problemu, więc nie ma procedur w tym zakresie. Obecnie trwa analiza ryzyk i być może takie regulacje zostaną wprowadzone. Niezależnie od pandemii, nie ma możliwości podłączenia prywatnego sprzętu do służbowych sieci intranetowych, programów dziedzicznych itp. Zablokowane są stacje dysków i wyjścia USB.

(akta kontroli str.1026-1028)

Wydziały i biura obsługujące klienta i realizujące zadania przy wykorzystaniu danych osobowych bądź nie wykonywały pracy w formie zdalnej⁶⁴ lub organizowały pracę zdalną w systemie rotacyjnym⁶⁵, co powodowało krótkie okresy nieobecności pracowników w siedzibie jednostki. Badanie⁶⁶ sprawozdawczości prowadzonej przez wybranych pracowników wykazało, że w ramach pracy zdalnej, pracownicy realizowali jedynie czynności o charakterze wspomagającym obsługę podstawowych zadań, takie jak: odbieranie służbowej poczty i korespondencji przychodzącej na skrzynkę e-PUAP; sporządzenie, sprawdzenie i korekta spisów zdawczo-odbiorczych akt oraz inne czynności archiwizacyjne; przygotowywanie projektów pism; weryfikacja, aktualizacja i opracowywanie procedur, szablonów i instrukcji; czynności przygotowawcze dotyczące Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań; sporządzenie oraz weryfikacja wykazów i zestawień; przygotowanie od strony administracyjnej posiedzeń Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych; przygotowywanie planów i dokumentacji kontroli przedsiębiorców; uaktualnianie rejestrów zgodnie z nowymi przepisami; przygotowanie wydruków; planowanie ilości tablic rejestracyjnych do zamówienia; analiza aktów prawnych, interpretacji, orzecznictwa i innych regulacji.

Rotacyjny charakter pracy oraz zakres zadań realizowanych w formie zdalnej sprawił, że nie zachodziła potrzeba pobierania przez pracowników dokumentów zawierających tajemnice prawnie chronione.

(akta kontroli str.332-334, 370-967)

Urząd Stanu Cywilnego w okresie marzec-grudzień 2020 r.: zarejestrował w systemie teleinformatycznym 2526 aktów stanu cywilnego (w okresie marzec-grudzień 2019 r. było ich 2.510); wydał z rejestru stanu cywilnego 7.848 odpisów (w analogicznym okresie 2019 r. było ich 8.561); wydał oraz przyjął 670 zaświadczeń, zezwoleń i oświadczeń (w analogicznym okresie 2019 r. było ich 960); wydał 18 decyzji (w analogicznym okresie 2019 r. było ich 47)

(akta kontroli str.974)

⁶⁴ Urząd Stanu Cywilnego.

⁶⁵ Wydział Spraw Obywatelskich oraz Wydział Komunikacji.

⁶⁶ Badaniem objęto próbę 20 pracowników Urzędu z oddziałów zajmujących się bezpośrednią obsługą klientów: po dziesięciu pracowników z Wydziału Spraw Obywatelskich i Wydziału Komunikacji.

Wydział Spraw Obywatelskich, w okresie marzec-grudzień 2020 r.: udostępnił 437 razy dane z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL (w analogicznym okresie 2019 r. 564); wydał 83 decyzje w sprawach meldunkowych (w analogicznym okresie 2019 r. 57); przyjął 82 wnioski o wydanie numeru PESEL (w analogicznym okresie 2019 r. 19); nadał 599 numerów PESEL przy zameldowaniu (w analogicznym okresie 2019 r. 1190); wydał 2745 dowodów osobistych (w analogicznym okresie 2019 r. 4.414); przyjął 1.869 wniosków dot. CEiDG (w analogicznym okresie 2019 r. 3.462); prowadził 75 spraw dot. zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych (w analogicznym okresie 2019 r. 142).

(akta kontroli str.975)

Wydział Komunikacji w okresie marzec-grudzień 2020 r.: zarejestrował 15.551 pojazdów (w analogicznym okresie 2019 r. 18758); wydał 7.325 dowodów rejestracyjnych (w analogicznym okresie 2019 r. 8.991); wydał 6.570 tablic rejestracyjnych (w analogicznym okresie 2019 r. 7.395); wydał 1.219 praw jazdy (w analogicznym okresie 2019 r. 1.632); cofnął 96 praw jazdy (w analogicznym okresie 2019 r. 91); przyjął 2.910 zawiadomień o zbyciu pojazdu (w analogicznym okresie 2019 r. 2.188); przyjął 214 zawiadomień o utracie pojazdu (w analogicznym okresie 2019 r. 295); przyjął 3.704 zawiadomień o zmianach dotyczących właścicieli pojazdów (w analogicznym okresie 2019 r. 5.634).

(akta kontroli str.973)

2.5 W okresie objętym kontrolą wydziały i biura obsługujące klienta: ograniczały swoją działalność w sposób opisany w punkcie 1.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego; nie wykonywały pracy w formie zdalnej⁶⁷ lub organizowały pracę zdalną w systemie rotacyjnym⁶⁸. Pracownicy wykonujący pracę zdalną nie prowadzili obsługi interesantów.

(akta kontroli str.332-334)

Sekretarz Miasta Leszna wyjaśnił, że w trakcie pierwszej fali pandemii nie została utworzona infolinia, Urząd zadbał o informacje o numerach telefonów do poszczególnych wydziałów. Ponadto punkt obsługi służył pomocą w kontakcie. Zostali wyznaczeni pracownicy rotacyjnie obsługujący numer kontaktowy (telefon komórkowy) do godziny 20:00. Po tych doświadczeniach uznano, że najbardziej sprawdza się formuła telefonów do konkretnych wydziałów. Informacja o zasadach funkcjonowania i numerach publikowana była w różnych mediach: na stronach internetowych Urzędu, mediach społecznościowych Urzędu, BIP Miasta Leszna, w radiu (obecnie⁶⁹ audycje raz w miesiącu, w innych okresach były to cotygodniowe audycje informacyjne dla mieszkańców) i prasie lokalnej, na przestrzeni informacyjnej obiektów Urzędu.

(akta kontroli str. 1026-1028)

2.6 Prezydent wyjaśnił, że w początkowym okresie pracy zdalnej pracownicy zgłaszali w Biurze Informatyki problem z dostępnością do swoich zasobów oraz brakiem możliwości uczestniczenia w zdalnych obradach komisji oraz sesjach Rady Miejskiej Miasta Leszna, a także organizowanych wideokonferencjach służbowych na platformie ZOOM. Wynikało to z braków sprzętu dedykowanego do pracy zdalnej. Skutkiem zgłoszeń były zakupy kamerek internetowych, słuchawek z mikrofonem, głośniczków oraz laptopów, o których szerzej w punkcie 1.4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

⁶⁷ Urząd Stanu Cywilnego.

⁶⁸ Wydział Spraw Obywatelskich oraz Wydział Komunikacji.

⁶⁹ Na dzień 14 kwietnia 2021 r.

(akta kontroli str. 970-972)

2.7 Jak wyjaśnił Sekretarz Miasta Leszna, część programów dziedzinowych funkcjonuje na sieciach wewnętrznych, bez dostępu do sieci internetowej. Część programów wymaga logowania przy pomocy kart kryptograficznych, co wymaga fizycznej obecności pracownika i sprzętu w ściśle określonym miejscu – nie ma możliwości przeniesienia stanowiska komputerowego.

(akta kontroli str. 1026-1028)

Zgodnie ze wskazanymi w punkcie 1.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego regulacjami dotyczącymi organizacji pracy zdalnej w Urzędzie, pracownicy realizujący zadania niezbędne do zapewnienia pomocy obywatelom lub realizujący inne zadania na potrzeby urzędu z których wynika, że nie jest możliwe ich wykonanie w ramach pracy zdalnej są wyłączeni z jej zakresu. Zadania realizowane przez Urząd Stanu Cywilnego⁷⁰ oraz Wydział Spraw Obywatelskich⁷¹ i Wydział Komunikacji⁷² w zakresie, w jakim były wykonywane stacjonarnie, nie mogły być realizowane w formie pracy zdalnej.

(akta kontroli str. 253-260, 332-334)

2.8 Prezydent wyjaśnił, że w ramach wykonywania pracy zdalnej przez pracowników Urzędu, nie wystąpiły incydenty naruszenia obowiązków pracowniczych. Bezpośredni przełożeni na bieżąco monitorowali wykonywaną pracę.

(akta kontroli str. 970-972)

Do dnia 9 kwietnia 2021 r. do Prezydenta nie wpłynęła żadna skarga na pracę pracowników, którzy wykonywali ją w formie zdalnej. Nie stwierdzono również skarg dotyczących zaginięcia dokumentów przekazywanych za pośrednictwem skrzynek podawczych.

(akta kontroli str. 970-972)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

⁷⁰ M.in.: rejestracja stanu cywilnego w zakresie urodzeń, małżeństw i zgonów w systemie teleinformatycznym; występowanie za pośrednictwem systemu teleinformatycznego o nadanie numeru PESEL oraz dokonywanie zameldowania dla nowo narodzonego dziecka; dokonywanie czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego; wydawanie z rejestru stanu cywilnego odpisów; przyjmowanie oświadczeń; wydawanie zaświadczeń; wydawanie decyzji administracyjnych; wydawanie zezwoleń; przenoszenie aktów stanu cywilnego z ksiąg papierowych do Systemu Rejestrów Państwowych; usuwanie niezgodności występujących w rejestrze PESEL; przechowywanie, prowadzenie i konserwacja ksiąg stanu cywilnego w archiwum USC.

⁷¹ M.in.: prowadzenie ewidencji ludności w formie elektronicznej w Powszechnym Elektronicznym Systemie Ewidencji Ludności zwanym „rejestrem PESEL”, w rejestrach mieszkańców oraz papierowo w rejestrach zamieszkania cudzoziemców; udostępnianie danych z rejestru mieszkańców i rejestru PESEL; wydawanie decyzji administracyjnych w sprawach meldunkowych; wydawanie dowodów osobistych; nadawanie numerów PESEL; przyjmowanie wniosków o wpis, zmianę, zawieszenie, wznowienie i wykreślenie działalności gospodarczej, przekształcenie ich w formę dokumentu elektronicznego oraz przesłanie do Centralnej Ewidencji i Informacji o działalności Gospodarczej /CEDIG/; prowadzenie spraw dotyczących zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, przeznaczonych do spożycia na miejscu lub poza miejscem sprzedaży.

⁷² M.in.: dokonywanie rejestracji czasowej i stałej, oraz wydawanie pozwoleń czasowych i dowodów rejestracyjnych; wydawanie tablic rejestracyjnych; przyjmowanie od właścicieli pojazdów zawiadomień o nabyciu, zbyciu lub utracie pojazdu oraz dokonywanie wszelkich zmian dotyczących danych pojazdów lub właścicieli pojazdów, zmiany adresu (siedziby); wycofywanie pojazdów; zwracanie dowodów rejestracyjnych zatrzymanych przez Policję po usunięciu przyczyny zatrzymania; przekazywanie do centralnej ewidencji pojazdów danych i informacji o pojeździe po jego zarejestrowaniu; wpisywanie zastrzeżeń do systemu „POJAZD”, dowodów rejestracyjnych i kart pojazdów; wydawanie i cofanie praw jazdy oraz wydawanie wtórników praw jazdy; zatrzymywanie i zwracanie uprawnień do kierowania pojazdami; wykonywanie orzeczeń sądów w przypadku orzeczenia kary zakazu do kierowania pojazdami; przekazywanie do centralnej ewidencji kierowców danych o osobach posiadających lub którym cofnięto, uprawnienia do kierowania pojazdami.

OCENA CZĄSTKOWA

Sposób organizacji pracy w formie zdalnej w Urzędzie Miasta Leszna umożliwiał jej wykonywanie w sposób rzetelny i zgodny z przepisami.

Ewidencja wykonanych czynności rzetelnie opisywała te czynności, daty i czas jej wykonywania. Prezydent Miasta Leszna wprowadzał odpowiednie rozwiązania naprawcze w odpowiedzi na problemy zgłoszone przez pracowników realizujących zadania w formie zdalnej.

Objęta szczegółowym badaniem grupa 56% pracowników Wydziału Komunikacji oraz 77% pracowników Wydziału Spraw Obywatelskich, wykonywała w ramach pracy zdalnej głównie czynności wspomagające obsługę podstawowych zadań. Przyczyną tego były: charakter wykonywanych zadań, ograniczenia sprzętowe oraz brak możliwości dostępu do obsługiwanych przez nich systemów dziedzinowych spoza siedziby Urzędu. Zakres polecanej pracy zdalnej powodował brak konieczności zabezpieczania informacji objętych ochroną.

IV. Uwagi i wnioski

Uwzględniając podjęte w trakcie kontroli działania, 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 Poznaniu. 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.

Poznań, 13 maja 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Tomasz Juskiewicz
Starszy inspektor kontroli państwowej

z up. Dyrektora
Grzegorz Malesiński
p.o. Wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis