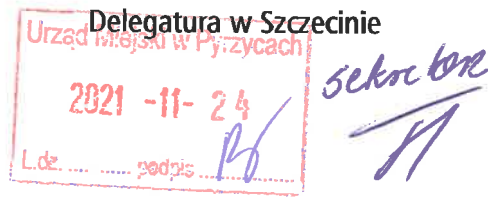




NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.011.07.2021



Marzena Podzińska
Burmistrz Pyrzyce

Urząd Miejski
Plac Ratuszowy 1
74-200 Pyrzyce

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/094 – Funkcjonowanie urzędów administracji publicznej w okresie epidemii COVID-19

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Pyrzycach ¹ Plac Ratuszowy 1, 74-200 Pyrzyce
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marzena Podzińska, Burmistrz Pyrzyc ² , od 22 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie urzędu do realizacji zadań w okresie epidemii COVID-19. 2. Realizacja przez urząd zadań w okresie epidemii COVID-19.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2021 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych ³), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem dotyczących zakresu kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontroler	Jarosław Pułka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/125/2021 z 16 sierpnia 2021 r. (akta kontroli str.1, 2-3)

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Burmistrz.

³ Tj. do 13 października 2021 r.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2019-2021 zachowana została ciągłość działalności Urzędu oraz realizacji zadań objętych kontrolą. Pomimo ograniczeń w bezpośrednim dostępie do Urzędu wynikających z ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego oraz stanu epidemii COVID-19, nie opracowano i nie wdrożono procedur wewnętrznych w obszarze informatyzacji Urzędu, w tym świadczenia e-usług.

W badanym okresie wdrożono regulacje pozwalające na właściwe wypełnianie przez Urząd zadań, w tym świadczenie usług wobec mieszkańców Gminy Pyrzyce⁶. Pracownikom zapewniono bezpieczne i higieniczne warunki pracy oraz podjęto właściwe działania w ramach zarządzania kryzysowego w okresie zagrożenia epidemicznego.

Dostosowano sposób realizacji wybranych zadań z zakresu pomocy społecznej, przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz zadań oświatowych do zmieniającej się sytuacji epidemicznej i związanych z nią ograniczeń. Prowadzono skuteczne działania w celu udzielania pomocy podmiotom, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niewypełnienia obowiązku opracowania, ustanowienia i wdrożenia w Urzędzie Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji oraz obowiązku zapewnienia środków wspierających komunikowanie się dla osób ze szczególnymi potrzebami (osobom głuchym i słabosłyszącym).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie urzędu do realizacji zadań w okresie epidemii COVID-19.

1.1 Przygotowanie urzędu do realizacji zadań w okresie od stycznia 2019 r. do marca 2020 r.

Opis stanu faktycznego

1. Urząd nie posiadał dokumentu strategicznego w zakresie jego informatyzacji oraz elektronicznego świadczenia usług publicznych.

(akta kontroli str. 58)

Burmistrz wyjaśniła, że: (...) nie opracowano i nie przyjęto dokumentu dotyczącego jego informatyzacji i rozwoju e-usług, ponieważ w (...) trwały prace nad dokumentem związanym z przetwarzaniem danych osobowych wraz z elementami instrukcji zarządzania systemami informatycznymi pod nazwą Polityka ochrony danych osobowych Burmistrza Pyrzyc.

(akta kontroli str. 214-217)

2. W okresie od stycznia 2019 r. do marca 2020 r. obowiązywały w Urzędzie procedury dotyczące zapewnienia ciągłości jego działania. W szczególności: Statut Gminy Pyrzyce, Regulamin Organizacyjny Urzędu, w którym przypisano zadania

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej: Gmina.

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.

poszczególnym komórkom organizacyjnym, a także Instrukcja kancelaryjna, Regulamin organizacji i funkcjonowania kontroli zarządczej oraz zarządzenia dotyczące organizacji Urzędu w razie wewnętrznego i zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa narodowego oraz wojny. Powyższe dokumenty w ramach zidentyfikowanych potencjalnych zagrożeń nie określały zagrożeń epidemicznych.

(akta kontroli str. 4-51, 88-89)

W okresie od stycznia 2019 r. do marca 2020 r. w zakresie zapewnienia ciągłości działalności Urzędu nie prowadzono kontroli wewnętrznej/zewnętrznej oraz audytu wewnętrznego.

(akta kontroli str. 86, 90-110)

3. Liczba wszystkich usług publicznych świadczonych przez Urząd według stanu na 1 stycznia 2019 r. i 31 marca 2020 r. wynosiła odpowiednio: 58 i 55. Liczba usług publicznych świadczonych wyłącznie w formie papierowej wynosiła odpowiednio: 38 i 35, a świadczonych elektronicznie w każdym roku dwie. Obieg dokumentów odbywał się wyłącznie w formie papierowej (elektroniczne podania były drukowane i włączane do akt). Elektroniczna skrzynka podawcza Urzędu funkcjonowała od 2008 r. i umiejscowiona była na platformie ePUAP.

(akta kontroli str. 69-70)

Urząd nie posiadał elektronicznego obiegu dokumentów i elektronicznego zarządzania dokumentacją (EZD). W Urzędzie obowiązywał tradycyjny system wykonywania czynności kancelaryjnych, wprowadzony zarządzeniem Burmistrza z 6 kwietnia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitego wykazu akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwum zakładowego⁸.

Burmistrz wyjaśniła, że brak elektronicznego systemu zarządzania dokumentacją związany był z brakiem środków finansowych na wdrożenie systemu.

(akta kontroli str. 52,53, 60-61, 111-112)

Według stanu na 1 grudnia 2019 r. 13⁹ pracowników posiadało podpis kwalifikowalny, z czego pięciu kierowników komórek organizacyjnych (w tym Burmistrz i Skarbnik).

Według stanu na 31 marca 2020 r. 14¹⁰ pracowników posiadało podpis kwalifikowalny, z tego pięciu kierowników komórek organizacyjnych (w tym Burmistrz i Skarbnik). Profil zaufany wg stanu na 1 grudnia 2019 r. oraz 31 marca 2020 r. posiadało pięć osób, w tym jeden kierownik komórki organizacyjnej Urzędu.

(akta kontroli str. 70-72)

W 2019 r.¹¹ trzech pracowników (tj. 3,5% ogółu pracowników¹²) Urzędu uczestniczyło w trzech szkoleniach z zakresu systemów elektronicznych wykorzystywanych w ramach świadczenia usług publicznych o tematyce: *Udostępnianie danych z ewidencji ludności – zmiany od 01.01.2029 r.; SIO¹³ w Oświacie 2019 r.; Praktyczne stosowanie przepisów ustawy o ewidencji ludności w sprawach o udostępnianie danych*. W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 31 marca 2020 r. jeden pracownik (tj. 1,12% ogółu pracowników¹⁴) uczestniczył w szkoleniu dotyczącym wprowadzania danych do SIO.

(akta kontroli str. 63, 212-213)

⁸ Nr 105/2011.

⁹ Według stanu na 1 grudnia 2019 r. w Urzędzie pracowało 86 pracowników.

¹⁰ Według stanu na 31 marca 2020 r. w Urzędzie pracowało 89 pracowników.

¹¹ Stan na 1 grudnia 2019 r.

¹² Według stanu na 1 grudnia 2019 r. w Urzędzie pracowało 86 pracowników.

¹³ System Informacji Oświatowej.

¹⁴ Według stanu na 31 marca 2020 r. w Urzędzie pracowało 89 pracowników.

W okresie od stycznia 2019 r. do marca 2020 r. w Urzędzie nie opracowano i nie wdrożono Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji¹⁵.

(akta kontroli str. 63-64)

Strona internetowa Urzędu nie była przystosowana do obsługi przez urządzenia mobilne. Od 2011 r. Urząd posiadał stronę BIP, która była przystosowana do obsługi przez urządzenia mobilne. W kontrolowanym okresie Urząd nie posiadał możliwości umówienia wizyty za pomocą internetu (w tym przez urządzenia mobilne).

Urząd nie organizował publicznych miejsc dostępu do internetu, jak również nie finansował działań wspierających ich utworzenie.

(akta kontroli str. 63-64)

1.2 Przygotowanie urzędu do realizacji zadań w kresie od marca 2020 r. do zakończenia czynności kontrolnych

Opis stanu faktycznego

1. Do zakończenia czynności kontrolnych NIK, w Urzędzie nie opracowano i nie wdrożono odrębnego dokumentu strategicznego dotyczącego informatyzacji urzędu, w tym świadczenie e-usług.

Burmistrz wyjaśniła, że (...) *Obecnie trwają prace nad stworzeniem kompleksowego dokumentu pn. System, Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji, w skład którego wchodzić będzie także dokument dotyczący informatyzacji urzędu, w tym dostępu do e-usług. (...)*

(akta kontroli str. 63-64)

2. Od marca 2020 r. nie dokonywano aktualizacji procedur zapewniających ciągłość pracy urzędu. Burmistrz wyjaśniła: (...) *wspólnie z Kierownikami poszczególnych komórek organizacyjnych przeprowadzony został przegląd obowiązujących (...) procedur, w trakcie którego uznano, że obowiązujące w urzędzie procedury dotyczące jego funkcjonowania nie wymagają zmiany.*

(akta kontroli str. 52-54, 65)

W związku z wprowadzeniem stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii COVID-19 w Urzędzie przyjęto uregulowania zapewniające bezpieczeństwo i optymalne warunki organizacyjno-prawne pracy, które zostały określone w:

- a) zarządzeniu nr 359A/2020 Burmistrza z 23 marca 2020 r. w sprawie wykonywania pracy zdalnej¹⁶,
- b) zarządzeniu Nr 456/2020 Burmistrza z 28 sierpnia 2020 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji bezpieczeństwa i higieny pracy dla pracowników Urzędu Miejskiego w Pyrzycach w związku z potencjalnym ryzykiem zakażenia się wirusem SARS-CoV-2 (COVID-19),
- c) zarządzeniu Nr 500/2020 Burmistrza z 6 października 2020 r. w sprawie wprowadzenia oceny ryzyka zawodowego dla stanowisk pracy występujących w Urzędzie Miejskim w Pyrzycach związanego z zagrożeniem biologicznym dotyczącym wirusa SARS-CoV 2 powodującego chorobę zakaźną COVID-19,
- d) zarządzeniu Nr 531/2020 Burmistrza z 10 listopada 2020 r. w sprawie wprowadzenia czasowego systemu pracy zmianowej, zdalnej oraz naprzemiennej (rotacyjnej) w Urzędzie.

Ocena ryzyka zawodowego zawierała m.in. identyfikację zagrożeń na stanowiskach pracy. Zidentyfikowane zagrożenia to wirus SARS-CoV-2 oraz stres, depresja, lęk, obawa przed zarażeniem. Prawdopodobieństwo wystąpienia zarażenia wirusem

¹⁵ Dalej: SZBI.

¹⁶ 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 kryzysowych (Dz.U. z 2020 r. poz.1842 ze zm.); dalej: ustawa o zapobieganiu COVID-19; oraz art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r., o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1282)

SARS-CoV-2 zostało opisane jako *istotne*. W źródłach zagrożenia wymieniono cały budynek Urzędu, ludzi (współpracownicy, petenci itp.), wykonywanie pracy poza budynkiem i w innych budynkach należących do Urzędu. Zalecono środki ochrony: każdy pracownik zobligowany został do zakładania rękawiczek ochronnych lub stosowania płynu do dezynfekcji rąk, dezynfekcję powierzchni, klamek, poręczy, telefonów, klawiatury oraz innych często dotykanych powierzchni, ograniczenie kontaktów z innymi pracownikami, petentami, zachowanie bezpiecznej odległości od rozmówcy, przestrzeganie obowiązujących instrukcji, stosowanie wprowadzonych procedur higieniczno-sanitarnych, niezwłoczne informowanie przełożonych o objawach zakażenia i/lub kontaktach z osobami, u których potwierdzono zakażenie SARS-CoV-2, zachowanie szczególnej ostrożności i ogólnych zasad higieny (zakrywanie nosa i ust podczas kichania, unikanie dotykania oczu, nosa i ust, dezynfekcja).

(akta kontroli str. 66-67, 88-89, 116-161)

W ramach ww. uregulowań prowadzone były poniższe czynności zabezpieczające:

- ewidencja wejść do Urzędu w formie papierowej;
- codzienna dezynfekcja ciągów komunikacyjnych oraz sanitariatów;
- dezynfekcja wszystkich pokoi (raz w tygodniu);
- wyposażenie punktu obsługi interesantów w środki do dezynfekcji oraz (dezynfekcja cztery razy dziennie);
- wydzielenie dodatkowego pomieszczenia biurowego do obsługi interesantów (na parterze budynku);
- wydzielenie strefy bezpieczeństwa;
- wyłożenie mat dezynfekcyjnych przed wejściem do Urzędu;
- wyposażenie Punktu Informacyjnego w maseczki jednorazowego użytku z przeznaczeniem dla interesantów.

Ponadto zakupiono wolnostojącą stację do dezynfekcji rąk wyposażoną dodatkowo w rękawice jednorazowego użytku, która została zainstalowana przy głównym wejściu do Urzędu z przeznaczeniem dla interesantów.

(akta kontroli str. 67)

Przy tworzeniu wewnętrznych procedur oraz instrukcji bezpieczeństwa Urząd wykorzystywał wytyczne Ministerstwa Zdrowia i Krajowego Konsultanta w dziedzinie chorób zakaźnych dostępne na stronach: mz.gov.pl, gis.gov.pl, gov.pl/korona wirus, a także informacje zamieszczone na stronach Państwowej Inspekcji Pracy, Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Pyrzycach¹⁷.

(akta kontroli str. 64-65)

Od 23 do 30 września 2020 r. Urząd został poddany kontroli przez Państwową Inspekcję Pracy. Celem kontroli było sprawdzenie zagadnień dotyczących zagrożenia epidemią COVID-19. Kontrolę przeprowadzono w zakresie: sprawdzenia organizacji stanowisk, zapewnienia środków ochrony indywidualnej dla zatrudnionych osób jak i interesantów związanych ze zwalczaniem epidemii, obsługi interesantów i osób trzecich oraz oceny ryzyka zawodowego. Urząd został oceniony pozytywnie.

(akta kontroli str. 162-167)

Za wdrożenie procedur odpowiedzialni byli pracownicy Wydziału Organizacyjnego (Inspektor ds. gospodarczych, pracownik ds. kadr, informatycy, pracownicy do obsługi punktu informacyjnego, pracownicy gospodarczy) przy współpracy z pracownikiem obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego oraz Strażą Miejską, zgodnie z posiadanymi zakresami obowiązków.

¹⁷ Dalej: PSS-E.

(akta kontroli str. 67-68)

W okresie od 16 marca do 24 maja 2020 r.¹⁸ Urząd został wyłączony z bezpośredniej obsługi interesantów. Bezpośredni kontakt z pracownikami merytorycznymi odbywał się poprzez umówienie wizyty w sposób telefoniczny, e-mailowy oraz za pomocą skrzynki podawczej e-PUAP. Przed Urzędem wystawiona została urna, do której interesanci składali dokumenty tj.: podania, wnioski we wszystkich sprawach realizowanych przez Urząd. Wraz z końcem dnia pracy urna była przenoszona do Punktu Informacyjnego, w którym dokumentacja poddana była 72 godzinnemu leżakowaniu¹⁹ (...). Od kwietnia 2020 r. mieszkańcy mieli możliwość rejestracji pism w Punkcie Informacyjnym²⁰. Codziennej rejestracji podlegała korespondencja przesyłana drogą elektroniczną. Od 25 maja 2020 r. została przywrócona bezpośrednia obsługa interesantów w Urzędzie. Od momentu ogłoszenia epidemii COVID-19 Urząd realizował wszystkie zadania wynikające z zadań własnych oraz zleconych. Nie wprowadzono ograniczenia, co do zakresu realizowanych usług.

(akta kontroli str. 68-69, 116-123, 183-185)

3. Liczba wszystkich usług publicznych świadczonych przez Urząd według stanu na 31 grudnia 2020 r., 31 marca 2021 r. i 30 czerwca 2021 r. wynosiła odpowiednio: 58, 57 i 55. Liczba usług publicznych świadczonych wyłącznie w formie papierowej wynosiła odpowiednio: 38 i 37, a świadczonych elektronicznie w obydwu okresach dwie. Obieg dokumentów odbywał się wyłącznie w formie papierowej (elektroniczne podania były drukowane i włączane do akt).

(akta kontroli str. 69, 210-211)

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK, Urząd nie posiadał elektronicznego obiegu dokumentów i EZD. Wszystkim pracownikom wykonującym pracę w formie zdalnej zapewniono dostęp do systemu poczty elektronicznej. W Urzędzie obowiązywał tradycyjny system wykonywania czynności kancelaryjnych.

(akta kontroli str. 70, 73)

Według stanu na 31 grudnia 2020 r. 13²¹ pracowników posiadało podpis kwalifikowalny, w tym pięciu kierowników komórek organizacyjnych (m.in. Burmistrz). Według stanu na 31 marca 2021 r. i 30 czerwca 2020 r. 15 pracowników posiadało podpis kwalifikowalny, w tym pięciu kierowników komórek organizacyjnych (m.in. Burmistrz i Zastępca Burmistrza). Profil zaufany wg stanu na 31 grudnia 2020 r., 31 marca 2021 r. i 30 czerwca 2021 r. posiadało siedem osób.

(akta kontroli str. 70-72)

W okresie od 31 grudnia 2020 r. do 30 czerwca 2021 r. dwóch pracowników (tj. 2,3% ogółu pracowników²²) Urzędu uczestniczyło w dwóch szkoleniach z zakresu systemów elektronicznych wykorzystywanych w ramach świadczenia usług publicznych. Według stanu na 31 grudnia 2020 r. szkolenie z zakresu bezpieczeństwa informacji (ochrona danych osobowych, polityka bezpieczeństwa) odbyło 64 pracowników (tj. 73,6% ogółu pracowników²³). W tym samym zakresie od 1 stycznia 2021 r. do 30 czerwca 2021 r. przeszkolonych zostało osiem osób, tj. 9,2% ogółu pracowników.

(akta kontroli str. 113-115)

¹⁸ Komunikat z 13 marca 2020 r.

¹⁹ Wprowadzone zarządzeniem nr 456/2020 z 28 sierpnia 2020 r.

²⁰ Sygnalizując potrzebę wejścia do budynku dzwonkiem umieszczonym na zewnątrz z zachowaniem obowiązującego reżimu sanitarnego

²¹ Według stanu na 31 grudnia 2020 r. i 30 czerwca 2021 r. w Urzędzie pracowało 87 pracowników.

²² Według stanu na 31 grudnia 2020 r. i 30 czerwca 2021 r. w Urzędzie pracowało 87 pracowników.

²³ Według stanu na 31 grudnia 2020 r. w Urzędzie pracowało 87 pracowników.

Zarządzeniem nr 491/2020 Burmistrza z 30 września 2020 r. wprowadzona została polityka ochrony danych osobowych, w której określono m.in. zasady ich przetwarzania.

(akta kontroli str. 115)

Na podstawie § 20 ust. 1 rozporządzenia KRI Podmiot realizujący zadania publiczne opracowuje i ustanawia, wdraża i eksploatuje, monitoruje i przegląda oraz utrzymuje i doskonali system zarządzania bezpieczeństwem informacji zapewniający poufność, dostępność i integralność informacji z uwzględnieniem takich atrybutów, jak autentyczność, rozliczalność, niezaprzeczalność i niezawodność.

Burmistrz wyjaśniła, że: *W Urzędzie (...) nie wdrożono kompleksowego dokumentu Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji. Nie oznacza to, że nierealizowane są procedury, które zapewniają poufność, dostępność i integralność informacji z uwzględnieniem takich atrybutów jak autentyczność, rozliczalność, niezaprzeczalność i niezawodność. W skład Systemu (...) wchodzi bowiem wszystkie procedury, polityki oraz instrukcje bezpieczeństwa informacji, które zostały wdrożone (...). Zarządzanie bezpieczeństwem nie jest realizowane w zakresie przeprowadzania okresowego audytu wewnętrznego (...), kontroli zgodności systemów teleinformatycznych z odpowiednimi normami i politykami bezpieczeństwa. W Urzędzie (...) realizowane jest ponad 80% zapisów wynikających z § 20 ust. 2 rozporządzenia KRI.*

(akta kontroli str. 214-216)

W okresie od marca 2020 r. Urząd zapewnił pracownikom wykonującym pracę w formie zdalnej dostęp do systemów zgodnie z zakresem wykonywanych obowiązków, tj.: poczty elektronicznej, dokumentów oraz aplikacji. Burmistrz wyjaśniła, że (...) *dostęp do systemów odbywał się przez służbowy przenośny sprzęt komputerowy, na którym skonfigurowany został zdalny dostęp do zasobów Urzędu poprzez zdalny pulpit. Dodatkowo od 16 grudnia 2020 roku skonfigurowano połączenie VPN w celu bezpiecznego łączenia z zasobami urzędu. Dla zapewnienia bezpieczeństwa oraz ograniczenia ryzyka dostępu do danych przez osoby nieuprawnione w Urzędzie zastosowano następujące konfiguracje/oprogramowanie: możliwość połączenia przez kanał VPN (urządzenie Fortigate wraz z klientem VPN FortiClient), szyfrowane nośnik danych (BitLocker). Ponadto zastosowano procedury polegające na: wykonywaniu pracy zdalnej przez pracowników wyłącznie na sprzęcie przenośnym stanowiącym własność Urzędu, konfiguracji sprzętu dokonywali informatycy (hasło do konta, antywirus NOD 32 Antywirus z ważną licencją), konfiguracja zdalna połączenia Wifi, połączenie przez mechanizmy pulpitu zdalnego).*

(akta kontroli str. 52-55,73)

Strona internetowa Urzędu nie była przystosowana do obsługi przez urządzenia mobilne. W kontrolowanym okresie Urząd nie posiadał możliwości umówienia wizyty za pomocą internetu. Nie organizowano publicznych miejsc dostępu do internetu, jak również nie finansowano działań wspierających ich utworzenie.

(akta kontroli str. 64, 74)

4. W okresie od 16 marca do 24 maja 2020 r. Urząd został zamknięty dla osób z zewnątrz (w zakresie bezpośredniej obsługi). Obsługa interesantów odbywała się przy zachowaniu zasad reżimu sanitarnego, tj.: kontakt z urzędnikiem był możliwy poprzez telefoniczne rozmowy, za pomocą poczty elektronicznej, elektronicznej skrzynki podawczej ePUAP. W uzasadnionych przypadkach interesanci byli obsługiwani w formie bezpośredniego kontaktu po uprzednim umówieniu daty i godziny spotkania. Do Urzędu dostęp bezpośredni posiadali interesanci korzystający z usług Urzędu Stanu Cywilnego w sprawach związanych z wydaniem

aktu urodzenia, zgonu. Od 25 maja 2020 r. do 7 czerwca 2021 r. obsługa interesantów odbywała się poprzez Punkt Informacyjny mieszczący się na parterze budynku. Wprowadzono limit osób przebywających w tym samym czasie w jednym pomieszczeniu, który nie mógł przekroczyć więcej niż jednej osoby na jedno stanowisko obsługi, interesanci wchodzili do biur na wezwanie pracownika, utrzymano możliwość załatwiania spraw drogą: pocztową, elektroniczną, telefonicznie lub za pośrednictwem platformy ePUAP. Od 10 sierpnia 2020 r. wprowadzone zostały nowe zasady funkcjonowania Urzędu: wszyscy pracownicy, jak również interesanci wchodzący do budynku, poddawani byli mierzeniu temperatury i obowiązkowi noszenia maseczek oraz dezynfekcji rąk; w Punkcie Informacyjnym jednocześnie nie mogło przebywać więcej niż czterech interesantów.

(akta kontroli str. 74-76)

O zmianach w funkcjonowaniu Urzędu mieszkańcy informowani byli poprzez zamieszczanie komunikatów Burmistrza na stronach internetowych, na tablicach informacyjnych (wewnątrz i na zewnątrz budynku, tablicach sołeckich), informacje Burmistrza przekazywane podczas e-Sesji Rady Miejskiej oraz komunikaty radiowe (Radio Pyrzyce).

(akta kontroli str. 168-209)

W kontrolowanym okresie Urząd realizował wszystkie zadania własne oraz zlecone - nie podejmowano decyzji o ograniczeniu usług, co do zakresu ich realizacji.

W okresie od marca 2020 r. nie wystąpiły przypadki przeniesienia pracownika samorządowego do wykonywania innej pracy, niż określona w umowie o pracę w innej jednostce, nie wystąpiły przypadki tymczasowego przeniesienia pracownika samorządowego do wykonywania innej pracy w jednostce organizacyjnej pomocy społecznej. Nie zlecano także realizacji zadań publicznych organizacjom pozarządowym z pominięciem otwartego konkursu ofert.

(akta kontroli str. 75-76)

W 2020 r. Urząd zakupił: stację dezynfekcji (0,7 tys. zł), środki ochrony osobistej (tj. jednorazowe rękawiczki nitrylowe, maseczki, przyłbice ochronne, fartuchy ochronne, płyny do dezynfekcji o łącznej wartości 5,8 tys. zł), termometry bezdotykowe (2,2 tys. zł) oraz zlecił wykonanie usługi zaprojektowania i druku materiałów edukacyjnych dla dzieci o tematyce związanej z koronawirusem (łączny koszt 2 tys. zł). Powyższe zakupy zostały zrealizowane z dochodów uzyskanych z tytułu opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

(akta kontroli str. 56, 77)

W okresie od marca 2020 r. do zakończenia kontroli zapewniono dostęp architektoniczny do Urzędu wszystkim interesantom. Strona internetowa www.pyrzyce.um.gov.pl oraz www.bip.pyrzyce.um.gov.pl zawierała elementy spełniające minimalne wymagania kontrastu koloru treści do tła. Urząd nie posiadał: środków wspierających komunikowanie się, o których mowa w art. 3 pkt 5 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się²⁴, stosownie do wymogów określonych w art. 6 pkt 3 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami²⁵ (nie zapewnił tłumacza języka migowego jak również przez wykorzystanie zdalnego dostępu online do usługi tłumacza przez strony internetowe i aplikacje; urządzeń lub innych środków technicznych do obsługi osób słabosłyszących, w szczególności pętli indukcyjnych, systemów FM lub urządzeń opartych o inne technologie, których celem jest wspomaganie słyszenia). Na stronie internetowej Urzędu nie zapewniono

²⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1824

²⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 1062 ze zm.

informacji o zakresie jego działalności - w postaci elektronicznego pliku zawierającego tekst odczytywalny maszynowo, nagrania treści w polskim języku migowym.

(akta kontroli str. 218-229)

Burmistrz wyjaśniła, że: *Dostęp do urzędu posiadają wszyscy interesanci, lecz mając na uwadze wymagania określone w ustawie o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami nie zapewniono możliwości dostępu do urzędu osobom głuchym, słabosłyszącym lub wykluczonym cyfrowo z uwagi na brak środków finansowych. Podjęto działania mające na celu realizację zadań określonych ww. ustawie. Zawarta została umowa współpracy (...) w ramach projektu „Dostępny samorząd”, w zakresie ustalenia zasad współpracy stron w przygotowaniu wniosku oraz realizacji projektu, który ma być dofinansowany w formie grantu na poprawę dostępności. Ponadto, dwóch pracowników urzędu bierze udział w projekcie, który swoim zakresem obejmuje szkolenia i przegląd procedur związanych z obsługą klienta w urzędzie pod kątem dostępności. Z chwilą pozyskania środków podjęte zostaną działania mające na celu zapewnienie dostępu osobom ze szczególnymi potrzebami.*

(akta kontroli str. 56, 77)

Według stanu na 31 grudnia 2018 r., 31 grudnia 2019 r., 31 grudnia 2020 r. i 30 czerwca 2021 r. Urząd wydatkował odpowiednio na:

- dostęp do internetu – 6 tys. zł, 1,5 tys. zł, 2,2 tys. zł, 0,9 tys. zł;
- podróże służbowe – 11,2 tys. zł, 11,3 tys. zł, 9,3 tys. zł, 6,1 tys. zł;
- zakup energii – 213,9 tys. zł, 217 tys. zł, 225,9 tys. zł, 166,6 tys. zł;
- zakup materiałów biurowych – 38,6 tys. zł, 43,3 tys. zł, 30,6 tys. zł, 13,3 tys. zł;
- szkolenia – 15 tys. zł, 18,6 tys. zł, 9,6 tys. zł, 8,5 tys. zł;
- zakup oprogramowania (świadczenie usług zewnętrznych) – 30,5 tys. zł, 37 tys. zł, 40,5 tys. zł; 30,3 tys. zł;
- zakup aktualizacji – 34,7 tys. zł, 37,5 tys. zł, 32,4 tys. zł, 20,8 tys. zł;
- zakup niezbędnego sprzętu – 9,1 tys. zł, 22 tys. zł, 170,5 tys. zł, 40,7 tys. zł;
- zakup środków ochrony osobistej – 0 zł, 0 zł, 176,9 tys. zł, 7,6 zł.

(akta kontroli str. 78)

5. W październiku 2020 r. dokonano oceny zarówno występujących, jak i potencjalnych zagrożeń dla życia i zdrowia pracowników, co zostało opisane w pkt 2 niniejszego podobszaru. Na próbie dokumentacji 30 pracowników Urzędu ustalono, że pracownicy zapoznali się z ryzykiem zawodowym na stanowiskach narażonych na koronawirusa, co zostało potwierdzone podpisem w aktach osobowych.

(akta kontroli str. 124-155, 230)

Na podstawie stosownych zarządzeń Burmistrza²⁶ w Urzędzie od marca 2020 r. funkcjonował system pracy zdalnej, rotacyjnej i zmianowej. Kierownicy komórek organizacyjnych zostali zobowiązani do zapewnienia ciągłości i prawidłowości funkcjonowania kierowanych przez siebie wydziałów lub referatów, nadzorowania rezultatów pracy zdalnej wykonywanej w kierowanym przez siebie wydziale lub biurze. Bezpośredni przełożony pracownika wykonującego pracę zdalną odpowiadał za bieżącą współpracę i utrzymanie stałego kontaktu z pracownikiem. Każdy pracownik wykonujący pracę zdalnie był zobowiązany m.in.: do takiej organizacji pracy, aby wszelkie czynności wykonywane w jej ramach przebiegały w sposób niezakłócony i nie naruszały obowiązujących przepisów prawa; do pozostawiania w godzinach pracy w stałym kontakcie telefonicznym z przełożonym lub podległymi pracownikami, wykorzystywać wyłącznie służbowe programy i systemy udostępnione

²⁶ Nr 359A/2020 z 23 marca 2020 r. w sprawie pracy zdalnej; nr 517/2020 z 23 października 2020 r. w sprawie wprowadzenia zmian do Regulaminu Pracy; nr 529/2020 z 10 listopada 2020 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu pracy zdalnej dla pracowników Urzędu; nr 531/2020 z 10 listopada 2020 r. w sprawie wprowadzenia czasowego systemu pracy zmianowej, zdalnej oraz naprzemiennej (rotacyjnej).

przez pracodawcę, do codziennego raportowania wyników pracy bezpośrednio przełożonemu w formie określonej w poleceniu wykonywania pracy zdalnej. W okresie od marca 2020 r. do marca 2021 r. pracę zdalną wykonywało 60 pracowników, z czego 34 pracowników korzystało z służbowego sprzętu komputerowego. Pozostałe osoby wykonywały pracę zdalną niewymagającą wykorzystania sprzętu komputerowego. System pracy zdalnej odbywał się w formie rotacyjnej.

(akta kontroli str. 156-161, 231-276, 491-492)

W okresie od marca 2020 r., dokonano doposażenia Urzędu w nowy sprzęt w postaci m.in.: 12 komputerów przenośnych i 9 stacjonarnych, dwóch urządzeń UPS, 19 monitorów, 10 drukarek.

Burmistrz wyjaśniła, że: (...) w przypadku wydania komputera służbowego, jako narzędzia niezbędnego do wykonywania pracy zdalnej było ono konfigurowane pod kątem zapewnienia bezpieczeństwa przetwarzania danych, aktualizacji systemu komputerowego, aktualizacji systemu antywirusowego, aktualizacji autoryzacji dostępu do komputera i zasobów. (...) pracownicy nie wykonywali pracy zdalnej na urządzeniach prywatnych. Pracownikom nie wypłacono ryczałtu miesięcznego z tytułu poniesionych kosztów w związku ze świadczeniem pracy zdalnej.

(akta kontroli str. 80, 82)

W kontrolowanym okresie opracowano i wdrożono procedury dotyczące ochrony danych osobowych²⁷. Administrator w celu ochrony danych osobowych zastosował poniższe środki ochrony: techniczne - zakupiono nowy sprzęt komputerowy, uruchomiono dodatkowe łącze internetowe w technologii światłowodowej, przeprowadzono konfigurację sprzętu do pracy zdalnej oraz konfigurację bezpiecznego połączenia dla usługi pulpitu zdalnego oraz połączenia VPN, szyfrowanie nośników danych oraz organizacyjne – wprowadzono politykę ochrony danych osobowych, regulamin pracy zdalnej dla pracowników Urzędu przeprowadzono 12 października 2020 r. szkolenie z zakresu Polityki ochrony danych osobowych, przygotowano procedurę szkolenia do pracy zdalnej.

(akta kontroli str. 81, 115)

W Urzędzie nie dokonywano aktualizacji zastępstw kierownictwa i poszczególnych pracowników. Zastępstwa uregulowane zostały w zakresach czynności i według wyjaśnień Burmistrz, w okresie epidemii COVID-19 nie wystąpiła konieczność ich aktualizacji. Nie kierowano również pracowników na przymusowe urlopy wypoczynkowe.

W Urzędzie nie zapewniono pracownikom wsparcia psychologicznego. Pracownicy mogli korzystać ze wsparcia psychologicznego w ramach zorganizowanej bezpłatnej pomocy psychologicznej w dobie pandemii realizowanej w ramach zarządzania kryzysowego. Z konsultacji można było skorzystać w okresie od stycznia do lipca 2021 r.

(akta kontroli str. 82)

6. W związku z ogłoszeniem stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii COVID-19 podjęto następujące działania z zakresu zarządzania kryzysowego, m.in.:

- wyznaczono i przygotowano miejsca kwarantanny zbiorowej; łącznie 200 miejsc (w szkole podstawowej i w gminnym obiekcie sportowym);
- zorganizowano bezpłatną pomoc psychologiczną w formie online dla osób przebywających na kwarantannie, doświadczających przemocy, uzależnionych oraz wszystkich przeżywających kryzys;
- organizację przeprowadzenia bezpłatnych badań przesiewowych mieszkańców w kierunku wykrycia przeciwciał wirusa SARS-CoV-2;
- zorganizowano dystrybucję ulotek dotyczących profilaktyki szczepień;

²⁷ Zarządzenie Nr 491/2020 Burmistrza z 30 września 2020 r. w sprawie przyjęcia Polityki Ochrony Danych Osobowych.

- zorganizowano mobilny punkt szczepień dla mieszkańców gminy, w którym w okresie od czerwca do sierpnia 2021 r. zaszczepiło się łącznie 392 osoby.

O szczególnych formach udzielania pomocy dla lokalnej społeczności Burmistrz informowała mieszkańców, w sposób zwyczajowo przyjęty, tj. przez strony internetowe, telewizję kablową, tablice sołeckie oraz media społecznościowe.

(akta kontroli str. 83-86, 277-347)

7. W okresie objętym kontrolą nie prowadzono audytu wewnętrznego związanego z funkcjonowaniem Urzędu w okresie zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii COVID-19. W wyniku kontroli przeprowadzonej przez Państwową Inspekcję Pracy w zakresie: sprawdzenia organizacji stanowisk, zapewnienia środków ochrony indywidualnej dla zatrudnionych osób jak i interesantów związanych ze zwalczaniem epidemii, obsługi interesantów i osób trzecich oraz oceny ryzyka zawodowego, nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 87, 162-167)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Brak opracowania, ustanowienia i wdrożenia w Urzędzie SZBI, o którym mowa w § 20 ust. 1 rozporządzenia KRI, który stanowi że: *Podmiot realizujący zadania publiczne opracowuje i ustanawia, wdraża i eksploatuje, monitoruje i przegląda oraz utrzymuje i doskonali system zarządzania bezpieczeństwem informacji zapewniający poufność, dostępność i integralność informacji z uwzględnieniem takich atrybutów, jak autentyczność, rozliczalność, niezaprzeczalność i niezawodność.*

2. Urząd nie spełnił obowiązków określonych w art. 6 pkt 3 ustawy o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, tj. nie zapewnił środków wspierających komunikowanie, o których mowa w art. 3 pkt 5 ustawy o języku migowym i innych środkach komunikowania się.

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2019-2021 zapewniona została ciągłość działalności Urzędu. Jednak pomimo ograniczeń w bezpośrednim dostępie do Urzędu wynikających z ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego oraz stanu epidemii COVID-19, nie opracowano i nie wdrożono procedur wewnętrznych w obszarze informatyzacji Urzędu, w tym świadczenia e-usług. W badanym okresie w Urzędzie wprowadzono regulacje pozwalające na właściwe wypełnianie zadań, w tym świadczenie usług wobec mieszkańców Gminy. Burmistrz zapewnił swoim pracownikom bezpieczne i higieniczne warunki pracy oraz podjął właściwe działania w ramach zarządzania kryzysowego.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły braku opracowania, ustanowienia i wdrożenia w Urzędzie SZBI oraz niezapewnieniu możliwości dostępu do Urzędu osobom ze szczególnymi potrzebami (osobom głuchym i słabosłyszącym).

OBSZAR

2. Realizacja przez urząd zadań w okresie epidemii COVID-19

Opis stanu
faktycznego

1. Z pięciu rodzaju spraw²⁸ objętych kontrolą w okresie od 1 marca 2019 r. do 29 lutego 2020 r. Urząd zrealizował łącznie 4 913 spraw, w tym:

- 2 548²⁹ dotyczących wydawania aktów urodzenia, średni czas załatwienia sprawy 33 minuty,
- 1 634³⁰ dotyczące wymiany dowodów osobistych, 50 minut,
- 585³¹ dotyczących zameldowania na pobyt stały, 29 minut,
- dziewięć dotyczących zaświadczeń z ewidencji działalności gospodarczej, 5,5 dnia,

²⁸ Tj. zaświadczenia z ewidencji działalności gospodarczej, wymiana dowodów osobistych, wydawanie odpisów aktów urodzenia, zameldowania na pobyt stały oraz decyzje o warunkach zabudowy.

²⁹ W tym jedna realizowana elektronicznie.

³⁰ W tym 41 wniosków złożonych elektronicznie.

³¹ W tym jedna realizowana elektronicznie.

- 137 dotyczących wydania decyzji i warunkach zabudowy, 4 miesiące.
- W okresie od 1 marca 2020 r. do 28 lutego 2021 r. Urząd zrealizował łącznie 3 296 spraw, w tym:
- 1 724³² dotyczące wydawania aktów urodzenia, średni czas załatwienia sprawy 33 minuty,
 - 1074³³ dotyczące wymiany dowodów osobistych, 50 minut,
 - 377³⁴ dotyczących zameldowania na pobyt stały, 29 minut,
 - 11 dotyczących zaświadczeń z ewidencji działalności gospodarczej, 1,5 dnia,
 - 110 dotyczących wydania decyzji i warunkach zabudowy, pięć miesięcy.
- (akta kontroli str. 348-349)

Szczegółowym badaniem objęto 30 spraw³⁵ z ww. zakresu, które wpłynęły do Urzędu po 13 marca 2020 r., z czego jedna wpłynęła za pośrednictwem ePUAP, a 29 drogą tradycyjną. Żadna z ww. spraw nie była realizowana w formie pracy zdalnej. Dekretacja sprawy na pracownika prowadzącego następowała od dnia wpływu/rejestracji sprawy do 10 dni. Żaden ze złożonych wniosków nie wymagał uzupełnienia lub poprawienia wniosku. We wszystkich przypadkach umożliwiono interesariuszom uzyskanie informacji na temat aktualnego stanu załatwienia sprawy (telefonicznie i mailowy). Średni czas załatwienia spraw wyniósł 23,7 dni (od 1 do 143 dni³⁶).

(akta kontroli str. 350-356)

2. Zadania dotyczące zapewnienia pomocy społecznej osobom starszym, chorym, niepełnosprawnym i samotnym oraz zapewnienie posiłku dzieciom, uczniom i młodzieży uwzględniające ograniczenia wynikające z ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii COVID-19 realizowane były poprzez Ośrodek Pomocy Społecznej w Pyrzycach (OPS). Dyrektor OPS wydał zarządzenia (24 marca 2020 r. i 2 listopada 2020 r.) w sprawie wprowadzenia organizacji pracy OPS zapewniającej ochronę zdrowia, życia oraz bezpieczeństwa pracowników OPS oraz mieszkańców Gminy w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem wirusa SARS-CoV-2. Procedury te określały m.in. formę kontaktu interesantów z pracownikami OPS (telefonicznie, ePUAP, pisemnie, bezpośredni przy zachowaniu odpowiednich warunków sanitarnych).

Gmina przy współpracy OPS z PSS-E i Strażą Miejską prowadziła:

1) usługi opiekuńcze:

- zaopatrywano osoby w podstawowe produkty żywnościowe i higieniczne,
- zakup leków, środków opatrunkowych;
- dostarczano ciepłe posiłki.

2) dożywianie dzieci i młodzieży zostało zabezpieczone w zakresie programu „Posiłek w domu i szkole”, zgodnie z potrzebami rodzin.

(akta kontroli str. 361, 371-380)

Liczba osób objętych przez Gminę pomocą w zakresie dożywiania według stanu na 31 marca 2019 r., 31 marca 2020 r. i 30 czerwca 2021 r. wynosiła odpowiednio: 658, 548 i 458 osób, z tego dzieci i młodzież: 316, 245 i 178. Udzielona w tych samych okresach pomoc z podziałem na poszczególne formy udzielonego wsparcia przedstawiała się następująco:

- w formie posiłku: 159, 129 i 96 (z tego dzieci i młodzież: 134, 102 i 68);

³² W tym jedna realizowana elektronicznie.

³³ W tym 90 wniosków złożonych elektronicznie.

³⁴ W tym 10 realizowanych elektronicznie.

³⁵ Dobór celowy według osądu kontrolera.

³⁶ Najdłuższy czas załatwienia spraw dotyczył wydawania decyzji o warunkach zabudowy, z uwagi na ich skomplikowany charakter, jak również konieczność uzgodnień z innymi organami.

- w formie świadczenia pieniężnego: 499, 419 i 362 (z tego dzieci i młodzież: 182, 143 i 110). W tych samych okresach Gmina nie udzielała wsparcia w formie świadczenia rzeczowego.

(akta kontroli str. 381)

Burmistrz wyjaśniła, że: *Spadek liczby osób objętych dożywianiem i poszczególnymi formami realizacji zadań pomocowych wynikał z zastosowania się społeczności lokalnej do wytycznych zaleceń rządowych o ograniczeniu w przemieszczaniu się; w trakcie nauki zdalnej nastąpiło zamknięcie placówek szkolnych i stołówek, co skutkowało nie zgłaszaniem się rodziców/opiekunów o taką formę pomocy; niezmiennie kryterium pomocy społecznej od 2018 roku, a wzrost najniższych wynagrodzeń, co mogło skutkować nie kwalifikowaniem się rodzin do pomocy (...).*

(akta kontroli str. 383-384)

Wiedzę o potrzebach dożywiania dzieci i młodzieży uzyskiwano poprzez pracowników socjalnych i asystentów rodziny, którzy telefonicznie nawiązywali kontakt z rodzinami. Posiłkami zostały objęte rodziny, które w wyniku rozeznania sytuacji dokonanej przez OPS zgłosiły taką potrzebę, a także w zależności od organizacji szkoły. Nie wystąpiły potrzeby udzielenia świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych. Ustalając potrzeby, nie stosowano takich narzędzi jak: ankiety, konsultacje społeczne. Nie nawiązano również współpracy z organizacjami pozarządowymi, ponieważ zastosowane narzędzia zapewniły sprawne pozyskiwanie niezbędnych informacji o potrzebach dzieci i młodzieży w zakresie dożywiania.

Ponadto w przypadku osób powyżej 70 roku życia, w szczególności samotnych, które zdecydowały się na pozostanie w domu celem zmniejszenia ryzyka zakażenia się koronawirusem, realizowano wsparcie w ramach Programu „Wspieraj Seniora” poprzez usługę w formie dostarczenia zakupów spożywczych i środków higieny, leków, opłacenia rachunków.

Informacje o seniorach chcących skorzystać ze wsparcia w ramach ww. Programu Gmina uzyskiwała poprzez:

- system Centralnej Aplikacji Statystycznej – aplikacja „Wspieraj Seniora”;
- na wniosek lub informacje pochodzące od samego seniora,
- zgłoszenie od innej osoby zwracającej się do OPS w jego sprawie,
- z rozpoznania dokonane przez pracowników socjalnych pracujących na danym terenie. Wsparcie realizowane było również na podstawie zgłoszeń poprzez aplikację „Kwarantanna Domowa”³⁷, zgłoszenia telefoniczne podejmowane bezpośrednio przez osoby/rodziny objęte kwarantanną, z PSS-E dotyczące rozeznania sytuacji osoby, rodziny pozostającej w kwarantannie.

(akta kontroli str. 361-362)

3. W okresie objętym kontrolą realizowano procedury wynikające z przepisów ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie³⁸. Stosowana była procedura „Niebieskiej Karty” oraz zabezpieczenia dzieci w przypadku zagrożenia zdrowia i życia, z uwzględnieniem rekomendowanych przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej form realizacji działań w związku z przeciwdziałaniem w rozprzestrzenianiu się wirusa SARS-CoV-2 i sytuacją epidemiczną. Wiedzę o przemocy lub sytuacjach zagrażających w rodzinach uzyskiwano na bieżąco poprzez stały kontakt telefoniczny pomiędzy instytucjami współpracującymi na rzecz rozwiązywania problemów przemocy, w szczególności pomiędzy przedstawicielami OPS, policji, oświaty i służby zdrowia oraz kuratorami sądowymi.

³⁷ Z platformy www.gov.pl/web/koronawirus/kwarantanna-domowa

³⁸ Dz.U. z 2021 r. poz. 1249.

Burmistrz wyjaśniła, że (...) po wprowadzeniu stanu zagrożenia epidemicznego oraz stanu epidemii realizacja zadań Zespołu Interdyscyplinarnego odbywała się zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej dotyczącymi sposobu organizacji zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych oraz realizacji procedury Niebieskie Karty. Zgodnie z zaleceniami w zależności od indywidualnych spraw działalność ograniczano do wykonywania zadań za pomocą zdalnych środków komunikacji - rozmów telefonicznych. W przypadku organizowanych posiedzeń grup roboczych w sposób tradycyjny stosowane były zasady obowiązującego w danym okresie reżimu sanitarnego. Preferowane formy kontaktu telefonicznego, czy mailowego nie wykluczyły w szczególnych przypadkach możliwości bezpośrednich spotkań członków grupy roboczej z osobą doznającą przemocy w rodzinie czy sprawcą przemocy przy zachowaniu stosownych środków związanych z ochroną przed zakażeniem. W zakresie działań szczególnie monitorowano rodziny przejawiające problemy opiekuńczo – wychowawcze oraz zmagające się z problemem przemocy. Biorąc pod uwagę konieczność zachowania bezpieczeństwa pracownika socjalnego, asystenta rodziny, a także samych rodzin podejmowano szczególną pracę socjalną za pomocą kontaktu telefonicznego poprzez: utrzymywanie z podopiecznymi stałego kontaktu; bieżące analizowanie sytuacji rodzin objętych procedurą Niebieskiej Karty; bieżące monitorowanie środowisk, w których procedura Niebieskiej Karty została wszczęta w szczególności w rodzinach z dziećmi (monitorowanie stanu bezpieczeństwa dzieci) z zachowaniem zasad bezpieczeństwa; interdyscyplinarną współpracę z przedstawicielami służb odpowiedzialnych za realizację zadań z obszaru przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

(akta kontroli str. 363-364)

W okresie od 31 marca 2019 r. do 30 czerwca 2020 r. OPS nie podejmował żadnych interwencji. Liczba założonych Niebieskich Kart według stanu na 31 marca 2019 r., 31 marca 2020 r., 31 marca 2021 r. i 30 czerwca 2021 r. wynosiła odpowiednio: dziewięć, siedem, cztery i 12.

(akta kontroli str. 382)

4. Jednostki oświatowe, dla których Gmina była organem prowadzącym realizowały zadania uwzględniając wytyczne określone w publikowanych rozporządzeniach dotyczących wprowadzenia ograniczeń w czasie epidemii COVID-19. Nabory do przedszkoli na rok szkolny 2020/2021 odbywały się zgodnie z harmonogramem przyjętym w zarządzeniu³⁹ Burmistrza z 28 stycznia 2020 r. w sprawie ustalenia harmonogramu czynności w postępowaniu rekrutacyjnym oraz postępowaniu uzupełniającym na rok szkolny 2020/2021 do publicznych przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych, publicznych innych form wychowania przedszkolnego oraz klas pierwszych publicznych szkół podstawowych prowadzonych przez Gminę. Cały proces rekrutacji przebiegał stacjonarnie w wybranych placówkach. Wnioski o przyjęcie do przedszkola składano w formie papierowej w terminie od 24 lutego 2020 r. do 13 marca 2020 r.⁴⁰ Nowe zasady bezpieczeństwa związane z COVID-19 wprowadzone zostały od 12 marca 2020 r. Wyniki rekrutacji do przedszkoli zostały przekazane rodzicom na wskazany we wniosku adres e-mailowy. W przypadku braku we wniosku adresu e-maila, rodzice byli informowani telefonicznie. W okresie objętym kontrolą Gmina nie prowadziła żłobków.

Wszystkie niepubliczne jednostki oświatowe (przedszkola specjalne, niepubliczne przedszkola i niepubliczna szkoła podstawowa) w czasie trwania pandemii otrzymywały

³⁹ Nr 331/2020.

⁴⁰ Rekrutacja do przedszkoli zakończyła się w terminie 13 marca 2020 r., nie wzywano wnioskodawców do uzupełnień, do wniosku wystarczyło dołączyć oświadczenie o adresie zamieszkania.

dotację w pełnej wysokości zgodnie z Metryczką Subwencji Oświatowej oraz Podstawową Kwotą Dotacji na dany rok, czym zapewniono ciągłość finansowania jednostek.

(akta kontroli str. 364, 385-387)

Uczniowie szkół, którzy zgłosili zapotrzebowanie na sprzęt komputerowy otrzymali laptopy bądź tablety na podstawie umowy użyczenia lub porozumienia na czas nauki zdalnej i hybrydowej⁴¹. Szkoły umożliwiały również udział uczniom w zajęciach z wykorzystaniem szkolnych komputerów. Korzystanie z komputerów w szkołach odbywało się pod opieką nauczycieli świetlicy (opiekunów świetlic), a uczniom ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi pod opieką nauczycieli wspomagających.

(akta kontroli str. 365)

W okresie od marca 2020 r. do czerwca 2021 r. w szkołach⁴², dla których organem prowadzącym była Gmina wypłacono nauczycielom wynagrodzenie z tytułu godzin ponadwymiarowych na łączną kwotę 2 079,2 tys. zł. W ramach godzin ponadwymiarowych nauczyciele wykonywali prace określone w arkuszach organizacyjnych szkół zatwierdzonych przez Gminę oraz w ramach zastępstw doraźnych. Ewidencja tych godzin prowadzona była na podstawie dzienników i kart nadgodzin oraz dziennika elektronicznego szkół. Dyrektorzy szkół nie zmieniali zasad zaliczania do wymiaru godzin poszczególnych zajęć metod i technik kształcenia na odległość lub innego sposobu kształcenia

(akta kontroli str. 388-393)

Z opinii biegłych⁴³ sporządzonej 11 października 2021 r. (na podstawie dokumentacji przekazanej przez Urząd w zakresie prawidłowości realizacji zajęć edukacyjnych w okresie od 25 marca 2020 r. do 26 czerwca 2020 r. z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość lub innego sposobu realizacji zajęć w Szkole Podstawowej z Oddziałami Integracyjnymi w Pyrzycach⁴⁴) wynika, że: w okresie pierwszego miesiąca realizacji zajęć edukacyjnych z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość nie wszystkie zajęcia odbyły się zgodnie z określonym planem zajęć, część nauczycieli nie logowała się codziennie do e-dziennika i nie było dostępnych dla uczniów i rodziców w wyznaczonych godzinach konsultacji. Nie stosowali się również do ustalonych metod nauczania (nie odpisywali na bieżąco na zapytania kierowane przez uczniów czy rodziców, albo ograniczali się jedynie do wysyłania uczniom zadań). W związku z powyższym w Szkole podjęto ustalenia mające na celu poprawę funkcjonowania nauczania zdalnego. Ustalono wytyczne w zakresie prowadzenia zajęć lekcyjnych zgodnie z planem oraz przestrzegania ustalonych w Librusie zasad. Zobowiązano nauczycieli również do założenia konta w komunikatorze Skype, co miało ułatwić komunikację między dyrekcją, a nauczycielami. Jednocześnie przy pomocy komunikatora Skype nauczyciele mieli być dostępni raz w tygodniu dla uczniów w celu przeprowadzenia konsultacji. Ustalony termin tych konsultacji miał być wprowadzony do terminarza w Librusie. Analiza dokumentacji wykazała, że zajęcia edukacyjne z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość zostały przeprowadzone w całości. Jednak w przekazanych dziennikach nie odnotowano żadnych informacji o okolicznościach nieodbycia się wszystkich przewidzianych w planie zajęć, czy nieobecność nauczycieli w ustalonych godzinach konsultacji z okresy pierwszego miesiąca (wskazywanych przez dyrektora szkoły podczas zebrania rady pedagogicznej 28 kwietnia 2020 r.) W konsekwencji, w ocenie

⁴¹ Szkoły umożliwiły korzystanie z komputerów w szkołach dla 37 uczniów. Gmina użyczyła 49 laptopów oraz 23 tablety (zakupione w ramach programu zdalna szkoła i zdalna szkoła plus).

⁴² Gmina była organem prowadzącym dla siedmiu szkół.

⁴³ Zleconej na potrzeby niniejszej kontroli przez NIK.

⁴⁴ Prowadzonych przez pięciu nauczycieli, którzy wykazali najwięcej godzin ponadwymiarowych.

biegłych, z uwagi na brak dokumentacji z kontroli wewnętrznej prowadzonej przez dyrektora szkoły nie można jednoznacznie stwierdzić czy w okresie od 25 marca do 26 czerwca 2020 r. podstawa programowa została w całości zrealizowana.

(akta kontroli str. 493-497)

W zakresie sprawowanego nadzoru Sekretarz Gminy (z up. Burmistrz) wyjaśniła: *W okresie objętym kontrolą (pierwszy miesiąc realizacji zajęć edukacyjnych z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość), szkoły zmagaly się z różnego rodzaju problemami związanymi m.in. z małą ilością sprzętu komputerowego czy przyrządów do zdalnego nauczania dla nauczycieli i uczniów, a także z problemami dotyczącymi znacznego obciążenia łącza internetowego, co mogło być przyczyną braku możliwości logowania do m.in. e-dziennika. Godziny ponadwymiarowe były wypłacane zgodnie z regulaminem wynagradzania nauczycieli, cyt.: (...) „Godziny ponadwymiarowe przypadające w dniach, w których nauczyciel nie mógł ich realizować z przyczyn leżących po stronie pracodawcy, w szczególności w związku z: zawieszeniem zajęć z powodu epidemii lub mrozów, (...) - traktuje się jak zajęcia faktyczne odbyte”. (...) Kontrola spraw związanych z przebiegiem realizacji zajęć edukacyjnych, zgodnie z obowiązującymi przepisami nie zobowiązuje organu prowadzącego szkołę tj. gminę, do kontroli działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej - jest to działanie organu sprawującego nadzór pedagogiczny (tj.: właściwego kuratorium oświaty) lub dyrektora szkoły.*

(akta kontroli str. 498-500)

Zgodnie z art. 57 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe⁴⁵ organ prowadzący szkołę sprawuje nadzór nad jej działalnością w zakresie spraw finansowych i administracyjnych. Nadzorowi podlega w szczególności: prawidłowość dysponowania przyznanymi szkole środkami budżetowymi, a także przestrzeganie przepisów dotyczących organizacji pracy szkoły i placówki.

Gmina 23 grudnia 2019 r. zawarła umowę na dowóz i odwóz uczniów do szkół podstawowych, przedszkoli w Gminie oraz do Ośrodka Rehabilitacyjno-Edukacyjno-Wychowawczego⁴⁶ w Nowielinie w okresie od 2 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2020 r. Wartość zawartej umowy wynosiła 635 tys. zł. Z uwagi na wprowadzone obostrzenia w związku z wystąpieniem SARS-CoV-2 przeprowadzone zostały dwukrotnie negocjacje ustne zawartej umowy. Negocjacje zostały zakończone zawarciem dwóch aneksów tj. za kwiecień i grudzień 2020 r., gdzie ustalono wynagrodzenie za gotowość do świadczenia usług w sposób ryczałtowy w kwotach odpowiednio 25,4 tys. zł oraz 54 tys. zł. Po dwukrotnym aneksowaniu kwota świadczonej usługi wyniosła 587,3 tys. zł. W umowie zabezpieczono interes Gminy poprzez zapisy dotyczące kar za niewykonanie usługi przez wykonawcę lub odstąpienie od umowy.

W 2021 r. zostały zawarte dwie umowy na dowóz i odwóz: 15 stycznia 2021 r. na świadczenie usług – Dowóz i odwóz uczniów do szkół podstawowych, przedszkoli w Gminie oraz OREW w Nowielinie od 18 stycznia do 31 marca 2021 r. na kwotę 138,2 tys. zł oraz druga 30 marca 2021 r. na kwotę 399 tys. zł na świadczenie usług w tym samym zakresie, ale w terminie od 1 kwietnia do 31 grudnia 2021 r.

(akta kontroli str. 365-366, 394-428)

5. W okresie od 1 marca 2020 r. do 30 czerwca 2021 r. największy wzrost absencji spowodowanej izolacją i kwarantanną pracowników przypadał na listopad 2020 r., gdzie na izolacji przebywało 13 osób przez 117 dni, a na kwarantannie 20 osób przez 134 dni (ogólna absencja w listopadzie w porównaniu z 2019 r. była większa o 197%). Z tytułu opieki nad dzieckiem największy wzrost absencji pracowników

⁴⁵ Dz. U. z 2021, poz. 1082 ze zm.

⁴⁶ Dalej: OREW.

wystąpił w kwietniu 2020 r. i wynosił 133 dni (wzrost absencji w kwietniu 2020 r. w stosunku do kwietnia 2019 r. wynosił 96,2%). Absencja z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie od marca 2020 r. do grudnia 2020 r. wynosiła 413 dni, co stanowiło wzrost o 451% w stosunku do tego samego okresu 2019 r. W 2021 r. absencja z tytułu opieki nad dzieckiem wynosiła 107 dni, co stanowiło w porównaniu z tym samym okresem 2019 r. wzrost o 70%. W obszarze zwolnień lekarskich najwyższy wzrost wystąpił w 2020 r., gdzie liczba absencji wyniosła 2 143 dni (wzrost o 75% w stosunku do 2019 r.)

(akta kontroli str. 429-432)

6. Z prawa do emerytury w Urzędzie w 2020 r. skorzystały cztery osoby. Do 30 czerwca 2021 r. nie wystąpiły przypadki odejść na emeryturę. W latach wcześniejszych, tj. 2018 r. i 2019 r. z prawa do emerytury skorzystały łącznie cztery osoby, po dwie w każdym roku. Każdorazowo osoby przechodzące na emeryturę deklarowały ten zamiar, a na ich miejsce byli zatrudniani nowi pracownicy.

(akta kontroli str. 433)

7. Według stanu na 31 grudnia 2020 r. Gmina otrzymała na przeciwdziałanie COVID-19 następujące środki:

- 1.262,8 tys. zł – środki pochodzące z budżetu państwa w ramach Rządowego Funduszu Rozwoju Inwestycji Lokalnych fundusz przeciwdziałania COVID-19 na dofinansowanie własnych inwestycji (budowa ścieżki pieszo-rowerowej oraz przebudowa dwóch ulic);
- 145 tys. zł – środki w ramach projektów unijnych z programu Polska Cyfrowa 2014-2020 „Zdalna szkoła” na zakup sprzętu dla uczniów i nauczycieli;
- 227,1 tys. zł – środki pochodzące z budżetu państwa i projektów unijnych Pomorze Zachodnie – Bezpieczna Edukacja w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego na zakup środków ochrony osobistej, sprzętu do utrzymania czystości i dezynfekcji szkół i przedszkoli;
- 92 tys. zł – środki pochodzące z budżetu państwa w ramach zwiększenia oświatowej subwencji ogólnej na 2020 r. w ramach zapobiegania, przeciwdziałania i zwalczania COVID-19 na zakup sprzętu do prowadzenia zajęć na odległość.

Według stanu na 30 czerwca 2021 r. Gmina otrzymała następujące środki:

- 24 tys. zł – środki pochodzące z budżetu państwa Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na zadania związane z prowadzeniem infolinii oraz przewozem osób na szczepienia (w ramach Narodowego Programu Szczepień Ochronnych);
- 10 tys. zł – środki z budżetu państwa Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na pomoc dla osób starszych i niepełnosprawnych w ramach programu „Wspieraj Seniora – pomoc osobom starszym, niepełnosprawnym, niesamodzielnym w wyniku epidemii COVID-19”;
- 22,7 tys. zł – środki z budżetu państwa Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na dopłaty do czynszu dla najemców, którzy utracili dochody w wyniku epidemii COVID-19;
- 10 tys. zł – środki z budżetu państwa Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na działania promocyjne mające na celu zwiększenie liczby mieszkańców poddającym się szczepieniu przeciwko COVID-19.

(akta kontroli str. 367-368, 434-436)

8. W zakresie podejmowania działań w celu udzielenia pomocy podmiotom, których sytuacja ekonomiczna uległa pogorszeniu w wyniku epidemii, Burmistrz wyjaśniła: *Gmina Pyrzyce podjęła działania w celu udzielenia pomocy podmiotom poprzez analizę ich działalności i wskazanie grup przedsiębiorców uprawnionych do skorzystania z pomocy, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19.*

Dokonała analizy potrzeb przedstawiając Radzie Miejskiej w Pyrzycach projekty uchwał wraz z uzasadnieniem w sprawie zwolnienia z podatku od nieruchomości, przedłużenia terminu płatności rat podatku oraz odstąpienia od dochodzenia należności o charakterze cywilnoprawnym przypadających gminie Pyrzyce oraz jej jednostkom podległym w związku z zapobieganiem przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19. Gmina nie dokonywała przesunięć środków i nie zrezygnowała z realizacji planowanych inwestycji w ramach pozyskanych wolnych środków.

(akta kontroli str. 357-359, 369)

Rada Miejska w Pyrzycach 23 kwietnia 2020 r. podjęła następujące uchwały:

- w sprawie odstąpienia od dochodzenia należności o charakterze cywilnoprawnym przypadających Gminie oraz jej jednostkom podległym w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19,
- w sprawie przedłużenia terminu płatności rat podatku od nieruchomości w celu zwalczania gospodarczych skutków spowodowanych epidemią COVID-19,
- w sprawie zwolnienia z podatku od nieruchomości za część roku 2020 w celu zwalczania gospodarczych skutków spowodowanych epidemią COVID-19.

(akta kontroli str. 437-451)

W okresie obowiązywania powyższych uchwał złożono:

- 14 wniosków o zwolnienie z podatku, z czego 13⁴⁷ wniosków zostało rozpatrzonych pozytywnie, kwota łączna przyznanej pomocy wyniosła 14 tys. zł;
- jeden podmiot złożył wniosek o przedłużenie terminu płatności podatku, który został odrzucony z uwagi na niedochowanie terminu przedłożenia wymaganej dokumentacji;
- 15 wniosków (wszystkie pozytywnie rozpatrzone) o zwolnienie z czynszu na okres trzech miesięcy – łączna wartość przyznanej pomocy wyniosła 29,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 369-370)

9. W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono skarg dotyczących braku lub ograniczenie świadczenia usług publicznych, w tym funkcjonowania Urzędu.

(akta kontroli str. 370)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia działania Urzędu w badanym obszarze. Podjęte przez Urząd działania pozwoliły na zapewnienie pomocy społecznej, przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz realizacji zadań oświatowych w okresie stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii COVID-19. Urząd podjął skuteczne działania w celu udzielania pomocy podmiotom, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Opracowanie, ustanowienie i wdrożenie SZBI.
2. Zapewnienie dostępności do Urzędu osobom ze szczególnymi potrzebami poprzez wprowadzenie wymaganych przepisami środków wspierających komunikowanie.

⁴⁷ Jeden wniosek został odrzucony z uwagi na przekroczenie limitu pomocy przez grupę kapitałową, w skład której wchodził podmiot ubiegający się o zwolnienie z podatku.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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 ust. 1 i 2 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 Szczecinie. 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 30 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków 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.

Szczecin, 18 października 2021 r.

Kontroler
Jarosław Pułka



Główny specjalista k.p.

Elektronicznie podpisany przez
Jarosław Pułka
Data: 2021.10.18 11:56:05
+02'00'

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie
Dyrektor



Elektronicznie
podpisany przez
Marcin Stefaniał; p.o.
Dyrektora NIK
Delegatura w
Szczecinie
Data: 2021.10.18
12:27:11 +02'00'