



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.006.04.2021

Małgorzata Mikoś -Fita
Prokurator Rejonowy
Prokuratura Rejonowa Poznań - Stare Miasto
w Poznaniu
ul. Solna 10
61-736 Poznań

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/059

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
lpo@nik.gov.pl

I.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Prokuratura Rejonowa Poznań–Stare Miasto w Poznaniu, ul. Solna 10, 61-736 Poznań (dalej: Prokuratura)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Małgorzata Mikoś-Fita, Prokurator Rejonowy ¹
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 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 ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	Agnieszka Hofman, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/28/2021 z 23 lutego 2021 r.

(akta kontroli str. 1)

¹ dalej: Prokurator Rejonowy, od 3 sierpnia 2018 r.

² Dz. U. z 2020 r., poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W Prokuraturze, w okresie od 18 marca 2020 r. do zakończenia czynności kontrolnych⁴ nie zorganizowano pracy w sposób umożliwiający jej rzetelne i prawidłowe wykonywanie w trybie zdalnym.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Organizacja pracy zdalnej w Prokuraturze odbywała się w oparciu o wytyczne opracowywane i przekazywane pracownikom Prokuratury przez jednostkę nadrzędną – Prokuratora Okręgowego w Poznaniu. Od 18 marca 2020 r. wszystkim pracownikom Prokuratury polecono wykonywać pracę w trybie zdalnym, mimo że komputery służbowe posiadało w tym czasie zaledwie czterech z nich, natomiast żaden z pracowników nie miał zapewnionego dostępu do systemu dziedzinowego SIP Libra⁵ i poczty służbowej spoza siedziby jednostki. Czas pracy zdalnej nie był wykorzystywany efektywnie na zadania służbowe z powodu braku dostępu do baz danych i systemu dziedzinowego, niezbędnego do pracy prokuratorom i pracownikom sekretariatów. Prokurator Rejonowy nie zgłaszała Prokuratorowi Okręgowemu w Poznaniu potrzeb w tym zakresie. W lutym 2021 roku doposażono Prokaturę w 5 laptopów, brak było jednak nadal dostępu do systemu informatycznego umożliwiającego efektywne wykonywanie pracy zdalnej. Przyjęty w Prokuraturze sposób polecania pracy zdalnej nie umożliwiał jego rozliczalności m.in. w zakresie ewidencji czasu pracy i wykonywanych zadań. Nie wpływało to jednak na efektywność pracy, mierzoną wskaźnikami wykazywanymi w sprawozdaniu przekazywanym Prokuratorowi Okręgowemu w Poznaniu. W ocenie NIK, polecenie pracy zdalnej pracownikom Prokuratury, przy jednoczesnym braku zapewnienia im możliwości technicznych do jej wykonywania (w tym narzędzi do porozumiewania się na odległość oraz dostępu do systemu dziedzinowego), nie było zgodne z dyspozycją art. 3 ust. 3 ustawy o COVID-19⁶. Podkreślić należy, że Prokurator Rejonowy, decydując o sposobie wykonywania pracy kontrolowanej jednostki w stanie epidemii realizowała polecenia Prokuratora Okręgowego w Poznaniu, co wynikało z jej podległości służbowej. Ochronie przed zachorowaniami i rozprzestrzenianiem się covid-19 sprzyjał obowiązujący od maja 2020 r. zmianowy system pracy oraz wyposażenie w środki ochrony osobistej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Przygotowanie do realizacji pracy w formie zdalnej

Opis stanu faktycznego

1.1. Strukturę organizacyjną Prokuratury Rejonowej Poznań – Stare Miasto w Poznaniu określało zarządzenie⁸ Prokuratora Rejonowego, podział czynności prokuratorów Prokuratury regulowało odrębne zarządzenie tego Prokuratora⁹.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ 15 kwietnia 2021 r.

⁵ SIP Libra - to System Informacji Prokuratury Libra, system informatyczny, służący do wspomagania prowadzenia postępowań oraz funkcjonowania sekretariatów w jednostkach prokuratury

⁶ Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych i związanych z nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020, poz. 1842 ze zm.)

⁷ Oceny częstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Zarządzenie nr 10/2016 z 20 czerwca 2016 r. Prokuratora Rejonowego w sprawie struktury Organizacyjnej Prokuratury Rejonowej Poznań – Stare Miasto w Poznaniu

⁹ Zarządzenie nr 11/2016 z 12 października 2016 r. Prokuratora Rejonowego w sprawie podziału czynności prokuratorów Prokuratury Rejonowej Poznań – Stare Miasto w Poznaniu

W załączniku nr 1 do zarządzenia¹⁰ Prokurator Okręgowy zarządził wprowadzenie regulaminu pracy między innymi w prokuraturze rejonowej Poznań - Stare Miasto w Poznaniu. Zgodnie z treścią tego regulaminu pracodawcą był Prokurator Okręgowy w Poznaniu, w § 4 pkt 2 zapisano, iż pracodawca jest zobowiązany organizować pracę w sposób zapewniający pełne wykorzystanie czasu pracy, jak również osiąganie przez pracowników (...) wysokiej wydajności i należytej jakości pracy, a w § 4 pkt 3, że ma organizować pracę w sposób zapewniający właściwe warunki do wykonywania obowiązków określonych w ustawie. Według § 11 pkt 1 godziny urzędowania prokuratury ustala się od poniedziałku do piątku – od godziny 7.15 do godziny 15.15. Zgodnie z § 25 pkt 1 i 2 zarządzenia, czasem pracy jest czas, w którym pracownik pozostaje w dyspozycji pracodawcy w zakładzie pracy lub w innym miejscu wyznaczonym do wykonywania pracy, a powinien być on w pełni wykorzystany przez pracowników na wykonanie obowiązków służbowych. Na podstawie przepisu § 26 pkt 2, pracowników (poza prokuratorami i asesorami) obowiązywał 8-godzinny czas pracy w ciągu doby i średnio 40-godzinny tygodniowo w przyjętym okresie rozliczeniowym.

(akta kontroli str. 7-27, 28- 44, 45- 74)

W okresie objętym kontrolą obowiązywały zarządzenia Prokuratora Rejonowego¹¹, w których dla każdego ze wskazanych z imienia i nazwiska pracowników przypisane zostały konkretne obowiązki i uprawnienia, w odrębnym zarządzeniu, Prokurator Rejonowy określiła zakres czynności, uprawnień i obowiązków asystentów prokuratorów¹².

(akta kontroli str. 75-92, 93-110, 111-128, 129-131)

Zgodnie z przepisem art. 99 ustawy o prokuraturze¹³ czas pracy prokuratora jest określony wymiarem jego zadań, zgodnie zaś z art. 5 pkt 7 ustawy o pracownikach sądów i prokuratury¹⁴ stosunek pracy z urzędnikiem w prokuraturze nawiązuje i rozwiązuje w prokuraturze okręgowej i rejonowej - prokurator okręgowy.

W okresie objętym kontrolą w zakresie pracy zdalnej, a następnie zmianowej¹⁵ sposób wykonywania pracy regulowały polecenia Prokuratora Okręgowego. Pismem z 17 marca 2020 r. Prokurator Okręgowy polecił (od 18 do 31 marca 2020 r.) między innymi:

- wprowadzenie pracy zdalnej pracowników prokuratury – na podstawie art. 3 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych,
- przekazanie grafików pracy zdalnej pracowników prokuratury rejonowej na okres od 18 do 30 marca, przy czym przyjęto schemat aby w miarę możliwości kadrowych praca zdalna miała obejmować dwa dni pełnej gotowości pracowników do niezwłocznego przybycia do prokuratury na wezwanie kierownika komórki organizacyjnej, a kolejne dwa dni praca w dni powszednie wykonywana była w prokuraturze; podtrzymano bezwzględny zakaz wnoszenia akt z prokuratury.

¹⁰ Zarządzenie nr 1/19 z dnia 3 stycznia 2019 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu pracy w Prokuraturze Okręgowej w Poznaniu oraz podległych prokuraturach rejonowych

¹¹ Zarządzenia sprawie podziału czynności oraz zakresu uprawnień pracowników sekretariatu nr 23/2019 z 27 grudnia 2019 r., nr 19/2020 z 1 października 2020 r. i nr 26/2020 z 27 grudnia 2020 r.

¹² Zarządzenie nr 2/2019 z 8 lutego 2019 r., zmienione zarządzeniem nr 24/2002 z 6 października 2020 r.

¹³ Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2021 poz. 66)

¹⁴ Ustawa z dnia 19 marca 2018 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 577)

¹⁵ Zgodnie z art. 128 § 2 ust. 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1320 ze zm.) przez pracę zmianową należy rozumieć wykonywanie pracy według ustalonego rozkładu czasu pracy przewidującego zmianę pory wykonywania pracy przez poszczególnych pracowników po upływie określonej liczby godzin, dni lub tygodni;

Polecenie Prokuratora Okręgowego z 24 marca 2020 r.¹⁶ zawierało zapis aby „w miarę możliwości kadrowych praca zdalna obejmowała pięć dni pełnej gotowości pracowników do niezwłocznego przybycia do prokuratury na wezwanie kierownika komórki organizacyjnej, a kolejne pięć dni praca w dni powszednie wykonywana była w prokuraturze.”.

Poleceniem Prokuratora Okręgowego z 2 kwietnia 2020 r.¹⁷ liczbę osób pracujących w siedzibach prokuratur należało ograniczyć do stanu nieprzekraczającego 30%; praca miała być tak zorganizowana, aby w miarę możliwości kadrowych 1/3 stanu osobowego wykonywała w danym tygodniu obowiązki w siedzibie prokuratury, a następnie przez kolejne dwa tygodnie, w trybie pracy zdalnej. Prokurator Okręgowy przekazał z poleceniem stosowania pismo Prokuratora Krajowego¹⁸, w którym między innymi zobowiązano kierowników jednostek prokuratury do „skierowania pracowników do pracy zdalnej – wyjątek mogą stanowić jedynie czynności, w których praca zdalna nie gwarantuje możliwości realizacji kluczowych obowiązków”.

Prokurator Okręgowy polecił¹⁹ od 27 kwietnia 2020 r. zorganizować pracę w ten sposób, by w miarę możliwości kadrowych 1/2 stanu osobowego wykonywała w danym tygodniu obowiązki w siedzibie prokuratury, a przez kolejny tydzień w trybie pracy zdalnej.

Polecenie pracy w systemie dwuzmianowym (od 18 maja 2020 r.)²⁰ wprowadzało obowiązek pracy w Prokuraturze na dwie zmiany (I zmiana od 7.00 do 13.30, II zmiana od 14.00 do 20.30), w pozostałym zakresie praca miała być wykonywana poza siedzibą prokuratury w systemie pracy zdalnej. Ta regulacja stanowiła realizację polecenia wydanego przez Prokuratora Krajowego²¹.

Od 21 września 2020 r. Prokurator Okręgowy²² wprowadził podział pracowników i prokuratorów na 3 grupy zmianowe, a pismem z 18 września 2020 r. doprecyzował podział na 3 grupy pracowników i wskazał system zmian pracy dla każdej z grup.

Prokurator Okręgowy od 19 października 2020 r.²³ zmienił zasady pracy zdalnej nakazując podział pracowników na dwie grupy w ramach systemu pracy dwuzmianowej, godziny pracy pozostały bez zmian.

(akta kontroli str. 132 -198)

Od 21 września 2020 r. zmieniony został Regulamin pracy w Prokuraturze Okręgowej i podległych jednostkach²⁴ - wprowadzono podział na dwie zmiany, przy czym I zmiana (obejmująca dwie grupy pracowników) miała pracować w godz. 7.00-13.30, II zmiana (obejmująca jedną grupę pracowników) miała pracować w godz. 14.00-20.30.

Od 1 marca 2021 r. zmiana w Regulaminie pracy²⁵ polegała na podziale pracowników na 3 grupy, pracujące według tygodniowego systemu dwuzmianowego (I zmiana 7.00-15.00, II zmiana 15.30- 20.30), w pozostałych godzinach II zmiana

¹⁶ Obowiązywało od 1 do 30 kwietnia 2020 r.

¹⁷ Obowiązywało od 6 do 24 kwietnia 2020 r.

¹⁸ Pismo nr PK I BP 024.8/2020 z 1 kwietnia 2020 r.

¹⁹ Pismo PO V WO 0130.10.2020 z 20 kwietnia 2020 r., miało obowiązywać od 27 kwietnia do 22 maja 2020 r.

²⁰ Pismo PO V WO 0130.10.2020 z 12 maja 2020 r.

²¹ Pismo Prokuratora Krajowego nr PK I BP 024.8.2020 z 11 maja 2020 r.

²² Pismo PO V WO 0130.10.2020 z 17 września 2020 r.

²³ Pismo PO V WO 0130.10.2020 z 12 października 2020 r.

²⁴ Zarządzenie nr 100/20 Prokuratora Okręgowego z 17 września 2020 r. w sprawie szczególnych rozwiązań związanych z wprowadzeniem stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii

²⁵ zarządzenie nr 13/21 Prokuratora Okręgowego z 12 lutego 2021 r. w sprawie szczególnych rozwiązań związanych z wprowadzeniem stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii

miała pracować w trybie zdalnym - świadcząc pracę z zapewnieniem niezwłocznego kontaktu telefonicznego.

Od 29 marca 2021 r. zmianą w Regulaminie pracy²⁶, wprowadzono tygodniowy system dwuzmianowy i ustalono godziny pracy dla I zmiany od 7.00 do 13.30, dla II zmiany od 14.00 do 20.30. W pozostałym zakresie czasu pracy wykonywanie jej w systemie pracy zdalnej polegać miało na świadczeniu pracy z zapewnieniem niezwłocznego kontaktu telefonicznego.

(akta kontroli str. 185-187, 200-202, 210-215)

Każde z pism (wraz z grafikami zawierającymi podziały na grupy, zgodnie ze zmieniającą się treścią poleceń) zostało przekazane pocztą wewnętrzną każdemu pracownikowi i zamieszczone w folderze C - „zarządzenia” poczty wewnętrznej, o czym każdorazowo informowano pracowników.

(akta kontroli str. 232-280)

Prokurator Rejonowy w okresie objętym kontrolą wydała regulacje w zakresie pracy zdalnej i zmianowej: od 18 maja 2020 r. wprowadzono podział czasu pracy prokuratorów i pracowników na tygodniowy system dwuzmianowy dla dwóch grup pracowników i ustalono godziny pracy dla I grupy od 7.00 do 13.30 i dla II grupy 14.00-20.30²⁷. Od 21 września 2020 r.²⁸ zmieniono zasady pracy poprzez podział prokuratorów i pracowników na 3 grupy; w zakresie godzin pracy nie wprowadzono zmian. Zmiana zarządzenia od 1 marca 2021r.²⁹ utrzymała podział prokuratorów i pracowników na 3 grupy, w tygodniowym systemie dwuzmianowym (I zmiana 7.00-15.00, II zmiana 15.30-20.30).

(akta kontroli str. 216-224)

Wymienione zarządzenia Prokuratora Rejonowego były zgodne z poleceniami i zarządzeniami wydanymi przez Prokuratora Okręgowego³⁰. Zarządzenie z maja 2020 r. zostało wysłane (wraz z grafikiem obrazującym podział na grupy) do wszystkich pracowników pocztą wewnętrzną, a zarządzenie z września 2020 r. zamieszczone zostało w folderze poczty wewnętrznej „ważne informacje”.

(akta kontroli str. 232-280)

Prokurator Rejonowy wyjaśniła, że wskazane wyżej dokumenty (polecenia pracy zdalnej wydane przez Prokuratora Okręgowego w Poznaniu oraz zarządzenia wydane przez Prokuratora Rejonowego) nie stanowią „procedury w zakresie organizacji pracy zdalnej” sensu stricto, jednak zawierają polecenia i informacje, dotyczące wprowadzania trybu pracy zdalnej i jej organizacji w zakresie czasu pracy, podziału pracowników na grupy oraz dalsze modyfikacje przyjętych zasad, zatem w bardzo ograniczonym zakresie i z niniejszym zastrzeżeniem akty te można uznać za swego rodzaju procedury pracy zdalnej. Dodała, że nie wytworzono i nie przyjęto innych dokumentów odnoszących się szerzej do tematu pracy zdalnej.

Polecenia pracy zdalnej oraz ich modyfikacje były przekazywane pracownikom za pośrednictwem elektronicznej poczty wewnętrznej, zarządzenia oraz pisma Prokuratora Okręgowego były umieszczane na portalu C-Zarządzenia, dostępnym w wewnętrznej sieci Prokuratury Okręgowej w Poznaniu i podległych jednostek. Nie wprowadzono wymogu potwierdzania przyjęcia do wiadomości zawartych w kolejnych dokumentach danych o terminach i czasie wykonywania pracy zdalnej.

(akta kontroli str. 225, 437-441)

²⁶ zarządzenie nr 30/21 Prokuratora Okręgowego z 23 marca 2021 r. w sprawie szczególnych rozwiązań związanych z wprowadzeniem stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, obowiązujące od 29 marca 2021 r.

²⁷ Zarządzenie prokuratora rejonowego nr 11/2020 z 14 maja 2020 r.

²⁸ Zarządzenie prokuratora rejonowego nr 18/2020 z 18 września 2020 r.

²⁹ Zarządzenie prokuratora rejonowego nr 3/2021 z 2 marca 2021 r.

³⁰ zarządzenie z 18 września 2020 r. stanowiło także realizację obowiązku przesłania prokuratorowi okręgowemu wydanego zarządzenia

Prokurator Rejonowy wyjaśniła, że wszelkie - poza pocztą elektroniczną i zamieszczeniem w folderze C- zarządzenia - informacje dotyczące dokonywania przez Prokuratora Okręgowego w Poznaniu zmian w zakresie organizacji pracy podległych jednostek były na bieżąco przekazywane ustnie osobom obecnym w pracy i telefonicznie – pracującym zdalnie, albowiem wszyscy pracownicy byli żywotnie zainteresowani systemem pracy w dobie epidemii. Dodała, że zwłaszcza w pierwszych tygodniach wprowadzenia trybu pracy zdalnej bezpieczeństwo epidemiczne było najwyższym priorytetem zarówno pracodawcy jak i pracowników, a wszyscy pracownicy przy każdej modyfikacji polecenia pracy zdalnej otrzymali za pośrednictwem poczty wewnętrznej informacje na temat przydziału do określonej grupy oraz harmonogram pracy.

(akta kontroli str. 447-449)

1.2. Prokuratorom ani pracownikom sekretariatów nie wydawano indywidualnych poleceń pracy zdalnej. Kolejne (opisane w pkt 1.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego) pisma i zarządzenia Prokuratora Okręgowego oraz zarządzenia Prokuratora Rejonowego zawierające zmiany zasad pracy zdalnej, a potem zmianowej dotyczyły między innymi godzin pracy zmianowej oraz przydziału poszczególnych prokuratorów i pracowników sekretariatów do grup, w ramach danej zmiany. Sposób przekazania pracownikom pism i zarządzeń Prokuratora Okręgowego, zarządzeń Prokuratora Rejonowego oraz grafików zawierających podział na grupy zmian pracowników opisano w punkcie 1.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Pierwszym pismem Prokuratora Okręgowego w sprawie pracy zdalnej³¹ wydano polecenie przebywania w miejscu zamieszkania osób wykonujących pracę zdalną, z zapewnieniem niezwłocznego kontaktu telefonicznego. W żadnym z pism i poleceń nie wskazano charakteru sprzętu (służbowy, prywatny) wykorzystywanego podczas pracy zdalnej, ani zasad kierowania do pracy zdalnej, w żadnym nie wskazywano sposobu ewidencjonowania czasu pracy, ani nie odnoszono się do kwestii ochrony informacji i tajemnic prawnie chronionych.

(akta kontroli str. 132-135, 283-292)

Prokurator Rejonowy wyjaśniła, że przyczyną nieprzydzielania pracownikom sekretariatów spraw do realizowania w trakcie pracy zdalnej (wykonywanej w pełnym wymiarze godzin od 18 marca do 18 maja 2020 r. oraz 1,5 godziny w okresie od 19 maja 2020 r. do 26 lutego 2021 r.) był brak możliwości korzystania przez nich z elektronicznej bazy danych, akt spraw, korespondencji i innych dokumentów znajdujących się w siedzibie prokuratury.

(akta kontroli str. 453-456)

1.3. Prokurator Rejonowy wyjaśniła, że nie ewidencjonowano czasu pracy w formie zdalnej, ponieważ nie było takiej możliwości, a polecenia ewidencjonowania nie zostały wydane; czas pracy pracowników sekretariatu, wykonujących pracę w trybie zdalnym ustalano w oparciu o przyjęty grafik. Prokurator dodała, że nie jest pracodawcą w rozumieniu Kodeksu pracy, zatem nie była zobowiązana do prowadzenia ewidencji czasu pracy pracowników.

(akta kontroli str. 437-441)

Zgodnie z § 12 zarządzenia Prokuratora Okręgowego³² pracownicy prokuratury rejonowej (poza prokuratorami i asesorami) mieli obowiązek potwierdzenia przybycia do pracy i obecności w pracy poprzez złożenie podpisu na liście

³¹ z 17 marca 2020 r.

³² Zarządzenie nr 1/19 z 3 stycznia 2019 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu pracy w Prokuraturze Okręgowej w Poznaniu oraz podległych prokuraturach rejonowych, wraz ze zmianami opisanymi w punkcie 1.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego

obecności. Zgodnie z definicją zawartą na wstępie zarządzenia pracodawcą w jego rozumieniu był Prokurator Okręgowy w Poznaniu.

Prokurator Okręgowy wyjaśnił, że ewidencja czasu pracy pracowników Prokuratury Rejonowej Poznań – Stare Miasto w Poznaniu prowadzona była przez Prokuratora Okręgowego, a zadania w tym zakresie realizował pracownik do spraw kadrowych.

(akta kontroli str. 458-502)

Prokurator Okręgowy nie wydawał poleceń ewidencjonowania czynności wykonywanych w trakcie pracy zdalnej. Prokurator Rejonowy wyjaśniła, że nie prowadzono ewidencji czynności wykonywanych w trakcie pracy zdalnej.

(akta kontroli str. 447-449)

1.4. W piśmie Prokuratora Okręgowego z 17 marca 2020 r.³³ kierowanym między innymi do Prokuratury³⁴ polecił on między innymi „zabezpieczenie sprzętu niezbędnego do ewentualnego wykonywania pracy zdalnej (laptopy, ewentualna łączność internetowa, aktualizacja, konfiguracja systemów i adresów mailowych)”. Prokuratorzy i pracownicy sekretariatów Prokuratury nie zostali wyposażeni w laptopy, ani inne narzędzia umożliwiające realizację pracy zdalnej w miejscu innym niż Prokuratura. Laptopy posiadała Prokurator Rejonowy, jej dwóch zastępców i kierownik sekretariatu (przydzielone w 2015 i 2016 r.).³⁵ Telefon służbowy posiadała Prokurator Rejonowy, jej dwóch zastępców i jeden prokurator; inni prokuratorzy i pracownicy sekretariatów nie posiadali telefonów służbowych. Z laptopów służbowych do pracy zdalnej korzystała Prokurator Rejonowy i jedna z zastępców. Prokurator Rejonowy wyjaśniła, że na potrzeby pracy w trybie zdalnym do lutego 2021 r. nie przekazano żadnego sprzętu komputerowego, zaś laptopy przekazane do dyspozycji pracowników (wyżej opisane) stanowiły sprzęt przestarzały, nieodpowiadający technicznym możliwościom ochrony danych osobowych poza siedzibą jednostki. Prokurator Rejonowy dodała, że pracownikom wykonującym pracę zdalną nie zapewniono narzędzi, ani materiałów do jej realizowania, jednak potrzeba dysponowania sprzętem komputerowym nie jest bezwzględna w kontekście zadań pracowników prokuratury rejonowej. Dodała, że nie jest możliwym zdalne korzystanie z baz danych, zatem dysponowanie odpowiednim sprzętem nie rozwiązałoby tego problemu, a ponadto korzystanie ze sprzętu komputerowego w pozostałym zakresie nie jest niezbędne ponieważ sporządzanie pism, zarządzeń i postanowień stanowi jedynie fragment aktywności prokuratora.

(akta kontroli str. 437-441)

Prokurator Rejonowy wyjaśniła, że nie informowała prokuratora nadzrędnego o kłopotach z przygotowaniem jednostki do wykonywania pracy w formie zdalnej, ponieważ stopień wyposażenia Prokuratury w służbowe laptopy jest znany Prokuratorowi Okręgowemu w Poznaniu, który podejmuje decyzje odnośnie przydzielenia pozostającego w jego gestii sprzętu podległym sobie jednostkom szczebla rejonowego. Dodała, że Prokurator Okręgowy podejmował działania zmierzające do uzyskania sprzętu umożliwiającego pracę zdalną, w efekcie czego tutejsza prokuratura otrzymała w lutym 2021 r. 5 laptopów służących temu celowi.

(akta kontroli str. 434-436)

Prokurator Rejonowy wyjaśniła, że pismo z 17 marca 2020 r. kierowane było nie tylko do niej, ale też do innych wymienionych w nim adresatów, z których każdy posiada określony zakres obowiązków, wobec czego realizują konkretne zadania

³³ nr PO V WO 0130.10.2020

³⁴ Pismo adresowane było do zastępców Prokuratora Okręgowego w Poznaniu, Kierownika Samodzielnego Działu Informacji i Analiz, Prokuratorów Rejonowych, Dyrektora Finansowo-Administracyjnego, Kierownika Sekretariatu Prokuratury Okręgowej w Poznaniu, Kierownika Kancelarii Tajnej prokuratury Okręgowej w Poznaniu

³⁵ Jeden z laptopów był w dyspozycji prokuratora delegowanego przed 2020 r. do innej jednostki organizacyjnej Prokuratury.

przypisane do danej funkcji, czy stanowiska. Polecenie zabezpieczenia sprzętu niezbędnego do ewentualnego wykonywania pracy zdalnej (laptopy, ewentualna łączność internetowa, aktualizacja, konfiguracja systemów i adresów mailowych) było skierowane przede wszystkim do Kierownika Samodzielnego Działu informacji i Analiz oraz kierowników jednostek, którzy dysponowali wówczas sprzętem, o jakim mowa wyżej.

(akta kontroli str. 649-650)

Prokurator Okręgowy wyjaśnił, że jest on dysponentem środków budżetowych danej prokuratury okręgowej oraz prokuratur rejonowych na obszarze działania prokuratury okręgowej, co oznacza, że jest dysponentem środków trwałych, w które wyposażona jest Prokuratura Rejonowa Poznań -Stare Miasto w Poznaniu.

Prokurator Okręgowy wyjaśnił, że potrzeba doposażenia Prokuratury Rejonowej Poznań -Stare Miasto w Poznaniu jest mu dobrze znana, lecz szczupłość środków finansowych przyznanych w ramach planu finansowego nie pozwala na pełne zaspokojenie potrzeb, w tej kwestii kierowano pismo do jednostki nadrzędnej. W ramach planu finansowego na rok 2020 Prokuratura Okręgowa w Poznaniu (dysponent środków budżetowych III stopnia) z wydatków bieżących zakupiła 86 laptopów na łączną kwotę 304.807,18 zł (Prokuratura Okręgowa składa się z 9 komórek organizacyjnych: 7 wydziałów i 2 samodzielnych działów oraz podlegających jej 22 prokuratur rejonowych.

(akta kontroli str. 432, 458-502)

Oględziny 2 laptopów wykorzystywanych przez Prokuratora Rejonowego i jej zastępcę w okresie objętym kontrolą oraz przed tym okresem wykazały, że żaden z nich nie posiadał możliwości zdalnego dostępu do systemu informatycznego prokuratury, ani do poczty służbowej.

(akta kontroli str. 293-294, 295-296, 316-322, 443-444, 447-449)

W prokuraturze nie wprowadzono elektronicznego obiegu dokumentów ani systemu digitalizacji akt, nie zapewniono prokuratorom i pracownikom sekretariatów dostępu zdalnego do bazy SIP Libra i poczty wewnętrznej.

(akta kontroli str. 316-322, 437-441)

Prokurator Rejonowy wymogi dotyczące bezpieczeństwa danych osobowych przetwarzanych z użyciem służbowego sprzętu określiła w zarządzeniach w sprawie Polityki bezpieczeństwa³⁶. Obowiązywały one wszystkich pracowników Prokuratury, w tym prokuratorów, którym wydawano zgody na wypożyczenie akt postępowań poza siedzibę Prokuratury.

Z wyjaśnień złożonych przez 20 pracowników Prokuratury (12 prokuratorów i 8 pracowników sekretariatów)³⁷ w zakresie wykorzystywania własnych zasobów do wykonywania pracy zdalnej (komputerów, telefonów) wynika, że żaden z nich nie wykorzystywał komputera prywatnego do czynności i zadań służbowych, pracownicy korzystali z telefonów prywatnych do odbywania służbowych rozmów. Mimo wykorzystywania telefonów prywatnych do celów służbowych żaden z pracowników nie zawarł z pracodawcą umowy cywilnoprawnej regulującej korzystanie z telefonu prywatnego. Prokuratorzy podczas pracy zdalnej realizowali obowiązki angażujące ich poza siedzibą prokuratury (w tym kontaktowali się z funkcjonariuszami Policji, zapoznawali się z orzecznictwem i aktami prawnymi, pełnili dyżury zdarzeniowe i trybowe, obsługiwali wokandy sądowe, sporządzali odręczne projekty wytycznych i

³⁶ Zarządzenie nr 4/20 z 22 stycznia 2020 r. w sprawie wprowadzenia Polityki Bezpieczeństwa przetwarzania i ochrony danych osobowych Prokuratury rejonowej Poznań – Stare Miasto w Poznaniu, zarządzenie nr 10/2020 z 31 marca 2020 r. w sprawie wprowadzenia Polityki Bezpieczeństwa przetwarzania i ochrony danych osobowych Prokuratury rejonowej Poznań – Stare Miasto w Poznaniu z zakresu DODO

³⁷ Próba 20 spośród wybranych losowo pracowników, którzy byli zatrudnieni w całym okresie objętym kontrolą i wykonywali pracę w trybie zdalnym.

decyzji w sprawie prowadzenia dalszych postępowań). Pracownicy sekretariatów wskazali, że przyczyną niemożliwości realizowania zadań służbowych był brak dostępu do systemu SIP Libra, na którym opierała się większość ich obowiązków.

Według złożonych wyjaśnień żaden z pracowników nie miał dostępu do skrzynki służbowej poczty elektronicznej, ani nie korzystał ze skrzynki prywatnej poczty elektronicznej do celów służbowych. Pracownicy wskazali, że wymogi bezpieczeństwa przy przetwarzaniu danych, w tym danych osobowych zostały zawarte w polityce bezpieczeństwa obowiązującej w Prokuraturze. Prokurator Rejonowy wyjaśniła, że poza polityką bezpieczeństwa korzystanie z prywatnego urządzenia do celów służbowych nie zostało uregulowane w inny sposób.

(akta kontroli str. 297-315, 335-421, 452, 651-653)

1.5. Przy piśmie z 7 kwietnia 2020 r. Prokurator Okręgowy przesłał do Prokuratury pismo Prokuratora Krajowego³⁸, zobowiązując do stosowania i egzekwowania zawartych w nim poleceń, w tym polecenia w brzmieniu: „Przełożeni prokuratorów zobowiązani są do weryfikowania efektów pracy zdalnej, w tym uzyskiwania pisemnych informacji o podejmowanych działaniach.”.

Polecenie weryfikowania efektów pracy zdalnej w Prokuraturze – jak wyjaśniła prokurator rejonowy - było realizowane przez prokuratorów bezpośrednio przełożonych, poprzez przyjmowanie ustnych relacji o biegu postępowań prowadzonych i nadzorowanych przez podległych prokuratorów, wykonywanych czynnościach, ewentualnych problemach z terminowością realizacji czynności procesowych, a także przez bieżącą kontrolę akt postępowań i dokonywanie sprawdzeń w systemie informatycznym prokuratury. Z uwagi na krótki okres, w jakim wykonywano pracę z trybie zdalnym w pełnym zakresie urzędowego czasu pracy oraz zasadne oczekiwanie pilnego odstąpienia od tego systemu, jako nieodpowiadającego w pełni specyfice wykonywanych zadań, nie wypracowano formuły weryfikacji wyników pracy zdalnej. Dodatkowym problemem tego rodzaju weryfikacji był fakt pozostawiania poza siedzibą jednostki jednocześnie 1/2 lub 1/3 składu osobowego prokuratury, w tym prokuratorów bezpośrednio przełożonych. Z uwagi na brak stosownych narzędzi oraz przede wszystkim specyfikę realizowanych zadań, weryfikowanie wyników pracy podległych prokuratorów mogło się odbywać zasadniczo tylko w warunkach pracy stacjonarnej. Prokurator Rejonowy wyjaśniła, że efekty pracy zdalnej pracowników sekretariatów nie były weryfikowane, a obowiązujące zasady pracy zdalnej nie zapewniały bieżącego nadzoru nad wykonywaniem zadań pracowników sekretariatu.

(akta kontroli str. 437-441, 452)

Prokurator dodała, że obok działań związanych z prowadzeniem i nadzorowaniem postępowań obciążanie prokuratorów kolejnymi obowiązkami o charakterze sprawozdawczym byłoby trudne do realizacji, albowiem stanowiłoby istotne ograniczenie czasu ich pracy.

(akta kontroli str. 442-444, 452)

Żaden z sześciu pracowników, mających w zakresie obowiązków nadzór nad wykonywaniem zadań służbowych innych pracowników nie dokumentował nadzorowania pracy zdalnej. W celu wykonywania nadzoru żaden z nich nie korzystał ze skrzynki prywatnej poczty elektronicznej, ani z prywatnego łącza do celów służbowych, telefon służbowy posiadało trzech spośród sześciu pracowników nadzorujących pracę innych pracowników.

Prokurator Rejonowy wyjaśniła, że z uwagi na techniczne ograniczenia, nadzór nad wykonywaniem pracy w trybie zdalnym zasadniczo nie mógł odbywać się poza

³⁸ Pismo Prokuratora Krajowego nr PK I BP 024.8.2020 z 6 kwietnia 2020 r.

siedzibą prokuratury; pracownicy sprawujący nadzór nad pracą innych w większości dysponowali telefonami komórkowymi, dzięki czemu mieli możliwość kontaktu z nadzorowanymi pracownikami.

(akta kontroli str. 316-322)

1.6. W odpowiedzi na pisma Prokuratora Okręgowego³⁹ Prokurator Rejonowy informowała o trudnościach związanych z wprowadzeniem dwuzmianowego systemu pracy prokuratorów i pracowników sekretariatu, wskazując między innymi na brak właściwej komunikacji między prokuratorami, pracownikami sekretariatów oraz bezpośrednimi przełożonymi tych osób, jako że większość zadań realizowanych przez pracowników wymagała uzgodnienia lub potwierdzenia przyjętego rozwiązania, co w systemie pracy zmianowej było utrudnione i wydłużało czas do wykonania zadania oraz niosło ryzyko błędu w procesie komunikacji. Wskazywała również na problem z obsadą wokand, ponieważ częściowy skład prokuratorów nie był w stanie zapewnić obsady na wszystkich rozprawach, oraz niejasność co do tego, który z prokuratorów (z porannej czy popołudniowej zmiany) miał uczestniczyć w wokandzie o godz. 13.30. Problemem było także utrudnienie przez pracę zmianową kontaktu prokuratorów i pracowników sekretariatów z funkcjonariuszami prowadzącymi postępowania przygotowawcze (Krajowa Administracja Skarbowa, policja, pracownicy banków i innych instytucji). We wrześniu 2020 r. Prokurator Rejonowy sygnalizowała ponadto problem braku możliwości zapewnienia opieki nad dziećmi przez pracowników pracujących na II zmianie, wskazywała na konieczność przywrócenia pracy jednozmianowej, w związku z potrzebą poprawy poziomu pracy i zapewnienia warunków wywiązywania się z nałożonych obowiązków oraz spełniania oczekiwań co do wyników pracy.

(akta kontroli str. 323-329)

Prokurator Rejonowy wyjaśniła, że nie informowała prokuratora nadzrędnego, ani Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego o problemach z przygotowaniem Prokuratury do wykonywania pracy w formie zdalnej. Przyczyny nieinformowania o braku sprzętu niezbędnego do wykonywania pracy w formie zdalnej opisano w pkt 1.4. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 432-436)

1.7. W § 5 zarządzeń Prokuratora Rejonowego w sprawie szczególnych rozwiązań związanych z wprowadzeniem stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii⁴⁰, zobowiązano pracowników po zakończeniu pracy do przeprowadzenia dezynfekcji swojego miejsca pracy (klamki, blaty itp.) środkami dostarczonymi przez pracodawcę.

(akta kontroli str. 216-219)

W obowiązujących pracowników Prokuratury pismach Prokuratora Okręgowego (wymienionych w punkcie 1.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego) zalecano wprowadzenie obowiązku ograniczenia do minimum bezpośrednich kontaktów pracowników w pracy, przy zapewnieniu komunikacji przez zwiększenie wykorzystania korespondencji mailowej i kontaktów telefonicznych. Nakazano pomiar temperatury przy wejściu do budynku przez każdego pracownika prokuratury, oraz ograniczenie przyjmowania interesantów (z zachowaniem telefonicznej formy kontaktu) oraz wyposażenie pracowników przyjmujących interesantów w niezbędne środki ochrony osobistej. Prokurator Okręgowy polecał

³⁹ W sprawie przekazania informacji o trudnościach i kłopotach związanych z funkcjonowaniem prokuratury w stanie epidemii i wykonywaniem pracy w formie zdalnej

⁴⁰ Zarządzenia prokuratora Rejonowego nr 11/2020 z 14.05.2020 r., nr 18/2020 z 18.09.2020, o których mowa w punkcie 1.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego

także dokonywanie przez pracowników prokuratury dezynfekcji stanowisk pracy, zachowanie odległości minimum 1,5 m między stanowiskami pracy, wykorzystywanie w czasie pracy rękawiczek jednorazowych lub systematyczne dezynfekowanie dłoni dostępnymi środkami. Podkreślony został obowiązek bezwzględnego przestrzegania przerwy między zmianami w pracy (w godzinach 13.30 -14.00) i zapewnienia w tym czasie dezynfekcji powierzchni dotykowych ogólnie dostępnych przy użyciu środków przekazanych do dyspozycji prokuratorów rejonowych – adresatów pism. Prokurator Okręgowy przypomniał o konieczności noszenia osłon nosa i ust przez pracowników prokuratury i osoby trzecie w przestrzeniach wspólnych jednostek prokuratury.

(akta kontroli str. 132-215)

Prokurator Rejonowy wyjaśniła, że dezynfekcja powierzchni podłóg, schodów, wind, toalet została zapewniona przez pracowników zatrudnionych przez firmę sprząającą na zlecenie Prokuratora Okręgowego w Poznaniu.

(akta kontroli str. 453-456)

1.8. Prokurator Rejonowy wyjaśniła, że dotychczasowe doświadczenia związane z wykonywaniem pracy w formie zdalnej wskazują, iż zakres zadań prokuratorów i pracowników sekretariatu, ze względu na ich specyfikę nie pozwala w pełni realizować ich w tej formule. Główną przeszkodę stanowi baza danych Prokuratury wymagająca szczególnego zabezpieczenia przed dostępem osób nieupoważnionych do przetwarzania danych, konieczność dysponowania aktami spraw (nierzadko wielotomowych), potrzeba wykonywania czynności procesowych z udziałem świadków, biegłych, stron postępowania i innych osób oraz udział w rozprawach i posiedzeniach sądowych, konieczność bezpośredniego kontaktu z organami prowadzącymi postępowania karne i innymi, współpracującymi z prokuratorem, zapewnienie stacjonarnej obsługi sekretarskiej, itd. Jako korzyść z wykonywania pracy w formie zdalnej prokurator rejonowy wskazała bezpieczeństwo epidemiczne pracowników, którzy byli odizolowani od siebie, co umożliwiało zapewnienie ciągłości pracy i realizację zadań Prokuratury.

(akta kontroli str. 437-441)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Zgodnie z przepisem art. 3 ust. 3 ustawy o Covid-19⁴¹, wykonywanie pracy zdalnej może zostać polecone, jeżeli pracownik ma (...) możliwości techniczne oraz lokalowe do wykonywania takiej pracy i pozwala na to rodzaj pracy. W szczególności praca zdalna może być wykonywana przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość (...). Tymczasem, pracownicy Prokuratury nie zostali wyposażeni w środki (komputery przenośne oraz dostęp do systemu SIP Libra), ani środki porozumiewania się na odległość (telefony służbowe), co powoduje, że polecenie im pracy zdalnej było niezgodne z powołanym przepisem. Prokurator Rejonowy nie informowała przy tym Prokuratora Okręgowego o nieprzygotowaniu Prokuratury do prawidłowej i rzetelnej realizacji pracy w trybie zdalnym, mimo niedysponowania przez pracowników Prokuratury narzędziami, umożliwiającymi wykonywanie pracy w takiej formie. Jak wyjaśniła Prokurator Rejonowy, prokurator nadrzędny wiedział o braku wyposażenia w możliwości techniczne umożliwiające wykonywanie pracy zdalnej. W ocenie NIK, nie uzasadnia to jednak stwierdzonej nieprawidłowości.

NIK wziął pod uwagę wyjaśnienia Prokuratora Rejonowego odnoszące się do świadczenia przez prokuratorów pracy poza siedzibą Prokuratury (przed i w trakcie

⁴¹ W brzmieniu obowiązującym od 24 czerwca 2021 r.

epidemii) z uwagi na specyfikę ich zadań, nie mających żadnego związku z dysponowaniem służbowym sprzętem (udział w rozprawach, posiedzeniach sądowych, sekcji zwłok, oględzinach miejsca ujawnienia zwłok, przesłuchaniach itp.). Bezsporne jednak pozostaje, że jakkolwiek byli przygotowani do wykonywania swoich zadań, nie zostali do nich należycie wyposażeni.

(akta kontroli str. 434-436)

OCENA CZĄSTKOWA

Prokuratura Rejonowa nie była odpowiednio przygotowana do realizacji pracy w formie zdalnej. Brak przygotowania do wykonywania pracy zdalnej dotyczył zarówno prokuratorów, jak i pracowników sekretariatów. Elementem decydującym o nieprzygotowaniu było niezapewnienie pracownikom dostępu do systemu SIP Libra, poza siedzibą Prokuratury, w mniejszym stopniu niewyposażenie w komputery i modemy do łączności z internetem, co było niezależne od możliwości technicznych Prokuratury. Zaznaczyć należy, że Prokurator Rejonowy decydując o sposobie wykonywania pracy Prokuratury w stanie epidemii realizowała polecenia Prokuratora Okręgowego w Poznaniu, co wynikało z jej podległości służbowej.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. Od 18 marca 2020 r. do zakończenia kontroli systemem pracy zdalnej, a następnie zmianowej z elementem pracy zdalnej byli objęci wszyscy pracownicy Prokuratury (średnio 65 osób). W okresie pracy zdalnej i zmianowej w Prokuraturze odnotowano łącznie 32 dni izolacji, 69 dni kwarantanny, 1304 dni zwolnień lekarskich, 1186 dni urlopów wypoczynkowych i 27 dni innych urlopów.

W okresie od 1 marca do 31 grudnia 2019 r. w Prokuraturze nie odnotowano dni izolacji ani kwarantanny, było 383 dni zwolnień lekarskich, 1528 dni urlopów wypoczynkowych i 90 dni innych urlopów.

W 2020 r. liczba dni zwolnień była o 240% większa niż w 2019 r., liczba dni urlopów wypoczynkowych była w 2020 r. niższa o 22,3% niż w 2019 r., liczba dni innych urlopów była o 70% mniejsza niż w 2019 r.

(akta kontroli str. 330)

2.2. W okresie marzec – grudzień 2019 r. wszyscy pracownicy Prokuratury odbyli 42 szkolenia w systemie zdalnym (on-line), w tym samym okresie 2020 r. odbyli 24 szkolenia w systemie zdalnym, zatem liczba szkoleń zmalała w 2020 r. w stosunku do 2019 r. o 42,9 %. W obu okresach nie przeznaczono żadnego dnia na samokształcenie.

W okresie marzec - kwiecień 2019 r. liczba dni urlopów wyniosła 188, w tym samym okresie 2020 r. wyniosła 118. W okresie październik – grudzień 2019 r. liczba dni urlopów wyniosła 235, w tym samym okresie 2020 r. wyniosła 122 dni.

(akta kontroli str. 330)

Żadnemu z pracowników Prokuratury nie przekazano indywidualnych poleceń pracy zdalnej (co opisano w punkcie 1.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego), pracownicy realizowali zadania według schematu obowiązującego przed wprowadzeniem obowiązkowej od 18 marca 2020 r. pracy zdalnej, a następnie zmianowej, z pracą zdalną wykonywaną w wymiarze 1,5 godziny dziennie.

W zakresie przyczyn nieprzydzielania pracownikom sekretariatów w trakcie pracy zdalnej (wykonywanej w wymiarze całych dni pracy lub w wymiarze wynoszącym 1,5 godziny pracy) spraw do zrealizowania, Prokurator Rejonowy wyjaśniła, że ci pracownicy nie mogli wykonywać zadań służbowych z uwagi na konieczność korzystania z elektronicznej bazy danych, akt spraw, korespondencji i innych

dokumentów znajdujących się w siedzibie jednostki, co w systemie pracy zdalnej było niemożliwe. Z tego powodu nie mogli mieć przydzielanych zadań, które realizują zgodnie z obowiązującymi zasadami w ramach pracy stacjonarnej.

(akta kontroli str. 330, 453-455, 503-522)

Brak zapewnienia możliwości wykonywania czynności służbowych opisany został w punkcie 1.4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. W złożonych przez 4 pracowników sekretariatów⁴² wyjaśnieniach dotyczących czynności i zadań realizowanych w trakcie pracy zdalnej podali oni wprost, iż nie wykonywali czynności służbowych w czasie pracy zdalnej, ponadto 4 pracowników wskazało na wykorzystywanie telefonu prywatnego do spraw służbowych w czasie pracy zdalnej.

(akta kontroli str. 400-421)

2.3. W pismach stanowiących polecenia pracy zdalnej nie nakładano na pracowników Prokuratury obowiązku ewidencjonowania czynności dokonywanych w czasie pracy zdalnej; pracownicy nie prowadzili takich ewidencji.

Ewidencję czasu pracy prowadził pracownik do spraw kadrowych w Prokuraturze Okręgowej (co opisano w punkcie 1.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

(akta kontroli str. 132-199, 216- 219, 447-449)

2.4. Praca w systemie zdalnym, a następnie zmianowym, którym objęci byli wszyscy spośród 65 pracowników Prokuratury odbywała się zgodnie z zaleceniami Prokuratora Okręgowego, opisanymi w punkcie 1.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

W dniu 26 marca 2020 r. Prokurator Okręgowy upoważnił prokuratorów rejonowych do wyrażania pisemnej zgody prokuratorom na korzystanie z akt postępowań przygotowawczych w czasie wykonywania pracy zdalnej w miejscu zamieszkania.

Prokurator Rejonowy wydała w okresie objętym kontrolą 39 zgód na korzystanie z akt postępowań, o które wnioskowało 17 prokuratorów. Spośród nich jedynie zastępca Prokuratora Rejonowego dysponowała laptopem służbowym. Wyjaśniła, że nie używała go do pracy w związku z wypożyczanymi aktami prowadzonych spraw.

(akta kontroli str. 331, 447-449)

Prokuratorzy, którym udzielono zgody na wypożyczenie akt prowadzonych spraw do pracy zdalnej wyjaśnili, że fizycznego zabezpieczania danych podlegających ochronie, a zawartych w pożyczonych aktach dokonywali poprzez umieszczanie ich w zamykanych szafach, z zapewnieniem braku dostępu osób nieuprawnionych.

(akta kontroli str. 335-396)

Zgodnie z obowiązującą w Prokuraturze polityką bezpieczeństwa, zabronione było przetwarzanie danych osobowych przy użyciu prywatnego sprzętu, nie było dozwolone przysyłanie wiadomości zawierających takie dane przy użyciu prywatnego łącza.

Poza przechowywaniem dokumentów (akt postępowań) zawierających dane osobowe, żaden z prokuratorów⁴³ nie potwierdził przetwarzania danych osobowych w inny sposób. Wypożyczone akta postępowań służyły między innymi analizie merytorycznej stosowanych przez prokuratorów środków, przygotowaniu do wydania decyzji merytorycznych w prowadzonych postępowaniach. Zgodnie

⁴² Odpowiedzi na pytania udzieliło 7 pracowników sekretariatów

⁴³ Wyjaśnienia w trakcie kontroli złożyło 15 prokuratorów

z poleceniem Prokuratora Okręgowego, zarówno wnioski o wypożyczenie akt, jak i udzielone zgody były gromadzone w utworzonym zbiorze.

(akta kontroli str. 335- 396, 422, 558-601, 602-638)

Prokuratura sporządzała statystyki służące agregowaniu danych dotyczących realizowanych w poszczególnych miesiącach roku zadań oraz przesyła je Prokuratorowi Okręgowemu⁴⁴. W okresie od marca do grudnia 2019 r. oraz od marca do grudnia 2020 r. nie stwierdzono istotnych różnic w wartościach wykazywanych w przedłożonych do kontroli danych statystycznych.

(akta kontroli str. 523-553)

Prokurator Rejonowy podała, że wartości wskaźników odnotowane w danych statystycznych z 2020 r. w niektórych kategoriach były nawet nieco lepsze w 2019 r. z czego wynika, że wystąpienie pandemii covid 19 nie miało wpływu na wyniki statystyczne. Dodała, że porównanie wyników z obu lat nie wskazuje na żadne relacje do sposobu wykonywania pracy tj. czy była ona realizowana w trybie stacjonarnym czy zdalnym; zmiennych w tym zakresie było na tyle dużo, że nie sposób wyprowadzić jakiegokolwiek wniosku co do jednostkowych kategorii i wartości.

(akta kontroli str. 654-655)

Prokurator Rejonowy wyjaśniła, że opóźnienia w realizacji zadań przez prokuratorów i pracowników sekretariatu prawdopodobnie miały miejsce, albowiem zdarzają się one podczas pracy w pełnym trybie stacjonarnym. Problemy w terminowości czynności w prowadzonych i nadzorowanych przez prokuratorów postępowaniach z pewnością miały swe źródło w sytuacji epidemicznej w kraju (niestawiennictwo osób wezwanych, opóźnienia w realizacji czynności z ich udziałem, zachorowania i kwarantanny po stronie funkcjonariuszy prowadzących postępowania, zmiana trybu pracy urzędów i instytucji itd.). Prokurator Rejonowy dodała, że na podstawie posiadanych informacji nie jest w stanie stwierdzić by fakt wykonywania pracy w trybie zdalnym był wyłącznym powodem opóźnień w realizacji zadań; nie przeprowadzano tego rodzaju analiz, a przyczyn opóźnień jest zazwyczaj wiele i kwestia ta jest bardziej złożona. Problem obsady wokand, sygnalizowany w pismach do Prokuratora Okręgowego – jak wyjaśniła Prokurator Rejonowy – pojawił się na tle wykonywania pracy zmianowej, a jego istotą była zmniejszona liczba prokuratorów pracujących na I zmianie, w stosunku do potrzeb wynikających z doręczanych prokuraturze wokand sądowych.

(akta kontroli str. 447-449)

2.5. Zgodnie z zarządzeniem Prokuratora Rejonowego z 27 grudnia 2019 r.⁴⁵ określającym podział czynności pracowników sekretariatu i obsługi Prokuratury Rejonowej Poznań - Stare Miasto w Poznaniu, dwie pracownice miały w zakresie obowiązków przyjmowanie interesantów i kierowanie ich do właściwego prokuratora; w zarządzeniu określono, że zastępują siebie wzajemnie w czasie nieobecności w pracy. Obie osoby w całym okresie objętym pracą zdalną pracowały na różne zmiany, były przydzielane do różnych grup, co zapewniło stałą obecność w siedzibie Prokuratury pracownika odpowiedzialnego za przyjmowanie interesantów i kierowanie do właściwych prokuratorów.

(akta kontroli str. 75- 128, 453-457)

⁴⁴ Prezentowane w zestawieniu wskaźniki dotyczyły m.in. czasu trwania postępowania przygotowawczego, danych w zakresie: skierowania spraw do sądu (w tym zakończonych aktem oskarżenia, w tym z wnioskiem z art. 355 § 1 lub 2 Kpk, wnioskiem o warunkowe umorzenie postępowania), efektywności postępowania, skuteczności ścigania, postępowań umorzonych (z podziałem na przesłanki umorzenia), zawieszenia postępowań, wniosków do sądów w zakresie środków zapobiegawczych, zabezpieczeń majątkowych, efektywności postępowania sądowego, skarg na przewlekłość postępowania, działalności pozakarnej, obciążeń prokuratorów sprawami.

⁴⁵ Zmienionym zarządzeniem z 1 października 2020 r. i z 27 grudnia 2020 r.

Prokurator Rejonowy wyjaśniła, że począwszy od 17 marca 2020 r. obowiązuje wprowadzony przez Prokuratora Okręgowego w Poznaniu zakaz wstępu na teren budynków prokuratur poznańskich tzw. interesantów, tj. osób nie będących uczestnikami postępowań prowadzonych i nadzorowanych przez prokuratorów. Tym samym, obowiązek „przyjmowania interesantów i kierowania ich do właściwego prokuratora” był bezprzedmiotowy.

(akta kontroli str. 232-235, 457)

Inni pracownicy sekretariatów (podczas wykonywania pracy w siedzibie Prokuratury) mieli w zakresie obowiązków telefoniczne udzielanie informacji stronom, ich pełnomocnikom i przedstawicielom ustawowym o sygnaturze sprawy, kwalifikacji prawnej, zastosowaniu środka zapobiegawczego oraz sposobie załatwienia sprawy. Zadanie to polega na udzielaniu informacji telefonicznej na podstawie dostępnej bazy danych (SIP Libra). Wszyscy spośród pracowników mających w zakresie ten obowiązek, zgodnie z zarządzeniem Prokuratora Rejonowego mieli w zakresie obowiązków zastępowanie innych (wskazanych imiennie) pracowników.

W okresie pracy zdalnej i zmianowej pracownicy ci podzieleni byli na zmiany umożliwiające w sytuacji konieczności udzielenia informacji telefonicznej wykonanie tego obowiązku z zastępstwie osoby pracującej na innej zmianie.

(akta kontroli str. 75-128, 447-449)

2.6. Pracownicy Prokuratury nie zostali wyposażeni w sprzęt do pracy zdalnej, co opisano w punkcie 1.4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Prokurator Rejonowy wyjaśniła, że pracownicy skierowani na pracę zdalną nie zgłaszali problemu z możliwością jej wykonywania, albowiem zarówno Prokurator Rejonowy, jak i pracodawca pracowników sekretariatu – Prokurator Okręgowy jako dysponent środków budżetowych, mają świadomość możliwości technicznych wykonywania obowiązków służbowych w formie pracy zdalnej oraz ilości i rodzaju pozostającego w dyspozycji jednostki sprzętu komputerowego.

(akta kontroli str. 437-441, 648-650)

2.7. Od 18 marca 2020 r. wszyscy pracownicy prokuratury (średnio 65 osób) wykonywali pracę w formie zdalnej (najpierw w wymiarze całych dni, następnie w wymiarze 1,5 godziny dziennie).

(akta kontroli str. 330)

2.8. W prowadzonym rejestrze skarg i wniosków odnotowano 4 skargi, z czego żadna nie miała związku z wykonywaniem przez pracowników prokuratury pracy zdalnej. Prokurator wyjaśniła, że w związku z wykonywaniem pracy zdalnej nie wystąpiły żadne incydenty naruszenia obowiązków pracowniczych, ani nie wpłynęły skargi na pracę pracowników wykonujących ją w formie zdalnej.

(akta kontroli str. 423-427, 434-436)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Pracownikom sekretariatów i obsługi prokuratury skierowanym do pracy zdalnej nie zapewniono wyposażenia w sprzęt oraz dostępu do baz danych spoza siedziby Prokuratury, umożliwiających realizację zadań służbowych w czasie pracy zdalnej. Wyjaśnienia Prokuratora Rejonowego o braku możliwości wykonywania pracy zdalnej wynikające z niezapewnienia zdalnego dostępu pracowników do systemu dziedzinowego SIP Libra, akt spraw, korespondencji i innych dokumentów znajdujących się w siedzibie jednostki nie stanowią usprawiedliwienia zaniechania działań w celu zapewnienia prawidłowej i sprawnej realizacji zadań służbowych oraz właściwej organizacji pracy.

(akta kontroli str. 651-653)

OCENA CZĄSTKOWA

Sposób organizacji pracy w formie zdalnej w Prokuraturze nie umożliwiał jej wykonywania przez wszystkich pracowników w sposób rzetelny i zgodny z przepisami. Praca zdalna prokuratorów, mimo utrudnień, w tym związanych z brakiem kontaktu z pracownikami sekretariatów, mogła być wykonywana z uwagi na specyfikę zadań prokuratora, z których wiele realizowanych było również przed 18 marca 2020 r. poza siedzibą Prokuratury. W ocenie NIK, swoich zadań w trybie zdalnym nie mogli jednak wykonywać pracownicy sekretariatów Prokuratury, co wynikało z braku technicznych możliwości jej wykonywania bez dostępu do baz danych, elektronicznej poczty służbowej i akt postępowań. Sprawozdawczość w zakresie realizowanych zadań nie wskazywała na wyraźny spadek efektywności w okresie pracy zdalnej. Pracownikom zapewniono środki ochrony przed rozprzestrzenianiem się wirusa m.in. poprzez stały dostęp do indywidualnych środków ochronnych i dezynfekcyjnych.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o podjęcie działań mających na celu zapewnienie zgodnej z obowiązującymi przepisami, organizacji pracy Prokuratury Rejonowej w okresie epidemii covid-19.

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.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Poznań, kwiecień 2021r.

Kontroler
Agnieszka Hofman
Starszy inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu
Dyrektor
z up. Grzegorz Malesiński
p.o. Wicedyrektora

.....
podpis

.....
podpis

