

# **Praca zdalna w administracji publicznej w czasie pandemii COVID-19**

Jarosław Szczepański

Łukasz Zamęcki





© Copyright by Jarosław Szczepański, Warszawa 2021  
© Copyright by Łukasz Zamęcki, Warszawa 2021  
© Copyright by Instytut Nauki o Polityce, Warszawa 2021

Wszelkie prawa zastrzeżone. Każda reprodukcja lub adaptacja całości  
bądź części niniejszej publikacji, niezależnie  
od zastosowanej techniki reprodukcji (drukarskiej, fotograficznej,  
komputerowej i in.), wymaga pisemnej zgody Autorów.

Wydawca

Wydawnictwo Instytutu Nauki o Polityce

Skład

Manuscript Konrad Jajecznik

Zdjęcie na okładce:

Nick Morrison on Unsplash

Odwiedź

Instytut Nauki o Polityce: [www.inop.edu.pl](http://www.inop.edu.pl)  
Polish Journal of Political Science: [www.pjps.pl](http://www.pjps.pl)

# Spis treści

Wstęp **7**

3

Badanie **11**

Wyniki **15**

Dyskusja **27**

11 marca 2020 r. Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) ogłosiła pandemię COVID-19<sup>1</sup>. Było to następstwem dynamicznego przyrostu liczby osób zarażonych wirusem SARS-CoV-2, zauważonym po raz pierwszy kilka miesięcy wcześniej w Wuhan w Chinach, i stwierdzeniem 118 000 przypadków chorych w 114 państwach świata. Ogłoszona pandemia była drugim w XXI wieku stanem pandemii stwierdzonym przez WHO (pierwszy, grypy A(H1N1), miał miejsce w latach 2009–2010)<sup>2</sup>.

Pandemia COVID-19 stała się jednak wyjątkowa ze względu na bezprecedensową skalę z jaką wpłynęła na funkcjonowanie instytucji publicznych, podmiotów gospodarczych i społeczeństwa. Według danych zespołu badawczego z Uniwersytetu Oksfordzkiego większość państw świata wprowadziła na przełomie I i II kwartału 2020 roku różnego rodzaju instrumenty ograniczania rozprzestrzeniania się koronawirusa, m.in. nakaz

---

<sup>1</sup> World Health Organization, Rolling updates on coronavirus disease (COVID-19), <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/events-as-they-happen> [27.05.2020].

<sup>2</sup> Część źródeł wskazuje również HIV/AIDS jako pandemię. Patrz: J Clin Invest. 2008; 118(4):1244–1254. <https://doi.org/10.1172/JCI34706>

pozostawania w domach, zamknięcie szkół i miejsc pracy, zakaz organizacji imprez masowych i zgromadzeń publicznych, ograniczenie możliwości przemieszczania się, przekraczania granicy czy korzystania z komunikacji publicznej<sup>3</sup>. W wyniku tych działań doszło, co wskazują badania mobilności Google<sup>4</sup>, do ograniczenia przemieszczania się, a w związku z tym przeniesienia części obowiązków służbowych w formułę pracy zdalnej. Na to część zakładów pracy i pracowników z pewnością nie była przygotowana.

Polska, wg wspomnianych wyżej badań, w pierwszej połowie 2020 r. zastosowała jedną z najbardziej restrykcyjnych form lockdownu. Celem podjętych badań, których wyniki przedstawiono w poniższej publikacji, była weryfikacja wpływu pandemii koronawirusa na pracę administracji publicznej w ocenie samych pracowników – tego jak pracownicy administracji publicznej poradzili sobie ze zdalną pracą, jak oceniają wprowadzone rozwiązania pracy na odległość i jak były przygotowane urzędy do takiej formy realizacji stosunku pracy. Tezą przyjętą przez zespół badawczy jest bowiem twierdzenie, że pandemia COVID zaskoczyła administrację i wymusiła pośpieszne zmiany. Udowodniła przy tym, że alternatywne formy świadczenia stosunku pracy były zaniedbywane przez lata.

6

Polski Kodeks pracy przewiduje możliwość wprowadzenia wariantu pracy przy wykorzystaniu technik komunikacji na odległość określanych jako „telepraca”. Przepisy regulujące ten sposób wykonywania stosunku pracy zawarte zostały w Rozdziale IIIb *Zatrudnianie pracowników w formie telepracy* i umożliwiają wprowadzenie telepracy bądź to przy podpisywaniu umowy, bądź to w trakcie jej obowiązywania. Przy czym, w tym drugim przypadku wprowadzenie telepracy oznaczać musi zmianę umowy o pracę i zmiana ta nie może być dokonana w trybie wypowiedzenia zmieniającego. Pracownik natomiast może wykonywać telepracę w ustalonym z pracodawcą wymiarze czasu od jednego dnia w tygodniu do nawet stałego wykonywania swoich obowiązków w formie telepracy. Przy tym zarówno pracodawca, jak i pracownik muszą w całym okresie realizacji stosunku pracy dbać o przestrzeganie wszystkich przepisów przewidzianych dla

<sup>3</sup> Hale, Thomas, Noam Angrist, Beatriz Kira, Anna Petherick, Toby Phillips, Samuel Webster. “Variation in Government Responses to COVID-19” Version 5.0. Blavatnik School of Government Working Paper. April 29, 2020. Available: [www.bsg.ox.ac.uk/covidtracker](http://www.bsg.ox.ac.uk/covidtracker)

<sup>4</sup> COVID-19 a zmiany w trendach dotyczących przemieszczania się, <https://www.google.com/covid19/mobility/>

zwykłej formy realizacji stosunku pracy. Oznacza to przede wszystkim, że pracodawca musi zadbać o nadzór nad czasem pracy pracownika, pracownik i pracodawca muszą przestrzegać zasad BHP. Pracodawca może zatem kontrolować stanowisko pracy telepracownika, czyli zazwyczaj miejsce pracy stworzone w domu pracownika, które musi spełniać wszystkie wymogi BHP. Kontrola w domu musi być zapowiedziana. Jest jednak pewnego rodzaju uciążliwością, która może powodować niechęć do wykonywania telepracy. Pracodawców z kolei może odstręczać obowiązek zapewnienia sprzętu, oprogramowania, łącza oraz ubezpieczenie sprzętu i jego serwisowania. Między innymi te uwarunkowania mogą sprawiać, że zgodnie z danymi GUS liczba osób wykonujących telepracę wynosiła pod koniec 2018 roku jedynie 22 tysiące<sup>5</sup>. Równocześnie powszechną praktyką – sektora prywatnego – było wykonywanie tzw. pracy z domu lub pracy zdalnej, która jednak wynikała z określonej kultury organizacji (czy mówiąc językiem prawa pracy – zakładu pracy), nie zaś z przepisów rozdziału IIIb Kodeksu pracy.

Nagła konieczność realizacji pracy na odległość w trakcie pandemii doprowadziła ustawodawcę do wprowadzenia pojęcia „pracy zdalnej”. Odbywać się ona może 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. Pracodawca wprowadził możliwość wykonywania pracy zdalnej na prywatnym sprzęcie komputerowym bez konieczności przeprowadzenia kontroli stanowiska pracy w zakresie BHP. Było to niejako usankcjonowanie – choć w akcie prawnym epizodycznym tj. o charakterze incydentalnym<sup>6</sup>.

Przyjąć można, że pracodawca chciał szybko umożliwić wykonywanie pracy z domu, w celu ochrony pracowników, bez konieczności spełniania

<sup>5</sup> US, Pracujący w gospodarce narodowej w 2018 r., [https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5474/7/16/1/pracujacy\\_w\\_gospodarce\\_narodowej\\_w\\_2018\\_roku.pdf](https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5474/7/16/1/pracujacy_w_gospodarce_narodowej_w_2018_roku.pdf)

<sup>6</sup> Patrz: *Ustawy incydentalne w polskim porządku prawnym*, red. M. Granat, Warszawa 2013.

Trybuna Konstytucyjny wypowiedział się na temat możliwości wprowadzenia daleko idących odstępstw w aktach o charakterze epizodycznym. Por: Wyrok TK z dnia 4 marca 2014, sygn. K13/11; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2012 r. K 9/12.

warunków przewidzianych w kodeksie pracy dla „telepracy”<sup>7</sup>. Tym bardziej wiarygodna staje się teza o „zaskoczeniu” administracji sytuacją, do której ta mogła być lepiej przygotowana.

Niniejszy raport wskazać może obszary słabości i wyzwania pracy zdalnej w opinii samych pracowników. Z tego powodu w ostatniej części pracy autorzy starają się zasugerować możliwe zmiany w działaniu administracji publicznej w Polsce w sferze pracy zdalnej.

---

<sup>7</sup> W uzasadnieniu do ustawy praca zdalna przedstawiona jest jako instrument „przeciwdziałania COVID-19”.

Metodą weryfikacji przyjętej hipotezy była elektroniczna ankieta zawierająca 29 pytań, możliwa do wypełnienia on-line. Dostęp do niej został umożliwiony pracownikom administracji publicznej dzięki wewnętrznej poczcie służbowej. Badanie przeprowadzone zostało przez zespół badawczy w wybranym resorcie centralnej administracji rządowej – Ministerstwie Sprawiedliwości (MS) i dwóch podległych Ministrowi Sprawiedliwości jednostkach. Resort może stanowić kazus dla badań centralnej administracji rządowej, gdyż w MS i jednostkach podległych pracuje 850 pracowników (stan na I p. 2018 r.)<sup>1</sup>, co czyni go resortem nieco większym niż średnia liczba pracowników ministerstw i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Jednocześnie nie jest resortem o profilu gospodarczym, co czyniłoby jego infrastrukturę teleinformatyczną lepiej rozwiniętą niż innych centralnych urzędów państwowych.

Pytania dotyczyły oceny wpływu pandemii na pracę instytucji i poszczególnych pracowników, skali wykorzystywania innowacyjnych środków komunikacji na odległość pozwalających na przesyłanie dźwięku i obrazu

---

<sup>1</sup> Odpowiedź na interpelację nr 24555 w sprawie wzrostu zatrudnienia w administracji centralnej i kosztów z tym związanych, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=B7EK3X>.



(np. do wideokonferencji jak: ZOOM, Webex, Skype, MS Teams, Google Meets/Hangouts, etc.) oraz narzędzi pracy zdalnej (np. systemu Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją, dysków wspólnych, intranetu czy VPN), a także oceny użyteczności tych narzędzi. Pytano także o problemy z wykorzystaniem ww. narzędzi oraz ocenę samej pracy zdalnej.

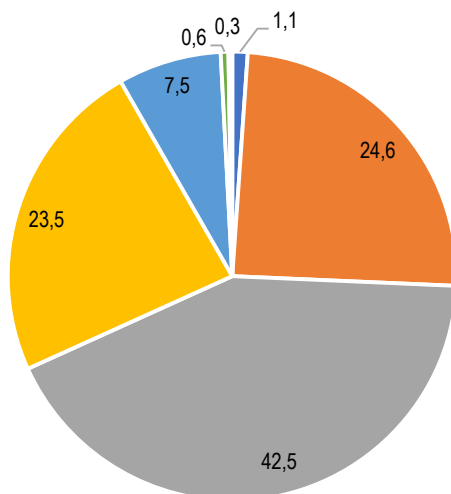
Ankietę wypełniło 363 pracowników ww. instytucji, co stanowi znaczny odsetek pracowników ww. instytucji, niemal 43%. Spośród osób, które wzięły udział w ankiecie 45% osób posiadała staż pracy w administracji do 10 lat, 40,1% między 10 a 20 lat, pozostali powyżej 20 lat. 14,4% osób ankietowanych zajmowało stanowiska kierownicze. 56,6% osób, które wypełniły ankiety to kobiety. 43,4% ankietowanych to mężczyźni. Wśród respondentów najliczniejszą grupę (42,5%) stanowiły osoby w wieku 35–44 lata.

Jedno z pytań dotyczyło liczby dzieci niepełnoletnich w gospodarstwie domowym. Przyjęto bowiem, że wspólne przebywanie w mieszkaniu w trakcie lockdownu zarówno pracowników, jak i dzieci może wpływać na ocenę wykonywania pracy zdalnej. 44% osób zadeklarowało posiadanie w gospodarstwie domowym niepełnoletnich dzieci.

10

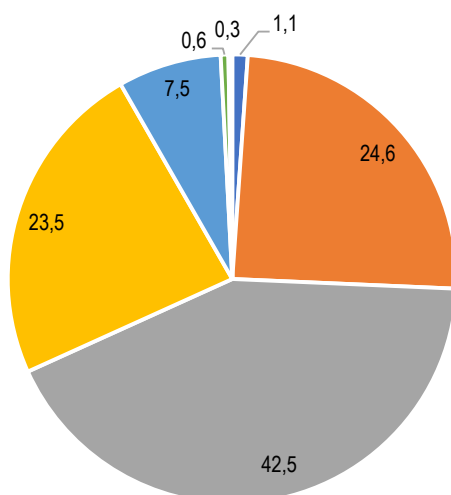
Pytania na etapie pracy przygotowawczej skonsultowano z urzędnikami. Po zakończeniu badań ankietowych i ich opracowaniu przeprowadzone zostały wywiady pogłębione z pracownikami administracji publicznej w celu uzyskania informacji dotyczących zmian w kulturze organizacyjnej jednostek budżetowych, w których pełnią obowiązki służbowe. Wywiady przeprowadzone zostały z pracownikami MS, jednej jednostki podległej oraz dla uzyskania szerszego tła porównawczego w MR oraz MFiPR.

Respondenci wg wieku  
(% ogólnej liczby)



■ 18 do 24 lat ■ 25 do 34 lat ■ 35 do 44 lat ■ 45 do 54 lat ■ 55 do 64 lat ■ 65 i więcej lat ■ odmowa podania wieku

Respondenci wg wieku  
(% ogólnej liczby)

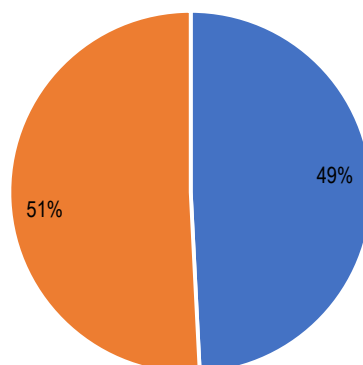


■ 18 do 24 lat ■ 25 do 34 lat ■ 35 do 44 lat ■ 45 do 54 lat ■ 55 do 64 lat ■ 65 i więcej lat ■ odmowa podania wieku



Pierwszą badaną kwestią były ewentualne wcześniejsze doświadczenia pracy zdalnej pracowników administracji publicznej. Niemal połowa (49,2%) pracowników stwierdziła, że przed pandemią praca zdalna nie była prowadzona w ich miejscu pracy. Kolejne 40,6% odpowiedziało, że była stosowana sporadycznie. Jedynie 10,2% ankietowanych wskazało, że praca zdalna miała miejsce często i bardzo często. Doświadczenia osobiste z pracą zdalną były deklarowane rzadziej. 72,4% ankietowanych nigdy nie pracowało zdalnie przed pandemią, a incydentalnie pracowało 19,3%. Doświadczenie okresowego bądź częstego świadczenia pracy zdalnej miało 8,3% respondentów. Mimo wszystko zauważalna liczba osób miała doświadczenia pracy zdalnej. Konfrontując to z danymi oficjalnymi dot. telepracy, które wskazują, że jedynie ułamkowa część pracowników w Polsce wykonuje zadania w takiej formie, powstaje wniosek, że pracownicy, gdy samodzielnie definiują pracę na odległość, przyznają, że pracodawca umożliwia poza telepracą wykonywanie zadań służbowych na odległość.

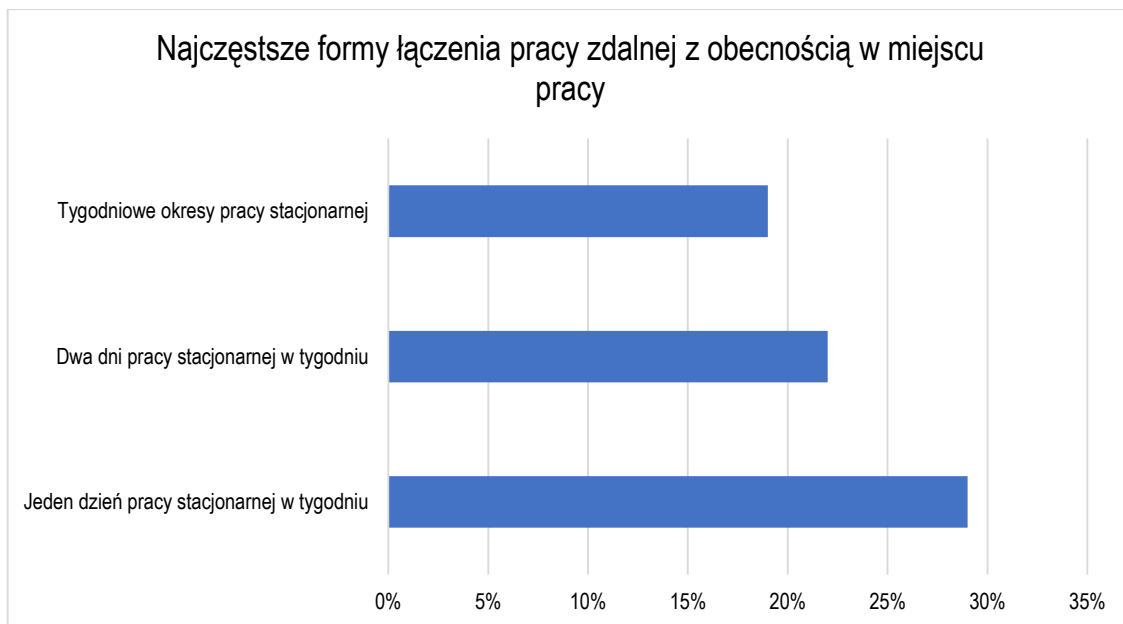
Jak często PRZED pandemią w Pana/Pani instytucji praca była realizowana w trybie zdalnym?



■ nie była realizowana ■ była realizowana (różne natężenie - b. często, często, sporadycznie)

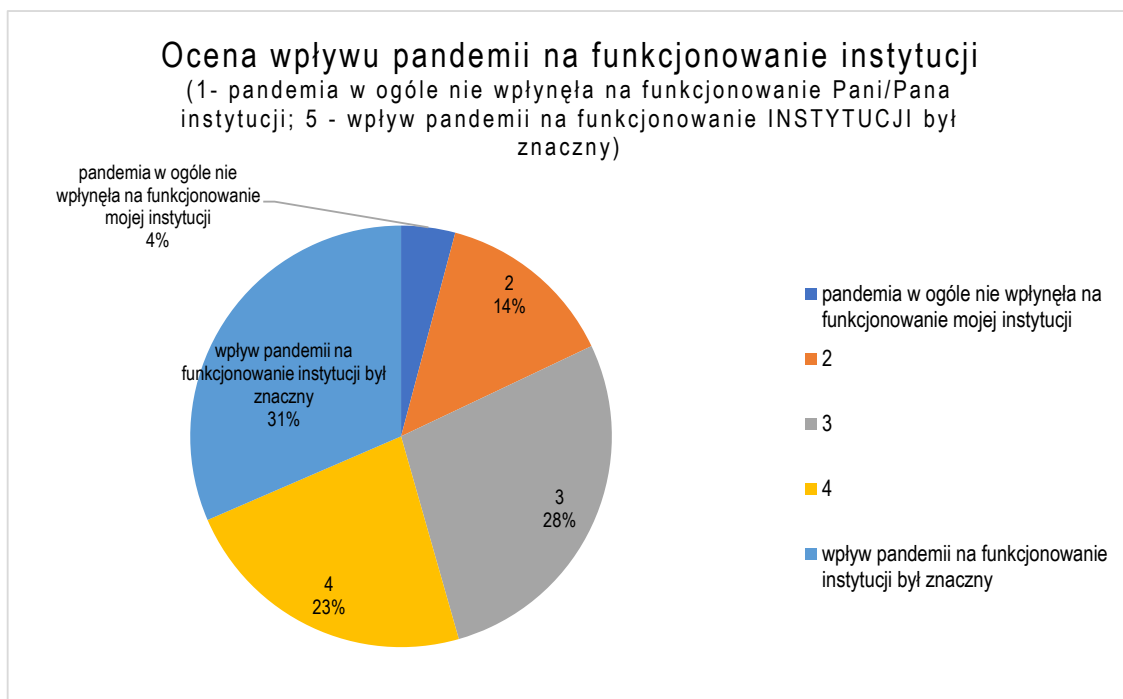
14

Pandemia i wynikający z niej lockdown wpłynęła na wykonywanie zadań służbowych. W momencie nastania pandemii 83,4% ankietowanych osób rozpoczęło pracę zdalną, z tego 31,5% w całości i wyłącznie w domu. Większość wykonujących pracę zdalnie sporadycznie przebywało w miejscu pracy – z reguły raz (29% spośród pojawiających się okresowo w miejscu pracy) – dwa razy (22%) w tygodniu, a resztę czasu świadcząc pracę z domu. Popularnym rozwiązaniem były również tygodniowe okresy pracy przeplatane z pracą zdalną (19% spośród pojawiających się okresowo w miejscu pracy). Inne formuły pracy zdalnej były dużo rzadsze. W kolejnych badaniach warto podjąć ocenę efektywności różnych rozwiązań łączenia pracy zdalnej z obecnością w zakładzie pracy.



W badaniu zapytano również o ocenę tego, jak pandemia wpłynęła na funkcjonowanie zakładu pracy. 54,4% ankietowanych uznało, że pandemia znacznie **wpłynęła na funkcjonowanie ich instytucji** (ocena 4 lub 5).

15



Ocena wpływu pandemii na funkcjonowanie instytucji uwzględniać oczywiście mogła sam fakt zmiany formy świadczenia stosunku pracy. Dlatego zapytano również, jak respondent ocenia zmianę w sprawowaniu własnych zadań służbowych. 41,2% stwierdziło, że stan pandemii znacznie wpłynął (oceny 4–5) na **sposób** wykonywania obowiązków służbowych. Jednak prawie 20% nie zauważyło zmiany.

16

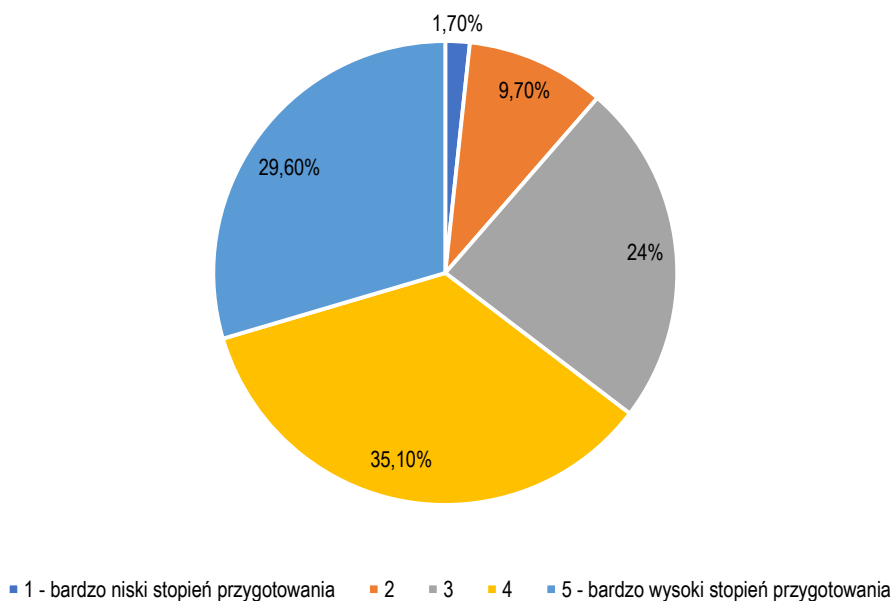


Zapytano również, czy pandemia koronawirusa wpłynęła na zmianę zakresu obowiązków służbowych. Pracownicy mogli bowiem zostać przekierowani do wykonywania innych zadań w związku z przeciwdziałaniem Covid-19<sup>1</sup>. Dla 87,3% ankietowanych pandemia nie miała wpływu na **zmianę zakresu** ich obowiązków.

Większość ankietowanych wysoko oceniła przygotowanie instytucji, w której pracują do wprowadzenia narzędzi pracy zdalnej. Łącznie ponad 64,7% oceniło przygotowanie na „4” i „5” w pięciostopniowej skali.

<sup>1</sup> W tej sytuacji zespół badawczy przewidział weryfikację form zmiany obowiązków służbowych pracownika.

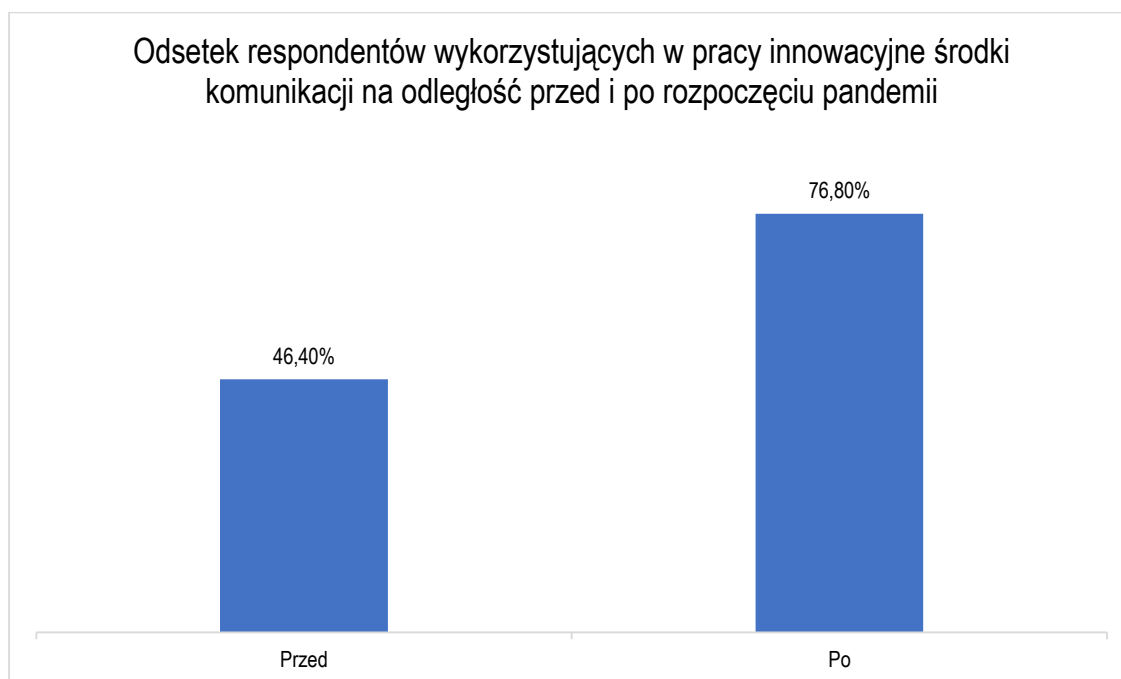
Jak ocenia Pan/Pani poziom przygotowania Pana/Pani instytucji do wprowadzenia instrumentów pracy zdalnej?



**Przed** pandemią w swojej pracy środki komunikacji na odległość pozwalające na przesyłanie dźwięku i obrazu (np.: ZOOM, Webex, Skype, MS Teams, Google Meets/Hangouts, etc.) wykorzystywane były przez 46,4% ankietowanych. Ale z tego, „bardzo często” i „często” jedynie 16,6%. Zauważmy, że w okresie pandemii aż 76,8% respondentów zadeklarowało, że zaczęło używać powyższych narzędzi do zdalnej komunikacji, a 26% użytkowało go co najmniej kilka razy w tygodniu.

Narzędzia informatyczne były przed pandemią wykorzystywane powszechnie (98,6%), ale nie jest to zaskoczeniem, ponieważ pytano także o pocztę mailową (97,5%). Rzadziej wykorzystywane były dyski wspólne i intranet (w obu przypadkach 82,6% ankietowanych). Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją (EZD) – 70%, a VPN – 20,7%. W związku z pandemią wykorzystywane instrumentarium nie zmieniło się zauważalnie.



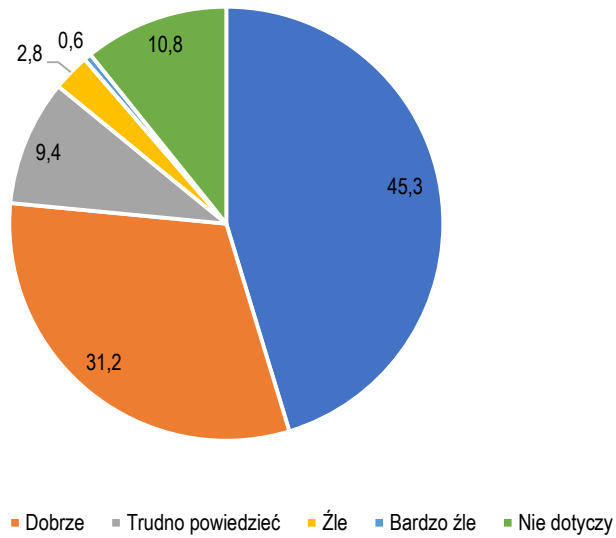


18

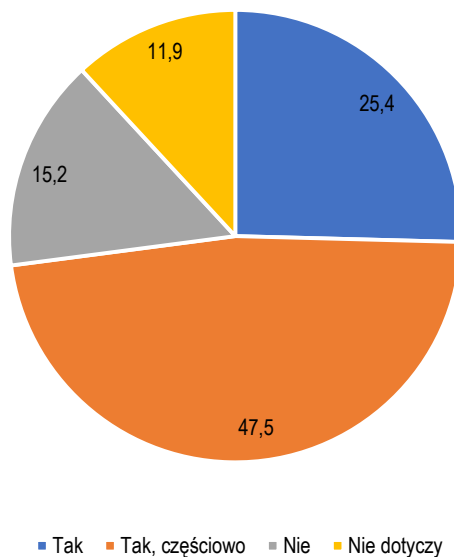
Istotnym zagadnieniem pracy zdalnej i przygotowania instytucji do tej formy wykonywania zadań służbowych jest kwestia sprzętu komputerowego. Jak zauważono wcześniej, kwestia sprzętu była istotnym kryterium realizowania „telepracy”. Wykorzystywanie sprzętu prywatnego do realizowania zadań służbowych rodzi kwestie związane z bezpieczeństwem danych. Większość ankietowanych pracowników administracji pracowała w trakcie lockdownu na własnym sprzęcie (44,8%) a 42,5% pracowała na sprzęcie służbowym. Korzystanie z pracy na własnym sprzęcie lub brak sprzętu służbowego wywoływało pewne problemy, o których więcej w dalszej części.

Przechodząc do oceny pracy zdalnej i stosunku do jej wykonywania w przyszłości, zauważmy, że aż 76,5% pytanym urzędników bardzo dobrze i dobrze oceniło własne doświadczenia w pracy zdalnej. Warto podkreślić, że duża część pracowników chciałaby kontynuować pracę zdalną po zakończeniu pandemii, choć w pełnym wymiarze taką formę pracy zadeklarowało 25,4% respondentów. Częściowo pracę zdalną gotowe byłoby świadczyć 47,5% ankietowanych pracowników. Chętniej pracę zdalną w przyszłości deklarowali pracownicy bez niepełnoletnich dzieci w gospodarstwie domowym – w pełni i częściowo odpowiedziało 77,6% ankietowanych, a wśród osób zajmujących się dziećmi łącznie – 67,1%.

### Ocena własnych doświadczeń pracy zdalnej (w %)



### Czy chciałby Pan/Pani kontynuować pracę w trybie zdalnym po zakończeniu pandemii?



Pracownicy wydają się dobrze oceniać warunki wykonywania pracy zdalnej – 36,2% bardzo dobrze oceniła warunki pracy zdalnej, a dobrze 39,5% ankietowanych. Ponad połowa (50,3%) nie miała też problemów z narzędziami pracy zdalnej. Pozostali zgłaszali raczej sporadyczne problemy związane głównie z technicznymi aspektami współpracy z systemami teleinformatycznym np. z pulpitem zdalnym, czy dostępem do niektórych systemów i baz danych. Jakość infrastruktury systemowej była najczęściej podkreślanym problemem. Początkowym wyzwaniem była też konieczność przygotowania ergonomicznego miejsca pracy i brak odpowiedniego sprzętu (np. drukarki). Pojawiało się podkreślenie braku telefonu służbowego w domu. Rzadziej zauważano problem z dostępem do kierownictwa resortu i niektórych dokumentów. Interesujące wnioski dotyczyć mogą też podkreślanego problemu słabej jakości połączenia internetowego w trakcie pracy zdalnej. Wyzwania wiążą się także ze współdzieleniem pracy z opieką nad domem i dziećmi, także w formie trudności rozdzielania czasu pracy od życia rodzinnego.

20

Warto zwrócić uwagę, że wyżej warunki pracy zdalnej oceniali pracownicy bez niepełnoletnich dzieci w gospodarstwie domowym – 39,3% bardzo dobrze i 41,3% dobrze. Wśród respondentów z niepełnoletnimi dziećmi w gospodarstwie domowym odpowiednio 32,3% i 37,3%. Przypomnijmy, że badanie realizowane było w trakcie tzw. pierwszego lockdownu, gdy większość niepełnoletnich dzieci przebywała w domu i podejmowało naukę zdalnie.

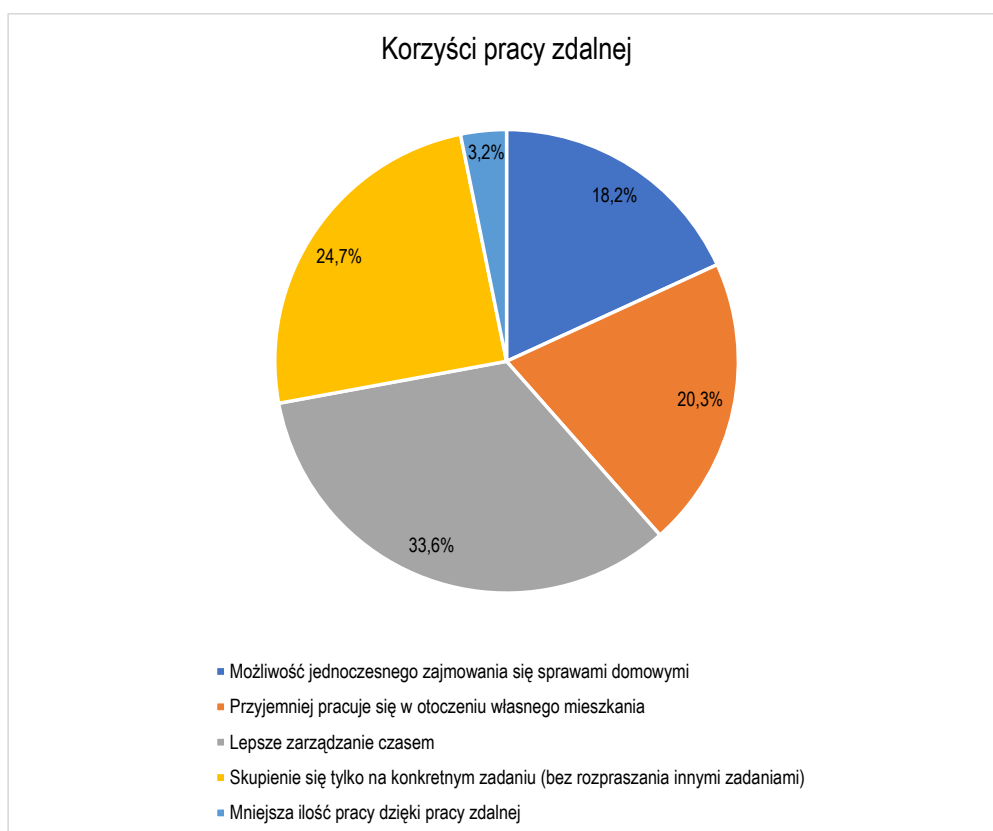
Główne problemy związane z wykonywaniem pracy zdalnej:

- ❖ Awarie systemu teleinformatycznego resortu i spowolniony dostęp do tegoż
- ❖ Niska jakość połączenia internetowego w domu
- ❖ Trudności oddzielenia czasu pracy od życia rodzinnego i wydłużony czas pracy
- ❖ Brak możliwości drukowania dokumentów
- ❖ Konieczność opieki nad dziećmi
- ❖ Trudności w dostępie do dokumentów
- ❖ Brak telefonu służbowego

- ❖ Nieumiejętność korzystania z narzędzi pracy zdalnej przez współ-pracowników
- ❖ Brak odpowiedniego stanowiska pracy w mieszkaniu
- ❖ Utrudniony dostęp do kierownictwa resortu
- ❖ Brak kontaktów towarzyskich

Poziom użyteczności narzędzi pracy zdalnej oceniono bardzo wysoko, gdyż 52,8% respondentów wskazało maksymalną ocenę użyteczności. Mniej entuzjastycznie, ale nadal bardzo pozytywnie oceniono użyteczność tzw. telekonferencji (19,9% na ocenę 4, a 32,6% na ocenę 5). Najczęściej respondenci mieli trudność ze wskazaniem, czy praca zdalna i nowe narzędzia pracy wpłynęły na efektywność wykonywanej pracy, możliwości pracy w zespole czy terminowość wykonywanych zadań.

Do korzyści w pracy zdalnej zaliczono przede wszystkim „lepsze zarządzanie czasem” (ok. 62% ankietowanych), dalej – „skupienie się tylko na konkretnym zadaniu (bez rozpraszania innymi zadaniami)” (ok. 49%), możliwość pracy w przyjemniejszym otoczeniu własnego mieszkania (ok. 40%) oraz „możliwość jednoczesnego zajmowania się sprawami



domowymi” (ok. 36%)<sup>2</sup>. Istotną zaletą wg wpisów samych ankietowanych jest też wyeliminowanie dojazdów do pracy i oszczędność czasu oraz pieniędzy na to poświęconych.

Wiek nie okazał się być istotną zmienną i nie miał wpływu czy to na sposób wykonywanej pracy, stosowane narzędzia pracy zdalnej czy ocenę tej pracy, jak i przygotowanie do jej wykonywania. Bardziej doświadczeni pracownicy nieco rzadziej odpowiadali, że narzędzia pracy zdalnej pozwalają lepiej gospodarować czasem. Jedyne pytanie, gdzie wiek zauważalnie wpływał na odpowiedzi, dotyczyło tego czy respondent chciałby wykonywać pracę zdalną po okresie pandemii. Młodszy pracownicy częściej wyrażali taką chęć. Jednocześnie, jak zauważyliśmy wcześniej, osoby, które przebywały w gospodarstwie domowym z dziećmi, nie zgłaszały częściej chęci pracy zdalnej po zakończeniu pandemii. W tym kontekście nie powinno być zaskoczeniem, że pracownicy wychowujący dzieci wyżej ocenili wpływ pandemii na wykonywanie przez nich pracy. Pracownicy nieposiadający niepełnoletnich dzieci w domu lepiej oceniają doświadczenia pracy zdalnej – bardzo dobrze i dobrze ocenia doświadczenia pracy zdalnej w czasie pandemii ponad 80% pracowników niewychowujących niepełnoletnich dzieci w gospodarstwie domowym, w porównaniu do 72% posiadających dzieci.

Płeć miała większe znaczenie w kwestii odpowiedzi na pytania. Mężczyźni dostrzegali większy wpływ pandemii na funkcjonowanie zakładu pracy i ich własną pracę. Kobiety znacznie częściej wymieniały jako wyzwanie „Brak warunków do pracy zdalnej w domu (np. brak wygodnego miejsca do pracy)”. Mężczyźni zaś częściej niż kobiety przychylali się do stwierdzenia, że wyzwaniem była „konieczność zapewnienia opieki nad innymi domownikami”, „trudność rozdzielenia pracy zawodowej od obowiązków w domu” i problemy wynikające z pracy zdalnej innych domowników. Jednocześnie jako zaletę pracy zdalnej mężczyźni częściej wymieniali możliwość jednoczesnego zajmowania się sprawami domowymi i „lepsze zarządzanie czasem”.

<sup>2</sup> Procenty nie sumują się do 100, gdyż ankietowani mogli zaznaczyć więcej niż jedną odpowiedź.



Wprowadzenie regulacji na podstawie ustaw epizodycznych tzw. Tarcz Antykryzysowych niejako wymusiło przejście pracowników z tradycyjnego trybu świadczenia pracy w tryb „pracy zdalnej”, który wymykał się regulacjom prawa pracy. Pracownicy skierowani do pracy zdalnej zostali zwolnieni *de facto* z obowiązku realizacji części przepisów Kodeksu pracy, podobnie jak pracodawcy, którym umożliwiono przeniesienie części obciążeń wynikających np. z potrzeby zabezpieczenia stanowiska pracy na pracowników. Równocześnie dla blisko połowy pracowników te nadzwyczajne doświadczenie z pracą na odległość było ich pierwszym tego typu doświadczeniem w aktualnym miejscu pracy. Z wywiadów prowadzonych po zakończeniu badania ankietowego wynikało ponadto, że realizacja pracy poza siedzibą instytucji nie była również przed pandemią realizowana w ramach „telepracy”, tylko – podobnie jak w przypadku sektora prywatnego – jako działalność *praeter legem* – obok przepisów Kodeksu pracy, poprzez zezwolenie pracownikowi na niestawianie się w miejscu pracy, ale zobowiązanie go do bycia „pod mailem” czy „pod telefonem”.

W świetle powyższych ustaleń stwierdzić można, że wprowadzenie przepisami tzw. Tarczy Antykryzysowej pracy zdalnej było dostosowaniem prawa

do obowiązujących już standardów pracy tak w sektorze prywatnym, jak i poddanych analizie sektorze publicznym. Co więcej, doświadczenie różnego typu form pracy zdalnej przed pandemią wykazywało 40,6% ankietowanych. Tym samym nie było to doświadczenie, a co a tym idzie praktyka marginalna.

Problematyczne z punktu widzenia prawa oraz realizacji polityki bezpieczeństwa państwa było natomiast przejście – kluczowych resortów – w tryb pracy zdalnej na komputerach prywatnych oraz przy wykorzystaniu prywatnych łączy. Praca zdalna wiąże się z koniecznością innego zapewnienia bezpieczeństwa informacji, zarówno gdy idzie o dostęp innych osób do stanowiska wykonywania pracy, bezpieczeństwa łącza internetowego oraz przekazywania i archiwizacji dokumentów służbowych, jak i zabezpieczenia prywatnego sprzętu wykorzystywanego do pracy zdalnej, legalności użytkowanego oprogramowania. Wraz z oddelegowaniem większości pracowników resortów do pracy zdalnej w sposób istotny zmniejszone zostało bezpieczeństwo przesyłanych informacji. Argumenty bezpieczeństwa informacyjnego i informatycznego były również tymi, które w wywiadach pogłębionych zostały wskazane jako główna przyczyna braku masowego udziału pracowników w realizacji stosunku w ramach telepracy, czy nieformalnej pracy zdalnej w okresie z przed pandemii.

26

Powyższe sprawia, że zasadnym wydaje się postulat *de lege ferenda* nowelizacji Kodeksu pracy. Przy czym nowelizacja ta powinna dotyczyć nie tyle prowadzenia i usankcjonowania rozwiązań z covidowych ustaw epizodycznych, ile kompleksowej reformy i liberalizacji przepisów dotyczących możliwości stosowania pracy zdalnej. W pierwszej kolejności usankcjonować należałoby możliwość realizacji formalnie i zgodnie z kodeksem pracy zdalnej bez konieczności zmiany czy uprzedniego wprowadzenia odpowiednich klauzuli do umowy o pracę. Wydaje się równocześnie zasadne utrzymanie w mocy regulacji dotyczących obowiązku ustalenia w drodze porozumienia ze związkiem zawodowym lub w przypadku ich braku w zakładzie pracy z reprezentantami załogi sposobu realizacji, już nie telepracy, a pracy zdalnej<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Na marginesie stwierdzić należy, że pojęcie telepracy w potocznym języku się nie przyjęło całkowicie. „Telepraca” pozostaje jedynie elementem języka prawnego i wyspecjalizowanego języka prawniczego. Nowelizacja byłaby więc sposobnością do uwspółcześnienia języka kodeksu.



Problematyczne pozostaje jednak w tym zakresie uregulowanie kwestii wykorzystywania sprzętu, łącza oraz możliwości inspekcji stanowiska pracy. W pierwszym zakresie przyjąć należy, że elastycznym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie pewnego ryczałtu, który ustalany mógłby być na podstawie porozumienia dotyczącego realizacji pracy zdalnej w zakładzie pracy. Kodeks pracy mógłby w tym zakresie zawierać przepis semiimperatywny z ustaloną i referowaną do waloryzowanego co roku wskaźnika jakim jest np. płaca minimalna bazowym poziomem ryczałtowego dodatku za używanie prywatnego sprzętu i łącza. W zakresie drugim wydaje się, że niezbędny jest wyłom dotyczący zabezpieczenia stanowiska pracy oraz jego zgodności z zasadami BHP. Praca zdalna wykonywana bywa z różnych miejsc – często powodem incydentalnego przejścia w tryb nieformalnej pracy zdalnej była podróż. Nowoczesne systemy komunikacji na odległość nie są ograniczane dostępem do przewodowego Internetu. Co więcej nadzór nad utrzymaniem stanowiska pracy w zgodzie z zasadami BHP w przypadku realizacji obecnie obowiązujących przepisów dotyczących telepracy jest fikcją. Pracodawca może co najwyżej zweryfikować czy pracownik przygotował się odpowiednio na zapowiedzianą wcześniej wizytę. Pamiętać również należy, że doświadczenie pracy zdalnej w okresie pandemii uwypukliło również problem przeludnienia mieszkań w Polsce<sup>2</sup> oraz problemów z wydzieleniem odpowiednich przestrzeni do pracy w warunkach domowych.

Za uelastycznieniem, czy liberalizacją przepisów dotyczących telepracy (kodeksowego wariantu pracy zdalnej) przemawiają też wyniki przeprowadzonych ankiet. Swoistym *argumentum ad populum* jest, że 76,5% pytanym urzędników bardzo dobrze i dobrze oceniło własne doświadczenia w pracy zdalnej oraz duża część pracowników chciałaby kontynuować pracę zdalną po zakończeniu pandemii. Przy czym zwiększenie elastyczności i odejście od sztywnych regulacji na poziomie umowy o pracę jest niezbędne, jako, że tylko 25,4% respondentów zadeklarowało chęć przejścia w tryb pracy na odległość w sposób stały. Częściowo pracę zdalną gotowe byłoby pełnić 47,5% ankietowanych pracowników.

<sup>2</sup> Zgodnie z danymi Eurostat w 2019 r. 37,6% Polaków żyło w przeludnionych mieszkaniach. Co prawda na przestrzeni lat 2011–2019 odsetek ten spadł z 47,2%, to nadal jest to jeden z wyższych wskaźników w Unii Europejskiej. Patrz: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc\\_lvho05a/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_lvho05a/default/table?lang=en)

Kolejnym argumentem za nowelizacją poprzez liberalizację jest umożliwienie realnego wprowadzenia wskazań doktryny *work-life balance*. Argument ten wspiera fakt przyjęcia tej doktryny za jedno z filarów polityki socjalnej Unii Europejskiej, która zaleca wprowadzanie takich rozwiązań prawnych, które umożliwiają elastyczne zatrudnienie oraz łączenie życia zawodowego z pracą<sup>3</sup>. Pamiętać przy tym należy, że problem przeludnienia mieszkań może skutecznie uniemożliwić realizację pracy zdalnej. I tak, chętniej pracę zdalną w przyszłości deklarowali pracownicy bez niepełnoletnich dzieci w gospodarstwie domowym – w pełni i częściowo odpowiedziało 77,6% ankietowanych, a wśród osób zajmujących się dziećmi łącznie – 67,1%. Z drugiej strony podkreślić należy, że ankieta przeprowadzana była w sytuacji, w której niepełnoletnie dzieci nie uczęszczały do szkół i podobnie jak rodzice wykonywali swoje obowiązki zdalnie. Zakończenie lockdownu spowodować może zwiększenie chęci rodziców niepełnoletnich dzieci do realizacji pracy w formie pracy zdalnej. Ta bowiem daje możliwość lepszego zarządzania czasem (co przyznało ok 62%), jako że nie trzeba np. dojeżdżać do pracy (co podkreśliło 44 ankietowanych w ramach swobodnej wypowiedzi). Brak dojazdów do pracy<sup>4</sup> może oznaczać częściowe rozwiązanie problemu społecznego, jakim jest konieczność pozostawiania dzieci na świetlicach, co często wiąże się również z dodatkowymi wydatkami dla rodziców.

O ile postulat zmiany przepisów oraz wpływ tej zmiany na ściśle powiązane z realizacją stosunku pracy sprawy socjalno-bytowe wydaje się możliwy do przewidzenia, o tyle długofalowy wpływ liberalizacji przepisów o telepracy na politykę miast – w szczególności dużych ośrodków miejskich oraz politykę klimatyczną państwa nie jest już tak bardzo uchwytany. Nie popadając w rozważania futurologiczne wskazać można, że utrzymanie się trendu masowego, a przynajmniej istotnego statystycznie, uczestnictwa w zjawisku zdalnej pracy wpłynąć musi na rynek nieruchomości oraz co za tym idzie politykę miejską. Rok 2020 zarysował perspektywę wzrostu cen nieruchomości pomiędzy cenami najmu mieszkań. GUS odnotował pierwsze spadki cen najmu nieruchomości już w drugim kwartale, natomiast w trzecim i czwartym stały się one na tyle odczuwalne, że stały się

<sup>3</sup> Por: DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylająca dyrektywę Rady 2010/18/UE.

<sup>4</sup> Ograniczenie mobilności z miejsca zamieszkania do zakładu pracy może mieć też pozytywny wpływ na warunki komunikacyjne w miastach.

przedmiotem publikacji prasowych i komunikatów medialnych. W długiej perspektywie być może zostaną uruchomione procesy deglomeracyjne, co zresztą byłoby spójne z programem części partii politycznych w Polsce, w tym koalicji rządzącej w 2020 r., która w swoim wiodącym dokumencie strategicznym Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju jako jeden ze swoich celów wyróżnia aktywizację zasobów i potencjałów miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze.