



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA.410.004.02.2021

Pan
Bartosz Zbaraszczuk
Dyrektor
Izby Administracji Skarbowej w Warszawie
01-513 Warszawa
ul. Alojzego Felińskiego 2B

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	Izba Administracji Skarbowej w Warszawie ¹ , 01-513 Warszawa ul. Alojzego Felińskiego 2B
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bartosz Zbaraszczuk, Dyrektor Izby od 12 maja 2020 r. ² , od 1 kwietnia 2017 r. do 11 maja 2020 r. Dyrektorem IAS był Robert Antoszkiewicz
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 Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Tomasz Świstak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/51/2021 z 25 marca 2021 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: Izba lub IAS.

² Dalej: Dyrektor Izby lub Dyrektor IAS.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

W pierwszych miesiącach epidemii COVID-19 (marzec – maj 2020 r.) Izba nie była w pełni przygotowana do wykonywania zadań w ramach pracy zdalnej, co wynikało z ograniczonych zasobów przenośnego sprzętu komputerowego. W tym okresie w komputery przenośne wyposażono od 22% (marzec) do 34% (maj) pracowników IAS, którzy mogli wykonywać czynności służbowe w tym trybie. Podjęte przez Dyrektora IAS działania, w związku z przedłużającym się stanem epidemii, umożliwiły stopniowe zwiększanie możliwości wykonywania pracy w sposób zdalny. W okresie, w którym wprowadzono nakaz pracy zdalnej w instytucjach publicznych⁵ zorganizowano efektywną pracę zdalną dla 77% pracowników⁶, wyposażając ich we właściwy sprzęt.

W marcu 2020 r. ustalono procedury wewnętrzne regulujące zasady polecenia pracy zdalnej z uwzględnieniem wytycznych przekazywanych przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej⁷.

Szczegółowa kontrola organizacji pracy zdalnej dla losowo wybranych 20 pracowników Izby wykazała, że polecenia pracy zdalnej wydawane były zgodnie z wytycznymi Dyrektora Izby. Prowadzono ewidencję realizowanych zadań ze wskazaniem czasu pracy i wykonanych zadań. 50% ww. pracowników wykorzystywało do pracy zdalnej komputery prywatne, co umożliwiało im wykonywanie zadań polegających głównie na samokształceniu i szkoleniu online, niewymagających dostępu do oprogramowania dziedzinowego.

W ocenie NIK, w okresie trwania epidemii COVID-19 realizacja obowiązków służbowych zarówno przez pracowników wykonujących pracę w trybie zdalnym, jak i stacjonarnym zapewniała sprawne i terminowe załatwianie spraw. Porównanie wykonania wybranych mierników realizacji zadań Izby w 2020 r. w relacji do 2019 r. wykazało, że pozostawały one na podobnym poziomie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Przygotowanie do realizacji pracy w formie zdalnej

1.1. W badanym okresie w Izbie wprowadzono procedury dotyczące organizacji pracy zdalnej. Opierały się one na zarządzeniach oraz komunikatach Dyrektora Izby. Były to, w szczególności:

- zarządzenie nr 20/2020 z 16 marca 2020 r. w sprawie zasad pracy zdalnej w ramach działań prewencyjnych podejmowanych w Izbie Administracji Skarbowej w Warszawie oraz jednostkach podległych, w związku z zagrożeniem zdrowia publicznego spowodowanym zakażeniami koronawirusem COVID-19⁹;
- zarządzenie nr 21/2020 z 16 marca 2020 r. w sprawie zasad postępowania w związku z epidemią koronawirusa (znowelizowane zarządzeniem nr 38/2020 z 30 czerwca 2020 r.)¹⁰;

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Od 3 listopada 2020 r.

⁶ Spośród 771 pracowników, skierowanych w grudniu 2020 r. do wykonywania pracy zdalnej 594 pracownikom (tj. 77%) udostępniono komputery przenośne.

⁷ Dalej: Szef KAS.

⁸ 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.

⁹ Dalej: zarządzenie nr 20/2020 z 16 marca 2020 r.

¹⁰ Dalej: zarządzenie nr 21/2020 z 16 marca 2020 r.

- komunikaty z 25 marca 2020 r. dotyczące: pracy rotacyjnej w Izbie Administracji Skarbowej w Warszawie oraz w podległych jednostkach; ewidencjonowania pracy zdalnej oraz w sprawie wytycznych w zakresie realizacji zadań określonych w zarządzeniu nr 20/2020 z 16 marca 2020 r.;
- komunikat z 28 kwietnia 2020 r. przypominający zasady ochrony informacji przy wykonywaniu obowiązków służbowych w trybie pracy zdalnej oraz
- informacja dla pracowników z 7 maja 2020 r. w zakresie zgłaszania problemów informatycznych.

Zgodnie z ww. zarządzeniami i komunikatami Dyrektora IAS:

- pracownicy (funkcjonariusze) kierowani byli do pracy zdalnej przez bezpośrednich przełożonych na podstawie polecenia pracy zdalnej przekazanego za pośrednictwem poczty elektronicznej lub telefonicznie;
- niezbędne minimum pracowników/funkcjonariuszy zapewniających ciągłość pracy Izby mieli określić zastępcy Dyrektora IAS, a bezpośredni przełożony ustalić harmonogram rotacyjności świadczenia pracy w miejscu stałej pracy, poprzez wyznaczenie na poszczególne dni osób dyżurujących;
- pracownicy oddelegowani do świadczenia pracy zdalnej pozostawać mieli w kontakcie mailowym i telefonicznym z bezpośrednim przełożonym;
- bezpośredni przełożony zobligowany był do rozliczania pracy zleconej w trybie pracy zdalnej, a praca mogła być przerwana poprzez wezwanie pracownika do stawienia się w miejscu stałego świadczenia pracy;
- ewidencjonowanie/odnotowywanie pracy zdalnej miało się odbywać za pomocą aplikacji Manager Pracownika w systemie/aplikacji MARS. Czynności takiej mogli dokonywać pracownicy, ich bezpośredni przełożeni lub osoby posiadające uprawnienia super użytkownika aplikacji i miały być zgodne z zapisami w liście obecności (litera Z);
- pracownicy, kierowani do pracy zdalnej, realizować mieli zadania zlecone przez bezpośredniego przełożonego – tzw. zadaniowanie (w tym na zasadach z nim ustalonych dotyczących metod/kanałów komunikacji polecenia i odbioru wyników pracy, metod współakceptacji projektów dokumentów), pozostawać z nim w bezpośrednim kontakcie (telefonicznym, mailowym);
- bezpośredni przełożony zobligowany był do cotygodniowego rozliczania pracowników z wykonanych zadań w trybie pracy zdalnej (dopuszczono możliwość krótszego okresu) i sporządzenia raportu o sposobie realizacji zadań w systemie pracy zdalnej w oparciu o wzór raportu określony w komunikacie z 25 marca 2020 r. w sprawie wytycznych w zakresie realizacji zadań określonych w zarządzeniu nr 20/2020 z 16 marca 2020 r.

(akta kontroli tom I str. 257,275-308,334-384)

Dyrektor Izby wyjaśnił, że sposób realizowania pracy zdalnej każdorazowo uwzględniał wytyczne wydane przez Szefa KAS (pisma z 09.06.2020 r. DNK1.8623.3.2020 i z 12.11.2020 r. nr DNK1.8323.8.2020). Polecono podległym pracownikom stosowanie się do wytycznych zawartych w ww. pismach. Jednocześnie mając na względzie znajdujące się w nich jasne i wyczerpujące sformułowania odstąpiono od sporządzania dodatkowych procedur stosując zalecenia zawarte w pismach Szefa KAS bezpośrednio. W przypadku konieczności zaktualizowania obowiązujących aktów prawa wewnętrznego – zarządzenia/komunikaty, wydawano w tym zakresie stosowne pisma.

(akta kontroli tom I str. 269)

1.2. Zgodnie z §2 ust. 2-4 nr zarządzenia 20/2020 z 16 marca 2020 r. zastępcy Dyrektora Izby oraz upoważnieni bezpośredni przełożeni polecali wybranym pracownikom/funkcjonariuszom wykonywanie pracy zdalnej. Polecenie takie można było przekazać za pośrednictwem poczty elektronicznej lub telefonicznie. Ponadto,

na podstawie §2 ust. 5 zarządzenia nr 20/2020 z 16 marca 2020 r., bezpośredni przełożony ustalał harmonogram rotacyjności świadczenia pracy przez pracowników w miejscu stałej pracy, poprzez wyznaczenie na poszczególne dni osób dyżurujących.

Analiza sposobu polecenia pracy zdalnej 20 wybranym pracownikom lub funkcjonariuszom wykazała, że w przypadku 13 osób praca taka polecana była telefonicznie lub w sposób mieszany tj. telefonicznie lub osobiście. Natomiast w przypadku 7 osób polecenie pracy zdalnej przekazywane było telefonicznie, a częściowo także za pośrednictwem poczty elektronicznej. W tych przypadkach polecenie pracy zdalnej stanowiło harmonogram rotacyjności świadczenia pracy ze wskazaniem dnia, miesiąca oraz miejsca wykonywania pracy zdalnej. Zgodnie z wytycznymi Dyrektora IAS praca zdalna odbywać miała się w domu pracownika. W okresie objętym kontrolą w Izbie w formie pisemnej ustalano harmonogramy rotacyjności pracowników kierowanych do pracy w trybie zdalnym. Analiza okresów kierowania wybranymi pracownikami na pracę zdalną wykazała zgodność z terminami ustalonymi w ww. harmonogramach.

(akta kontroli tom I str. 340-341; tom II str. 20-39,63)

1.3. Ewidencjonowanie czasu pracy pracowników w przypadku pracy zdalnej, zgodnie z przyjętymi procedurami, odbywało się za pomocą aplikacji Manager Pracownika w systemie MARS¹¹. Moduł Manager Pracownika ułatwia rozliczanie czasu pracy, planowanie urlopów oraz wszelkie czynności związane ze składaniem wniosków w tym zakresie. Czynności takiej mogli dokonywać pracownicy, ich bezpośredni przełożeni lub osoby posiadające uprawnienia „super użytkownika” aplikacji. Od dnia 25 marca 2020 r. odnotowywanie pracy zdalnej następowało za pomocą aplikacji Manager Pracownika poprzez skorzystanie z zakładki „praca zdalna”. Zakres wykonanych zadań w poszczególnych dniach pracy zdalnej wskazywany był w przygotowywanych przez pracowników i osoby nadzorujące „raportach o sposobie realizacji zadań w systemie pracy zdalnej”, które sporządzano w formie papierowej.

Wszyscy wybrani do kontroli pracownicy (20 osób), realizujący swoje czynności służbowe, mieli ewidencjonowany czas pracy. Ewidencjonowanie obejmowało graniczne daty wykonywania pracy w trybie zdalnym (czasy logowania do systemu), co najmniej ośmiogodzinną aktywność w aplikacji, zgodnie z ustalonym wymiarem czasu pracy. System zawierał także ogólne adnotacje o wykonywanych czynnościach przez pracownika (np. oznaczenie/numer sprawy prowadzonej przez pracownika). Zobowiązani do rozliczania wykonanej pracy w trybie zdalnym byli bezpośredni przełożeni.

(akta kontroli tom I str. 258,270,309-311,385-617; tom II str. 221-222)

1.4. W badanym okresie Izba zwiększała stan posiadania komputerów przenośnych udostępnianych pracownikom/funkcjonariuszom celem realizacji pracy zdalnej od 183 szt. w marcu 2020 r do 594 szt. w grudniu 2020 r, co umożliwiło udostępnienie sprzętu odpowiednio dla 22% i 77% osób kierowanych do pracy zdalnej.

(akta kontroli tom II str. 12)

Spośród 20 wybranych pracowników/funkcjonariuszy skierowanych do wykonywania pracy zdalnej 10 osób użytkowało służbowy sprzęt komputerowy, pozostałe osoby w taki sprzęt nie zostały wyposażone. Każdy z pracowników wyposażonych w sprzęt miał dostęp do służbowej poczty elektronicznej i dostęp do zasobów

¹¹ System, którego zadaniem jest optymalizacja procesu logowania oraz nadawania uprawnień, co umożliwia scentralizowane administrowanie użytkownikami poprzez rejestrację, nadawanie i zmianę uprawnień oraz wyrejestrowanie profili użytkowników.

informatycznych poprzez przeglądarkę internetową, zgodnie z nadanymi uprawnieniami.

Pracownicy, którym nie zapewniono służbowego sprzętu komputerowego wykorzystywali własny sprzęt (komputer, telefon) pozostając, np. poprzez wideo spotkania w stałym kontakcie z osobami nadzorującymi. Podczas wykonywania obowiązków wykorzystywały systemy ogólnodostępne (w szczególności otwarte systemy e-learningowe służby cywilnej w KPRM, Atena-2, LEX). Celem wykonywania pracy zdalnej pobierały dokumenty w formie papierowej jako wydruki/kopie. Gdy charakter ich zadań nie wymagał pobierania dokumentów świadczyły np. telefoniczne wsparcie pracowników świadczących pracę w trybie stacjonarnym zarówno w Izbie, jak i w podległych urzędach skarbowych. Pracownikom nie wyposażonym w sprzęt służbowy nie zlecano zadań, które wymagałyby wprowadzenia zabezpieczeń technicznych w prywatnym sprzęcie w celu zapewnienia poufności danych przesyłanych przez sieć internetową.

(akta kontroli tom II str. 159-161,221-222)

Ogłędziny pięciu komputerów przenośnych wykorzystywanych przez pracowników/funkcjonariuszy podczas pracy zdalnej wykazały, że podczas pracy zdalnej pracownicy mieli dostęp, zgodnie z nadanymi uprawnieniami, do oprogramowania Izby poprzez przeglądarkę zabezpieczoną protokołem https. Dostęp do komputera, a następnie do poszczególnego rodzaju oprogramowania (aplikacji) zabezpieczony był loginami i hasłami imiennymi, a dostęp do sieci zabezpieczony był imiennym certyfikatem służącym do tzw. połączenia VPN.

(akta kontroli tom II str. 162-167)

1.5. Bieżący nadzór nad wykonywaniem zadań pracowników w ramach pracy w formie zdalnej prowadzony był przez bezpośrednich przełożonych (kierowników/naczelników komórek organizacyjnych) wskazanych w zakresach obowiązków, odpowiedzialności i uprawnień pracownika. Osobom nadzorującym zapewniono możliwość kontaktowania się z pracownikami pracującymi w trybie zdalnym za pośrednictwem służbowej poczty elektronicznej, a także z wykorzystaniem telefonów prywatnych i aplikacji MS Teams. Rozliczanie pracy zdalnej przez osoby nadzorujące odbywało się poprzez: cotygodniowe raportowanie (lub w okresach krótszych), zgodnie z procedurą określoną w komunikacie Dyrektora Izby z 25 marca 2020 r. w sprawie wytycznych w zakresie realizacji zadań określonych w zarządzeniu nr 20/2020 z 16 marca 2020 r. oraz w ramach informacji o realizowanych zadaniach w systemie MARS.

(akta kontroli tom I str. 340-341,385; tom II str. 159-161)

1.6. Dyrektor Izby wyjaśnił, że w dniu 23 kwietnia 2020 r. IAS otrzymał e-mail od Zastępcy Dyrektora Departamentu Informatyzacji Ministerstwa Finansów w sprawie potrzeb Krajowej Administracji Skarbowej¹². Dotyczył on prośby o przekazanie informacji na temat kryzysowych potrzeb w zakresie sprzętu mobilnego oraz analizy możliwości pozyskania środków na zakupy sprzętu komputerowego. Ewentualny zakup miałby dotyczyć osób, które są w stanie w pełni wykorzystać możliwość pracy zdalnej, a nie są obecnie wyposażone w mobilny sprzęt komputerowy, lub są zabezpieczone w sposób niewystarczający. Departament Informatyzacji Ministerstwa Finansów skoncentrował się na doposażeniu części pracowników w stanowiska mobilne. Dotyczyło to kluczowych obszarów np. dyrekcji, naczelników i ich zastępców, wybranych komórek merytorycznych np. radcowie prawni, audyt wewnętrzny, służba dyżurna, kontrola dyżurna, centra kompetencyjne. Potrzeby w opisanym zakresie należało przekazać do 27 kwietnia 2020 r. W dniu 24 kwietnia

¹² Dalej: KAS.

2020 r. wysłano e-mail do Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego w Warszawie oraz urzędów skarbowych województwa mazowieckiego na temat pracy zdalnej i potrzeb dotyczących sprzętu mobilnego dla doposażenia części stanowisk komputerowych, dla kluczowych obszarów i pracowników np. dyrekcji, naczelników i ich zastępców, wybranych komórek merytorycznych np. radcowie prawni, audyt wewnętrzny, służba dyżurna, kontrola dyżurna, centra kompetencyjne. Izba w dniu 27 kwietnia 2020 r. przekazała do Centrum Analizy Wydatków IT Ministerstwa Finansów zapotrzebowanie w liczbie 747 szt. laptopów niezbędnych do zaspokojenia potrzeb związanych z epidemią COVID-19 Izby oraz podległych jednostek organizacyjnych. Pismem z 21 maja 2020 r. (DI16.3121.13.2020-1) Departament Informatyzacji Ministerstwa Finansów poinformował o rozpoczęciu działań mających na celu uruchomienie środków z rezerwy celowej oraz przyznaniu środków finansowych w wysokości 2.087,8 tys. zł na zakupy mobilnego sprzętu komputerowego w liczbie 286 szt.

(akta kontroli tom I str. 270-271,312-316,331-332)

W wyniku powyższych działań dla IAS zakupiono, w ramach centralnego zakupu Ministerstwo Finansów, łącznie 429 szt. mobilnego sprzętu komputerowego. Został przygotowany rozdzielnik zaakceptowany przez Dyrektora IAS, a następnie wysłano pisma do pionów Izby, Mazowieckiego Urzędu Celno-Skarbowego w Warszawie oraz do urzędów skarbowych, iż zostały zakupione zestawy mobilne z przeznaczeniem dla kluczowych stanowisk (obszarów) w KAS. Sprzęt został przekazany zgodnie z rozdzielnikiem. Ponadto pismem UNP 1401-20-099104 z dnia 10 sierpnia 2020 r. Izba wystąpiła o przyznanie dodatkowych środków finansowych w związku ze wzrostem zapotrzebowania na mobilny sprzęt komputerowy z podległych jednostek organizacyjnych IAS. Departament Informatyzacji Ministerstwa Finansów pismem z 14 sierpnia 2020 r. (DI16.3121.18.2020) poinformował o braku środków budżetowych MF na realizację dodatkowych zakupów.

Dyrektor Izby wyjaśnił, że pracownikom skierowanym na pracę zdalną zapewniono odpowiedni sprzęt komputerowy według aktualnego stanu posiadania IAS.

(akta kontroli tom I str. 271-273,330-333)

1.7. Zarządzeniem nr 21/2020 z 16 marca 2020 r. Dyrektor wprowadził zasady postępowania w związku z epidemią koronawirusa. Nakazano m.in. pomiar temperatury pracowników i ewentualne informowanie o zaistniałej sytuacji właściwej stacji sanitarno-epidemiologicznej. Ponadto od 23 marca 2020 r. Dyrektor Izby wprowadził tryb pracy rotacyjnej w interwałach tygodniowych celem zapewnienia ciągłości pracy w kluczowych procesach biznesowych.

W wyniku przeprowadzonych oględzin dwóch pomieszczeń służbowych stwierdzono, iż pracownikom pracującym stacjonarnie zapewniono odpowiednie warunki i środki ochrony osobistej. Pomiedzy stanowiskami pracy zachowano odległości powyżej 1,5 m, pracownicy używali maseczek ochronnych, pomieszczenia wyposażono w płyny dezynfekujące. Dostępne były, na życzenie pracownika, rękawiczki jednorazowe i maseczki. Na korytarzach budynku Izby zapewniono bezdotykowe dozowniki do dezynfekcji rąk, a przed wejściem do windy informację o maksymalnej dozwolonej liczbie osób jednocześnie z niej korzystających.

(akta kontroli tom I str. 342; tom II str. 168-169)

1.8. W zakresie korzyści, barier i ryzyk płynących z dotychczasowych doświadczeń związanych z organizacją pracy zdalnej Dyrektor Izby wyjaśnił:

- a) korzyści dla pracownika to: samodzielne gospodarowanie czasem, a co za tym idzie – wykonywanymi zadaniami, możliwość maksymalnego skupienia się na

wykonywanej pracy, brak kosztów związanych z dojazdem do pracy oraz zapewnieniem ubioru służbowego;

- b) korzyści dla pracodawcy to: ograniczenie kosztów stałych (prąd, woda, śmieci), potencjalne ograniczenie niezbędnej powierzchni biurowej, eliminacja spóźnień do pracy, zmniejszenie liczby nadgodzin, ograniczenie konfliktów w pracy;
- c) ryzyka to: potencjalnie mniejsza efektywność pracy, zakłócone życie rodzinne, ograniczenie kontaktów społecznych i zawodowych, potencjalnie mniejsza identyfikacja pracownika z jednostką, potencjalnie mniejszy stopień motywacji i kreatywności pracownika, stres spowodowany samotną pracą, co może przekładać się na liczbę nieobecności pracownika z powodu zwolnień lekarskich, ograniczenia kwalifikacji pracownika (mniejsza liczba dostępnych szkoleń czy bezpośredniej wymiany doświadczeń pomiędzy pracownikami, itp.), brak kompleksowej regulacji prawnej pracy zdalnej;
- d) bariery to: część zadań wykonywana na podstawie dokumentów papierowych oraz brak odpowiedniej ilości i jakości sprzętu, niska wydajność sieci;
- e) planowane działania w przyszłości to: w zależności od wprowadzonych regulacji prawnych możliwe jest wprowadzenie pracy hybrydowej i byłoby to wskazane ze względu na ograniczenie niezbędnych powierzchni biurowych, dążenie organizacji do wprowadzenia elektronicznego obiegu dokumentów.

(akta kontroli tom I str. 273-274)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Po ogłoszeniu epidemii w IAS wprowadzono, a następnie aktualizowano procedury wewnętrzne regulujące zasady pracy w formie zdalnej. W pierwszych miesiącach Izba nie była w pełni przygotowana do zorganizowania efektywnej pracy zdalnej. Wynikało to z ograniczonych zasobów sprzętu komputerowego. W wyniku podjętych działań zorganizowano pracę zdalną dla 77% pracowników/funkcjonariuszy (grudzień 2020 r.) skierowanych do jej wykonywania w tym trybie. Pracę zdalną zorganizowano z uwzględnieniem wytycznych wydawanych przez Szefa KAS. W trakcie pierwszej fali epidemii (marzec – maj 2020 r.) pracę zdalną zorganizowano dla średnio 84% pracowników IAS, jednakże w komputery służbowe wyposażono od 22% (marzec) do 34% (maj) osób skierowanych do realizacji obowiązków w ww. trybie. Do czasu drugiej fali (listopad – grudzień 2020 r.) Izba posiadała już 594 komputery przenośne udostępnione 77% pracownikom skierowanym na pracę zdalną, co w okresie obowiązywania nakazu pracy zdalnej w instytucjach publicznych pozwoliło zwiększyć jej efektywność. Pracownikom zapewniono bezpieczny i chroniony dostęp do niezbędnego oprogramowania, a pracującym stacjonarnie bezpieczne warunki pracy i środki ochrony osobistej.

Polecenia pracy zdalnej wydawano zgodnie z wytycznymi Dyrektora Izby. W prowadzonej informatycznej ewidencji czasu pracy pracowników odnotowywano daty rozpoczęcia i zakończenia pracy oraz informacje o realizowanych zadaniach. Część pracowników wykorzystywała w pracy zdalnej komputery prywatne, co umożliwiło im wykonywanie zadań niewymagających dostępu do oprogramowania dziedzinowego, głównie polegających na samokształceniu i szkoleniach online.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Liczba dni pracy w miesiącu dla wszystkich pracowników Izby w okresie od marca do grudnia 2020 r. wynosiła od 20560 do 22858¹³. W tym okresie pracownicy/funkcjonariusze IAS przebywali: w izolacji przez 293 dni (w listopadzie – 30 osób przez 242 dni i w grudniu – dziewięć osób przez 51 dni) oraz w kwarantannie przez 476 dni¹⁴ (najwięcej w listopadzie – 28 osób przez 150 dni). Na zwolnieniach z powodu choroby lub konieczności sprawowania opieki nad dzieckiem przebywali przez 11809 dni, a na urlopach wypoczynkowych (zaległych i bieżących) 28104 dni, na innych urlopach (macierzyńskich, tacierzyńskich, wychowawczych) 6672 dni.

W analogicznym okresie sprzed stanu epidemii (od marca do grudnia 2019 r.) liczba dni pracy w miesiącu dla wszystkich pracowników/funkcjonariuszy wynosiła od 19608 do 23782. Na zwolnieniach z powodu choroby lub konieczności sprawowania opieki nad dzieckiem pracownicy/funkcjonariusze przebywali przez 13142 dni (tj. o 11,3% więcej niż w 2020 r.), na urlopach wypoczynkowych (zaległych i bieżących) 30798 dni (tj. o 9,6% więcej niż w 2020 r.), na innych urlopach (macierzyńskich, tacierzyńskich, bezpłatnych) 5973 dni (10,5% mniej niż w 2020 r.). Pracownicy nie przebywali w izolacji oraz w kwarantannie.

Od stycznia do kwietnia 2021 r. pracownicy/funkcjonariusze IAS przebywali: w izolacji przez 579 dni¹⁵, w kwarantannie przez 211 dni¹⁶, na zwolnieniu z powodu choroby lub konieczności sprawowania opieki nad dzieckiem przez 3559 dni, na urlopach wypoczynkowych (zaległych i bieżących) przez 6384 dni, a na innych urlopach (macierzyńskich, tacierzyńskich, wychowawczych) przez 1233 dni.

(akta kontroli tom II str. 40)

2.2. W okresie marzec – grudzień 2020 r. liczba dni przeznaczonych na szkolenia pracowników wyniosła łącznie 2971 dni, w tym na szkolenia w systemie Atena2 – 2247 dni. W analogicznym okresie w 2019 r. liczba dni przeznaczonych na szkolenia pracowników wyniosła 3737 dni, tj. o 25,8% więcej niż w 2020 r., w tym na szkolenia w systemie Atena2 – 1771 dni.

W okresie styczeń – kwiecień 2021 r. liczba dni przeznaczonych na szkolenia pracowników wyniosła łącznie 1900 dni, w tym na szkolenia w systemie Atena2 – 1778.

W okresie marzec – grudzień 2020 r. wybranych 20 pracowników/funkcjonariuszy Izby wykonywało pracę w formie zdalnej przez łącznie 1424 dni. Osoby te odbywały szkolenia, na które przeznaczyły łącznie 74 dni. 12 z 20 osób przeznaczyło na szkolenia od jednego do siedmiu dni oraz jeden z pracowników 28 dni¹⁷.

(akta kontroli tom II str. 40-54, 170)

Kierownik Drugiego Referatu Kontroli Wewnętrznej IAS, jako bezpośredni przełożony pracownika (ID 1401BAW), wyjaśniła, że głównym zadaniem realizowanym przez pracownika jest przeprowadzanie kontroli wewnętrznych w jednostkach podległych Izbie. W początkowym okresie zagrożenia

¹³ W marcu 2020 r. – 22704 dni, w kwietniu 2020 r. – 21756 dni, w maju 2020 r. – 20620 dni, w czerwcu 2020 r. – 21714 dni, w lipcu 2020 r. – 23598 dni, w sierpniu 2020 r. – 20560 dni, we wrześniu 2020 r. – 22638 dni, w październiku 2020 r. – 22858 dni, w listopadzie 2020 r. – 21840 dni, w grudniu 2020 r. – 21798 dni.

¹⁴ W marcu 2020 r. – 54 dni (10 osób), w kwietniu 2020 r. – 68 dni (6 osób), w maju 2020 r. – 2 dni (jedna osoba), w czerwcu 2020 r. – nikt nie przebywał w kwarantannie, w lipcu 2020 r. – 6 dni (2 osoby), w sierpniu 2020 r. – 50 dni (5 osób), we wrześniu 2020 r. – 18 dni (4 osoby), w październiku 2020 r. – 76 dni (20 osób), w listopadzie 2020 r. – 150 dni (28 osób), w grudniu 2020 r. – 52 dni (8 osób).

¹⁵ W styczniu 2021 r. – 75 dni (8 osób), w lutym 2021 r. – jedna osoba przez jeden dzień, w marcu 2021 r. – 282 dni (39 osób), w kwietniu 2021 r. – 221 dni (35 osób).

¹⁶ W styczniu 2021 r. – 18 dni (7 osób), w lutym 2021 r. – 4 dni (jedna osoba), w marcu 2021 r. – 108 dni (35 osób), w kwietniu 2021 r. – 81 dni (16 osób).

¹⁷ ID 1401BAW.

epidemiologicznego i wprowadzenia pracy zdalnej pracownik wykonywał czynności związane z opracowaniem dokumentacji pokontrolnej (kontrola zakończona 13 marca 2020 r., a instrukcyjny termin sporządzenia projektu wystąpienia pokontrolnego to 30 dni od zakończenia czynności). Z upływem czasu i brakiem możliwości przeprowadzania następnych kontroli w siedzibach urzędów skarbowych oraz ograniczonej obsadzie kadrowej w tychże urzędach (praca zdalna, nacisk na bieżącą obsługę podatników), pracownik rozpoczął realizację szkoleń w serwisie Atena2, zwiększając ilość czasu wykorzystywaną na podnoszenie kwalifikacji zawodowych oraz opracowując dokumenty do kolejnej kontroli.

(akta kontroli tom II str. 60-61)

W okresach marzec – kwiecień oraz październik – grudzień 2020 r. nie stwierdzono wzrostu wykorzystywanego urlopu wypoczynkowego w relacji do analogicznych okresów 2019 r. Odnotowano natomiast spadek, tj. w okresie marzec – kwiecień 2019 r. wykorzystano łącznie 2902 dni urlopu, a w tych samych miesiącach 2020 r. wykorzystano 1876 dni, tj. o 35,3% mniej, zaś w okresie październik – grudzień 2019 r. wykorzystano łącznie 4546 dni urlopu, a w tych samych miesiącach 2020 r. wykorzystano 3344 dni, tj. o 26,4% mniej.

(akta kontroli tom II str. 40-54)

2.3. W okresie objętym kontrolą, ewidencja wykonanych czynności przez pracowników Izby realizujących obowiązki służbowe w trybie pracy zdalnej prowadzona była zgodnie z formularzem pn. „raport o sposobie realizacji zadań w systemie pracy zdalnej”, wprowadzonym jako załącznik do komunikatu Dyrektora IAS¹⁸ w sprawie wytycznych w zakresie realizacji zadań określonych w Zarządzeniu nr 20/2020 z 16 marca 2020 r. Raportowanie odbywało się w cyklach tygodniowych lub krótszych w zależności od liczby dni pracy zdalnej. Realizacja wykonanych czynności wykazywana była przez pracownika także w aplikacji Manager Pracownika w systemie MARS. Analiza ewidencji czynności wykonanych podczas pracy zdalnej przez 20 wybranych pracowników wykazała, że liczba dni odnotowanych w systemie MARS jako praca zdalna odpowiadała liczbie dni wskazanych przez poszczególnych pracowników w złożonych raportach z realizacji zadań. Każdy raport wskazywał wykonane przez pracownika zadania, korelujące z zakresem jego obowiązków, odpowiedzialności i uprawnień oraz potwierdzał sposób ich zlecenia (telefonicznie, bezpośrednio, email). Każdorazowo raport dotyczący danego pracownika został zaakceptowany/podpisany przez bezpośredniego przełożonego.

(akta kontroli tom I str. 385-617; tom II str. 63-82)

2.4. Zadania w ramach pracy zdalnej pracownicy Izby realizowali z zachowaniem standardów ochrony informacji ustawowo chronionych oraz zgodnie z wytycznymi zawartymi w komunikacie Dyrektora IAS z 28 kwietnia 2020 r. przypominającym zasady ochrony informacji przy wykonywaniu obowiązków służbowych w trybie pracy zdalnej.

Osoby, którym przydzielono przenośny służbowy sprzęt komputerowy, posiadały dostęp do dokumentów niezbędnych do pracy poprzez elektroniczny dostęp do systemów dziedzinowych Izby. Natomiast pracownicy, którym nie przydzielono służbowego sprzętu komputerowego wykorzystywali własny sprzęt w zakresie komunikacji z systemami ogólnodostępnymi (w tym np. system e-learningowy KPRM, Atena2, LEX) oraz komunikacji z osobą nadzorującą (np. aplikacja MS Teams). Ich działania wynikały z charakteru przydzielonych zadań, w tym w szczególności polegały na telefonicznym wsparciu pracowników świadczących pracę w trybie stacjonarnym w siedzibie Izby oraz podległych urzędach, śledzenie

¹⁸ Komunikat z dnia 25 marca 2020 r.

i analiza komunikatów na stronach internetowych IAS, KPRM, analiza informacji w zakresie spraw dotyczących prawa pracy, bhp i spraw budżetowych (pracownicy komórek kadrowych i finansowych).

(akta kontroli tom II str. 91-97,159-161,221-222,224)

Porównanie wybranych mierników realizacji zadań Izby w 2020 r. w porównaniu do 2019 r. wykazało, że:

- a) realizacja należności publicznoprawnych (w tys. zł) wyniosła w II kw. 2020 r. – 70 551 116 (II kw. 2019 r. – 77 444 692), w III kw. 2020 r. – 109 353 192 (III kw. 2019 r. – 116 850 047), w IV kw. 2020 r. – 152 815 809 (IV kw. 2019 r. – 158 044 115);
- b) kwota ustaleń dokonanych w toku czynności sprawdzających przeprowadzonych z udziałem podatników (w mln zł) wyniosła w II kw. 2020 r. – 619,3 (w II kw. 2019 r. – 676,9), w III kw. 2020 r. – 1 126,5 (w III kw. 2019 r. – 1 112,3), w IV kw. 2020 r. – 1 508,8 (w IV kw. 2019 r. – 1 445,0);
- c) efektywność egzekucji (w %) wyniosła w II kw. 2020 r. – 14,2 (w II kw. 2019 r. – 25,0), w III kw. 2020 r. – 27,5 (w III kw. 2019 r. – 34,7), w IV kw. 2020 r. – 40,6 (w IV kw. 2019 r. – 46,0);
- d) wykorzystanie plików JPK na żądanie w kontrolach celno-skarbowych (w % jako udział kontroli, w których wykorzystano pliki JPK w ogólnej liczbie kontroli) wyniosła w II kw. 2020 r. – 38 (w II kw. 2019 r. – 3%), w III kw. 2020 r. – 36 (w III kw. 2019 r. – 38%), w IV kw. 2020 r. – 70,0 (w IV kw. 2019 r. – 44%).

(akta kontroli tom II str. 175-177)

Badanie sposobu realizacji obowiązków i zadań wykonywanych w formie zdalnej przez trzech pracowników Izby pod względem ich terminowości wykazało, że nie wystąpiły przypadki opóźnień.

(akta kontroli tom II str. 170-172)

2.5. W okresie objętym kontrolą obsługa administracyjno-kancelaryjna Izby prowadzona była poprzez wprowadzanie do systemu kancelaryjnego korespondencji wpływającej do Izby za pośrednictwem operatora pocztowego, korespondencji wpływającej środkami komunikacji elektronicznej e-mail oraz ePUAP. Pracownicy Działu Obsługi Kancelaryjnej IAS przekazywali korespondencję do właściwych pionów organizacyjnych. Od 3 listopada do 24 grudnia 2020 r. zadania związane z tradycyjną lub teleinformatyczną obsługą realizował bezpośrednio Dział Obsługi Kancelaryjnej Izby. Zabezpieczenie obsługi interesantów zewnętrznych odbywało się poprzez stanowisko punktu recepcji IAS i polegało na przyjmowaniu korespondencji składanej osobiście lub umieszczeniu korespondencji w specjalnie dedykowanej w tym celu urnie, udzielaniu informacji o sposobie załatwienia sprawy oraz na umożliwieniu bezpośredniego lub telefonicznego kontaktu z pracownikami właściwych merytorycznie komórek organizacyjnych Izby. Świadczenie obsługi w punkcie recepcji odbywało się z zachowaniem zasad bezpieczeństwa epidemicznego.

(akta kontroli tom II str. 55-59,178-220,224)

2.6. Pracownicy/funkcjonariusze skierowani do wykonywania pracy w formie zdalnej, którym udostępniono narzędzia informatyczne, nie zgłaszali pracodawcy problemów związanych z ich funkcjonowaniem.

(akta kontroli tom II str. 63,225)

2.7. Na podstawie §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 epidemii¹⁹, m.in. kierownicy urzędów administracji publicznej mieli polecić pracownikom wykonywanie pracy zdalnej. Kierownik urzędu mógł wyłączyć z zakresu pracy zdalnej pracowników realizujących zadania niezbędne do zapewnienia pomocy obywatelom lub inne zadania niezbędne ze względu na przepisy prawa lub potrzeby urzędu, jeżeli nie jest możliwe ich wykonywanie w ramach pracy zdalnej.

Od 3 listopada do 24 grudnia 2020 r., w związku z uwarunkowaniami wskazanymi w ww. przepisie, nie skierowano do pracy zdalnej części pracowników Izby, w szczególności pracowników: Działów Kadr i Administracji Personalnej, Rachunkowości Budżetowej, Płac, Zarządzania i Administrowania Nieruchomościami.

Analiza charakteru pracy świadczonej w dniach 3 listopada – 24 grudnia 2020 r przez 10 pracowników Izby wykazała, że w ich przypadku praca stacjonarna była niezbędna do realizowania zadań ze względu na przepisy prawa i potrzeby IAS. Pracownicy realizowali zadania z zakresu:

a) kadr i administracji personalnej (sporządzanie w oparciu o dane ujęte w aktach osobowych pracowników świadectw pracy, zmian umów o pracę, arkuszy ocen okresowych, kwalifikowalności okresów celem ustalenia praw do nagród jubileuszowych i innych świadczeń, w tym dotyczących prawidłowości obliczenia podwyżek płac dla pracowników, przygotowanie i ogłoszenie naborów wraz z weryfikacją wpływających zgłoszeń) oraz

b) płac i rachunkowości budżetowej (bieżąca i terminowa realizacja kontroli finansowej, w tym kontroli formalno-rachunkowej dokumentów finansowo-księgowych, ewidencjonowanie dokumentów w systemie finansowo-księgowym, weryfikacja i uzgadnianie stanów kont księgowych, sporządzanie sprawozdań budżetowych i przekazywanie do jednostki nadrzędnej, dostęp do materiałów źródłowych celem naliczania wynagrodzeń, sporządzanie list płac, dostęp do bankowości elektronicznej).

(akta kontroli tom II str. 170,173-174,178-220)

2.8. W okresie objętym kontrolą, w związku z wykonywaniem pracy zdalnej, nie wystąpiły incydenty naruszenia obowiązków pracowniczych. Nie odnotowano skarg na pracę pracowników, którzy wykonywali ją w formie zdalnej.

(akta kontroli tom I str. 273; tom II str. 225)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Sposób organizacji pracy zdalnej w Izbie umożliwiał jej wykonywanie w sposób rzetelny i zgodny z przepisami. Niemniej część pracowników, którzy nie posiadali dostępu do systemów dziedzinowych, ani nie zostali wyposażeni w przenośny sprzęt komputerowy mogła jedynie wykonywać zadania niewymagające takiego dostępu, głównie szkolenia. Pracownikom, którzy z uwagi na charakter wykonywanych zadań realizowali je w siedzibie IAS zapewniono właściwe warunki pracy i środki ochrony przed rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków pokontrolnych.

¹⁹ Dz. U. poz. 1758, ze zm. (obowiązujące od 3 listopada 2020 r.).

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 Warszawie.

Warszawa, 7 czerwca 2021 r.

Kontroler
Tomasz Świstak
Główny specjalista k.p.



Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Warszawie
z up. 
Urszula Klimska
p.o. Wicedyrektora

