



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.003.01.2021



00153421

Pan
Zbigniew Bogucki
p.o. Dyrektora
Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
Oddziału w Białymstoku
Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział
w Białymstoku
ul. Młynowa 29, 15-404 Białystok

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 Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Białymstoku (dalej: <i>Oddział ZUS</i>), ul. Młynowa 29, 15-404 Białystok
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Bogucki, p.o. Dyrektora Oddziału ZUS od 1 stycznia 2021 r. (dalej: <i>Dyrektor Oddziału</i>) Jerzy Kraszewski, Dyrektor Oddziału ZUS od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2020 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie do realizacji pracy w formie zdalnej. 2. Wpływ sposobu organizacji pracy w formie zdalnej na jej wykonywanie.
Okres objęty kontrolą	Od marca 2020 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem dotyczących zakresu kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Beata Palinowska – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/17/2021 z 15 stycznia 2021 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200. Ustawa zwana dalej *ustawą o NIK*.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Przyjęty w Oddziale ZUS sposób organizacji pracy zdalnej wpisywał się w ogólnokrajową politykę zapobiegania rozprzestrzenianiu się choroby zakaźnej COVID-19. Umożliwił jednak większości pracowników skierowanych do wykonywania pracy w tej formie jedynie samokształcenie. Od ogłoszenia epidemii Oddział był bowiem przygotowany do wykonywania podstawowych zadań w formie pracy zdalnej maksymalnie dla 15% pracowników, którzy mogliby świadczyć pracę w tej formie.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Organizacja pracy zdalnej odbywała się w szczególności na podstawie zaleceń i wytycznych Centrali ZUS, które były uszczegóławiane w Oddziale. W trakcie pierwszej fali epidemii COVID-19 pracę zdalną zorganizowano w marcu 2020 r. dla 71% pracowników Oddziału ZUS, a w kwietniu 2020 r. dla 7%. Tylko jednak odpowiednio 5% i 2% pracowników zapewniono odpowiedni sprzęt służbowy. Pozostałych skierowano zaś do wykonywania samokształcenia. Duża grupa pracowników świadczyła pracę w systemie pracy *rotacyjnej*.

W trakcie 2020 r. Oddział ZUS został wyposażony w 22 dodatkowe komputery przenośne. Nie wpłynęło to jednak na zwiększenie stanu posiadania tego rodzaju sprzętu, gdyż nowe urządzenia zastąpiły sprzęt przekazany m.in. do Centrum Wsparcia Informatycznego ZUS i zlikwidowany w trakcie roku³. W rezultacie od 3 listopada 2020 r., tj. gdy rozpoczął obowiązywać nakaz pracy zdalnej w instytucjach publicznych⁴, do jej wykonywania skierowano jedynie 11% pracowników w listopadzie 2020 r. i 4% – w grudniu 2020 r., przy jednoczesnej rezygnacji z pracy w *trybie rotacyjnym*.

Analiza organizacji pracy zdalnej dla losowo wybranych 20 pracowników⁵ wykazała, m.in. że: polecenia pracy zdalnej dla wszystkich wydawane były zgodnie z obowiązującymi procedurami, w sposób umożliwiający ich rozliczalność, m.in. ze wskazaniem miejsca i czasu wykonywania pracy, a w Ewidencji Czasu Pracy⁶ odnotowywano daty rozpoczęcia i zakończenia pracy w trybie zdalnym.

Stwierdzono jednak nierzetelne ewidencjonowanie w ECP czasu pracy 15 z 20 pracowników wykonujących pracę w systemie *rotacyjnym*. Odnotowywany czas pracy nie uwzględniał bowiem czasu pomiędzy zakończeniem pracy w siedzibie Oddziału ZUS (lub jej rozpoczęciem) a czasem faktycznie przeznaczonym na samokształcenie w miejscu zamieszkania⁷.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie do realizacji pracy w formie zdalnej

Opis stanu
faktycznego

1.1. W Oddziale ZUS obowiązywały wytyczne dotyczące wykonywania pracy w formie zdalnej wprowadzone przez Centralę ZUS. Od 16 marca 2020 r.⁸ podzielono pracowników na trzy grupy:

- świadczących pracę w formie zdalnej z wykorzystaniem sprzętu służbowego (I grupa), których zobowiązano do ewidencjonowania czasu pracy w aplikacji ECP i przesyłania do bezpośredniego przełożonego mailowej informacji o zadaniach wykonanych bądź wykonywanych w ciągu dnia pracy;
- świadczących pracę zdalną z jednoczesnym podnoszeniem kwalifikacji zawodowych (II grupa), których zobowiązano do: wysyłania wiadomości sms do bezpośredniego

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

³ Wg stanu na 31 marca 2020 r. Oddział posiadał 132 komputery przenośne, a na 31 grudnia 2020 r. – 126.

⁴ Wprowadzony § 24a ust. 1–2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii. Dz. U. z 2020 r. poz. 1758, ze zm. Dalej: rozporządzenie w sprawie ograniczeń w związku z epidemią COVID-19 (uchylone z dniem 28 listopada 2020 r.); § 24a dodany z dniem 3 listopada 2020 r.

⁵ Spośród, których 17 świadczyło pracę zdalną z wykorzystaniem sprzętu służbowego lub polegającą na samokształceniu.

⁶ Aplikacja służąca do odnotowywania czasu pracy, zwana dalej: ECP.

⁷ Nie uwzględniał czasu na dojazd z siedziby zakładu do miejsca zamieszkania lub odwrotnie

⁸ Na podstawie wytycznych Centrali ZUS, wprowadzonych 16 marca 2020 r., pn. Tryb postępowania w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi na czas sytuacji związanej z koronawirusem. Obowiązujących od 16 do 27 marca 2020 r. Uszczegółowione komunikatem Oddziału ZUS w Białymstoku z 18 marca 2020 r.

przełożonego informującej o rozpoczęciu i zakończeniu pracy bądź wysyłania takiej wiadomości za pośrednictwem poczty elektronicznej oraz do podnoszenia kwalifikacji zawodowych przy wykorzystaniu materiałów szkoleniowo-dydaktycznych udostępnionych przez pracodawcę;

- świadczących pracę w siedzibie Oddziału (III), którzy wykonywali swoje obowiązki w stałym miejscu świadczenia pracy, w systemie *rotacyjnym* i byli zmieniani przez pracowników z grupy II.

Zgodnie z obowiązującymi wytycznymi, pracownicy byli kierowani na pracę zdalną na podstawie zgody Dyrektora Oddziału, udzielanej na wniosek bezpośredniego przełożonego o polecenie pracy zdalnej⁹ w miejscu zamieszkania. Pracownicy kierowani na pracę zdalną przedkładali oświadczenia o:

- udzieleniu zgody na wykorzystanie przez pracodawcę numeru telefonu prywatnego, a w przypadku pracowników kierowanych na pracę zdalną bez sprzętu służbowego – prywatnego adresu mailowego w celu umożliwienia kontaktu w sprawach służbowych;
- przestrzegania obowiązującego systemu i rozkładu czasu pracy, w tym wykonywania pracy zdalnej w godzinach pracy obowiązujących w danym dniu, a także zachowania 11-godzinnego nieprzerwanego odpoczynku dobowego oraz 35-godzinnego odpoczynku tygodniowego – zgodnie z art. 132 i 133 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy¹⁰;
- przestrzegania zasad bezpieczeństwa i higieny pracy oraz ochrony przetwarzanych danych.

Od 4 maja 2020 r.¹¹ wprowadzono plan etapowego przywracania pełnego zakresu realizowanych zadań, zgodnie z którym należało przygotować organizację stanowisk pracy, aby wyeliminować kierowanie na pracę zdalną z jednoczesnym podnoszeniem kwalifikacji zawodowych (za wyjątkiem pracy *rotacyjnej*).

W myśl *Zasad bezpieczeństwa dla Oddziałów*¹² od 10 sierpnia 2020 r. praca zdalna mogła być wykonywana przez pracowników posiadających sprzęt (laptop, VPN). W innych przypadkach praca wykonywana była w trybie stacjonarnym. Jednocześnie określono, że: 1/ należy stosować zlecenie pracownikom bezpośrednio po urlopie wypoczynkowym trwającym nieprzerwanie minimum cztery dni kalendarzowe wykonywanie pracy zdalnej (zalecany okres siedem dni nieprzerwanie, liczony łącznie z dniami ustawowo wolnymi od pracy), 2/ w przypadku, gdy pracownik nie miał możliwości wykonywania pracy w trybie zdalnym, dla zwiększenia bezpieczeństwa, zalecane było wykonywanie pracy w maseczce lub przyłbicy (zalecany okres dwa tygodnie), 3/ praca zdalna mogła być zlecona pracownikom, których rodzaj wykonywanej pracy umożliwiał wykonywanie pracy w trybie zdalnym, 4/ pracownicy niezależnie od trybu pracy byli zobowiązani do ewidencjonowania czasu pracy w aplikacji *ECP*¹³.

Od 1 października 2020 r. wprowadzono zmiany w obowiązujących *Zasadach bezpieczeństwa dla Oddziałów*¹⁴. Pracę zdalną należało zlecać pracownikom bezpośrednio po kwarantannie zleconej przez właściwy organ sanitarny (niezależnie od czasu jej trwania) na nieprzekraczalny okres siedmiu dni, liczony nieprzerwanie, a po powrocie do pracy pracownik był zobowiązany przez siedem dni wykonywać pracę w maseczce lub przyłbicy. Pracowników skierowanych do pracy zdalnej z uwagi na przebytą kwarantannę należało w miarę możliwości wyposażyć w niezbędny sprzęt, a jeżeli nie było to możliwe, należało zorganizować im pracę, w sposób umożliwiający efektywną i rozliczalną realizację zadań.

Zasady obowiązujące od 19 października 2020 r. wprowadzały obowiązek zlecenia pracy zdalnej po izolacji zleconej przez właściwy organ sanitarny lub po zwolnieniu lekarskim

⁹ Wprowadzonego komunikatem Dyrektora Oddziału ZUS z 18 marca 2020 r.

¹⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 1320.

¹¹ Komunikat Sztabu Kryzysowego ZUS z 27 kwietnia 2020 r.

¹² Komunikat Centrali ZUS z 7 sierpnia 2020 r.

¹³ W przypadku braku możliwości rejestracji czasu pracy przez pracowników, rejestracji dokonywał bezpośredni przełożony na podstawie informacji otrzymanych od pracownika.

¹⁴ Zmienione następnie komunikatem od 10 października 2020 r.

w związku z pozytywnym wynikiem badania w kierunku COVID-19¹⁵. Praca zdalna w wypadku braku możliwości realizacji zadań podstawowych mogła polegać na zobowiązaniu pracownika do podnoszenia kwalifikacji zawodowych.

Pracownicy byli zapoznawani z obowiązującymi procedurami. Pracownicy posiadający sprzęt komputerowy (laptop, VPN) i wykonujący zadania z jego użyciem byli zobowiązani na bieżąco (na koniec każdego dnia roboczego) raportować mailowo przełożonemu zakres realizowanych zadań. (akta kontroli str. 3-10)

Od 30 marca 2020 r., na podstawie wytycznych Centrali ZUS, na pisemny wniosek pracownika o zastosowanie wobec niego indywidualnego czasu pracy, umożliwiono wykonywanie pracy w systemie *rotacyjnym*: pierwsza grupa pracowników wykonywała pracę w siedzibie Oddziału ZUS od godz. 6.00 do godz. 12.00, a przez następne dwie godziny wykonywała pracę zdalną z podnoszeniem kwalifikacji zawodowych w miejscu zamieszkania. Druga grupa rozpoczynała pracę o godz. 12.30 w siedzibie Oddziału ZUS do godz. 18.30, a przed pracą stacjonarną przez dwie godziny realizowała pracę zdalną z podnoszeniem kwalifikacji w miejscu zamieszkania (po tygodniu pracy następowała zmiana grup). Od 14 do 30 kwietnia 2020 r. pierwsza grupa wykonywała pracę od 6.00 do 12.30, następnie realizowała 1,5 godziny samokształcenia w miejscu zamieszkania, a druga grupa – od 13.00 do 19.30 i 1,5 godziny przed pracą stacjonarną – samokształcenie w miejscu zamieszkania. Od 4 do 15 maja 2020 r. zasadą była praca osmiogodzinna w Oddziale, praca *rotacyjna* (w wymiarze 6,5 godziny w siedzibie Oddziału oraz 1,5 godziny zdalnego samokształcenia) mogła być zastosowana jedynie w sytuacji, kiedy bezwzględnie nie mogły zostać zapewnione wymagane odległości między pracownikami.

(akta kontroli str. 3-10)

1.2. Analiza czasu pracy 20 pracowników wykazała, że w okresie marzec – grudzień 2020 r. 17 z nich świadczyło pracę zdalną, w tym siedmiu z wykorzystaniem sprzętu służbowego, sześciu polegającą na samokształceniu, czterech realizowało obie formy pracy zdalnej. Pozostałych trzech świadczyło wyłącznie pracę w systemie *rotacyjnym*.

Wszystkich 17 pracowników realizujących pracę zdalną było skierowanych do jej świadczenia za zgodą Dyrektora Oddziału, na podstawie poleceń pracy zdalnej, wystawionych przez bezpośrednich przełożonych¹⁶.

Polecenia pracy zdalnej zawierały w szczególności: 1/ imię i nazwisko pracownika, 2/ czas i miejsce wykonywania pracy zdalnej, 3/ rodzaj wykonywanych czynności¹⁷, 4/ w przypadku pracy zdalnej ze sprzętem komputerowym – wskazanie, że praca świadczona będzie przy wykorzystaniu sprzętu służbowego. (akta kontroli str. 162-167)

Pracę w systemie *rotacyjnym* świadczyło 15 z 20 analizowanych pracowników¹⁸. Podstawą świadczenia pracy *rotacyjnej* była zgoda Dyrektora Oddziału, udzielona na wniosek pracownika o indywidualny rozkład czasu pracy. Wzór wniosku zawierał: imię i nazwisko pracownika, komórkę organizacyjną, okres świadczenia pracy *rotacyjnej*, rozkład godzinowy świadczenia pracy w siedzibie Oddziału ZUS oraz pracy zdalnej – samokształcenia. Praca *rotacyjna* od 30 marca do 10 kwietnia 2020 r. świadczona była według schematu: pierwszy tydzień od 6.00 do 12.00, tj. sześć godzin w siedzibie Oddziału ZUS oraz dwie godziny pracy zdalnej – samokształcenia, drugi tydzień od 12.30 do 18.30 (sześć godzin) w siedzibie Oddziału ZUS oraz dwie godziny pracy zdalnej – samokształcenia. Od 14 do 30 kwietnia 2020 r. rozkład pracy wynosił 6,5 godziny w siedzibie Oddziału i 1,5 godziny pracy zdalnej – samokształcenia. (akta kontroli str. 3-10, 162-167)

Każdy pracownik realizujący prace zdalną (niezależnie od jej formy) był informowany pocztą elektroniczną o poleceniu pracy zdalnej, a także o obowiązku:

- pozostania do dyspozycji pracodawcy i możliwości odwołania go w każdej chwili z pracy zdalnej celem świadczenia pracy w stałym lub innym wyznaczonym miejscu pracy;

¹⁵ Od dnia obowiązywania zasad wszystkie osoby, które miały zleconą pracę zdalną po kwarantannie obowiązywane były powrócić do pracy w miejscu świadczenia pracy wynikającym z umowy.

¹⁶ Wzór polecenia pracy zdalnej wprowadzono komunikatem Dyrektora Oddziału z 18 marca 2020 r.

¹⁷ Wykonywanie zadań zleczanych przez przełożonych w ramach zawartej umowy o pracę oraz podnoszenie kwalifikacji zawodowych przy wykorzystaniu materiałów szkoleniowo-dydaktycznych udostępnianych przez pracodawcę.

¹⁸ W tym trzech nie świadczyło pracy zdalnej w innej formie.

- wykonywania swoich obowiązków w miejscu zamieszkania w pełnym zakresie czasu pracy;
- ewidencjonowania czasu pracy w aplikacji ECP lub ewidencjonowania czasu pracy poprzez wysyłanie wiadomości pocztą elektroniczną bądź wiadomości sms do bezpośredniego przełożonego z informacją o rozpoczęciu i zakończeniu pracy;
- przesyłania, na koniec dnia pracy, do bezpośredniego przełożonego pocztą elektroniczną informacji o zadaniach wykonanych w ciągu dnia pracy. (akta kontroli str. 271-289)

1.3. Pracownikom wykonującym pracę zdalną z wykorzystaniem sprzętu służbowego polecono przesyłanie codziennych informacji o wykonanych zadaniach. Pracownicy wykonujący pracę zdalną z wykorzystaniem sprzętu służbowego oraz pracę *rotacyjną* ewidencjonowali godziny rozpoczęcia i zakończenia pracy w *ECP*, a pracownicy podnoszący kwalifikacje zawodowe informowali bezpośredniego przełożonego o godzinie rozpoczęcia i zakończenia pracy, który następnie zamieszczał te informacje w *ECP*. Pracownicy realizujący samokształcenie (również w ramach pracy *rotacyjnej*) po ukończeniu całego cyklu samokształcenia wykonywali testy sprawdzające nabytą wiedzę. (akta kontroli str. 271-289)

1.4. Analiza rodzaju sprzętu wykorzystywanego w trakcie pracy zdalnej przez 50 losowo wybranych pracowników wykazała, że 19 zapewniono służbowe komputery przenośne z VPN, a żadnemu nie umożliwiono korzystania z telefonu służbowego. W trakcie wykonywania pracy zdalnej pracownicy nie wykorzystywali materiałów służbowych lub prywatnych, tj. papieru do ksero, tonerów do drukarek. (akta kontroli str. 173-185)

Ogłędziny pięciu komputerów przenośnych udostępnionych pracownikom do wykonywania pracy zdalnej wykazały, że: 1/ przekazany sprzęt umożliwiał wykonywanie powierzonych zadań; 2/ pracownicy mieli dostęp do niezbędnych systemów dziedzinowych, w tym elektronicznego obiegu dokumentów oraz skrzynek pocztowych; 3/ dostęp do sieci Internet był możliwy za pośrednictwem prywatnego modemu internetowego umożliwiającego zestawienie połączenia VPN z ZUS; 4/ dostęp do systemu operacyjnego i systemów dziedzinowych był zabezpieczony hasłami; 5/ na komputerach były zainstalowane programy antywirusowe. Realizowane przez pracowników używających sprzęt poddany oględzinom w trakcie pracy zdalnej zadania nie wymagały dostępu do dokumentów papierowych (korzystano z systemu do elektronicznego obiegu dokumentów). (akta kontroli str. 227-229)

Pracownicy wykonujący pracę zdalną do kontaktów służbowych wykorzystywali prywatne numery telefonów, a realizujący samokształcenie również prywatną skrzynkę pocztową (przekazywano na nie ogólnodostępne materiały m.in. akty prawne i dokumenty niezawierające informacji stanowiących tajemnicę prawnie chronioną). Narzędzia prywatne (modem internetowy, telefon oraz skrzynka pocztowa) były użytkowane na podstawie oświadczeń pracowników o wyrażeniu zgody na ich wykorzystanie przez pracodawcę do kontaktów w celach służbowych, przy jednoczesnym wskazaniu, że nie stanowi to podstaw do jakichkolwiek roszczeń ze strony pracownika (nie był wypłacany ekwiwalent).

Wprowadzone rozwiązania spełniały wymogi określone w art. 3 ust. 4–5 *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*¹⁹ i § 20 ust. 2 pkt 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych²⁰. (akta kontroli str. 227-229)

1.5. Pracownicy nadzorujący pracę zdalną mieli możliwość bieżącego nadzoru nad wykonywaniem zadań (kontakt telefoniczny oraz za pośrednictwem poczty elektronicznej). W szczególności odbywało się to poprzez: codzienne raportowanie wykonanych zadań przez pracowników świadczących pracę zdalną i weryfikację wykonanych przez nich czynności w dostępnych systemach i aplikacjach. (akta kontroli str. 173-185)

¹⁹ Dz. U. poz. 1842, ze zm.

²⁰ Dz. U. z 2017 r., poz. 2247 ze zm.

1.6. Wg stanu na 31 marca 2020 r. Oddział ZUS dysponował 132 komputerami przenośnymi, z których 100 było przypisanych do użytkowników, a 32 stanowiło depozyt²¹. Na 31 grudnia 2020 r. stan ten wynosił – 126 komputerów (w tym 100 przypisanych do użytkowników, a 26 w depozycie)²².

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że: *W okresie od marca do grudnia 2020 roku oddziały posiadały różną sytuację kadrową i możliwości realizowania zadań. Uzależnione to było od stanu epidemicznego, a następnie od stanu epidemii w danym województwie i oddziale. W sytuacji wysokiej liczby izolacji i kwarantanny stwierdzonej, np. w oddziałach na Śląsku, oddziały z brakiem zachorowań lub ich małą liczbą zobowiązane były do przekazywania sprzętu umożliwiającego pracę zdalną by zapewnić realizację zadań w zagrożonych oddziałach. Problemem była ograniczona liczba laptopów / notebooków, które mogły zostać wydane pracownikom, których rodzaj zadań oraz sposób ich realizacji pozwalały na zastosowanie pracy zdalnej. Centrala Zakładu posiadała informacje o wyposażeniu oddziału w sprzęt mobilny więc nie było potrzeby przekazywania dodatkowej informacji. Kwestie związane ze sprzętem mobilnym były też tematem spotkań w ramach Rad Regionów (spotkania Zarządu Zakładu, Dyrektorów Oddziałów, Dyrektorów Departamentów C/ZUS).*

(akta kontroli str. 310, 381-391)

W okresie objętym kontrolą Centrala ZUS doposażyła Oddział w 22 komputery przenośne (w maju 2020 r. przekazano dwa przeznaczone dla Dyrekcji Oddziału ZUS, a w grudniu 2020 r. – 20 dla pracowników wskazanych przez Dyrektora Oddziału). Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że: *Szacowanie potrzeb oddziałów w zakresie wyposażenia w sprzęt komputerowy oraz zakupy w tym zakresie należą do kompetencji Centrów Serwisu Informatycznego oraz Centrali Zakładu. Pogorsząca się w październiku 2020 r. sytuacja w kraju związana ze wzrostem zachorowań na COVID-19 skłoniła dyrektorów oddziałów do wystąpienia z wnioskiem do Sztabu Kryzysowego ZUS o dodatkowy sprzęt do pracy zdalnej – w niezbędnej, minimalnej ilości w celu zapewnienia ciągłości działania oddziałów. Zapotrzebowana przez oddziały ilość sprzętu odzwierciedlała realne możliwości zakupowe w tamtym czasie (biorąc pod uwagę dostępność sprzętu na rynku i możliwość zrealizowania pilnej dostawy w krótkim terminie). Ostatecznego podziału zakupionych interwencyjnie w listopadzie 2020 r. laptopów dokonała Centrala ZUS uwzględniając poziom zatrudnienia w poszczególnych oddziałach, liczbę posiadanego sprzętu przenośnego, skalę zachorowań na COVID-19 w danym oddziale oraz liczbę osób przebywających na kwarantannie w danym oddziale. Celem zaspokojenia potrzeb w zakresie sprzętu do pracy zdalnej, prowadzone jest przez Centralę ZUS postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego mające za przedmiot zakup i dostawę 5.000 komputerów przenośnych (postępowanie zostało wszczęte 10 listopada 2020 r.).*

(akta kontroli str. 311-314, 381-391)

W odpowiedzi na komunikaty Sztabu Kryzysowego, Oddział ZUS przekazywał do Centrali ZUS ankiety dotyczące stanowisk pracy i poszczególnych pracowników, którzy przy odpowiednim wyposażeniu w sprzęt oraz spełniając konkretne kryteria kwalifikacyjne mogą świadczyć pracę zdalną. Celem przekazywania ankiet było m.in. zebranie aktualnych danych, aby doposażyć pracowników w sprzęt przenośny. Na przykład informacja przekazana 10 lutego 2021 r. zawierała dwie ankiety. Pierwsza z nich, która dotyczyła predyspozycji pracowników do pracy zdalnej, zawierała wykaz 782 pracowników, którzy: posiadali komputer przenośny z VPN oraz wszelkie zasoby, aby świadczyć pracę zdalną, mogliby świadczyć pracę zdalną, jeśli posiadaliby komputer służbowy (i / lub VPN, Internet) oraz posiadali komputer przenośny przydzielony tymczasowo (wymagane wyposażenie). Druga ankietą o braku możliwości pracy zdalnej zawierała wykaz 188 pracowników, którzy nie mieli możliwości świadczenia pracy zdalnej z uwagi na: realizowane przez nich zadania (charakter pracy), niespełnione warunki lokalowe i techniczne (brak dostępu do sieci Internet lub słaby zasięg, brak warunków lokalowych, tj. brak możliwości zorganizowania sobie

²¹ Sprzęt nie był na stałe przypisany do użytkowników. Był wydawany pracownikom kierowanym na pracę zdalną.

²² Dyrektor Oddziału otrzymał 16 marca 2020 r. informację o konieczności wstrzymania wydawania komputerów przenośnych w związku z trwającymi w Centrali ZUS pracami nad przejściem z istniejącej sieci VPN, mogącej obsłużyć 750 użytkowników jednocześnie w całym kraju. Zmiana / przejście zakończyła się tego samego dnia (liczba licencji na nowym VPN wynosiła 1500).

miejsca do pracy) oraz brak predyspozycji osobistych i zawodowych pracowników (brak zaufania do pracowników lub brak chęci do świadczenia tego rodzaju pracy).

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że: *Ankiety pracy zdalnej były elementem określenia skali i możliwości pracowników (zgodnie z wymogami ustawowymi) mogących świadczyć prace w formie zdalnej. W Zakładzie prowadzone są działania mające na celu zidentyfikowanie standardów pracy zdalnej w poszczególnych obszarach działalności oraz potrzeby wyposażenia pracowników w sprzęt niezbędny do pracy zdalnej.*

(akta kontroli str. 239-265)

1.7. Oględziny sześciu pomieszczeń, w których w okresie epidemii COVID-19 pracowało w tym samym czasie od trzech do dziesięciu pracowników wykazały, że spełniono wymogi określone w rozporządzeniu w sprawie ograniczeń w związku z epidemią COVID-19 w zakresie odpowiedniej odległości między stanowiskami pracy, wynoszącej co najmniej 1,5 m. (akta kontroli str. 227-231)

W Oddziale ZUS wprowadzono zasady dotyczące bezpieczeństwa m.in.:

- od 16 marca do 4 maja 2020 r. wyłączono bezpośrednią obsługę klientów (w salach obsługi),
- strefy dla klientów do składania wniosków (zapewniono skrzynki na wnioski),
- trzydniową kwarantannę dla korespondencji przychodzącej,
- od 16 marca 2020 r. do 28 lutego 2021 r. wyłączono kontrole płatników składek,
- rotacyjny system pracy z 30 minutową przerwą techniczną na przewietrzenie pomieszczeń oraz dezynfekowanie blatów,
- zalecono na okres co najmniej 14 dni odsunięcie pracowników, którzy w ostatnim czasie mieli bezpośredni kontakt z pracownikiem objętym kwarantanną, od świadczenia pracy w siedzibie jednostki organizacyjnej poprzez zlecenie tym pracownikom, jeśli to możliwe, wykonywania pracy zdalnej lub udzielenie im zaległych urlopów wypoczynkowych,
- Tryb postępowania na wypadek wykrycia koronawirusa oraz obowiązek zasłaniania ust i nosa w częściach wspólnych budynku oraz w pomieszczeniach, w których przebywa więcej niż jedna osoba,
- organizację pracy w sposób zapewniający zachowanie odległości co najmniej 1,5 m (odległość mierzona w linii prostej pomiędzy osobami pracującymi),
- ograniczenie kontaktu osobistego do niezbędnego minimum, sprawy należało załatwiać bez konieczności osobistego kontaktu,
- korzystanie z pomieszczeń socjalno-sanitarnych najbliższych miejscu pracy; w pomieszczeniach socjalnych mogła przebywać w jednym czasie liczba osób pozwalająca na zachowanie bezpiecznej odległości co najmniej 1,5 m,
- pracowników wykonujących pracę poza terenem ZUS oraz mających kontakt z osobami z zewnątrz, zobowiązano do stosowania środków ochrony osobistej w postaci rękawiczek, maseczki, środków do dezynfekcji rąk,
- spotkania (zewnętrzne i wewnętrzne) powinny odbywać się w trybie zdalnym poprzez telekonferencje, wideokonferencje. (akta kontroli str. 3-10)

1.8. Dyrektor Oddziału wskazał, że do korzyści płynących z organizacji pracy zdalnej można zaliczyć ograniczenie ryzyka rozprzestrzenienia się wirusa wśród pracowników, zapewnienie ciągłości działania Zakładu w ramach realizacji kluczowych zadań (zapewnienie m.in. wypłaty świadczeń emerytalno-rentowych, świadczeń z tytułu choroby i macierzyństwa, świadczeń postojowych).

Do najważniejszych ryzyk związanych z organizacją pracy zdalnej, zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Oddziału, można zaliczyć: brak bezpośredniej kontroli pracodawcy nad przestrzeganiem zasad BHP, pogorszenie się kondycji psychicznej pracowników w związku z odizolowaniem od pozostałych pracowników, ograniczenie wymiany doświadczeń oraz spontanicznego transferu wiedzy pomiędzy pracownikami, mniejsza możliwość kontrolowania przez pracodawcę efektywności wykorzystania czasu pracy, wydłużenie czasu

napraw przy pojawianiu się problemów sprzętowych, ryzyko roszczeń pracowniczych z tytułu ponoszonych przez pracowników kosztów (prąd, Internet).

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że: Istotne było wskazanie stanowisk kluczowych w organizacji, wpływających bezpośrednio na zapewnienie wypłat klientom Zakładu (płatnikom, świadczeniobiorcom, ubezpieczonym). Celem zapewnienia ciągłości działania Zakładu, w tym realizacji wypłat świadczeń emerytalnych, rentowych, z tytułu choroby i macierzyństwa, zasiłków pogrzebowych, świadczeń postojowych – po ogłoszeniu stanu epidemicznego zostały wskazane kluczowe stanowiska dla ich terminowej realizacji. Pracownicy zatrudnieni na kluczowych stanowiskach zostali w pierwszej kolejności wyposażeni w sprzęt umożliwiający pracę zdalną. W C/ZUS opracowano także procedury awaryjne (przekazane niezwłocznie do oddziałów) na wypadek braku możliwości zrealizowania wypłat w danym oddziale z uwagi na nieprzewidziane rozprzestrzenianie się wirusa Sars Cov-2. Ponadto niezwykle istotne w organizacji pracy w warunkach epidemii COVID-19 jest powołanie w C/ZUS Sztabu Kryzysowego zapewniającego we wszystkich oddziałach ZUS właściwy obieg informacji, opracowywanie zaleceń, wytycznych, instrukcji dotyczących min. bezpiecznej i optymalnej pracy. Zapewniło to sprawną realizację nałożonych na Zakład zadań przy zachowaniu bezpieczeństwa klientów i pracowników. Zasadne wydaje się sukcesywne zastępowanie sprzętu stacjonarnego (komputer) laptopami lub notebookami, które mogłyby być używane zarówno w pracy w siedzibie pracodawcy jak i podczas pracy zdalnej. Barię do pracy zdalnej w bardzo szerokim zakresie jest realizacja zadań na podstawie dokumentów papierowych dostarczonych przez klientów Zakładu lub powodujących wytworzenie dokumentacji papierowej w Zakładzie celem przekazania do klienta. Wyjaśnił też, że: Planowanie działań związanych z pracą zdalną pozostaje w ścisłym związku ze zmianą formy usług świadczonych na rzecz klientów Zakładu oraz zmianami legislacyjnymi. Zgodnie ze strategią ZUS na lata 2021–2025 projektami strategicznymi Zakładu są m.in. automatyzacja rozliczeń płatników składek, konsolidacja i automatyzacja wypłat zasiłków, automatyzacja świadczeń emerytalno-rentowych, elektroniczna dokumentacja – „depapieryzacja”, cyberbezpieczeństwo, stworzenie nowoczesnego portalu elektronicznego zapewniającego produkty i usługi ZUS dostępne dla obywateli w formie on-line, stworzenie platformy integrującej i unifikującej systemy dziedzinowe ZUS. W Centrali ZUS trwają prace zmierzające do zdefiniowania standardów pracy zdalnej dla poszczególnych stanowisk. Oddziały określają możliwości pracy zdalnej zatrudnionych w nich pracowników min. poprzez przekazywanie do Centrali ZUS ankiet możliwości pracy zdalnej. Celem zebrania informacji z wszystkich jednostek, jest wskazanie tych stanowisk pracy i poszczególnych pracowników, którzy przy odpowiednim wyposażeniu w sprzęt oraz spełniając konkretne kryteria mogą świadczyć pracę zdalną.

(akta kontroli str. 311-314)

Od 1 marca 2020 r. do 23 marca 2021 r. w Oddziale ZUS nie były przeprowadzane kontrole zewnętrzne, wewnętrzne lub audyt wewnętrzny²³ w obszarze przygotowania, organizacji, wykonywania zadań w ramach pracy zdalnej i zapewnienia ciągłości jej funkcjonowania.

(akta kontroli str. 311-314)

Stwierdzone
nieprawidłowości
OCENA CZĄSTKOWA

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

Organizacja pracy zdalnej odbywała się na podstawie zaleceń i wytycznych Centrali ZUS, które były uszczegóławiane w Oddziale. Od ogłoszenia epidemii Oddział był przygotowany do wykonywania podstawowych zadań w formie pracy zdalnej maksymalnie dla 15% pracowników, którzy mogliby świadczyć pracę w tej formie. Do czasu drugiej fali epidemii (listopad – grudzień 2020 roku) Oddział ZUS został wyposażony jedynie w 22 nowe, dodatkowe komputery przenośne, co nie wpłynęło na zwiększenie stanu posiadania tego sprzętu (na 31 marca 2020 r. Oddział posiadał 132 komputery przenośne, a na 31 grudnia 2020 r. – 126). Sprzęt przydzielony pracownikom realizującym pracę zdalnie był odpowiednio skonfigurowany i umożliwiał wykonywanie przydzielonych im zadań, a polecenia pracy zdalnej były wydawane w formie pisemnej, w sposób umożliwiający ich rozliczalność (pod względem miejsca i czasu świadczenia pracy zdalnej).

²³ Departament Audytu wchodził w skład Pionu Zarządzania Strategicznego w Centrali ZUS.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Od 1 marca do 31 grudnia 2020 r. Oddział liczył od 969 do 1.014 pracowników. Do wykonywania zadań w trybie pracy zdalnej²⁴ skierowano: 719 pracowników w marcu (w tym 666 na samokształcenie), 72 w kwietniu (w tym 52 na samokształcenie), od jednego do dziewięciu pracowników od maja do września (wszyscy świadczyli pracę z wykorzystaniem sprzętu służbowego), 76 w październiku (w tym 39 na samokształcenie), 109 w listopadzie (w tym 74 na samokształcenie) oraz 40 w grudniu (w tym 23 na samokształcenie). W marcu 2021 r. pracę zdalną świadczyło 25 pracowników (w tym 23 z wykorzystaniem sprzętu służbowego, a dwóch polegającą na samokształceniu).

Od marca do maja 2020 r. pracownicy świadczyli pracę w systemie *rotacyjnym* (świadcząc pracę zdalną w wymiarze dwóch lub półtorej godziny dziennie), przy czym w marcu było to 729 pracowników (72%), w kwietniu – 819 (82%), a w maju – 23 (2%).

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że: *Po pierwszej fali epidemii zrezygnowano z modelu pracy rotacyjnej w związku z wprowadzeniem Zarządzeniem nr 4 Dyrektora Oddziału ZUS w Białymstoku z 16 lipca 2020 r. w sprawie czasu pracy w Białymstoku ruchomych godzin rozpoczynania pracy między 6.00 a 8.00 (w niektórych grupach pracowników 7.00 – 10.00 lub 7.00 – 11.00) oraz kończenia pracy po przepracowaniu obowiązującego dobowego czasu pracy liczonego od chwili jej rozpoczęcia. Miało to na celu ograniczenie kumulacji pracowników przy wejściu do budynku, przemieszczaniu się po ciągach komunikacyjnych oraz wyjściu z budynku. W pierwszej fali epidemii praca rotacyjna służyła głównie ograniczeniu dużej liczby pracowników przy rozpoczynaniu i kończeniu pracy. Wszelkie normy nakładane rozporządzeniami dotyczące zachowania bezpiecznej odległości między pracownikami w pomieszczeniach biurowych, pracy w maseczkach ochronnych, wyposażeń w środki dezynfekujące były bezwzględnie wypełniane.*

Absencje pracowników (inne niż urlopy wypoczynkowe) od 1 marca do 31 grudnia 2020 r. zwiększyły się o 47,25% w stosunku do analogicznego okresu w 2019 r. Przyczyną był wzrost nieobecności w pracy z powodu zwolnień lekarskich (o 10%), z powodu urlopów macierzyńskich, rodzicielskich, opieki nad zdrowym dzieckiem do lat 8 (o 87%) oraz przebywania pracowników na kwarantannach i izolacjach (1.720 dni). Zmniejszyła się natomiast o 16,27% liczba urlopów (z 23.730 dni w 2019 r. do 19.869 dni w 2020 r.). Kwarantannę odbywało: od marca do kwietnia 2020 r. pięciu pracowników, od października do grudnia 2020 r. kolejno 82, 86 i 37 pracowników, a w marcu 2021 r. – 57. W izolacji od października do grudnia 2020 r. przebywało kolejno 28, 77 i 13 pracowników, a w marcu 2021 r. – 45. (akta kontroli str. 186, 392-394)

2.2. Liczba dni przeznaczonych na szkolenia od 1 marca do 31 grudnia 2020 r. zmniejszyła się o 286 dni (10,28%) w stosunku do tego samego okresu w 2019 r.²⁵ Od 1 marca do 31 grudnia 2019 r. wynosiła 2.781 dni (tj. 1,62% dni faktycznie przepracowanych), a od 1 marca do 31 grudnia 2020 r. – 2.495 dni (1,51% dni faktycznie przepracowanych), w tym 164 dni na szkolenia online i 2.331 dni na samokształcenie podczas pracy zdalnej (zlecanej na pełne dni kalendarzowe). Przy czym w trakcie pierwszej fali epidemii COVID-19 (w marcu i kwietniu 2020 r.) na szkolenia przeznaczono 1.939 dni (w tym 1.832 dni na samokształcenie), a w trakcie drugiej fali epidemii, tj. od września do grudnia 2020 r. – 546 dni. (akta kontroli str. 186)

Analiza czasu pracy 50 pracowników wykazała, że w grupie tej 25 pracowników świadczyło pracę zdalną polegającą na samokształceniu (w wymiarze od jednego do dziewięciu dni), dziesięciu pracowało zdalnie przy użyciu komputera służbowego, sześciu realizowało obie formy pracy zdalnej, a dziewięciu pracowało wyłącznie *rotacyjnie*. (akta kontroli str. 187-197)

²⁴ 21% pracowników skierowanych na pracę zdalną było zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych.

²⁵ W 2020 roku uwzględniono: dni przeznaczone na podnoszenie kwalifikacji zawodowych w wymiarze ośmiogodzinnym (2.331) oraz na szkolenia (164).

2.3. Pracownicy, którzy wykonywali pracę zdalną oraz *rotacyjną* odnotowywali czas pracy w aplikacji *ECP*. Analiza ewidencji czasu pracy prowadzonej w tej aplikacji przez 20 pracowników wykazała, że każdy dzień wykonywania pracy zdalnej był w niej odnotowany. Pracownicy nadzorujący pracę mieli dostęp do wprowadzanych danych.

W przypadku pracy zdalnej z wykorzystaniem sprzętu służbowego pracownicy samodzielnie odnotowywali swój czas pracy w *ECP*, a w przypadku pracowników, których nie wyposażono w sprzęt służbowy czas pracy był odnotowywany przez ich bezpośrednich przełożonych na podstawie otrzymanych od nich informacji. (akta kontroli str. 198-200)

Pracownicy wykonujący pracę zdalną z wykorzystaniem sprzętu służbowego przesyłali do bezpośrednich przełożonych (za pośrednictwem służbowej poczty elektronicznej) codzienne raporty wykonanych zadań. Pracownicy realizujący samokształcenie (zarówno w ramach pracy zdalnej oraz pracy *rotacyjnej*) po odbyciu całego cyklu szkolenia wykonywali testy sprawdzające nabytą wiedzę. (akta kontroli str. 159-160, 173-185)

W przypadku pracowników realizujących samokształcenie w ramach pracy *rotacyjnej* czas rozpoczęcia / zakończenia pracy odnotowany przez pracownika w *ECP* nie uwzględniał czasu pomiędzy wykonywaniem pracy zdalnej w miejscu zamieszkania a pracą świadczoną w siedzibie Oddziału ZUS (tj. czasu na dojazd z siedziby zakładu do miejsca zamieszkania bądź odwrotnie, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). (akta kontroli str. 159-160)

2.4. Analiza zadań wykonanych przez 20 pracowników wykazała, że były one realizowane zgodnie z wewnętrznymi wytycznymi, a w celu ich wykonywania zapewniono prawidłową ochronę informacji objętych tajemnicą. Pracownicy podczas świadczenia pracy zdalnej nie korzystali z dokumentacji papierowej. Oględziny pięciu komputerów przenośnych wykazały zaś, że dostęp do nich był zabezpieczony (m.in. hasłami dostępu do systemu operacyjnego i systemów dziedzinowych). (akta kontroli str. 159-160, 227-229)

Liczba wniosków wymagających wydania decyzji zamiennych dotyczących emerytur i rent, tj. zadań załatwionych przez Oddział ZUS od 1 kwietnia do 31 grudnia 2020 r.²⁶ zmniejszyła się w stosunku do liczby takich spraw w 2019 roku. W 2020 roku złożono 8.192 wniosków, a rozpatrzono 8.950, przy odpowiednio 10.898 i 10.689 w 2019 roku.

Liczba wniosków pierwszorazowych o emerytury, renty, renty socjalne, świadczenia przedemerytalne i świadczenia uzupełniające dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji złożonych i rozpatrzonych w 2019 roku i w 2020 roku była zbliżona. W 2019 roku złożono 323 wnioski, a rozpatrzono 313, a w 2020 roku było to odpowiednio 320 i 341 wniosków.

Na podobnym poziomie kształtowała się liczba załatwionych wniosków o pozostałe świadczenia oraz spraw załatwionych z urzędu. W 2019 roku było 4.970 takich spraw, a w 2020 roku 5.553. (akta kontroli str. 290-306)

2.5. Od 16 marca do 30 kwietnia 2020 r. w Oddziale ZUS wyłączono bezpośrednią obsługę klientów, tj. obsługę na stanowiskach zlokalizowanych w salach obsługi, zapewniono wyodrębnione strefy, w których klienci mogli samodzielnie złożyć wnioski, bez kontaktu osobistego z pracownikami, utworzono wydzielone strefy, w których zlokalizowano skryzniczki na wnioski klientów, wprowadzono trzydniową kwarantannę dla korespondencji wpływającej do Oddziału. Od 16 do 31 marca 2020 r. samokształcenie w ramach pracy zdalnej świadczyło 17 pracowników zatrudnionych w obsłudze klienta (z 23), a w kwietniu 2020 r. żaden pracownik nie wykonywał pracy zdalnej. Pracę *rotacyjną* wykonywało odpowiednio 20 i 22 pracowników.

Od 4 do 15 maja 2020 r. wdrożono I etap procesu przywracania pełnego zakresu realizowanych zadań, który obejmował w szczególności przywrócenie pełnej obsługi klientów. Zasady szczególne obowiązujące w I etapie dotyczyły: pozostawienia skrzynek na korespondencję, wpuszczania klientów pojedynczo do sali obsługi, wyznaczenia osoby do kierowania ruchem klientów, zobowiązania klientów do dezynfekowania rąk dostępnym

²⁶ Ustalono na podstawie sprawozdań Z01 *Informacje o realizacji wniosków w komórkach emerytalno-rentowych* Oddziału ZUS za drugi, trzeci i czwarty kwartał lat 2019 i 2020.

plynem oraz wpuszczania do sali klientów, którzy zasłaniają nos i usta. Stanowiska, przy których odbywała się obsługa klientów wyposażono w osłony. (akta kontroli str. 3-10)

Od 3 listopada 2020 r. pracownicy zajmujący się obsługą interesantów nie byli kierowani na pracę zdalną (zasady kierowania na pracę zdalną obowiązujące w tym okresie zostały opisane w pkt. 1.1. wystąpienia pokontrolnego). W Oddziale ZUS nie prowadzono infolinii, bądź obsługi telefonicznej pententów. (akta kontroli str. 201-226)

2.6. Pracownicy realizujący pracę zdalną z wykorzystaniem sprzętu służbowego nie zgłaszali problemów z funkcjonowaniem udostępnionych narzędzi lub programów. (akta kontroli str. 311-314)

2.7. W Oddziale ZUS od 19 października do 28 listopada 2020 r. obowiązywały *Zasady bezpieczeństwa oraz zasady działania dla organizacji pracy w związku pandemią COVID-19 Oddziały* wprowadzone komunikatem Sztabu Kryzysowego ZUS, zgodnie z którymi:

- praca zdalna mogła być wykonywana przez pracowników posiadających sprzęt (laptop, VPN); w innych przypadkach praca wykonywana była w trybie stacjonarnym;
- w celu zapewnienia bezpieczeństwa pracownikom i efektywnej realizacji zadań, należało stosować zlecenie pracy zdalnej bezpośrednio po samoizolacji lub po zwolnieniu lekarskim w związku z pozytywnym wynikiem badania w kierunku COVID na okres siedmiu dni nieprzerwanie liczonych łącznie z dniami ustawowo wolnymi od pracy;
- pracownikom skierowanym do pracy zdalnej należało zorganizować pracę, w sposób umożliwiający efektywną i rozliczaną realizację zadań, a w przypadku braku takiej możliwości – należało zobowiązać ich do podnoszenia kwalifikacji zawodowych.

Wg stanu na 31 marca 2020 r. Oddział ZUS dysponował 132 komputerami przenośnymi, a na 31 grudnia 2020 r. – 126. Na pracę zdalną z wykorzystaniem sprzętu służbowego skierowanych było w pierwszej fali epidemii 53 pracowników w marcu 2020 r. i 20 pracowników w kwietniu 2020 r., a w trakcie drugiej fali epidemii od sześciu (we wrześniu 2020 r.) do 37 (w listopadzie 2020 r), a w trakcie trzeciej (tj. w marcu 2021 r.) – 23 pracowników. (akta kontroli str. 3-10, 307-309)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że: *Liczba pracowników kierowanych na pracę zdalną z wykorzystaniem sprzętu komputerowego w trakcie drugiej fali epidemii była mniejsza niż liczba posiadanych przez Oddział komputerów przenośnych na dzień 31 grudnia 2020 r. w związku z realizacją zadań statutowych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych dotyczących systemu zabezpieczenia społecznego, ale również innych obszarów działania państwa o charakterze pomocowym w zakresie procedowania wniosków przedsiębiorców /ubezpieczonych dotyczących zwolnienia ze składek, wypłaty świadczeń postojowych, odroczenia terminu zapłaty składek i rozłożenia na raty należności składowych, wypłaty dodatku solidarnościowego i dodatkowego zasiłku opiekuńczego. Zadania związane ze zwalczaniem społeczno-gospodarczych skutków COVID-19 muszą być realizowane niezależnie od podstawowej działalności Zakładu. W większości przypadków realizacja zadań odbywa się na podstawie wniosków i dokumentacji papierowej, co wyklucza realizację zadań w formie zdalnej. W Zakładzie zostały rozpoczęte prace, w szczególności związane z digitalizacją dokumentacji, które docelowo wpłyną na możliwość polecenia i wykonywania pracy zdalnej. Ponadto w Strategii Zakładu na lata 2021–2025 założono zrealizowanie szeregu działań, które bezpośrednio przełożą się na możliwość pracy zdalnej pracowników. W okresie X – XII.2020 r. Oddział bezsprzecznie realizował zadania niezbędne do zapewnienia pomocy obywatelom i inne zadania niezbędne ze względu na przepisy prawa, które m.in. ze względu na korzystanie z dokumentacji papierowej nie mogły być realizowane zdalnie. Ponadto zapewniały obywatelom środki do życia. (...) 37 komputerów przenośnych pozostawało w dyspozycji pracowników Wydziału Kontroli Płatników Składek (nie posiadają oni sprzętu stacjonarnego do realizacji zadań), którzy realizowali pracę zdalną w zależności od możliwości jej wykonywania. Ich sprzęt nie pozwala na przekazanie innym użytkownikom ze względu na brak wyposażenia w sprzęt stacjonarny oraz na specyfikę zainstalowanych na sprzęcie przenośnym aplikacji do prowadzenia kontroli. Ponadto tylko sprzęt przenośny posiada czterech członków Dyrekcji oraz część kadry kierowniczej oddziału. Praca zdalna wykonywana jest rotacyjnie wśród członków dyrekcji oraz kadry*

kierowniczej w miarę potrzeb i możliwości. Pracownicy Wydziału Rachunkowości i Finansów (siedem szt. sprzętu), Wyплаты Emerytur i Rent (trzy szt. sprzętu) wykonują pracę rotacyjnie jako pracownicy kluczowi, zapewniając ciągłość wypłat. Pracownicy Wydziału Zasiłków posiadają na wyposażeniu sześć komputerów przenośnych, które mogą zostać w każdej chwili wykorzystane w sytuacji braku całkowitej możliwości wykonywania pracy stacjonarnej celem zapewnienia ciągłości wypłaty świadczeń. Należy podkreślić, iż biorąc pod uwagę ilość posiadanego sprzętu do pracy zdalnej oraz możliwości pracy bez dokumentacji papierowej oddział racjonalnie gospodarował zasobami ludzkimi celem zapewnienia pomocy obywatelom lub realizacji zadań niezbędnych ze względu na przepisy prawa w sytuacji, gdy nie było możliwe ich wykonywanie w ramach pracy zdalnej. Użytkownicy kluczowi z komórek RAF/WER niezbędni do zapewnienia wypłaty świadczeń klientom Zakładu kierowani byli do pracy zdalnej. (akta kontroli str. 392-394)

Analiza czasu pracy 10 pracowników (pięciu zatrudnionych w Wydziale Zasiłków oraz pięciu inspektorów kontroli realizujących w szczególności zadania związane z Tarczami Antykryzysowymi) wykazała, że od 3 do 12 listopada 2020 r. nie byli oni kierowani do pracy zdalnej, mimo wyposażenia ich w komputery przenośne oraz wykazania w ankiecie dotyczącej predyspozycji pracowników do pracy zdalnej, jako osoby, które mogą świadczyć pracę zdalną. Dziewięciu (z 10) wymienionych pracowników wykonywało pracę zdalną w marcu i październiku 2020 r. (przy niezmiennych zakresach czynności).

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że: *Pracownikom Wydziału Zasiłków nie polecano pracy zdalnej ponieważ min. od 3 do 12 listopada 2020 r. realizowali oni zadania niezbędne do zapewnienia pomocy obywatelom oraz niezbędne ze względu na przepisy prawa. Były to zadania związane z przyznawaniem i przygotowaniem do wypłaty zasiłków, w szczególności: dodatkowych zasiłków opiekuńczych, zasiłków pogrzebowych, zasiłków chorobowych (w tym z tytułu przebywania na izolacji lub kwarantannie), świadczeń rehabilitacyjnych. Są to zadania ważne, zapewniające środki do życia obywatelom a jednocześnie terminowe, w których przepisy prawa powszechnie obowiązującego określają czas ich realizacji. W ww. okresie, w związku ze stanem epidemii, o 50 % wzrosła liczba wniosków o wypłatę zasiłków w stosunku do analogicznego okresu sprzed stanu epidemii. Znaczna część wniosków o wypłatę zasiłków została złożona w formie papierowej. Błędy w złożonej dokumentacji w pierwszej kolejności załatwiane są poprzez kontakt telefoniczny z ubezpieczonym bądź płatnikiem składek. Pracownicy nie posiadają komórkowych telefonów służbowych, więc kontakt z ubezpieczonymi i płatnikami składek podczas pracy zdalnej jest niemożliwy. Zgoda, która została przez nich wyrażona na używanie telefonu prywatnego do celów służbowych obejmuje jedynie kontakt pracodawcy, przełożonych i współpracowników z pracownikiem pracującym zdalnie. Ponadto w okresie 3–12 listopad 2020 r. spośród 42 osób zatrudnionych w Wydziale Zasiłków – 12 było długotrwale nieobecnych oraz dodatkowo 12 osób było krótkotrwale nieobecnych od 1 do 4 dni, co wpływało na ograniczenie możliwości polecenia pracy zdalnej przy obowiązku realizacji zadań wskazanych powyżej. Pracownikom Wydziału Kontroli Płatników Składek wymienionym w załączniku nie polecano pracy zdalnej, ponieważ min. od 3 do 12 listopada 2020 r. realizowali oni zadania niezbędne ze względu na przepisy prawa oraz potrzeby jednostki a ich realizacja nie była możliwa w ramach pracy zdalnej. W ww. okresie nie prowadzono kontroli płatników składek. Inspektorzy kontroli realizowali zadania w szczególności związane z Tarczami Antykryzysowymi, którymi na Zakład Ubezpieczeń Społecznych zostało nałożone szereg nowych zadań ukierunkowanych na pomoc obywatelom i zwalczanie społeczno-gospodarczych skutków COVID-19. Od 3 do 12 listopada 2020 r. pracownicy Wydziału Kontroli Płatników Składek m.in. kompletowali i archiwizowali dokumentację dotyczącą wniosków z Tarcz Antykryzysowych oraz dokumentów, które powstały w ramach prowadzonych wyjaśnień do wniosków o zwolnienie z opłacania składek. Praca na dokumentacji papierowej wyklucza wykonywanie pracy w sposób zdalny, ponieważ żadna dokumentacja papierowa nie może być wynoszona poza teren Oddziału ZUS. Ponadto w okresie 3–12 listopad 2020 r. spośród 44 osób zatrudnionych w Wydziale Kontroli Płatników Składek – 7 było długotrwale nieobecnych, 12 osób było krótkotrwale nieobecnych od 1 do 6 dni, co wpływało na ograniczenie możliwości polecenia pracy zdalnej przy obowiązku realizacji zadań wskazanych powyżej*

(pracę zdalną w dniach pomiędzy 3 a 12 listopada 2020 r. wykonywało 6 pracowników Wydziału Kontroli Płatników Składek). (akta kontroli str. 161, 392-394)

2.8. W ramach wykonywania pracy zdalnej nie odnotowano incydentów związanych z naruszeniem obowiązków pracowniczych. (akta kontroli str. 311-314)

W okresie objętym kontrolą w Oddziale ZUS rozpatrywano dziesięć skarg. Żadna nie dotyczyła pracy pracowników realizujących zadania zdalnie. Wniesione skargi dotyczyły w szczególności: niezarejestrowania wniosku o zwolnienie ze składek za okres od marca do maja 2020 r. (wniosek podpisał się omyłkowo pod inny wniosek klienta), zaległości z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, niewypłacenia zasiłku chorobowego (pracodawca nie przekazał do Oddziału ZUS druku stanowiącego podstawę jego wypłaty). (akta kontroli str. 399)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na odnotowywaniu w aplikacji ECP godzin pracy przez 15 z 20 pracowników wykonujących w kwietniu 2020 r. pracę rotacyjną z samokształceniem, które nie odzwierciedlały rzeczywistych godzin rozpoczęcia i zakończenia pracy. Pracownicy ewidencjonujący czas pracy nie uwzględniali bowiem czasu pomiędzy zakończeniem pracy w siedzibie Oddziału ZUS (lub jej rozpoczęciem) a czasem faktycznie przeznaczonym na samokształcenie w miejscu zamieszkania pracownika (tj. czasu na dojazd z siedziby zakładu do miejsca zamieszkania lub odwrotnie).

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że: *Czas dojazdu i powrotu z pracy nie jest rejestrowany. Nie jest on czasem pracy. Samokształcenie „po powrocie z pracy” było w następnym dniu dodawane w ECP, poprzez korektę godzin pracy, zgodnie ze złożonym wnioskiem o pracę „rotacyjną”, czasem samokształcenia i normą czasu pracy pracownika. Pracownik rozpoczynający pracę o 12.00 lub 12.30 w siedzibie Oddziału uwzględniał w rozpoczęciu pracy samokształcenie, które wykonał przed rozpoczęciem pracy w siedzibie Oddziału.*

akta kontroli str. 159-160, 234-238, 381-384)

NIK zwraca uwagę, że wnioski pracownika o zastosowanie wobec niego indywidualnego czasu pracy nie uwzględniały czasu na dojazd z siedziby Oddziału ZUS do miejsca zamieszkania pracownika (lub odwrotnie), a ewidencja czasu pracy wskazywała jako czas pracy czas dojazdu do pracy, a nie wykazywała części czasu faktycznej pracy²⁷.

Zgodnie z § 6 pkt 1 lit. a rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 10 grudnia 2018 r. w sprawie dokumentacji pracowniczej²⁸ pracodawca jest zobowiązany do prowadzenia ewidencji czasu pracy zawierającej informację m.in. o liczbie przepracowanych godzin oraz godzinie rozpoczęcia i zakończenia pracy.

OCENA CZĄSTKOWA

Przyjęty w Oddziale sposób organizacji pracy zdalnej wpisywał się w ogólnokrajową politykę zapobiegania rozprzestrzenianiu się choroby zakaźnej COVID-19. Umożliwiał jednak wykonywanie przez większość pracowników samokształcenia w formie pracy zdalnej, zwłaszcza w pierwszej fali epidemii. Od 3 listopada 2020 r., gdy rozpoczął obowiązywać nakaz pracy zdalnej w instytucjach publicznych, do jej wykonywania w listopadzie 2020 r. skierowano jedynie 11% pracowników Oddziału ZUS, a w grudniu 2020 r. – 4% pracowników. Osoby wykonujące pracę zdalną realizowały ją zgodnie z wytycznymi obowiązującymi w Oddziale, w szczególności codziennie raportowali bezpośrednim przełożonym wykonane zadania. Zapewniono zabezpieczenie informacji objętych ochroną, a w ramach wykonywania pracy zdalnej nie odnotowano incydentów związanych z naruszeniem obowiązków pracowniczych. Nie zapewniono jednak rzetelnego odnotowywania godzin rozpoczęcia i zakończenia pracy świadczonej w systemie pracy rotacyjnej.

²⁷ W ECP pracownik, który pracował np. od godziny 6.00 do 12.00 w siedzibie Oddziału a następnie wracał do domu, aby pracować zdalnie, miał odnotowywaną pracę od godziny 6.00 do 14.00, tj. z uwzględnieniem czasu powrotu z pracy, jako czas świadczenia pracy (samokształcenia).

²⁸ Dz. U. poz. 2369.

IV. Wnioski

Wnioski
pokontrolne

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o odnotowywanie w Ewidencji Czasu Pracy faktycznych godzin rozpoczęcia i zakończenia pracy przez pracowników świadczących ją w systemie *rotacyjnym*.

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 Białymstoku. 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.

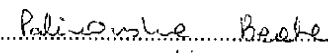
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania
wniosków

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

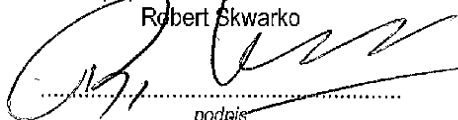
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, dnia 11 maja 2021 r.

Kontroler:
Beata Palinowska
Specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. p.o. WICEDYREKTORA
Robert Skwarko


.....
podpis