



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.004.05.2021

**Pan
Radosław Witkowski**

**Prezydent
Miasta Radomia**

**Urząd Miejski w Radomiu
ul. Jana Kilińskiego 30,
26-610 Radom**

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	Urząd Miejski w Radomiu ¹ ul. Jana Kilińskiego 30, 26-600 Radom
Kierownik jednostki kontrolowanej	Radosław Witkowski, Prezydent Miasta Radomia, od 19 listopada 2018 r. ²
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.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust 2. ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontrolerzy	Ilona Bożek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/45/2021 z dnia 16 marca 2021 r. Renata Szczęch, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LWA/54/2021 z dnia 8 kwietnia 2021 r.

(akta kontroli str.1-2)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Sposób organizacji pracy zdalnej, przyjęty w Urzędzie Miasta Radomia w związku z ogłoszeniem na terytorium RP stanu zagrożenia epidemicznego⁵, a następnie stanu epidemii⁶, miał służyć realizacji zadań możliwych do wykonywania w tej formie pracy przy jednoczesnym minimalizowaniu ryzyka rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2. Od czasu ogłoszenia stanu epidemii Urząd zorganizował pracę zdalną dla maksymalnie 42% pracowników Urzędu⁷, dla których rodzaj wykonywanych czynności nie wykluczał pracy w tym trybie. Pracownicy Wydziału Komunikacji, Wydziału Spraw Obywatelskich oraz Urzędu Stanu Cywilnego, tj. komórek organizacyjnych objętych szczegółową kontrolą⁸, poza jednym przypadkiem, nie byli kierowani na pracę zdalną. Wynikało to z charakteru realizowanych przez nich zadań i z braku możliwości ich wykonywania bez dostępu do systemów dziedzinowych, co było niezależne od możliwości technicznych i organizacyjnych Urzędu. Pracownicy ww. komórek organizacyjnych mieli możliwość jedynie zdalnego samokształcenia, polegającego na aktualizowaniu wiedzy w zakresie przepisów prawnych wykorzystywanych w pracy, które realizowane było codziennie przez 1,5 do 2 godzin i podlegało weryfikacji

¹ Dalej: Urząd, Urząd Miejski, UM.

² Dalej: Prezydent Miasta.

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

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

⁵ Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. z 2020 r. poz. 433).

⁶ Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. z 2020 r., poz. 491).

⁷ W kwietniu 2020 r.

⁸ Pracownicy tych komórek organizacyjnych posiadali dostęp do tajemnic prawnie chronionych i stały kontakt z interesantami.

przełożonych. Wykonywanie pracy w trybie zdalnym polecono tylko jednemu pracownikowi (tj. 1% pracowników kontrolowanych komórek organizacyjnych), który w lutym 2021 r. świadczył pracę tego typu przez 5 dni. Został on wyposażony w telefon służbowy i wykonywał czynności z zakresu koordynowania organizacji pracy nadzorowanej komórki.

Z powodu epidemii COVID-19 w Urzędzie wprowadzono dwuzmianowy system pracy, w tym wydłużono czas pracy Urzędu Miasta. Zobowiązano też pracowników do samokształcenia w godzinach pracy. Pracownikom, wykonującym obowiązki służbowe w siedzibie Urzędu, zapewniono odpowiednie warunki bezpieczeństwa w sytuacji zagrożenia wirusem SARS-CoV-2, w tym dostęp do indywidualnych środków ochronnych i dezynfekcyjnych oraz wymaganą odległość między poszczególnymi stanowiskami pracy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Przygotowanie do realizacji pracy w formie zdalnej

1.1. W związku z rozporządzeniem Ministra Zdrowia w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, Prezydent Miasta Radomia niżej wymienionymi zarządzeniami wprowadził zmiany dotyczące funkcjonowania Urzędu, w tym godzin pracy i obsługi interesantów, w celu zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańcom i pracownikom UM oraz przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się wirusa SARS-CoV-2.

Zarządzeniem nr 1334/2020 z dnia 16 marca 2020 r. w sprawie zmiany organizacji pracy w Urzędzie Miejskim w Radomiu, wydanym na podstawie m.in. § 8 ust. 1 pkt 2 ww. rozporządzenia Ministra Zdrowia, wprowadzono, od 17 marca 2020 r. do odwołania, ograniczenie polegające na wykonywaniu zadań przez pracowników Urzędu w sposób wyłączający bezpośrednią obsługę interesantów (za wyjątkiem bieżącej rejestracji zgonów oraz sporządzania aktów zgonów). Postanowiono, że wszelkie dokumenty i wnioski mają być składane elektronicznie, za pośrednictwem poczty lub papierowo poprzez złożenie w okienku podawczym przy ul. Kilińskiego 30. Pracownicy Urzędu mieli kontaktować się z interesantami telefonicznie lub za pośrednictwem poczty elektronicznej podobnie jak interesanci, którzy mieli wykorzystywać numery telefonów i adresy poczty elektronicznej umieszczone na stronie BIP Urzędu. W przypadkach losowych i niecierpiących zwłoki sprawy miały być załatwiane po uprzednim kontakcie telefonicznym.

W związku z ww. zarządzeniem, ustalone zostały w Urzędzie zasady udzielania informacji przez Pracowników Urzędu, w związku z przeciwdziałaniem rozprzestrzeniania się COVID-19¹⁰.

(akta kontroli str. 9-10)

Zarządzeniem nr 1451/2020 z dnia 12 maja 2020 r. w sprawie zmiany organizacji pracy w Urzędzie Miejskim w Radomiu¹¹ wyłączono do odwołania bezpośrednią obsługę interesantów (z wyjątkiem bieżącej rejestracji zgonów oraz sporządzania aktów zgonów, wydawania praw jazdy i dowodów rejestracyjnych). Postanowiono, że wszelkie dokumenty i wnioski winny być składane elektronicznie, za pośrednictwem poczty lub poprzez złożenie do pojemnika podawczego usytuowanego w wejściach do Urzędu przy ul. Kilińskiego 30 i przy

⁹ 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.

¹⁰ Zarządzeniem nr 1336/2020 z dnia 17 marca 2020 r. w sprawie wdrożenia procedury określającej zasady udzielania informacji przez telefon w Urzędzie Miejskim.

¹¹ Straciło moc zarządzenie nr 1334/2020 z dnia 16 marca 2020 r.

ul. Żeromskiego 53. Do ww. pojemnika miały być składane wyłącznie deklaracje określające wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Zarządzeniem nr 1478/2020 z dnia 22 maja 2020 r. w sprawie ograniczenia wykonywania zadań przez Urząd Miejski w Radomiu¹², wydanym m.in. na podstawie § 12 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii¹³, wprowadzono ograniczenia w wykonywaniu zadań polegające m.in. na konieczności wcześniejszego umówienia przez interesanta terminu spotkania w Urzędzie (nie dotyczyło rejestracji zgonów). Wprowadzono też możliwość kierowania do Urzędu wszelkich dokumentów i wniosków także poprzez platformę I-BOM, e-PUAP. Przewidziano możliwość zapoznawania się stron z aktami spraw/postępowań i wnoszenia ewentualnych uwag i zastrzeżeń, po uprzednim telefonicznym umówieniu się z pracownikiem prowadzącym dane postępowanie. Zobowiązano klientów do zachowania rygorów sanitarnych oraz stosowania indywidualnych środków ochrony, określono dopuszczalną liczbę interesantów przebywających w tym samym czasie w jednym pomieszczeniu. Kolejnymi zarządzeniami w sprawie ograniczenia wykonywania zadań przez Urząd¹⁴ doprecyzowywano zmiany organizacji pracy Urzędu.

Od 18 maja 2020 r., zarządzeniami Prezydenta Miasta¹⁵ wprowadzono w Urzędzie dwuzmianowy system czasu pracy od poniedziałku do piątku w formule: I-sza zmiana w godz. 7.00 – 15.00, II-ga zmiana w godz. 12.00 – 20.00. Pracownicy zostali podzieleni na dwie grupy, obejmujące połowę składu każdej wieloosobowej komórki organizacyjnej, które cotygodniowo, naprzemiennie świadczyły pracę.

Do podzielenia pracowników na dwie stałe grupy (bez możliwości ich zamiany), z uwzględnieniem toku pracy danej jednostki organizacyjnej, zostali zobowiązani kierownicy wewnętrznych jednostek organizacyjnych Urzędu.

Z uwagi na konieczność zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy wprowadzona została przerwa (w godzinach 13.00 – 14.00, a od 19 października 2020 r. w godz. 13.45 – 14.15) w celu przeprowadzenia dezynfekcji i wietrzenia pomieszczeń.

W związku z tym pracownicy pierwszej zmiany zobowiązani zostali do opuszczania pomieszczeń o godz. 13.00 i do końca 8-godzinnego czasu pracy (do godz. 15.00) do podnoszenia kwalifikacji zawodowych, bezpośrednio związanych z charakterem wykonywanej pracy, w tym również przepisów BHP. Jednocześnie pracownicy drugiej zmiany zobowiązani zostali do przyścia do budynku o godz. 14.00, a w czasie od 12.00 do 14.00 do podnoszenia kwalifikacji zawodowych (poza UM).

Od dnia 14 października 2020 r. zmieniono godziny pracy: dla I-szej zmiany od godz. 7.00 do godz. 15.00 oraz dla II-giej zmiany od godz. 11.00 do godz. 19.00. Przerwa na wietrzenie i dezynfekcję pomieszczeń wyznaczona została w godz. od 13.45 do 14.15. Pracownicy pierwszej zmiany zobowiązani zostali do opuszczania budynku o godz. 13.45 i do godz. 15.00 mieli obowiązek samokształcenia z wliczoną 15-minutową przerwą na dojazd do stałego miejsca zamieszkania. Pracownicy drugiej zmiany zobowiązani zostali do przyścia do budynku o godz. 14.15,

¹² Straciło moc zarządzenie nr 1451/2020 z dnia 12 maja 2020 r.

¹³ Dz. U. z 2020 r., poz. 878.

¹⁴ Zarządzenia Prezydenta Miasta Radomia w sprawie ograniczenia wykonywania zadań przez Urząd Miejski w Radomiu nr 1497/2020 z dnia 1 czerwca 2020 r., nr 1546/2020 z dnia 22 czerwca 2020 r., nr 1761/2020 z dnia 4 września 2020 r. (zmienione zarządzeniem nr 1806/2020 z dnia 21 września 2020 r.).

¹⁵ Zarządzenie Prezydenta Miasta Radomia nr 1456/2020 z dnia 15 maja 2020r. w sprawie wprowadzenia zmianowego systemu czasu pracy w Urzędzie Miejskim w Radomiu. Akt był nowelizowany zarządzeniami: z dnia 26 maja 2020r. nr 1479/202, z dnia 10 czerwca 2020r. nr 1529/2020, z dnia 25 czerwca 2020r. 1557/202, z dnia 16 lipca 2020r. nr 1617/202, z dnia 20 sierpnia 2020r. nr 1711/2020, z dnia 14 października 2020r. nr 1886/2020, z dnia 28 października 2020r. nr 1926/2020, z dnia 16 listopada 2020 r. nr 1964/2020, z dnia 30 grudnia 2020 r. nr 2120/2020, z dnia 04 lutego 2021r. nr 2209/2021, z dnia 12 lutego 2021r. nr 2236/2021, z dnia 3 marca 2021 r. nr 2269/2021, z dnia 5 marca 2021 r. nr 2276/2021.

a w czasie od godz. 11.00 do godz. 14.15 do podnoszenia kwalifikacji zawodowych z 15-minutową przerwą, przeznaczoną na dojazd do pracy. Czas na opuszczenie budynku dla pierwszej zmiany pracowników oraz czas na dojazd dla drugiej zmiany pracowników został zakwalifikowany jako przysługująca pracownikom 15-minutowa przerwa w 8-godzinnym czasie pracy.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że wprowadzenie formy samokształcenia pracowników z zakresu przepisów BHP oraz przepisów prawnych, związanych z wykonywanymi przez nich czynnościami służbowymi na stanowisku pracy, było związane z zastosowaniem rozwiązania w postaci pracy dwuzmianowej, celem ograniczenia liczby zachorowań wśród pracowników oraz zapewnienia ciągłości realizowania zadań. Urząd pracował w tym okresie w godz. od 7.00 do 20.00, z przerwą pomiędzy zmianami. Tym samym obsługa interesantów w danym dniu odbywała się w wydłużonym czasie. Wprowadzenie samokształcenia natomiast umożliwiło przeprowadzenie dezynfekcji pomieszczeń pomiędzy zakończeniem pracy przez pierwszą zmianę, a jej rozpoczęciem przez drugą, jak też ograniczyło czas wspólnego przebywania pracowników podczas każdej ze zmian.

(akta kontroli str. 16-84)

Z pracy zmianowej wyłączeni byli: Prezydent, Zastępcy Prezydenta, Sekretarz Miasta, Skarbnik, pracownicy Referatu Ochrony i Monitoringu Miasta, Miejskiego Centrum Zarządzania Kryzysowego Wydziału Bezpieczeństwa, Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Urzędu Miejskiego w Radomiu, pracownicy Wieloosobowego stanowiska – Centrum Aktywności Seniorów w Wydziale Zdrowia i Polityki Społecznej, pracownicy Centrum Informacji Turystycznej w Wydziale Komunikacji Społecznej, pracownicy Referatu Centrum Organizacji Pozarządowych w Wydziale Komunikacji Społecznej, Promocji Miasta i Turystyki.

W zarządzeniach wprowadzających zmianowy system pracy zobowiązano wszystkich pracowników m.in. do wykonywania pracy w sposób zgodny z przepisami i zasadami bezpieczeństwa i higieny pracy.

Osoby kierujące jednostkami organizacyjnymi Urzędu Miasta zostały zobowiązane do sporządzenia wykazów ustalających rozkłady czasu pracy/harmonogramy (wg załącznika do ww. zarządzeń), ponoszenia odpowiedzialności za przestrzeganie czasu pracy przez podległych pracowników oraz opracowanie dla nich harmonogramu szkoleń.

(akta kontroli str. 59-84)

Zarządzeniem nr 1979/2020 Prezydenta Miasta Radomia z dnia 20 listopada 2020 r. w sprawie pracy zdalnej w Urzędzie Miejskim w Radomiu, na podstawie art. 3 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 kryzysowych¹⁶ wprowadzono w Urzędzie pracę zdalną. Ww. zarządzeniem ustalono, że pracownicy Urzędu podejmują pracę zdalną na podstawie polecenia tej formy pracy oraz po złożeniu stosownego oświadczenia (zarówno wzór polecenia pracy zdalnej jak i oświadczenia stanowiły załączniki do tego zarządzenia). Określono, że polecenie pracy zdalnej jest wydawane po spełnieniu warunków, o których mowa w art. 3 ust. 3-5 ustawy o zapobieganiu COVID-19. Z formy pracy zdalnej wyłączeni zostali pracownicy realizujący w Urzędzie zadania niezbędne do zapewnienia pomocy obywatelom, tj. pracownicy o których mowa w § 24 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, realizujących zadania niezbędne do zapewnienia

¹⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 1842, ze zm. Dalej: ustawa o zapobieganiu COVID-19.

pomocy obywatelom lub inne zadania niezbędne ze względu na przepisy prawa lub potrzeby Urzędu, jeżeli nie jest to możliwe w ramach pracy zdalnej.

W poleceniu pracy zdalnej (stanowiącym załącznik nr 1 do ww. zarządzenia) zobowiązano pracowników m.in. do dbania o bezpieczne przetwarzanie powierzonych danych, w tym przestrzegania bezwzględnego zakazu zabierania oryginałów dokumentów papierowych jak też ich kopii poza siedzibę pracodawcy, niepodejmowania pracy zdalnej w miejscach, w których osoby postronne mogłyby usłyszeć fragmenty służbowych rozmów lub zapoznać się z fragmentami wykonywanej pracy, zapewnienia aby domownicy nie mieli wglądu w wykonywaną pracę, w szczególności poprzez właściwe ustawienie ekranu komputera lub smartfona oraz zapewnienia pracy z dokumentami w sposób uniemożliwiający wgląd do nich osobom nieuprawnionym.

W oświadczeniu (stanowiącym załącznik nr 2 do ww. zarządzenia) pracownicy zobowiązywali się m.in. do podejmowania działań zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa przetwarzanych danych osobowych poprzez ich ochronę przed niepowołanym dostępem, nieuzasadnioną modyfikacją lub zniszczeniem, nielegalnym ujawnieniem lub pozyskaniem oraz unikaniem tych zachowań, które mogłyby poziom bezpieczeństwa danych obniżyć. Zobowiązywali się też do zachowania w tajemnicy danych osobowych oraz sposobów ich zabezpieczenia.

Ww. zarządzenia zostały opublikowane w BIP-ie Urzędu.

(akta kontroli str. 70-73)

Jak wyjaśnił Prezydent Miasta w pierwszym okresie tj. od 17 marca do 19 listopada 2020 r. pracownicy kierowani byli do wykonywania pracy zdalnej na czas określony¹⁷. Jednak to bezpośredni przełożony decydował, czy pracownik w danym dniu będzie wykonywał pracę zdalną, czy będzie pracował na miejscu w Urzędzie. Do zadań bezpośredniego przełożonego należała także kontrola wykonywania czynności służbowych pracowników świadczących pracę w formie zdalnej, w ramach sprawowanego przez nich bieżącego nadzoru i kontroli nad realizacją zleczonych ustnie zadań. Po zakończeniu danego miesiąca pracownicy Biura Kadr i Szkoleń sprawdzali zgodność zapisów w listach obecności oraz elektronicznej ewidencji czasu pracy pracownika z przedłożonymi poleceniami pracy zdalnej.

(akta kontroli str. 87-90)

Pracownicy trzech komórek organizacyjnych Urzędu, objętych szczegółową kontrolą, tj. Wydziału Komunikacji, Wydziału Spraw Obywatelskich i Urzędu Stanu Cywilnego nie wykonywali zadań w trybie pracy zdalnej.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że od 20 marca 2020 r. do pracy zdalnej kierowani byli urzędnicy z poszczególnych Wydziałów/Biur, w celu zmniejszenia liczby urzędników pracujących w poszczególnych pokojach, dla zapobieżenia rozprzestrzeniania się wirusa w przypadku zakażenia któregoś z pracowników. Miało to zapewnić bieżącą realizację zadań przez poszczególne komórki organizacyjne. Jednak niektóre zadania mogły być realizowane tylko na komputerach, które są w urzędzie i posiadają odpowiednie podłączenia do systemów ogólnopolskich. I tak na przykład: Wydział Komunikacji ma w zakresie kompetencji realizację zadań wymagających dostępu do „Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców” – do tej bazy nie ma dostępu w trybie zdalnym; Urząd Stanu Cywilnego wykonuje zadania związane z wydawaniem odpisów, zaświadczeń, transkrypcji, rejestracji bieżącej zgonów, sporządzania aktów zgonu, aktów zawierania małżeństw, składania oświadczeń (uznanie ojcostwa, powrót do nazwiska noszonego przed ślubem po rozwodzie) w ramach prowadzonych rejestrów, co wymaga obsługi interesantów w sposób bezpośredni; Wydział Spraw Obywatelskich wykonuje zadania m.in. z zakresu

¹⁷ Na podstawie pisemnego polecenia Prezydenta.

ewidencji ludności, dowodów osobistych i w związku z tym realizuje te zadania poprzez obsługę programów ogólnopolskich np. „Źródło”, rejestr pesel, rejestr dowodów osobistych, co wymaga obsługi interesantów w sposób bezpośredni. Z uwagi na powyższe pracownicy z ww. komórek nie byli kierowani do wykonywania pracy zdalnej.

(akta kontroli str. 89)

1.2. Na stronie internetowej Urzędu zamieszczano na bieżąco informacje dotyczące ograniczeń w działalności UM, a także wskazówki dotyczące załatwienia poszczególnych spraw.

(akta kontroli str. 256-259)

1.3. Przed epidemią Urząd dysponował około 100 przenośnymi urządzeniami typu laptop. Natomiast w Urzędzie Stanu Cywilnego, Wydziale Spraw Obywatelskich i Wydziale Komunikacji nie było żadnych urządzeń przenośnych tego typu. Praca w tych komórkach organizacyjnych wykonywana była głównie w Systemie Rejestrów Państwowych (aplikacja „Źródło”, „System Pojazd i Kierowca”), na przeznaczonym do tego celu stacjonarnym sprzęcie komputerowym. W początkowym okresie stanu epidemii nie podejmowano decyzji o zakupie sprzętu komputerowego dla pracowników. Dopiero w grudniu 2020 r. zakupiono 13 sztuk komputerów przenośnych o wartości 67 158,00 zł. Zakup ten zwiększył bazę sprzętową Urzędu o około 1,5% (stosunek liczby zakupionych laptopów do liczby komputerów stacjonarnych i laptopów będących na stanie UM). Zakupów dokonano w celu doposażenia pracowników oraz umożliwienia zdalnej komunikacji (videokonferencji), przeprowadzania szkoleń, itp. Służbowe telefony komórkowe posiadali wyłącznie kierownicy wewnętrznych jednostek organizacyjnych.

(akta kontroli str. 87-88, 311)

1.4. Do Urzędu nie wpływały żadne zalecenia dotyczące wprowadzenia pracy zdalnej. W toku kontroli nie przedłożono dokumentów świadczących o zgłaszaniu przez kierownika jednostki problemów związanych z organizacją pracy jednostki w czasie trwającej epidemii, w tym dotyczących planowanej ewentualnie organizacji pracy w formie zdalnej.

W okresie objętym kontrolą, Państwowa Inspekcja Pracy, nie przeprowadziła kontroli w zakresie działań podejmowanych w celu zapewnienia osobom pracującym odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa i higieny pracy w czasie epidemii. Nie przeprowadzono także kontroli wewnętrznej, ani audytu w tym zakresie.

(akta kontroli str. 87, 143-146, 310-311)

1.5. Za korzyści z pracy zdalnej Prezydent Miasta Radomia uznał zmniejszenie liczby pracowników na stanowiskach pracy w budynkach Urzędu Miejskiego, co służyło minimalizacji ryzyka transmisji wirusa w Urzędzie i pozwoliło zapewnić bezpieczne i higieniczne warunki dla pracowników w nim przebywających. Z uwagi na bezpieczeństwo interesantów i pracowników Prezydent Miasta podjął decyzję o ograniczeniach w bezpośredniej obsłudze mieszkańców oraz decyzję o pracy zdalnej, w początkowym okresie epidemii ustnie, natomiast w okresie od 20 listopada 2020 r. warunki wykonywania pracy zdalnej zostały określone w zarządzeniu.

(akta kontroli str. 70-73)

1.6. W wyniku przeprowadzonych w dniu 20 maja 2021 r. oględzin wybranych pomieszczeń UM¹⁸, stwierdzono, że w Urzędzie wprowadzone zostały rozwiązania organizacyjne zapewniające bezpieczeństwo pracowników i interesantów w związku z zagrożeniem COVID-19. Poruszanie się po budynku było dopuszczalne jedynie w strefach bezpośrednio związanych z załatwianiem spraw, w wydzielonej jego

¹⁸ Sale obsługi interesantów i dziewięć pokoi Wydziału Komunikacji, znajdujących się na parterze budynku.

części, na parterze budynku. Pracownicy Straży Miejskiej w Radomiu świadczący usługi ochroniarskie dla Urzędu mierzyli temperaturę osobom wchodzącym do budynku Urzędu. Przy drzwiach wejściowych umieszczono płyn do dezynfekcji. W miejscach widocznych zamieszczono informacje nt. ograniczeń dotyczących zachowania bezpiecznej odległości, zakrywania ust i nosa.

Dostęp do sali obsługi zapewniony był bezpośrednim, oddzielnym wejściem dla interesantów od strony zbiegu ulic Staszica i Kilińskiego. Wszystkie stanowiska pracy do obsługi interesantów zostały wyposażone w osłonę z płyty PCV, a pracownikom zapewniono rękawice jednorazowego użytku oraz płyny dezynfekujące i maseczki ochronne¹⁹.

Stosownie do wymogów sanitarno-epidemiologicznych w salach obsługi oraz w pokojach wieloosobowych, stanowiska pracy przystosowano w taki sposób, aby została zachowana odległość 1,5 m pomiędzy pracownikami/interesantami. We wszystkich pomieszczeniach znajdowały się niezbędne środki dezynfekujące.

(akta kontroli str. 243-245)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Prezydent Miasta Radomia wprowadził regulacje wewnętrzne reorganizujące pracę Urzędu w związku ze stanem epidemii COVID-19 oraz procedury w zakresie wykonywania pracy zdalnej, uwzględniające przepisy ustawy o zapobieganiu COVID-19, jak też zapoznał z nimi pracowników Urzędu. Z uwagi na ograniczenia zdalnego dostępu do systemów dziedzinowych, jak i specyfikę wykonywanych zadań, Urząd nie był przygotowany do realizacji w formie pracy zdalnej kluczowych zadań przypisanych Wydziałowi Komunikacji, Wydziałowi Spraw Obywatelskich i Urzędowi Stanu Cywilnego. Pracownicy ww. komórek z uwagi na charakter ich zadań, realizowali je w siedzibie Urzędu (z wyjątkiem jednej osoby).

Prezydent zapewnił pracownikom odpowiednie warunki bezpieczeństwa i środki ochrony ograniczające ryzyko rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2.

W ocenie NIK brak możliwości pracy zdalnej przez urzędników ww. komórek organizacyjnych Urzędu w czasie epidemii i konieczność realizacji ich zadań na sprzęcie stacjonarnym w siedzibie Urzędu, uzasadniały decyzję o wyłączeniu pracowników tych komórek organizacyjnych z realizacji obowiązków służbowych w formie pracy zdalnej.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. Od 1 marca do 31 grudnia 2020 r. średniookresowe zatrudnienie w Urzędzie wyniosło od 836,5 do 869,5 osób w poszczególnych miesiącach. W początkowej fazie epidemii, tj. w marcu i kwietniu w Urzędzie skierowano na pracę zdalną odpowiednio: 217 i 362 pracowników (tj. 25% i 42% ogółu pracowników Urzędu w tych miesiącach). W maju, lipcu i sierpniu 2020 r. nie kierowano pracowników UM do wykonywania pracy w trybie zdalnym, natomiast w czerwcu oraz w okresie wrzesień – grudzień 2020 r. liczba pracowników wykonujących pracę zdalną w Urzędzie była niewielka (od pięciu pracowników w czerwcu do 16 pracowników w październiku 2020 r.).

W objętym badaniami okresie pracownicy trzech, objętych szczegółową kontrolą, komórek organizacyjnych Urzędu, tj.: Wydziału Komunikacji, Wydziału Spraw Obywatelskich i Urzędu Stanu Cywilnego (łącznie 96 osób), realizowali zadania

¹⁹ Zapewnione przez pracodawcę.

w siedzibie Urzędu w systemie dwuzmianowym (nie byli kierowani do wykonywania obowiązków w trybie pracy zdalnej). Od 8 do 12 lutego 2021 r. do pracy zdalnej skierowano jedną osobę – Dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich.

Liczba dni pracy w miesiącu wszystkich pracowników Urzędu od marca do grudnia 2020 r. wynosiła od 16 730 do 19 527²⁰. W tym okresie pracownicy przebywali w kwarantannie przez 1294 dni²¹ (najwięcej w październiku 2020 r. – 78 pracowników przez 335 dni) oraz w izolacji przez 330 dni²² (izolacje miały miejsce wyłącznie w IV kwartale 2020 r.). Na zwolnieniach, w tym lekarskich pracownicy przebywali przez 13 962 dni (7,7% dni pracy), a na urlopach wypoczynkowych (zaległych i bieżących) 17 871 dni (9,9% dni pracy), a na innych urlopach (macierzyńskich, tacierzyńskich) 4 278 dni (2,45% dni pracy).

W analogicznym okresie w 2019 r. liczba dni pracy w miesiącu wszystkich pracowników UM wynosiła od 16 226 do 20 102. Na zwolnieniach lekarskich pracownicy przebywali przez 9 929 dni (tj. o 29% mniej niż w 2020 r.), na urlopach zaległych i bieżących 18 710 dni (tj. o 4,7% więcej niż w 2020 r.), na innych urlopach 5 364 dni (tj. o 25% więcej niż w 2020 r.). Pracownicy nie przebywali w izolacji oraz w kwarantannie.

W miesiącach marzec – grudzień 2020 r., w porównaniu do analogicznego okresu w 2019 r., spadła liczba dni przeznaczonych na szkolenia z 427 do 246²³ (o 42,4%).

(akta kontroli str. 415,280-309)

2.2. W badanym okresie pracownicy trzech komórek organizacyjnych Urzędu (Wydziału Komunikacji, Spraw Obywatelskich i Urzędu Stanu Cywilnego) wykonywali obowiązki służbowe w siedzibie UM (od maja 2020 r. w systemie dwuzmianowym) i nie byli kierowani na pracę zdalną, z wyjątkiem jednej osoby.

Jak wskazano w pkt 1.1. niniejszego wystąpienia, wprowadzenie systemu pracy dwuzmianowej powiązано z zobowiązaniem pracowników do podnoszenia, poza miejscem zatrudnienia, kwalifikacji zawodowych bezpośrednio związanych z charakterem wykonywanej pracy w tym również przepisów BHP.

Pracownicy prowadzili ewidencję czasu przeznaczonego na samokształcenie. Na podstawie analizy harmonogramów podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników trzech ww. komórek Urzędu stwierdzono, że samokształcenie odbywało się na podstawie cotygodniowo zatwierdzanych harmonogramów, zgodnie z zarządzeniem Prezydenta w sprawie wprowadzenia zmianowego systemu czasu pracy w UM. W harmonogramach pracownicy wykazywali datę, czas trwania i zakres podnoszonych kwalifikacji zawodowych. Harmonogramy zostały zatwierdzone przez bezpośrednich przełożonych. Pracownicy w ramach samokształcenia uzupełniali wiedzę z zakresu przepisów BHP oraz przepisów prawnych, związanych z wykonywanymi czynnościami służbowymi na stanowisku pracy. Poziom nabytej wiedzy i umiejętności wykorzystania jej na stanowisku pracy były weryfikowane poprzez przeprowadzenie testów sprawdzających znajomość zagadnień merytorycznych, realizowanych na poszczególnych stanowiskach pracy, a także przepisów BHP.

(akta kontroli str. 247-252)

²⁰ W marcu 2020 r. – 19 129 dni, w kwietniu 2020 r. – 18 165 dni, w maju 2020 r. – 17 240 dni, w czerwcu 2020 r. – 18 028,5 dni, w lipcu 2020 r. – 19 527 dni, w sierpniu 2020 r. – 17 755 dni, we wrześniu 2020 r. – 18 546 dni, w październiku 2020 r. – 18 436 dni, w listopadzie 2020 r. – 16 730 dni, w grudniu 2020 r. – 17 629,5 dni.

²¹ W marcu 2020 r. – 86 dni (8 osób), w kwietniu 2020 r. – 88 dni (8 osób), w maju 2020 r. – 114 dni (10 osób), w czerwcu 2020 r. – 67 dni (6 osób), w lipcu 2020 r. – 167 dni (24 osoby), w sierpniu 2020 r. – 44 dni (10 osób), we wrześniu 2020 r. – 57 dni (12 osób), w październiku 2020 r. – 335 dni (78 osób), w listopadzie 2020 r. – 276 dni (28 osób), w grudniu 2020 r. – 60 dni (13 osób).

²² W październiku 2020 r. – 29 dni (12 osób), w listopadzie 2020 r. – 240 dni (34 osoby), w grudniu 2020 r. – 61 dni (11 osób).

²³ W poszczególnych miesiącach 2020 r. liczba dni przeznaczonych na szkolenia przedstawiała się następująco: marzec – 16, kwiecień – 3, maj i czerwiec po 4, lipiec – jeden, sierpień – 10, wrzesień – 43, październik – 14, listopad – 13 i grudzień – 138.

Jednemu pracownikowi – Dyrektorowi Wydziału Spraw Obywatelskich, na podstawie art. 3 ustawy o zapobieganiu COVID-19, wydano polecenie pracy zdalnej²⁴ na pięć dni (od 8 do 12 lutego 2021 r.), z uwagi na podejrzenie bliskiego kontaktu z osobą zarażoną (pracownik ten nie przebywał na kwarantannie). Wydanie polecenia było niezbędne dla zapewnienia bieżącej pracy Wydziału Spraw Obywatelskich. Bezpośredni przełożony pracownika miał wiedzę o miejscu wykonywania przez niego pracy zdalnej, na podstawie ustnego oświadczenia, złożonego przez tego pracownika.

Zgodnie z procedurą uregulowaną w ww. zarządzeniu Prezydenta Miasta nr 1979/2020 z dnia 20 listopada 2020 r. pracownik został skierowany do pracy zdalnej na podstawie polecenia pracy zdalnej z dnia 8 lutego 2021 r., złożył stosowne oświadczenie w sprawie odpowiedzialności za powierzony sprzęt elektroniczny, zapewnienia bezpieczeństwa przetwarzania danych osobowych oraz zachowania tajemnicy służbowej.

(akta kontroli str. 105-114)

Dyrektor Wydziału realizował podczas pracy zdalnej zadania wynikające z jego zakresu zadań i kompetencji m.in. poprzez kontakt z pracownikami za pomocą służbowego telefonu komórkowego. Informacja o wykonywanych zadaniach została przedstawiona w raporcie sprawozdawczym z pracy zdalnej. Raport został zaakceptowany i podpisany przez Sekretarza Miasta, upoważnionego przez Prezydenta do wykonywania czynności w jego imieniu.

Jak wyjaśnił Prezydent, koordynowanie przez Dyrektora bieżącej pracy w Wydziale, w czasie wykonywania pracy zdalnej nie wymagało posiadania przez niego bezpośredniego dostępu do programów dziedzinowych, tj. aplikacji „Źródło”, gdyż czynności związane z obsługą programów wykonywane były przez pracowników Wydziału. Ponadto nie było fizycznej możliwości zainstalowania tej aplikacji na komputerach innych, niż będących własnością Państwowej Wytwórni Papierów Wartościowych w Warszawie.

(akta kontroli str. 89, 311)

2.3. Obsługa interesantów była realizowana w siedzibie Urzędu przez wszystkich pracowników komórek organizacyjnych objętych szczegółową kontrolą, w zakresie realizowanych przez nich zadań.

Zgodnie z zarządzeniem z nr 1334/2020 od dnia 17 marca 2020 r. obsługa interesantów, w związku z ograniczoną dostępnością do Urzędu, była realizowana w formie telefonicznej, z wykorzystaniem poczty elektronicznej, skrzynki podawczej, a w razie potrzeby również osobiście, po wcześniejszym umówieniu wizyty.

(akta kontroli str. 148-153)

2.4. Analiza liczby, terminowości oraz efektywności wykonywania zadań kontrolowanych komórek organizacyjnych UM (Wydziału Komunikacji, Urzędu Stanu Cywilnego, Wydziału Spraw Obywatelskich), po wprowadzeniu zmianowego systemu czasu pracy w Urzędzie w miesiącu czerwcu 2020 r., w porównaniu do czerwca 2019 r., wykazała, że załatwiona została mniejsza liczba spraw (za wyjątkiem udostępnienia danych jednostkowych, w przypadku których wpłynęło więcej wniosków).

Wszystkie czynności realizowane były z zachowaniem terminów wynikających z ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁵, z jednoczesnym uwzględnieniem terminów określonych w przepisach szczególnych. Realizowane w Wydziale Komunikacji zadania wymagały weryfikacji danych

²⁴ Podpisane przez Sekretarza Miasta z upoważnienia Prezydenta Miasta.

²⁵ Dz. U. z 2021 poz. 735.

w systemach komputerowych bądź dokumentach o kategorii archiwalnej, weryfikacji dokumentów składanych w formie papierowej, bądź sporządzenia dokumentu w takiej formie. Realizacja zadań Wydziału była ściśle związana z dostępem do baz danych, w tym osobowych szczególnych kategorii, a niekiedy także do informacji niejawnych.

Łączna liczba spraw załatwionych w 2020 r., przez objęte szczegółową kontrolą komórki organizacyjne Urzędu, wyniosła łącznie 241 028 spraw i była o 16,2% niższa w porównaniu do 2019 r. Liczba spraw w poszczególnych komórkach przedstawia się następująco:

- Wydział Komunikacji: 130 887 w 2019 r. i 113 688 w 2020 r.,
- Wydział Spraw Obywatelskich odpowiednio 76 611 i 64 308 (w tym czynności dot. wyboru Prezydenta RP,
- Urząd Stanu Cywilnego 80 198 w 2019 r. i 63 032 w 2020 r.

(dowód: akta kontroli str. 148-242, 310-311)

Jak wyjaśnił Prezydent Miasta mniejsza liczba załatwionych spraw wynikała przede wszystkim ze zmniejszonej liczby złożonych wniosków, co było bezpośrednio związane m.in. z wprowadzeniem tzw. lockdown-u, jak również z mniejszą liczbą interesantów, spowodowaną obawą zakażenia chorobą, w początkowym okresie epidemii. Prezydent zaznaczył, że wprowadzone w Urzędzie rozwiązania były pozytywnie odbierane przez mieszkańców, gdyż wydłużenie godzin pracy Urzędu umożliwiało załatwianie spraw również w godzinach popołudniowych.

(dowód: akta kontroli str. 311)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Objęci szczegółowym badaniem pracownicy Wydziału Komunikacji, Wydziału Spraw Obywatelskich i Urzędu Stanu Cywilnego, z uwagi na specyfikę wykonywanych zadań oraz brak możliwości dostępu do obsługiwanych przez nich systemów dziedzinowych spoza siedziby UM, wykonywali zadania w systemie dwuzmianowym w Urzędzie. W przypadku tylko jednego pracownika polecono mu wykonywanie przez pięć dni obowiązków w trybie pracy zdalnej. Wprowadzenie dwuzmianowego systemu pracy połączono ze zobowiązaniem pracowników do zdalnego samokształcenia, które polegało na codziennym pogłębianiu wiedzy w zakresie przepisów prawnych wykorzystywanych w pracy, zgodnie z opracowanymi harmonogramami doskonalenia i było weryfikowane przez przełożonych. Niezorganizowanie ww. pracownikom pracy zdalnej nie wpłynęło negatywnie na zapewnienie im bezpieczeństwa w zakresie zapobiegania i rozprzestrzeniania się choroby zakaźnej COVID-19.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi i wnioski

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

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

Renata Szczęch
Doradca prawny



.....

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Warszawie

Z. UP.



Wiesława Bronisz
p.o. Wicedyrektora