



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.003.04.2021



00144221

Pani
Anna Wojtan
Naczelnik Drugiego Urzędu Skarbowego
w Białymstoku
Drugi Urząd Skarbowy w Białymstoku
ul. Plażowa 17
15-502 Białystok

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Drugi Urząd Skarbowy w Białymstoku, ul. Plażowa 17, 15-502 Białystok ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Wojtan, Naczelnik Drugiego Urzędu Skarbowego w Białymstoku od 1 marca 2017 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 roku 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 <i>ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli</i> ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	1. Marcin Kiersnowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/18/2021 z 16 lutego 2021 r. 2. Wiesław Stalewski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/29/2021 z 24 lutego 2021 r. (akta kontroli str. 1-3)

¹ Dalej: *Urząd*.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200. Ustawa zwana dalej *ustawą o NIK*.

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności³

OCENA OGÓLNA

Od chwili ogłoszenia stanu epidemii Urząd był przygotowany do realizacji kluczowych procesów w ramach pracy zdalnej dla maksymalnie 20% pracowników, których rodzaj wykonywanych czynności nie wykluczał pracy w tym trybie. W konsekwencji przyjęty w Urzędzie sposób organizacji pracy zdalnej, choć wpisywał się w ogólnokrajową politykę zapobiegania rozprzestrzenianiu się choroby zakaźnej Covid-19, umożliwiał realizację krytycznych zadań Urzędu niewielkiej liczbie osób pracujących zdalnie.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Do rozpoczęcia kontroli NIK 149 pracownikom Urzędu udostępniono tylko 19 komputerów przygotowanych do pracy zdalnej w systemach dziedzinowych niezbędnych do zapewnienia ciągłości jego działania i realizacji większości kluczowych procesów. W trakcie pracy zdalnej skorzystało z nich 24 pracowników Urzędu (17%). Tak mała liczba narzędzi informatycznych umożliwiających pracę w trybie zdalnym miała wpływ na niewielki odsetek osób kierowanych do tej formy pracy od listopada 2020 roku do marca 2021 roku, który wynosił od 0,7% do 17% pracowników Urzędu. Było to znacznie mniej niż w marcu i kwietniu 2020 roku, kiedy 88% i 92% urzędników kierowanych było do pracy zdalnej w tygodniowym trybie rotacyjnym, którego w II i III fali pandemii nie przywrócono, ze względu na niższą efektywność zadań wykonywanych zdalnie przez pracowników oraz nierównomierne obciążanie ich podstawowymi zadaniami Urzędu.

W Urzędzie pracę zdalną 20 analizowanym osobom zlecono zgodnie z wytycznymi Izby Administracji Skarbowej (dalej: IAS) w Białymstoku oraz Szefa Krajowej Administracji Skarbowej (dalej: KAS), wskazując w pisemnych poleceniach służbowych m.in. czas i miejsce wykonywania pracy zdalnej oraz obowiązek zabezpieczenia przetwarzanych informacji przed dostępem osób nieuprawnionych. Było to zgodne z art. 3 ust. 1 i 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 kryzysowych⁴. Zapewniono też możliwość bieżącego nadzoru nad wykonywaniem zadań w trakcie pracy zdalnej. Dla osób wykonujących zadania w siedzibie Urzędu wprowadzono zaś rozwiązania ograniczające ryzyko rozprzestrzeniania się koronawirusa SARS-CoV-2, zgodnie z wymogami rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii⁵.

Także zgodnie z wytycznymi organów nadrzędnych wykonywano w Urzędzie pracę zdalną. Analizowani pracownicy realizujący pracę w takiej formie po 9 listopada 2020 r. sporządzali ewidencję wykonanych czynności wg. wzoru opracowanego przez Dyrektora IAS w Białymstoku i zgodnie z art. 3 ust. 6 i 7 ustawy o zapobieganiu Covid-19. W trakcie pracy zdalnej przestrzegali też wytycznych Szefa KAS dotyczących zabezpieczenia informacji objętych ochroną. Ze względu jednak na ograniczoną liczbę komputerów przygotowanych do pracy zdalnej w systemach dziedzinowych, sześciu (z 20) objętych analizą osób pracujących zdalnie bez udostępnionych narzędzi informatycznych, pogłębiało jedynie swoją wiedzę w formie samokształcenia lub szkoleń na platformie Atena2⁶, których realizacja od marca do kwietnia 2020 roku i tak była utrudniona.

Stwierdzona w trakcie kontroli NIK nieprawidłowość polegała na nierzetelnym prowadzeniu ewidencji czasu pracy jednego pracownika Urzędu (z 20 analizowanych).

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

⁴ Dz. U. poz. 1842, ze zm. Ustawa zwana dalej *ustawą o zapobieganiu Covid-19*.

⁵ Kolejne rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii wydawane na podstawie art. 46a i art. 46b pkt 1–6 i 8–12 *ustawy o zapobieganiu Covid-19*, obowiązujące od 31 marca 2020 r. Rozporządzenie zwane dalej *rozporządzeniem ws. ustanowienia ograniczeń związanych z Covid-19*.

⁶ Usługa Zdalnej Edukacji Resortu Finansów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe kontrolowanej działalności⁷

OBSZAR

1. Przygotowanie do realizacji pracy w formie zdalnej

Opis stanu faktycznego

1.1. Urząd od marca 2020 roku otrzymywał od Dyrektora IAS w Białymstoku wytyczne i procedury dotyczące organizacji pracy zdalnej. W piśmie z 17 marca 2020 r. nakazano Urzędowi dokonać przeglądu dostępnych zasobów kadrowych i wydać około połowie pracowników polecenia wykonywania (od 18 marca 2020 r.) pracy w formie zdalnej. Jednocześnie upoważniono Naczelnika i Zastępcę Naczelnika Urzędu do zlecenia pracownikom wykonywania pracy w takiej formie z zachowaniem niezbędnego minimum pracowników zapewniających ciągłość pracy Urzędu. Dyrektor IAS w Białymstoku opracował też wzór polecenia pracy zdalnej, szerzej opisany w pkt 1.2. wystąpienia pokontrolnego. Wzór ten został zmieniony 3 kwietnia 2020 r. poprzez zezwolenie na podłączanie służbowych komputerów do sieci Internet, a 9 listopada 2020 r. wprowadzono w nim zmiany zobowiązujące pracowników do prowadzenia ewidencji wykonanych czynności w systemie pracy zdalnej.

Dyrektor IAS w Białymstoku opracował również i zamieścił w Intranecie *Plan działania IAS w Białymstoku w związku z zagrożeniem epidemiologicznym wywołanym rozprzestrzenianiem się koronawirusa SARS-CoV-2 powodującego chorobę Covid-19* (dalej: *Plan działania*). Celem opracowania dokumentu było m.in. usystematyzowanie i udokumentowanie podjętych i przewidywanych działań dla ochrony życia i zdrowia pracowników oraz zapewnienia ciągłości działania IAS i urzędów. Określał on też m.in. zasady organizacji pracy w trybie rotacyjnym. Od 26 marca 2020 r. do rozpoczęcia kontroli NIK (17 lutego 2021 r.) opracowano 13 wersji tego planu. W pierwszych siedmiu wersjach, obowiązujących od 26 marca do 18 maja 2020 r., przewidziano organizację pracy w Urzędzie w tygodniowym trybie rotacyjnym⁸. W związku z decyzją Dyrektora IAS w Białymstoku o powrocie od 4 maja 2020 r. do poprzedniej organizacji pracy, w *Planach działań* obowiązujących od 19 maja 2020 r. do rozpoczęcia kontroli NIK przewidziano m.in. realizację pracy w trybie zdalnym w wypadku braku możliwości rozśrodkowania pracowników wykonujących zadania kluczowe oraz organizację pracy w trybie rotacyjnym w sytuacji nawrotu i rozszerzenia zagrożeń związanych z rozprzestrzenianiem się koronawirusa.

We wszystkich 13 *Planach działań* opracowano zasady organizacji pracy w trybie rotacyjnym, w tym przewidzianej do realizacji po 4 maja 2020 r. w sytuacji nawrotu i rozszerzenia zagrożeń związanych z rozprzestrzenianiem się koronawirusa. Przewidziano, że przy takiej organizacji pracy należy m.in.:

- zapewnić ciągłość działań i realizacji zadań wykonywanych w komórkach organizacyjnych,
- opracować plany pracy zdalnej, polecenia pracy zdalnej, zasady postępowania z powierzonymi informacjami w miejscu świadczenia pracy zdalnej, oświadczenia o realizowaniu zabezpieczeń przetwarzania informacji przed przypadkowym ujawnieniem osobom nieupoważnionym, wykaz powierzonych aktywów,
- prewencyjnie zabezpieczyć kluczową kadrę kierowniczą i pracowników obsługujących kluczowe procesy,
- dokonać ustaleń w Ministerstwie Finansów w zakresie systemów umożliwiających pracę zdalną poza siecią rozległą Ministerstwa Finansów,
- polecić wytypowanym pracownikom przygotowanie plików roboczych do przeniesienia ze stacjonarnych stacji roboczych na komputery (laptopy) przewidziane do pracy zdalnej,
- przygotować dane operacyjne, kontaktowe i inne wymagane dokumenty do sprawowania realnego zastępstwa przez osoby świadczące pracę w Urzędzie,

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

⁸ Założono pracę 50% pracowników w siedzibie Urzędu oraz 50% w ramach pracy zdalnej, w cyklach tygodniowych bez osobistych kontaktów w trakcie pracy i przy rotacji.

- realizować szkolenia e-learningowe przy wykorzystaniu platformy szkoleniowej Atena2,
- lokować na jednej zmianie rotacyjnej osoby wspólnie zamieszkujące,
- rygorystycznie przestrzegać zakazu kontaktów pracowników realizujących pracę zdalną z pracownikami realizującymi pracę w siedzibie Urzędu,
- przestrzegać zakazu przychodzenia do Urzędu pracowników realizujących pracę zdalną,
- ustalić wykaz osób do pracy zdalnej w systemach dziedzinowych,
- dostosować i przeprogramować centrale telefoniczne w zakresie przekierowań rozmów do pracowników świadczących pracę zdalną w obszarze udzielania informacji podatnikom. (akta kontroli str. 4-10, 14-21, 60-63, 39, 109-113, 124-262)

W związku m.in. z rozporządzeniem Rady Ministrów z 2 listopada 2020 r.⁹, wprowadzającym nakaz polecania pracownikom urzędów administracji publicznej wykonywania pracy zdalnej, z możliwością wyłączenia z zakresu takiej pracy pracowników realizujących zadania niezbędne do zapewnienia pomocy obywatelom lub inne zadania niezbędne ze względu na przepisy prawa lub potrzeby urzędu, Dyrektor IAS w Białymstoku 3 listopada 2020 r. zorganizował telekonferencję m.in. z naczelnikami i zastępcami naczelników urzędów skarbowych. Przywołując przepisy wyłączające z zakresu pracy zdalnej pracowników, Dyrektor IAS w Białymstoku wskazał, że: *wobec powyższych uregulowań uwzględniając zadania KAS należy zapewnić obsługę ruchu granicznego, funkcjonowanie oddziałów celnych oraz obsługę klienta w urzędach skarbowych. Wobec powyższego nie zmieniają się założenia dotyczące pracy zdalnej chyba, że wynikają z reakcji na zagrożenia zdrowia pracowników. Z kolei na naradzie, 16 listopada 2020 r. Dyrektor IAS podkreślił: automatyczny powrót we wszystkich urzędach do pracy systemem „pół na pół” uwzględniając bieżącą sytuację w urzędach, tj. choroby pracowników, zwolnienia kwarantanny nie jest rozwiązaniem optymalnym, należy analizować bieżącą sytuację w poszczególnych urzędach i podejmować decyzje adekwatne do bieżącej sytuacji. W wypadku korzystania z formy pracy zdalnej należy pamiętać o możliwości zapewnienia wykonywania pracy zdalnej, efektywności pracy zdalnej, zachowaniu wymogów bezpieczeństwa ochrony danych. Stosując rozwiązania dotyczące pracy zdalnej należy mieć na uwadze zachowanie ciągłości działania i efektywne realizowanie ustawowych zadań.*

W związku z pogarszającą się sytuacją epidemiczną w 2021 roku, na spotkaniu, 18 marca 2021 r. Dyrektor IAS w Białymstoku zalecił korzystanie w szerszym zakresie z możliwości pracy zdalnej, a decyzję co do zakresu jej stosowania pozostawił naczelnikom urzędów. Dyrektor IAS przypomniał, że: *praca zdalna jest formą świadczenia pracy i nie może być stosowana jako nagroda. Podejmując decyzję o pracy zdalnej, należy mieć na uwadze poszczególne obszary działalności urzędów, jak np. obsługa bezpośrednia czy obsługa obrotu towarowego. Praca zdalna, zgodnie z obowiązującymi w IAS w Białymstoku zasadami, musi być efektywna i rozliczana, pracownik musi wskazać miejsce świadczenia pracy i być do dyspozycji pracodawcy w godzinach wykonywania pracy.*

Dyrektor IAS w Białymstoku, odnosząc się do braku po 3 listopada 2020 r. decyzji o organizacji w Urzędzie pracy zdalnej w tygodniowym trybie rotacyjnym przewidzianym Planem działań, pomimo: 1] zwiększenia liczby dni izolacji i kwarantann pracowników Urzędu w listopadzie 2020 roku; 2] zwiększenia liczby zakażeń koronawirusem SARS-CoV-2 powodującego chorobę Covid-19 na terenie miasta Białystok i powiatu białostockiego; 3] wprowadzenia rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 2 listopada 2020 r. nakazu polecania pracownikom urzędów administracji publicznej wykonywania pracy zdalnej z możliwością wyłączenia z zakresu pracy zdalnej niektórych pracowników, wskazał: *Po wprowadzeniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 listopada 2020 r. (...), na naradach w dniach 3 i 16 listopada 2020 r. oraz 18 marca 2021 r. (przeprowadzonych w trybie telekonferencji), przedstawiłem wszystkim naczelnikom urzędów, zastępcom naczelników (z woj. podlaskiego) i urzędu celno-skarbowego aktualną sytuację epidemiologiczną w jednostkach organizacyjnych. Zwróciłem uwagę na właściwą*

⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 listopada 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 1931).

organizację pracy, adekwatną do bieżącej sytuacji epidemiologicznej w urzędzie, umożliwiającą realizację podstawowych zadań urzędu związanych np. z obsługą klienta z jednoczesnym zwróceniem uwagi na założenia dotyczące pracy zdalnej. W tym zakresie przypominałem, że winna opierać się na zasadzie efektywności i zachowania wymogów bezpieczeństwa ochrony danych. Ponownie podkreśliłem, że przestrzeganie zasady dot. bezpieczeństwa pracowników zawsze winno pozostawać celem nadrzędnym. Zatem wprowadzenie organizacji pracy w urzędzie „pół na pół” nie mogło następować na zasadzie „automatycznej”, winno bowiem uwzględniać powyżej przedstawione przesłanki. Dlatego też organizacja pracy zdalnej w Drugim Urzędzie Skarbowym opierała się na ww. zasadach i uwzględniała zasoby kadrowe, niezbędne do realizacji zadań o charakterze publicznym, wykonywanych wyłącznie w siedzibie urzędu. (...) W związku z powyższym pozostaje w przekonaniu, że wydane na ww. naradach dyspozycje dot. założeń organizacji pracy zdalnej pozostają w zgodności z regulacjami wskazanymi w ww. rozporządzeniu (...). Jednocześnie informuję, że katalog zadań niezbędnych do realizacji w tut. Izbie i urzędach skarbowych został ujęty w Polityce zarządzania ciągłością działania IAS w Białymstoku i podległych urzędów oraz określenia zasad organizacji i funkcjonowania Systemu Zarządzania Ciągłością Działania. (...) Wskazuje on na zapewnienie utrzymania ciągłości procesów na wypadek czasowych lub długotrwałych sytuacji kryzysowych, skutkujących niedostępnością lokalizacji lub usług kluczowych dla procesów biznesowych realizowanych w jednostce organizacyjnej (...). Zakres stosowania niniejszej Polityki określa Misja Krajowej Administracji Skarbowej, w myśl której celem funkcjonowania jej jednostek jest „Zapewnienie stabilnych, efektywnych i zrównoważonych finansów publicznych oraz wysokiej jakości świadczonych usług”. Podstawowymi obszarami, w których realizowana jest misja KAS to: 1] pobór należności podatkowych i niepodatkowych budżetu państwa przez organy podatkowe i celne; 2] wsparcie podatnika i przedsiębiorcy w wypełnianiu obowiązków podatkowych i celnych; 3] bezpieczeństwo finansowe RP i ochrona obszaru celnego UE. Zatem organizacja pracy urzędu skarbowego winna być realizowana z uwzględnieniem ww. priorytetów. Należy wskazać, że powyższe zadania są realizowane z wykorzystaniem wielu systemów (np.: Serce, Poltax Plus, Poltax2BPlus, WRO-system, ZEFIR2, SZD, ESKS). Wyposażenie poszczególnych urzędów w jednoczesny, zdalny dostęp do systemów dziedzinowych (centralnych) zostało ustalone w ramach limitu przyznanego przez Ministerstwo Finansów dla IAS w Białymstoku (...). Limit dla Drugiego Urzędu Skarbowego określono na 45 pracowników i nie obejmuje on wszystkich systemów dziedzinowych, wykorzystywanych w bieżącej pracy jednostki. Dyrektor IAS w Białymstoku podkreślił również rolę wdrożonego w Urzędzie systemu Rezerwacja wizyty w urzędzie skarbowym, co szerzej opisano w pkt 2.5. wystąpienia pokontrolnego. Na zakończenie dodał: W związku z powyższym, mając na uwadze ww. okoliczności, podjęto decyzję o częściowej organizacji pracy w Drugim Urzędzie Skarbowym w Białymstoku w trybie wykonywania pracy zdalnej, z wyłączeniem tygodniowego trybu rotacyjnego. Informuję ponadto, że w związku z wystąpieniem stanu epidemii wdrożony został Plan działania (...). Celem opracowanego dokumentu było: 1] usystematyzowanie i udokumentowanie podjętych i przewidywanych działań dla ochrony życia i zdrowia pracowników oraz zapewnienia ciągłości działania Izby i urzędów; 2] zminimalizowanie negatywnych skutków dla funkcjonowania Izby i urzędów w związku z zagrożeniem epidemiologicznym; 3] realizowanie bieżącej weryfikacji i podjętych działań i procedur oraz nadzór nad ich realizacją. Informuję, że powyższy dokument podlega bieżącej aktualizacji w zakresie realizacji przedsięwzięć i procedur w celu zapewnienia adekwatnych i skutecznych działań w szczególności w związku z eskalacją zagrożeń, wydawanych wytycznych przez Podlaski Urząd Wojewódzki i Ministerstwo Finansów, zaleceń i nakazów Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej. Należy wskazać, że stosowanie ww. regulacji, tj. organizacji pracy zdalnej w urzędzie (liczby pracowników z poszczególnych komórek) należało do kierownika tej jednostki. Reasumując, wyjaśniam, że organizacja pracy zdalnej w Drugim Urzędzie Skarbowym została zorganizowana z uwzględnieniem istotnych okoliczności, tj.: 1] nieznacznej liczby pracowników przebywających na izolacji; 2] ograniczonej liczby laptopów niezbędnych do realizacji zadań służbowych; 3] ograniczonej liczby zdalnych dostępów do systemów dziedzinowych; 4] niechęci części pracowników do świadczenia pracy zdalnej np. z powodu

trudnych warunków lokalowych pracownika; 5] konieczności realizowania procesów (zadań) o charakterze krytycznym w urzędzie.

Dyrektor IAS w Białymstoku, odnosząc się do wniosków z analiz absencji pracowników Urzędu przewidzianych w *Planie działań*, wyjaśnił: *Celem bieżącego analizowania absencji pracowników (...) sporządzano codziennie informację o osobach chorych i pozostających na kwarantannie. Poddawano je codziennej analizie (...) z podziałem na poszczególne urzędy skarbowe i Izbę Skarbową. Liczba osób przebywających na izolacji i kwarantannie nie zagrażała terminowej realizacji kluczowych zadań w Drugim Urzędzie Skarbowym w Białymstoku.* (akta kontroli str. 282-295, 345-360)

Dyrektor IAS w Białymstoku przekazywał Urzędowi także wytyczne Szefa KAS. W wytycznych z 9 czerwca 2020 r. Szef KAS polecił przywracanie podstawowej formy pracy w KAS i stopniowy powrót do normalnego funkcjonowania z wykorzystaniem rozwiązań ograniczających bezpośredni kontakt, w tym z dalszym efektywnym wykorzystaniem pracy zdalnej. Szef KAS podkreślił, że pracę zdalną należy wykorzystywać tam gdzie jest to możliwe i nie wpłynie negatywnie na efektywność. Dodał, że organizując pracę biurową, należy zadbać o właściwą separację pracowników, a w przypadku braku możliwości lokalowych rekomendowane jest nadal korzystanie z możliwości wynikających m.in. z pracy zdalnej.

Także w wytycznych z 12 listopada 2020 r. Szef KAS zaznaczył, że pracę zdalną należy wykorzystywać, gdy nie wpłynie to negatywnie na efektywność. Dodał, że osoby świadczące pracę zdalnie nie powinny przemieszczać się w tym czasie do siedziby jednostki, a sprawy wymagające załatwienia w jednostce należy zlecać osobom świadczącym pracę stacjonarnie. Ponownie wskazał też na właściwą separację pracowników w pomieszczeniach. Zalecił większe zespoły – w miarę możliwości – podzielić na dwa podzespoły, których członkowie nie mieliby ze sobą kontaktu, pracując naprzemiennie w ramach pracy zdalnej i stacjonarnej.

Szef KAS wskazał też na możliwość wnoszenia z Urzędu akt spraw lub ich kopii. Zaznaczył m.in., że: 1] praca zdalna powinna co do zasady opierać się o akta kontrolne zastępcze; 2] pożądane jest aby wszystkie możliwe do skanowania akta były odwzorowane cyfrowo; 3] wyniesienie dokumentów lub ich kopii dopuszczalne jest za zgodą przełożonego i musi zostać odnotowane w ewidencji; 4] należy uwzględnić możliwość digitalizacji wybranych dokumentów albo informacji z baz danych, z którymi praca jest możliwa w systemie zdalnym; 5] w miejscu pracy zdalnej dokumentacja powinna być przechowywana w sposób zapewniający zabezpieczenie przed przypadkowym dostępem osób trzecich (w tym domowników), a pracownik w miarę możliwości wynikających z warunków lokalowych zabezpiecza dokumentację przed celowym dostępem osób trzecich; 6] osoby mogące mieć fizyczny dostęp do akt (w tym domownicy) powinny zostać poinformowane o zasadach ochrony tajemnicy skarbowej; 7] w trakcie pracy stosowana jest zasada czystego biurka; 8] w przypadku wnoszenia akt w formie elektronicznej stosuje się nośniki szyfrowane.

(akta kontroli str. 10, 76-84, 114-120)

1.2. Analiza poleceń pracy zdalnej wydanych 20 pracownikom Urzędu od marca do grudnia 2020 roku wykazała, że odpowiadały one wzorowi określonemu przez Dyrektora IAS w Białymstoku. We wszystkich przypadkach m.in.:

- w poleceniach pracy zdalnej określono czas i miejsce wykonywania pracy zdalnej poza miejscem jej stałego wykonywania, zgodnie z art. 3 ust. 1 *ustawy o zapobieganiu Covid-19*,
- zastrzeżono, że praca zdalna wykonywana będzie w formie papierowej lub wyłącznie na służbowym komputerze,
- nałożono na pracowników obowiązek zabezpieczenia przetwarzanych informacji przed dostępem osób nieuprawnionych, zgodnie z art. 3 ust. 5 *ustawy o zapobieganiu Covid-19*,
- zapoznano pracowników z zasadami postępowania z powierzonymi informacjami w miejscu świadczenia pracy zdalnej,

- urzędnicy złożyli oświadczenia o możliwości zabezpieczenia przetwarzanych informacji w miejscu świadczenia pracy zdalnej przed przypadkowym ujawnieniem osobom nieupoważnionym,
- pracownicy potwierdzili pisemnie przyjęcie polecenia pracy zdalnej.

Ponadto we wszystkich poleceniach pracy zdalnej nakazano realizować zadania określone zakresem obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności oraz zadania wskazane przez bezpośredniego przełożonego. Pracownikom Urzędu zlecano zadania wykonywalne w warunkach pracy zdalnej, przy czym osoby posiadające służbowy sprzęt komputerowy lub telefony służbowe wykonywały podstawowe zadania przypisane Urzędowi, a osoby niewyposażone w te urządzenia realizowały szkolenia lub samokształcenie za pomocą prywatnych urządzeń komputerowych, co szerzej opisano w pkt 2.2. wystąpienia pokontrolnego. (akta kontroli str. 368-394, 403-441)

1.3. Z analizy poleceń pracy zdalnej wydanych 20 pracownikom Urzędu wynika, że zobowiązywano ich do wykonywania pracy w formie zdalnej według obowiązującego ich rozkładu czasu pracy oraz potwierdzania swojej gotowości do pracy (rozpoczęcia i zakończenia pracy) w sposób uzgodniony z bezpośrednim przełożonym. Z danych zamieszczonych w ewidencji czasu pracy¹⁰ wynika, że w każdym przypadku przełożeni odnotowali tam pracę zdalną pracowników zgodnie z obowiązującym rozkładem czasu pracy, zamieszczając godzinę jej rozpoczęcia i zakończenia.

W poleceniach pracy zdalnej zobowiązano też pracowników Urzędu do sporządzania na żądanie przełożonych okresowych raportów ze stanu wykonania zadań. Natomiast od 9 listopada 2020 r. zobowiązano ich do prowadzenia ewidencji wykonanych czynności w systemie pracy zdalnej, co szerzej opisano w pkt 2.3. wystąpienia pokontrolnego. Z analizy dokumentacji realizacji pracy zdalnej przez 20 pracowników wynika, że wszystkie 10 osób realizujących pracę zdalną po 9 listopada 2020 r. sporządzały ewidencję wykonanych czynności wg. wzoru opracowanego przez Dyrektora IAS w Białymstoku. Analiza tych ewidencji wykazała, że we wszystkich przypadkach pracownicy realizowali swoje zadania zgodnie z obowiązującym rozkładem czasu pracy. W przypadku jednego pracownika (z 10) dane zawarte w ewidencji czasu pracy dotyczące jej rozpoczęcia i zakończenia nie były zgodne z prowadzoną przez tego pracownika ewidencją wykonanych czynności w systemie pracy zdalnej, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. (akta kontroli str. 368-394, 403-437, 442-443)

1.4. W celu zachowania ciągłości działania krytycznych procesów KAS w woj. podlaskim, Dyrektor IAS w Białymstoku 30 marca 2020 r. ustalił limit 45 pracowników Urzędu mogących mieć jednoczesny zdalny dostęp do systemów dziedzinowych. Na dzień rozpoczęcia kontroli NIK uprawnienia do pracy w systemach dziedzinowych w trybie zdalnym posiadało 41 osób. Umożliwiono im korzystanie z 11 aplikacji dziedzinowych, w tym do: 1] aplikacji urzędnika dostęp zdalny posiadało pięciu pracowników (z 16 pracowników Urzędu posiadających uprawnienia do pracy w tym systemie w siedzibie Urzędu); 2] Centralnej Ewidencji Kas Rejestrujących – jeden (z 16); 3] służbowej poczty elektronicznej – 41 (ze 158); 4] Poltax2BPlus – 14 (ze 103); 5] PoltaxPlus – 25 (ze 153); 6] Systemu Rejestracji Centralnej Serce – pięciu (z 82); 7] Scentralizowanego Systemu Poboru – 11 (ze 135); 8] Systemu Wymiany Informacji o VAT – dwóch (z 14); 9] Wro-System – 13 (z 43); 10] Zefir2 – trzech (z 11); 11] Systemu Zarządzania Dokumentami (SZD) – 41 (ze 154). Z informacji uzyskanych przez NIK z IAS w Białymstoku wynika, że: *wskazany limit 45 pracowników Drugiego Urzędu Skarbowego w Białymstoku mogących mieć jednoczesny zdalny dostęp do systemów dziedzinowych (centralnych) ustalono w ramach limitu przyznanego przez Ministerstwo Finansów proporcjonalnie do liczby pracowników i funkcjonariuszy użytkujących systemy dziedzinowe, mające krytyczne znaczenie dla zapewnienia ciągłości działania w jednostkach organizacyjnych IAS w Białymstoku. Limit dla IAS w Białymstoku – 389 zdalnych dostępów do systemów został ustalony przez Szefa KAS.*

(akta kontroli str. 35-38, 282-292, 340-342, 444-449)

¹⁰ W Urzędzie do prowadzenia ewidencji czasu pracy wykorzystywano system RCP – Rozliczanie Czasu Pracy.

Do rozpoczęcia kontroli NIK pracownikom Urzędu, zgodnie z art. 3 ust. 4 ustawy o zapobieganiu Covid-19, udostępniono jedynie 19 komputerów przygotowanych do pracy zdalnej w ww. systemach dziedzicznych, w tym 11 komputerów stacjonarnych oraz osiem zestawów mobilnych pozwalających zarówno na pracę stacjonarną w Urzędzie jak i na pracę zdalną. Z załącznika nr 4 do zarządzenia nr 93/2020 Dyrektora IAS w Białymstoku z 16 listopada 2020 r.¹¹ wynika, że takie narzędzia informatyczne były niezbędne do realizacji krytycznych zadań Urzędu w trakcie pracy zdalnej. Z 19 urządzeń komputerowych, 11 komputerów stacjonarnych przekazano pracownikom Urzędu w kwietniu, trzy zestawy mobilne w maju 2020 roku, a pięć w styczniu i lutym 2021 roku. Z tych 19 komputerów w trakcie pracy zdalnej skorzystało 24 pracowników Urzędu, ze 149 zatrudnionych na dzień rozpoczęcia kontroli NIK. Ponadto sześciu pracowników działu kontroli podatkowej posiadało laptopy służbowe przekazane im przed marcem 2020 roku. Nie umożliwiły one jednak pracy z systemami dziedzicznymi w warunkach pracy zdalnej. Urząd do pracy zdalnej udostępnił też dziewięć służbowych telefonów komórkowych. Odnosząc się do liczby komputerów przygotowanych do pracy zdalnej w systemach dziedzicznych, Naczelnik Urzędu wyjaśniła: *W mojej ocenie liczba udostępnionych pracownikom Urzędu komputerów (laptopów) przygotowanych do pracy zdalnej w systemach dziedzicznych, pokrywa zapotrzebowanie Urzędu na taki sprzęt komputerowy w 20%.* (akta kontroli str. 266-272, 450-464, 487-495)

Z analizy konfiguracji pięciu (z 19) komputerów przekazanych pracownikom do pracy zdalnej wynika, że sprzęt komputerowy był zabezpieczony przed nieuprawnionym dostępem oraz umożliwiał pracownikom wykonywanie obowiązków w trybie zdalnym z wykorzystaniem prywatnego Internetu. Pracownicy z nich korzystający mieli dostęp m.in. do służbowej skrzynki pocztowej, zdigitalizowanych dokumentów, systemu zarządzania dokumentacją oraz podstawowych systemów dziedzicznych, których liczba była mniejsza od takich systemów na stanowiskach pracy w siedzibie Urzędu. Dyrektor IAS w Białymstoku, odnosząc się do liczby udostępnionych systemów do pracy zdalnej wskazał: *zdalny dostęp do systemów dziedzicznych (centralnych) oraz jego zakres zależy do decyzji właściciela danego systemu centralnego (właściwego merytorycznie Departamentu w Ministerstwie Finansów) oraz od możliwości technicznych zapewnianych centralnie przez Centrum Informatyki Resortu Finansów. IAS w Białymstoku nie ma wpływu na ilość udostępnionych do zdalnego dostępu (spoza sieci WAN resortu finansów) systemów centralnych oraz na warunki techniczne (w szczególności wydajność bramy VPN oraz sieci WAN). Wszystkie systemy dziedziczne (centralne) udostępnione przez Ministerstwo Finansów do pracy zdalnej, a które są użytkowane w Drugim Urzędzie Skarbowym w Białymstoku, zostały udostępnione Urzędowi w zakresie niezbędnym do zapewnienia ciągłości działania i realizacji kluczowych, krytycznych procesów. Z kolei Naczelnik Urzędu wskazała: *W mojej ocenie, wszystkie systemy dziedziczne (centralne) udostępnione przez Ministerstwo Finansów do pracy zdalnej, a które są użytkowane w Urzędzie, zostały udostępnione w zakresie niezbędnym do zapewnienia ciągłości działania i realizacji kluczowych, krytycznych procesów. Przy czym należy zauważyć, że systemy dziedziczne udostępnione pracownikom Urzędu do pracy zdalnej nie są wystarczające i nie umożliwiają efektywnej realizacji wszystkich zadań Urzędu, bowiem nie zostały udostępnione wszystkie systemy umożliwiające pełną realizację określonych czynności (np. system Ognivo, e-ORUS, WAIPB). Dla przykładu, zadania komórki egzekucji administracyjnej związane z dokonywaniem zajęć rachunków bankowych zobowiązanych, realizowane są w systemie POLTAXPLUS (Egapoltax) w połączeniu z zewnętrznym systemem Ognivo, którego właścicielem jest Krajowa Izba Rozrachunkowa i nie jest możliwe jego udostępnienie do pracy zdalnej. Ponadto Naczelnik Urzędu wskazała na brak możliwości realizacji wielu czynności, zadań i całych procesów podczas pracy zdalnej, co opisano w pkt 1.8. wystąpienia pokontrolnego.* (akta kontroli str. 282-292, 465, 487-495)*

¹¹ Zarządzenie nr 93/2020 Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Białymstoku z dnia 16 listopada 2020 r. w sprawie określenia obszarów/zadań krytycznych w Izbie Administracji Skarbowej w Białymstoku i podległych urzędach.

We wszystkich analizowanych poleceniach pracy zdalnej wydanych 20 pracownikom, zobowiązano ich do wykorzystywania materiałów biurowych, technicznych i eksploatacyjnych wyłącznie do celów związanych z wykonywaniem pracy i rozliczania się z ich faktycznego wykorzystania, zgodnie z art. 3 ust. 4 *ustawy o zapobieganiu Covid-19*. W poleceniach tych zaznaczono też, że pracodawca nie ponosi kosztów zużycia energii elektrycznej z tytułu wykonywania pracy zdalnej. Z danych dotyczących tych 20 pracowników wynika, że nie rozliczali się oni z wykorzystania materiałów biurowych, technicznych i eksploatacyjnych i w tym zakresie wykorzystywali prywatne zasoby.

(akta kontroli str. 368-394, 403-437)

1.5. Organizując w Urzędzie pracę zdalną, w sprzęt komputerowy umożliwiający taką pracę z systemami dziedzinowymi zaopatrzoneo też osoby zajmujące kierownicze stanowiska w Urzędzie. Na dzień rozpoczęcia kontroli NIK dziewięć (z 16) takich osób skorzystało z przystosowanych urządzeń komputerowych. Przebywając na pracy zdalnej, mieli oni możliwość bieżącego nadzoru nad pracownikami wykonującymi zadania w Urzędzie poprzez m.in. służbową pocztę elektroniczną oraz wgląd do dostępnych systemów dziedzinowych, co ustalono na próbie pięciu osób najdłużej wykonujących w 2020 roku pracę zdalnie. Do bieżącego nadzoru nad pracownikami wykorzystywano też telefony służbowe (jedna osoba) i prywatne (czterech pracowników). W taki sam sposób nadzór realizowano nad pracownikami wykonującymi pracę zdalną z wykorzystaniem komputerów służbowych. Z kolei kontakt z pozostałymi pracownikami odbywał się za pomocą telefonów prywatnych lub służbowych. W każdym jednak przypadku bezpośredni przełożeni mieli możliwość uzyskania zaświadczeń o ukończonych przez pracowników szkoleniach na platformie Atena2.

(akta kontroli str. 454-464, 466-469, 487-495)

1.6. Z 19 komputerów opisanych w pkt 1.4. wystąpienia pokontrolnego, 11 udostępniono pracownikom Urzędu w kwietniu 2020 roku. Z kolei w maju 2020 roku Urząd otrzymał z IAS w Białymstoku trzy zestawy mobilne umożliwiające pracę zdalną i stacjonarną w siedzibie jednostki. Z informacji IAS w Białymstoku wynika, że koszt zakupu tych zestawów (przekazanych Naczelnikowi i dwóm Zastępcom Naczelnika Urzędu) wyniósł 11,2 tys. zł. W tym samym czasie Dyrektor IAS w Białymstoku zwrócił się do Urzędu o udzielenie informacji w sprawie potrzeb w zakresie zestawów mobilnych. Podkreślił, że należy uwzględnić jedynie kryzysowe potrzeby Urzędu oraz rozważyć doposażenie kluczowych obszarów, np. naczelników i ich zastępców, wybranych komórek merytorycznych. W odpowiedzi Urząd poinformował organ nadrzędny o potrzebie dostarczenia 18 zestawów mobilnych. Zaznaczono, że ujęte zostały stanowiska naczelników, kierowników komórek organizacyjnych Urzędu oraz koordynatora ds. Jednolitych Plików Kontrolnych, jako stanowisko kluczowe w realizacji zadań Urzędu. Ostatecznie do rozpoczęcia kontroli NIK pracownikom Urzędu rozdysponowano pięć zestawów mobilnych umożliwiających pracę w Urzędzie oraz pracę zdalną w systemach dziedzinowych, a w trakcie kontroli NIK – kolejne dwa. Z informacji IAS w Białymstoku wynika, że koszt zakupu tych siedmiu zestawów mobilnych wyniósł 30,1 tys. zł. Z informacji uzyskanych przez NIK z IAS w Białymstoku wynika też, że podejmowano tam działania zmierzające do zapewnienia sprzętu do pracy zdalnej. Dyrektor IAS w Białymstoku wskazał m.in. że: (...) *w celu zapewnienia sprzętu do pracy zdalnej zakupiono 50 zestawów mobilnych dla kierownictwa IAS, urzędów skarbowych, Podlaskiego Urzędu Celno-Skarbowego oraz komórek wewnętrznych IAS dla zapewnienia ciągłości działania administracji skarbowej w województwie podlaskim. W skład zestawu mobilnego wchodził laptop, monitor i stacja dokująca, co pozwala zarówno na pracę stacjonarną w urzędzie, jak i na pracę zdalną. Z puli tej Drugi Urząd Skarbowy w Białymstoku otrzymał (w maju 2020 roku – przyp. NIK) trzy laptopy. (...) Koszt zakupu 50 zestawów mobilnych (186,35 tys. zł) stanowił 54% budżetu na lokalne potrzeby informatyczne IAS w Białymstoku w 2020 roku. Jednocześnie wyjaśniam, że IAS w Białymstoku przeprowadziła analizę potrzeb na sprzęt mobilny do pracy zdalnej dla kluczowych stanowisk pracy w skali całej IAS w Białymstoku. W jej wyniku stwierdzono, że dla pełnego zaspokojenia potrzeb potrzebne jest 615 zestawów mobilnych. Ze względu na własny zakup 50 zestawów mobilnych zgłoszone zostało Departamentowi Informatyzacji Ministerstwa Finansów zapotrzebowanie na 550 sztuk. Ze względu na ograniczone środki finansowe, w ramach zakupu centralnego kupiono 3.764 szt. zestawów mobilnych dla całego*

resortu finansów. IAS w Białymstoku otrzymała 123 zestawy mobilne. (...) W związku z powyższym wyjaśniam, że dokonano analizy zapotrzebowania urzędów skarbowych w woj. podlaskim w mobilne zestawy. Sporządzono ją z uwzględnieniem i zidentyfikowaniem zarówno kluczowych procesów, do realizacji których byłyby niezbędne (np. dokonywania analizy i zwrotów podatków, wydawania zaświadczeń, obsługi deklaracji, komunikacji z podatnikami), jak i stanowisk pracy (Dyrektora i zastępców, naczelników i zastępców, pracowników realizujących kluczowe, krytyczne procesy, itp.). (...). Niepełna realizacja zapotrzebowania na mobilne zestawy przez Ministerstwo Finansów uniemożliwiła zaopatrzenie Urzędu w większą liczbę urządzeń komputerowych. Z kolei z wyjaśnień Naczelnika Urzędu wynika, że podczas spotkań z Dyrektorem IAS w Białymstoku informowała go o kłopotach z przygotowaniem Urzędu do efektywnego wykonywania pracy w formie zdalnej. Wyjaśniła, że: miało to miejsce zarówno podczas narad organizowanych przez Dyrektora IAS w Białymstoku w formie telespotkań, jak i poprzez kontakt telefoniczny. Zauważyć przy tym należy, że miałam świadomość i wiedzę w zakresie braków dotyczących sprzętu komputerowego w całej Izbie.

(akta kontroli str. 49-52, 282-292, 332, 335, 336-339, 487-495, 454-458)

1.7. Jak opisano w pkt 1.1. wystąpienia pokontrolnego, od maja 2020 roku w Planach działań przewidziano zachowanie warunków pracy zdalnej w wypadku braku możliwości rozśrodkowania pracowników. Z kontroli Wieloosobowego Stanowiska Bezpieczeństwa i Higieny Pracy IAS w Białymstoku, przeprowadzonej w Urzędzie 4 września 2020 r., wynika, że wszystkie pokoje zostały sprawdzone pod kątem zachowania wymaganej odległości 1,5 m pomiędzy pracownikami. Ustalono, że w jednym pomieszczeniu odległość bezpieczna nie mogła zostać zachowana i dwa stanowiska oddzielono od siebie pleksi. Poza powyższym przypadkiem nie stwierdzono odległości mniejszych niż 1,5 m, co było zgodne z rozporządzeniem ws. ustanowienia ograniczeń związanych z Covid-19.

(akta kontroli str. 124-262, 327-328)

Dodatkowo, w celu zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy w siedzibie Urzędu, wprowadzono rozwiązania ograniczające ryzyko rozprzestrzeniania się koronawirusa SARS-CoV-2. Wprowadzono m.in. obowiązek zakrywania ust i nosa, zalecono stosowanie elektronicznych form kontaktu oraz ograniczenie bezpośrednich kontaktów z współpracownikami, polecono regularnie dezynfekować stanowiska pracy oraz dłonie po wejściu do siedziby Urzędu. Z wyjaśnień Naczelnika Urzędu wynika, że od marca 2020 roku, w celu zapewnienia bezpieczeństwa pracowników wykonujących zadania w siedzibie Urzędu oraz zapewnienia ciągłości jego działania, m.in.: 1] wyposażono pracowników w środki ochrony indywidualnej (maseczki, przyłbice, rękawiczki jednorazowe, płyn do dezynfekcji rąk); 2] zamontowano termometr w celu pomiaru temperatury przez pracowników; 3] zalecono wietrzenie pomieszczeń; 4] umieszczono w widocznych miejscach informacje w zakresie obowiązujących zasad bezpieczeństwa; 5] dokonano dyslokacji pracowników poszczególnych komórek na różnych piętrach; 6] zastąpiono narady organizowane przez kierownictwo Urzędu naradami w formie telespotkań; 7] wykorzystano system nagłośnienia Urzędu do przekazywania bieżących informacji, wytycznych i poleceń; 8] polecono wszystkim pracownikom Urzędu niezwłocznie zgłaszać wszystkie sytuacje związane z zagrożeniem zdrowia; 9] zorganizowano miejsca izolacji pracowników (jednoosobowe pokoje) przeznaczone dla pracowników znajdujących się w sytuacjach budzących wątpliwości w zakresie stanu zdrowia; 10] zalecono prowadzenie czynności sprawdzających bez udziału podatnika, w każdej możliwej sytuacji.

(akta kontroli str. 27, 42-44, 47-48, 60-63, 67-75, 85-92, 108, 263-265, 327-331, 487-495)

1.8. Naczelnik Urzędu wśród korzyści płynących z dotychczasowych doświadczeń związanych z organizacją pracy zdalnej wskazała na: 1] izolację pracowników w związku z panującym stanem epidemii; 2] elementy motywacji pracowników, związane z zaletami pracy zdalnej z ich poziomu (np. oszczędności w zakresie dojazdów i czasu na dojazdy, poczucie bezpieczeństwa pracowników będących w grupach ryzyka z powodu stanu zdrowia czy wieku); 3] możliwość pełniejszego niż podczas pracy stacjonarnej rozwoju zawodowego pracowników w zakresie realizacji szkoleń online i samokształcenia; 4] zapewnienie ciągłości pracy Urzędu w kluczowych obszarach w przypadku wysokiej liczby zakażeń. Natomiast wśród ryzyk związanych z organizacją pracy w formie zdalnej wymieniła m.in.: 1] brak

przygotowania i przeszkolenia pracowników oraz kadry kierowniczej do wykonywania pracy zdalnej; 2] spadek efektywności realizowanych zadań zarówno ze względu na warunki techniczne i społeczne; 3] niewystarczający nadzór wykonywanych zadań ze strony bezpośrednich przełożonych; 4] ograniczony przepływ informacji; 5] ograniczone możliwości planowania i organizacji pracy przez bezpośrednich przełożonych; 6] angażowanie pracowników pracujących stacjonarnie do wspierania osób będących na pracy zdalnej (np. drukowanie niezbędnych dokumentów); 7] zagrożenia związane z naruszeniem tajemnicy skarbowej i bezpieczeństwem informatycznym; 8] ograniczone możliwości skierowania pracowników do pracy zdalnej z uwagi na brak dostępu do Internetu bądź brak możliwości dostępu do Internetu (np. z powodu nauki zdalnej dzieci, pracy zdalnej współmałżonka bądź innych członków gospodarstwa domowego); 9] trudne warunki lokalowe pracowników do wykonywania pracy zdalnej bądź ich brak oraz problemy z weryfikacją oświadczeń pracowników na to wskazujących; 10] brak możliwości zweryfikowania warunków pracy w domu pod kątem spełnienia przepisów w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy (wykonywanie pracy bez spełnienia tych warunków, kwestia odpowiedzialności pracodawcy w tym zakresie); 11] generowanie dodatkowych czynności związanych z formalną obsługą pracy zdalnej, zarówno po stronie pracownika (informowanie o rozpoczęciu i zakończeniu pracy, prowadzenie ewidencji wykonywanych czynności) i bezpośredniego przełożonego (przyjmowanie informacji w zakresie czasu pracy, ewidencjonowanie czasu pracy, weryfikowanie ewidencji wykonywanych czynności); 12] powstanie po stronie pracowników kosztów, których nie ponieśliby w sytuacji wykonywania pracy stacjonarnie (związane z używaniem prywatnego Internetu, telefonu, zużyciem prądu, itd.); 13] utrudnienia związane z kierowaniem do wykonywania pracy zdalnej nowo zatrudnionych pracowników, zarówno w kontekście nienależytego ich wdrożenia do wykonywania obowiązków (ograniczone warunki do uczenia się od innych) oraz związane z tym zwiększone ryzyko popełnienia błędów; 14] negatywny wpływ wykonywania pracy w warunkach domowych na stan psychofizyczny pracowników (izolacja i praca w domu dla wielu pracowników może oznaczać demotywowację i pogorszenie jakości wykonywanej pracy, a w konsekwencji pogorszenie odporności i skutek odwrotny do zamierzonego, a tym samym wyższe ryzyko zachorowania); 15] kwestie dotyczące przekraczania granicy miru domowego pracowników związane z wykorzystaniem prywatnej przestrzeni i prywatnego sprzętu (komputer, laptop, telefon) do celów zawodowych i związana z tym możliwość braku zgody pracownika na udostępnienie prywatnej własności do celów służbowych; 16] możliwość wystąpienia zjawiska anomii pracowniczej, zwłaszcza w zakresie wykorzystania czasu pracy do celów prywatnych.

Naczelnik Urzędu wskazała również na: *brak możliwości realizacji wielu czynności, zadań i całych procesów podczas pracy zdalnej (np. obsługa sekretariatu, obsługa korespondencji przychodzącej i wychodzącej w formie papierowej i poprzez platformę usług elektronicznych ePUAP, obsługa bezpośrednia podatników, przesłuchania świadków oraz stron w toku kontroli podatkowej czy postępowania podatkowego, prowadzenie czynności kontrolnych w terenie, przesłuchania dokonywane przez komórkę karnoskarbową, czynności egzekucyjne w postaci zajęcia rachunków bankowych czy zajęcia ruchomości, prowadzenie egzekucji z nieruchomości, wykonywanie czynności egzekucyjnych w terenie, prowadzenie czynności sprawdzających z udziałem podatnika, czynności związane z podpisywaniem dokumentów w formie papierowej i wysyłaniem korespondencji w formie papierowej przez osoby upoważnione.* (akta kontroli str. 487-495)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na nierzetelnym prowadzeniu przez kierownika Pierwszego Działu Czynności Analitycznych i Sprawdzających Urzędu ewidencji czasu pracy pracownika tego działu w trakcie 11 (z 39) dni wykonywania przez niego pracy w formie zdalnej. W tych dniach w ewidencji czasu pracy odnotowano rozpoczęcie pracy o godz. 7.30 i jej zakończenie o godz. 15.30. Z kolei z ewidencji wykonanych czynności w systemie pracy zdalnej prowadzonej przez pracownika wynika, że trzy razy rozpoczynał on pracę o godz. 7.00 i osiem razy o godz. 7.15 oraz kończył ją po ośmiu godzinach. Naczelnik Urzędu wyjaśniła, że wynikało to z pomyłki kierownika komórki i braku korekty w tym zakresie w systemie RCP. (akta kontroli str. 411-414, 442-443, 487-495)

OCENA CZĄSTKOWA

Od chwili ogłoszenia stanu epidemii Urząd był przygotowany do realizacji kluczowych procesów w ramach pracy zdalnej dla 20% pracowników, których rodzaj wykonywanych czynności nie wykluczał pracy w tym trybie. Do rozpoczęcia kontroli NIK pracownikom Urzędu udostępniono jedynie 19 urządzeń komputerowych przygotowanych do pracy zdalnej w systemach dziedzinowych niezbędnych do zapewnienia ciągłości jego działania i realizacji kluczowych procesów. Skorzystało z nich w trakcie pracy zdalnej 24 pracowników Urzędu (17%). W konsekwencji osobom kierowanym do pracy w trybie zdalnym bez takich urządzeń zlecano jedynie szkolenia na platformie Atena2 lub samokształcenie.

W Urzędzie pracę zdalną analizowanym 20 osobom zlecono zgodnie z wytycznymi organu nadrzędnego, wskazując w pisemnych poleceniach służbowych m.in. czas i miejsce wykonywania pracy zdalnej oraz obowiązek zabezpieczenia przetwarzanych informacji przed dostępem osób nieuprawnionych, zgodnie z art. 3 ust. 1 i 5 *ustawy o zapobieganiu Covid-19*. Zapewniono też możliwość bieżącego nadzoru nad wykonywaniem zadań w trakcie pracy zdalnej. Z kolei pracownikom wykonującym zadania w siedzibie Urzędu zapewniono rozwiązania ograniczające ryzyko rozprzestrzeniania się koronawirusa SARS-CoV-2, zgodnie z wymogami *rozporządzenia ws. ustanowienia ograniczeń związanych z Covid-19*.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Od marca do kwietnia 2020 roku, zgodnie z opisaniem w pkt 1.1. wystąpienia pokontrolnego poleceniem Dyrektora IAS w Białymstoku z 17 marca 2020 r. oraz *Planem działań* obowiązującym do 18 maja 2020 r., pracowników Urzędu kierowano do pracy zdalnej w tygodniowym trybie rotacyjnym, tj. około połowa ze 141 pracowników wykonywała pracę w siedzibie Urzędu, a pozostała w ramach pracy zdalnej. W tych miesiącach na pracę zdalną skierowano odpowiednio 124 (88%) i 130 (92%) pracowników. Z kolei w związku z decyzją Dyrektora IAS w Białymstoku o powrocie od 4 maja 2020 r. do poprzedniej organizacji pracy, od maja 2020 roku znacznie zmniejszyła się liczba osób wykonujących pracę zdalnie. W maju 2020 roku wyniosła ona osiem (6% pracowników Urzędu), w czerwcu – cztery (3%), w październiku – pięć (3%) i w grudniu – siedem (5%). Żaden pracownik Urzędu nie wykonywał pracy zdalnie w okresie wakacyjnym, tj. od lipca do września 2020 roku. W listopadzie 2020 roku nastąpił wzrost liczby urzędników pracujących zdalnie. Do takiej pracy skierowano wówczas 25 pracowników Urzędu (17%). Liczba ta była jednak zdecydowanie mniejsza (o 80% – 81%) od liczby pracowników Urzędu skierowanych do pracy zdalnej w marcu i kwietniu 2020 roku w tygodniowym trybie rotacyjnym, którego nie przywrócono ze względu na niższą efektywność wykonywania przez pracowników zadań Urzędu. Z wyjaśnień Naczelnika Urzędu wynika, że: *wzrost liczby pracowników realizujących pracę w formie zdalnej w listopadzie 2020 roku związany był pośrednio ze wzrostem liczby zachorowań w kraju w tym okresie. W Urzędzie we wskazanym miesiącu wzrosła bowiem liczba osób przebywających na izolacji i kwarantannie w stosunku do poprzednich miesięcy. Spowodowało to konieczność kierowania na pracę zdalną pracowników, również tych którzy mieli kontakt z ww. pracownikami. Ponadto do pracy zdalnej skierowano pracowników w odniesieniu do których stwierdzono zagrożenie w sytuacji zachorowania (z uwagi na stan zdrowia oraz wiek). Poza tym wydając określone polecenia pracy zdalnej, wzięto również pod uwagę okoliczność święta przypadającego 1 listopada i ewentualne kontakty pracowników z osobami trzecimi w tym czasie. Wszystkie te działania miały przede wszystkim zabezpieczyć ciągłość pracy Urzędu i nie dopuścić do zakażeń między pracownikami. Wyjaśniając natomiast przyczyny kierowania do pracy zdalnej niewielkiej liczby pracowników w maju, czerwcu, październiku oraz grudniu 2020 roku wskazała: w zakresie maja, czerwca i października 2020 roku w tuł. Urzędzie nie zidentyfikowano zagrożenia, które wymagałoby podjęcia działań w zakresie kierowania na pracę zdalną większej liczby pracowników. Natomiast w grudniu 2020 roku nastąpił spadek liczby pracowników przebywających na izolacji i kwarantannie w stosunku do listopada 2020 roku. Stąd też, z powodu poprawy sytuacji w tym zakresie, zasadne było zmniejszenie liczby pracowników kierowanych do pracy zdalnej. Ponadto istotne w kwestii obsady kadrowej Urzędu w tym miesiącu, było obciążenie pracą związane z końcem roku i koniecznością zabezpieczenia realizacji zadań dotyczących zobowiązań podatkowych przedawniających się z dniem 31 grudnia 2020 r.*

(akta kontroli str. 470, 487-495)

Z danych systemu RCP dotyczących okresu od marca do grudnia 2020 roku wynika, że jedynie w październiku, listopadzie i grudniu wystąpiły przypadki pobytu jednego, sześciu i trzech pracowników w izolacji, a liczba dni ich nieobecności z tego powodu wyniosła kolejno cztery, 54 oraz 25. Stanowiło to od 0,1% do 1,8% liczby dni pracy w tych miesiącach dla wszystkich pracowników Urzędu. Z danych systemu RCP wynika też, że niewielka była liczba dni pobytu pracowników na kwarantannie. Takie dni wystąpiły w sierpniu (pięć dni, jedna osoba), wrześniu (13 dni, trzy osoby), październiku (45 dni, dziewięć osób), listopadzie (103 dni, 14 osób) i w grudniu (41 dni, pięć osób). Stanowiło to od 0,2% do 3,4% liczby dni pracy dla wszystkich pracowników Urzędu. (akta kontroli str. 470)

W porównaniu do tego samego okresu 2019 roku, liczba dni urlopów bieżących i zaległych wykorzystywanych przez pracowników Urzędu od marca do grudnia 2020 roku pozostawała na podobnym poziomie, w tym też od marca do kwietnia oraz od listopada do grudnia. Taki stan wystąpił, pomimo wzrostu ze 135 do 144 średniej liczby zatrudnionych pracowników. W 2019 roku pracownicy Urzędu wykorzystali ogółem 1.233 dni urlopów zaległych (w tym 290 od marca do kwietnia i 11 od listopada do grudnia) oraz 1.947 bieżących (w tym 77 od marca do kwietnia oraz 359 od listopada do grudnia). Z kolei w 2020 roku liczba dni nieobecności urzędników z powodu urlopów zaległych wyniosła 1.252 (w tym 310 od marca do kwietnia oraz trzy od listopada do grudnia), a z powodu urlopów bieżących – 1.926 dni (w tym 24 od marca do kwietnia oraz 361 od listopada do grudnia).

Natomiast w 2020 roku liczba dni zwolnień lekarskich wzrosła w porównaniu do 2019 roku o 49% (z 1.452 do 2.165). Największa liczba dni zwolnień lekarskich w 2020 roku występowała w marcu (277 i dotyczyła 33 osób), kwietniu (210, 16 osób), maju (233, 23 osób), październiku (240, 24 osób), listopadzie (277, 28 osób) oraz grudniu (315, 23 osób) i w porównaniu do tych samych miesięcy 2019 roku wystąpił wzrost liczby dni zwolnień lekarskich od 22% do 221%. (akta kontroli str. 470)

Z ewidencji czasu pracy od marca do grudnia 2020 roku wynika, że nie wzrosła liczba dni przeznaczonych na szkolenia pracowników Urzędu w porównaniu do tych samych miesięcy 2019 roku. Natomiast z analizy danych platformy Atena2, wynika że dla pracowników Urzędu od marca do grudnia 2020 roku wydano 438 zaświadczeń ze szkoleń online, co jest w stosunku do poprzedniego okresu wzrostem o 62%¹². Największa liczba szkoleń przypada na marzec i kwiecień 2020 roku, kiedy największa liczba pracowników Urzędu wykonywała pracę zdalnie. W tych miesiącach pracownicy Urzędy uzyskali odpowiednio 141 i 145 zaświadczeń ze szkoleń na platformie Atena2, przy sześciu i 14 zaświadczeniach wydanych w tych samych miesiącach 2019 roku. (akta kontroli str. 470-471)

W listopadzie i grudniu 2020 roku do pracy zdalnej skierowano kolejno 25 i siedmiu pracowników, z których 12 w listopadzie i siedmiu w grudniu wyposażono w służbowe urządzenia komputerowe lub telefon służbowy. Z kolei w styczniu i lutym 2021 roku zdalnie pracował jeden pracownik Urzędu posiadający służbowy komputer. W związku ze wzrostem liczby zakażeń koronawirusem SARS-CoV-2 w kraju oraz zaleceniem Dyrektora IAS w Białymstoku dotyczącym korzystania w szerszym zakresie z możliwości pracy zdalnej, w marcu 2021 roku wzrosła liczba osób pracujących w takiej formie. Do 26 marca 2021 r. do pracy zdalnej skierowano 14 urzędników, w tym 13 wyposażonych w służbowy sprzęt komputerowy lub telefon. Osoby skierowane do pracy zdalnej od listopada 2020 roku do 26 marca 2021 r. miały zorganizowane w siedzibie Urzędu miejsca pracy głównie w wieloosobowych pokojach (dotyczyło to 30 z 34 pracowników skierowanych do pracy zdalnej). (akta kontroli str. 472-475)

2.2. Analiza czynności wykonywanych przez 20 pracowników Urzędu w 2020 roku, w tym 11 wyposażonych w komputery umożliwiające zdalną pracę w systemach dziedzinowych (z tego trzech dodatkowo w służbowe telefony komórkowe), jednego z działu kontroli podatkowej posiadającego laptop bez zdalnego dostępu do systemów dziedzinowych, dwóch mających służbowe telefony komórkowe oraz sześciu niewyposażonych w żadne z tych urządzeń wykazała, że nierównomiernie obciążano pracowników zadaniami Urzędu, tj.:

¹² W 2019 roku wydano 271 zaświadczeń o odbyciu szkoleń.

- osoby niewyposażone w żadne urządzenia realizowały za pomocą prywatnych komputerów jedynie szkolenia na platformie Atena2 lub samokształcenie,
- urzędnicy posiadający komputery umożliwiające zdalną pracę w systemach dziedzinowych realizowali zadania Urzędu, tj. m.in. analizowali i wyjaśniali nadpłaty na kartach podatników, dokonywali księgowania i przebiegowań na kartach kontowych podatników, realizowali zwroty nadpłat podatków, obsługiwali deklaracje VAT oraz Jednolite Pliki Kontrolne, wzywali drogą elektroniczną podatników do złożenia korekt deklaracji VAT, prowadzili czynności sprawdzające, typowali podatników do kontroli, uzupełniali daty zgonów podatników i zamykali ich obowiązki podatkowe w bazach danych, rejestrowali i wyrejestrowali kasy fiskalne,
- pracownik działu kontroli podatkowej za pomocą służbowego laptopa przygotowywał protokoły kontroli i analizował Jednolite Pliki Kontrolne, a za pomocą komputera prywatnego realizował szkolenia na platformie Atena2,
- przy pomocy telefonów służbowych urzędnicy utrzymywali kontakty z komornikami sądowymi, podatnikami oraz udzielali im informacji podatkowych, co szerzej opisano też w pkt 2.5. wystąpienia pokontrolnego,
- średni udział dni pracy w formie zdalnej w ogólnej liczbie dni pracy od marca do grudnia 2020 roku w przypadku sześciu osób niewyposażonych w żadne urządzenia wyniósł 7%, a pozostałych 14 pracowników – 13%. (akta kontroli str. 403-441, 459-464)

2.3. Jak opisano w pkt 1.3. wystąpienia pokontrolnego, w poleceniach pracy zdalnej zobowiązano pracowników Urzędu m.in. do sporządzania na żądanie przełożonych okresowych raportów ze stanu wykonania zadań. Natomiast od 9 listopada 2020 r. zobowiązano ich do prowadzenia ewidencji wykonanych czynności w systemie pracy zdalnej. Z analizy dokumentacji realizacji pracy zdalnej przez 20 pracowników wynika, że w żadnym przypadku ich przełożeni nie żądali okresowych raportów ze stanu wykonania zadań. Naczelnik Urzędu wyjaśniła: *z polecenia pracy zdalnej opracowanego przez IAS w Białymstoku wynikało, że jednym ze wskazanych w nim warunków pracy zdalnej było sporządzanie okresowych raportów ze stanu wykonania zadań i poleceń na żądanie bezpośredniego przełożonego, a nie w każdym przypadku. W marcu i kwietniu 2020 roku czynności wykonywane podczas pracy zdalnej dotyczyły w dużej mierze szkoleń online w systemie Atena2 oraz samokształcenia. Podkreślić należy, że we wskazanym okresie miały miejsce poważne problemy techniczne związane z logowaniem jak i realizacją szkoleń w ww. systemie. Kwestia realizacji szkoleń online przez pracowników, możliwa jest do weryfikacji przez bezpośrednich przełożonych z poziomu ich kont w tym systemie. Natomiast kwestia weryfikacji samokształcenia inna aniżeli dokonywana podczas bieżącej pracy, wydała się nadmiernym formalizmem, generującym jedynie dodatkowe czynności. W okresie maj – październik 2020 roku liczba pracowników kierowanych do wykonywania pracy zdalnej była niewielka, stąd też okresowe raporty wykonania zadań, zastąpione były innymi formami nadzoru. Mając powyższe na uwadze, odstąpiono od żądania okresowych raportów ze stanu realizacji zadań.*

Natomiast wszystkie 10 osób realizujących pracę zdalną po 9 listopada 2020 r. sporządzały ewidencję wykonanych czynności wg. wzoru opracowanego przez Dyrektora IAS w Białymstoku. Zawierała ona datę, opis wykonanych czynności oraz czas ich wykonania, zgodnie z art. 3 ust. 6 ustawy o zapobieganiu Covid-19. Sporządzano je w formie pisemnej i zobowiązywano pracowników do ich dostarczenia w następnym dniu roboczym po zakończeniu okresu wykonywania pracy zdalnej. Ich analiza wykazała, że prowadzono je zgodnie z art. 3 ust. 7 powołanej ustawy i rzetelnie. Zgodnie z poleceniami pracy zdalnej, we wszystkich ewidencjach został odnotowany każdy dzień wykonywania pracy zdalnej wraz z opisem wykonywanych czynności. (akta kontroli str. 403-437, 442-443, 487-495)

2.4. Z analizy dokumentacji związanej z realizacją pracy zdalnej przez 20 pracowników wynika, że w trakcie takiej pracy przestrzegano wytycznych Szefa KAS, opisanych w pkt 1.1. wystąpienia pokontrolnego, dotyczących zabezpieczenia akt spraw lub ich kopii. Każdy z 12 pracowników wykorzystujący w trakcie pracy zdalnej zabezpieczone służbowe urządzenia komputerowe wykorzystywał jedynie zdigitalizowane dokumenty objęte tajemnicą

i nie wynosił z Urzędu takich dokumentów. Także pracownicy niewyposażeni w służbowy sprzęt komputerowy nie potwierdzali pobierania dokumentów.

Zgodnie z wytycznymi określonymi *Planem działań*, opisanym w pkt 1.1. wystąpienia pokontrolnego, żaden z 20 analizowanych pracowników w trakcie realizacji zadań w formie zdalnej nie przebywał w tym czasie w Urzędzie. Nie wystąpiły również przypadki opóźnienia w załatwieniu spraw przez wszystkie osoby objęte analizą. (akta kontroli str. 403-437)

Z danych Urzędu wynika, że w porównaniu do tego samego okresu 2019 roku, od marca do grudnia 2020 roku na podobnym poziomie utrzymywała się liczba wszczętych i zakończonych kontroli podatkowych oraz wydanych decyzji pokontrolnych. W 2020 roku wszczęto 47 i zakończono 51 kontroli podatkowych, przy 53 wszczętych oraz 55 zakończonych w 2019 roku. W obu latach wydanych zostało po 40 decyzji pokontrolnych. Zmniejszyła się natomiast o 53% kwota ustaleń w wyniku kontroli podatkowych, tj. z 6.899,28 tys. zł w 2019 roku do 3.239,14 tys. zł w 2020 roku.

Zmniejszeniu uległa również liczba potwierdzonych profili zaufanych – z 1,02 tys. do 0,63 tys. (o 38%) i liczba dokonanych zwrotów VAT – z 8,31 tys. do 7,53 tys. (o 9%) przy nieznacznym spadku ich wartości – z 216.083,16 tys. zł do 215.449,87 tys. zł. Odnotowano też mniejszą o 15% liczbę wydanych zaświadczeń (14,48 tys. w 2019 roku i 12,33 tys. w 2020 roku) oraz o 14% liczbę przeprowadzonych czynności sprawdzających (10,65 tys. i 9,19 tys.), przy czym znacznie wzrosła liczba elektronicznie wydanych zaświadczeń (z 0,16 tys. do 1,37 tys.) oraz kwota ustaleń w wyniku czynności sprawdzających (z 11.572,55 tys. zł do 12.864,73 tys. zł).

W 2020 roku zmniejszeniu uległa też liczba czynności związanych z egzekucją należności. Zmniejszyła się o 17% liczba czynności przedegzekucyjnych (z 2,03 tys. w 2019 roku do 1,68 tys. w 2020 roku), o 23% liczba wystawionych upomnień i tytułów wykonawczych (z 13,08 tys. do 10,11 tys.) i o 30% liczba czynności egzekucyjnych (z 58,67 tys. do 41,19 tys.). W konsekwencji o 25% zmniejszyła się też kwota wyegzekwowana (z 30.102,04 tys. zł do 22.535,14 tys. zł).

W 2020 roku odnotowano natomiast znaczny wzrost liczby pozytywnych decyzji ulgowych form spłaty zobowiązań podatkowych oraz liczby decyzji ws. odroczenia terminów prawa materialnego. W 2020 roku wydano odpowiednio 395 i 41 takich decyzji, przy 186 i trzech wydanych w 2019 roku. (akta kontroli str. 476)

2.5. Z 20 pracowników objętych analizą, trzech wykonywało zadania w Pionie Obsługi Podatnika, odpowiedzialnym m.in. za zapewnienie obsługi oraz wsparcie podatnika i płatnika w prawidłowym wykonywaniu obowiązków podatkowych, w tym udzielanie podstawowych informacji z zakresu prawa podatkowego. Te trzy osoby, zgodnie z *Planem działań*, opisanym w pkt 1.1. wystąpienia pokontrolnego, wyposażono w służbowe telefony komórkowe, a jednego dodatkowo w komputer umożliwiający zdalną pracę w systemach dziedzinowych. Udzielali oni telefonicznych informacji w zakresie kas rejestrujących, zaświadczeń, profilu zaufanego, podatku od czynności cywilnoprawnych oraz telefonicznej rezerwacji wizyt. Ponadto osoba posiadająca komputer służbowy realizowała zadania związane z kasami rejestrującymi.

Z kolei z kontroli Wieloosobowego Stanowiska Bezpieczeństwa i Higieny Pracy IAS w Białymstoku, przeprowadzonej w Urzędzie 4 września 2020 r. wynika, że także pracownikom Pionu Obsługi Podatnika realizującym zadania w Urzędzie zapewniono bezpieczne warunki obsługi interesantów w czasie stanu epidemii. W toku kontroli stwierdzono m.in., że: 1] Urząd posiadał umę, do których podatnicy mogą wrzucać dokumenty; 2] zapewniono podatnikom płyn do dezynfekcji; 3] stanowiska pracy związane z bezpośrednią obsługą klientów wyposażone zostały w bariery oddzielające pracownika od podatnika; 4] wszystkie stanowiska posiadały wydzielone strefy bezpieczeństwa pomiędzy pracownikiem a podatnikiem; 5] wszystkie stanowiska pracy na sali obsługi podatnika znajdowały się w odległości co najmniej 1,5 m od siebie; 6] pracownicy na stanowiskach obsługi klienta wyposażeni zostali w maseczki jednorazowe, przylbice, rękawice jednorazowe, płyn do dezynfekcji; 7] dokumenty przyjmowane od podatników poddawane były kwarantannie 8] dojścia do sali obsługi odgródzone zostały taśmami. Dyrektor IAS w Białymstoku wskazał również, że: *we wszystkich urzędach skarbowych,*

działających na terenie Polski wdrożono nowy model obsługi klientów oraz system Rezerwacja wizyty w urzędzie skarbowym (z wyłączeniem wyspecjalizowanych urzędów skarbowych). Dzięki tej usłudze podatnicy mają możliwość komfortowo i szybko załatwić sprawy w urzędzie skarbowym po wcześniejszym umówieniu przez Internet lub telefonicznie w dogodnym dla siebie dniu i godzinie, unikając długiego czekania w kolejce. Przyjęcie zasady, że bezpośrednio w siedzibie urzędu obsługiwani są wyłącznie klienci umówieni pozwoliło efektywnie wykorzystywać i dostosować dostępne zasoby kadrowe urzędu do potrzeb podatników oraz dodatkowo zwiększyć bezpieczeństwo klientów i pracowników urzędów w czasie epidemii. Założenia do nowego modelu obsługi klientów oraz system Rezerwacja wizyty w urzędzie zostały opracowane w IAS w Białymstoku. W pierwszej kolejności usługa oraz system informatyczny były testowane i pilotażowo wprowadzone w urzędach skarbowych województwa podlaskiego (zainicjowano w czerwcu 2020 roku) oraz wielkopolskiego. Następnie etapowo w kolejnych miesiącach zostały wdrożone w pozostałych województwach. Pełne udostępnienie usługi we wszystkich urzędach skarbowych w kraju nastąpiło 16 listopada 2020 r. Wizytę można zarezerwować na trzy sposoby: samodzielnie przez Internet, telefonicznie bądź osobiście w punkcie umawiania wizyt w wybranym urzędzie skarbowym (na określony dzień i godzinę). Dlatego też, zarówno w listopadzie 2020 roku jak i wcześniejszych miesiącach w Drugim Urzędzie Skarbowym w Białymstoku i pozostałych urzędach skarbowych w woj. podlaskim znacznie zwiększono poziom bezpieczeństwa pracowników urzędu jak i obsługiwanych klientów. Wdrożenie usługi, polegającej na umówieniu planowanej wizyty klienta w wybranym urzędzie skarbowym, na określoną godzinę, w zakresie 43 rodzajów spraw sklasyfikowanych odpowiednio w 9 kategoriach zbiorczych pozwoliło na wdrożenie rozwiązań organizacyjnych mających na celu efektywne zarządzanie dostępnymi zasobami kadrowymi w urzędzie oraz poprawę obsługi podatników. Jednocześnie wdrożenie usługi umożliwiło właściwe przygotowanie się urzędnika do wizyty podatnika, zmniejszenie ryzyka rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2 poprzez ograniczenie tworzenia się kolejek w urzędzie, bieżące zarządzanie kolejką interesantów, skrócenie czasu obsługi podatnika.

(akta kontroli str. 430-435, 454-458, 282-292, 296-328)

2.6. W trakcie realizacji zadań służbowych 18 (z 20) analizowanych pracowników zgłaszała problemy z wykonywaniem obowiązków w trakcie pracy zdalnej. Jedna osoba zgłaszała trudności z dostępem do systemu dziedzinowego, który został rozwiązany po ośmiu dniach, a kolejna – kłopot z dostępem do elektronicznej poczty służbowej. Usterkę taką zgłaszała przez 26 dni pracy zdalnej i codziennie była ona usuwana. Wszystkie 18 osób zgłaszały natomiast problem z realizacją szkoleń na platformie Atena2 i logowaniem do tej platformy. Zgłoszenia takie wysyłano do IAS w Białymstoku w marcu i kwietniu 2020 roku, kiedy największa liczba pracowników Urzędu wykonywała pracę zdalnie. W siedmiu przypadkach usterek nie udało się usunąć i pracownicy zamiast szkoleń na platformie Atena2 pogłębiali swoją wiedzę w ramach samokształcenia. Dyrektor IAS w Białymstoku, odnosząc się do działań podejmowanych w celu rozwiązania problemów zgłaszanych przez pracowników Urzędu z dostępem do platformy Atena2 oraz systemów dziedzinowych w trybie pracy zdalnej, wskazał: *Celem rozwiązania problemów związanych z dostępem do Usługi Zdalnej Edukacji Resortu Finansów Atena2 oraz systemów dziedzinowych w trybie pracy zdalnej podjęto m.in. działania polegające na: 1) bezzwłocznym kontakcie telefonicznym koordynatorów z IAS Białystok z administratorami systemu ds. szkoleń e-learningowych w Krajowej Szkole Skarbowości w celu wyjaśnienia, rozwiązania problemu z dostępnością oraz działaniem systemu; 2) publikowaniu w Intranecie informacji o pracach serwisowych w Systemie Zdalnej Edukacji Resortu Finansów Atena2 i związanych z tym przesunięciem w czasie realizacji szkoleń; 3) udostępnieniu pracy w usłudze Atena2 przez Internet, w celu umożliwienia realizacji szkoleń w dogodnym czasie i miejscu. Dodatkowo problemy związane z dostępem do Usługi Zdalnej Edukacji Resortu Finansów Atena2 oraz systemów dziedzinowych w trybie pracy zdalnej były zgłaszane przez kadrę kierowniczą tuż. Izby na cyklicznych naradach, organizowanych bądź odbywających się z udziałem Szefa KAS oraz Dyrektora Krajowej Szkoły Skarbowości. Jednocześnie pragnę wyjaśnić, że System Atena2 jest systemem centralnym dla całego resortu finansów. Pracownicy indywidualnie oraz informatycy w poszczególnych lokalizacjach (urzędach) zgłaszali również na bieżąco problemy z dostępem do systemu Atena2 i systemów dziedzinowych podczas pracy zdalnej*

do Ministerstwa Finansów (Centrum Informatyki Resortu Finansów) za pomocą Centralnego Service Desk. Osoby, które miały problemy z łączem internetowym lub nie miały go, mogły zgłosić to Naczelnikowi lub komórce logistyki w IAS. W takich przypadkach były zakupione przez IAS w Białymstoku indywidualne modemy z abonamentem, umożliwiające mobilny dostęp do Internetu. (akta kontroli str. 403-441, 282-292)

2.7. Jak opisano w pkt 2.1. wystąpienia pokontrolnego, w listopadzie i grudniu 2020 roku pracę w formie zdalnej realizowało 25 (ze 151) i siedmiu (ze 153) pracowników Urzędu. Analiza czynności wykonywanych w tym okresie przez 10 pracowników w siedzibie Urzędu w wybranych dniach wykazała, że Naczelnik Urzędu mógł wyłączyć ich z zakresu pracy zdalnej, zgodnie z obowiązującym wówczas rozporządzeniem ws. ustanowienia ograniczeń związanych z Covid-19. Każdy z trzech objętych analizą pracowników posiadających komputery przystosowane do pracy zdalnej z systemami dziedzinowymi wykonywał czynności w siedzibie Urzędu ze względu na nieobecność osób ich zastępujących. W tym czasie pracownicy realizowali szereg czynności, w tym dwie z wykorzystaniem systemów dziedzinowych niedostępnych w trybie pracy zdalnej. Z kolei pięciu innych pracowników realizowało czynności, które nie były możliwe do wykonywania w ramach pracy zdalnej. Wykonywali oni m.in. zadania w obecności podatników albo związane z obsługą papierowej korespondencji. Ostatnie dwie osoby objęte analizą wykonywały swoją pracę w siedzibie Urzędu ze względu na brak służbowych urządzeń komputerowych przystosowanych do pracy zdalnej i w tym czasie m.in. przygotowywały projekty decyzji oraz postanowień i przedstawiały je do podpisu przełożonym. (akta kontroli str. 484-485)

2.8. Od marca 2020 roku do 24 marca 2021 r. w ramach wykonywania pracy zdalnej nie odnotowano incydentów związanych z naruszeniem obowiązków pracowniczych. W tym okresie nie wpływały też skargi na pracowników pracujących zdalnie. (akta kontroli str. 486)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Objęci analizą pracownicy Urzędu pracę zdalną wykonywali zgodnie z wytycznymi organów nadrzędnych. Osoby realizujące pracę w takiej formie po 9 listopada 2020 r. sporządzały ewidencję wykonanych czynności wg. wzoru opracowanego przez Dyrektora IAS w Białymstoku i zgodnie z art. 3 ust. 6 i 7 ustawy o zapobieganiu Covid-19. W trakcie pracy zdalnej przestrzegali też wytycznych Szefa KAS dotyczących zabezpieczenia informacji objętych ochroną. Jednak ograniczona liczba komputerów przygotowanych do pracy zdalnej w systemach dziedzinowych, miała wpływ na niewielki odsetek osób kierowanych do pracy zdalnej od listopada 2020 roku do marca 2021 roku, wynoszący od 0,7% do 17% pracowników Urzędu. Była to liczba zdecydowanie mniejsza niż w marcu i kwietniu 2020 roku, kiedy 88% i 92% urzędników pracowało zdalnie w tygodniowym trybie rotacyjnym, którego w trakcie II i III fali pandemii nie przywrócono ze względu na niższą efektywność zadań wykonywanych w trakcie pracy zdalnej oraz nierównomierne obciążanie pracowników podstawowymi zadaniami Urzędu. Sześciu (z 20) objętych analizą osób pracujących zdalnie bez udostępnionych narzędzi informatycznych, pogłębiało bowiem jedynie swoją wiedzę w formie samokształcenia lub szkoleń na platformie Atena2, których realizacja od marca do kwietnia 2020 roku i tak była utrudniona.

IV. Wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o rzetelne prowadzenie ewidencji czasu pracy w zakresie jej rozpoczęcia i zakończenia przez osoby realizujące pracę w formie zdalnej.

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 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

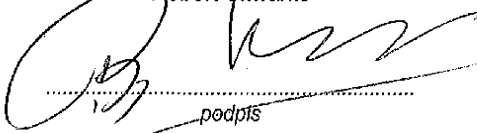
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, dnia 16 kwietnia 2021 r.

Kontroler:
Marcin Kiersnowski
specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

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


.....
podpis