

Sprawozdanie specjalne

Instytucje UE a pandemia COVID-19

Reakcja była szybka, ale wciąż istnieją wyzwania, jak w optymalny sposób wykorzystać innowacje i elastyczność będące wynikiem kryzysu



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Spis treści

	Punkty
Streszczenie	I-VIII
Wstęp	01-07
Zakres kontroli i podejście kontrolne	08-13
Ustalenia	14-93
Przyjęte przez instytucje plany ciągłości działania były w większości zgodne z uznanymi standardami i stanowiły odpowiednią podstawę do podejmowania działań w odpowiedzi na kryzys	14-27
Plany ciągłości działania były wprawdzie zgodne z uznanymi standardami, nie zostały jednak opracowane z myślą o długotrwałych zakłóceniach bądź kryzysach zdrowotnych	14-19
Przy opracowywaniu reakcji na kryzys instytucje opierały się na swoich planach ciągłości działania	20-27
Instytucjom udało się zminimalizować zakłócenia dla wykonywania podstawowych zadań	28-67
Instytucje przystosowały się, aby móc w dalszym ciągu wykonywać zadania powierzone im na mocy Traktatów	28-38
Instytucje wywiązały się z obowiązku zapewnienia opieki swoim pracownikom i utrzymały zdolność operacyjną	39-48
Instytucje przyspieszyły wprowadzenie projektów modernizacji, ale cyfryzacja usług administracyjnych nadal przysparza trudności	49-67
Rozpoczęto analizę efektywności nowych form organizacji pracy w warunkach pokryzysowych	68-93
Analiza jest bardziej zaawansowana w przypadku zadań podstawowych niż pomocniczych	68-79
Instytucje nie oceniły w spójny sposób wpływu nowych form organizacji pracy na budżet i środowisko	80-93
Wnioski i zalecenia	94-101

Załączniki

Załącznik I – Wpływ pandemii COVID-19 na działalność skontrolowanych instytucji

Załącznik II – Środki wprowadzone w celu ułatwienia pracy zdalnej w trakcie kryzysu związanego z COVID-19 i obowiązujące do końca 2021 r.

Załącznik III – Rozwiązania w zakresie pracy zdalnej przyjęte przez skontrolowane instytucje na okres po zakończeniu pandemii COVID-19

Wykaz akronimów

Glosariusz

Odpowiedzi instytucji

Kalendarium

Zespół kontrolny

Streszczenie

I Pod koniec stycznia 2020 r. w Europie odnotowano pierwszy oficjalny przypadek zachorowania na COVID-19. W ciągu kilku tygodni wirus rozprzestrzenił się na terenie całej Unii Europejskiej, zmuszając większość państw członkowskich do podjęcia kroków w celu spowolnienia tempa zakażeń. Podczas gdy obywatele wezwano do pozostania w domach i przejścia na pracę zdalną, instytucje UE musiały znaleźć sposoby na zapewnienie ciągłości działania.

II Celem niniejszej kontroli była ocena odporności instytucji UE w obliczu pandemii COVID-19: stopnia ich przygotowania oraz tego, jak poradziły sobie one w tej sytuacji i jakie wyciągnęły wnioski na przyszłość. Kontrolerzy Trybunału zbadali w szczególności, czy instytucje:

- a) przestrzegają uznanych standardów w swoich planach ciągłości działania oraz czy plany te były przystosowane do poradzenia sobie z zakłóceniami wywołanymi przez pandemię;
- b) były w stanie kontynuować działalność przy minimalnych zakłóceniach i wykonywać zadania powierzone im na mocy Traktatów UE;
- c) wyciągnęły wnioski na przyszłość w celu przystosowania się do warunków po pandemii COVID-19.

III Trybunał objął kontrolą cztery instytucje UE: Parlament Europejski, Radę Unii Europejskiej, Komisję Europejską i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). W kontroli nacisk położono na to, jak organy administracji tych instytucji poradziły sobie z kryzysem w okresie od lutego 2020 r. do lipca 2021 r. Pod uwagę wzięto również decyzje podjęte po lipcu 2021 r., o ile miały one wpływ na funkcjonowanie instytucji w warunkach po pandemii.

IV Trybunał stwierdził, że instytucje UE wykazały się odpornością w obliczu pandemii COVID-19. Zareagowały one w szybki i elastyczny sposób, co umożliwiły im wcześniejsze inwestycje w zakresie cyfryzacji. Jak dotąd nie przeanalizowały jednak w pełni, na ile efektywne są nowe formy organizacji pracy wprowadzone w następstwie pandemii bądź czy przyniosą one oszczędności w warunkach pokryzysowych.

V Trybunał stwierdził, że plany ciągłości działania obowiązujące w instytucjach objętych kontrolą stanowiły wystarczającą podstawę do podjęcia działań w odpowiedzi na kryzys. Nie zostały one jednak opracowane z myślą o długotrwałych zakłóceniach

bądź kryzysie zdrowotnym i wymagały uzupełnienia w postaci decyzji wydawanych *ad hoc*. W planach tych nie przewidziano forum, które umożliwiałoby instytucjom szybkie konsultacje w sprawie decyzji podejmowanych w reakcji na kryzys. Aby zapewnić choćby minimalną spójność działań, wymieniały się one informacjami, korzystając z istniejących rozwiązań, dzięki czemu udało się im ograniczyć rozbieżne praktyki. Ze względu na autonomię poszczególnych instytucji, ich odmienne role oraz różne przepisy krajowe, jakie musiały brać pod uwagę, nie mogły one w pełni zareagować na pandemię w identyczny sposób.

VI Z ustaleń Trybunału wynika również, że reakcja na kryzys ze strony skontrolowanych instytucji była elastyczna. Zmodyfikowały one swoje regulaminy wewnętrzne, aby zagwarantować wykonywanie podstawowych zadań, i zamknęły siedziby dla tych pracowników, których obecność nie była niezbędna. Dzięki temu udało się im zminimalizować zakłócenia i mogły one wykonywać zadania powierzone im na mocy Traktatów. Na początku kryzysu instytucje w różnym stopniu dysponowały sprzętem, który umożliwiał pracownikom przejście na pracę zdalną. Wszystkie z nich zdołały jednak w ciągu sześciu tygodni doposażyć wszystkich członków personelu. W ramach podjętych działań instytucje przyspieszyły realizację projektów modernizacyjnych w zakresie IT, takich jak wprowadzenie nowych narzędzi komunikacji i współpracy, przejście na elektroniczny przepływ dokumentów czy korzystanie na większą skalę z podpisu elektronicznego i e-fakturowania. Pomimo poczynionych postępów usługi administracyjne nie są jak dotąd w pełni cyfrowe.

VII Późną wiosną 2020 r. instytucje zaczęły zastanawiać się nad tym, jakie wnioski na przyszłość wyciągnąć z kryzysu wywołanego pandemią COVID-19, a ów proces refleksji trwał przez cały okres kryzysowy. Trybunał ustalił, że kryzys miał niewielki krótkotrwały wpływ finansowy na instytucje, jako że oszczędności w niektórych obszarach, takich jak wydatki na podróże służbowe, zostały wykorzystane do sfinansowania inwestycji w dziedzinie IT. Większość skontrolowanych instytucji wprowadziła nowe formy organizacji pracy jeszcze przed pandemią COVID-19. Kryzys przyspieszył jednak te zmiany, a wszystkie instytucje przewidują, że po pandemii znajdą poważne zmiany w zakresie podróży służbowych oraz zarządzania budynkami. Efektywność nowych form organizacji pracy nie została jeszcze w pełni przeanalizowana – analiza ta jest bardziej zaawansowana w przypadku zadań podstawowych niż zadań pomocniczych. W spójny sposób nie oceniono też jak dotąd wpływu nowych metod pracy na budżet i środowisko.

VIII Na podstawie tych wniosków Trybunał zaleca, by cztery instytucje objęte kontrolą:

- a) uwzględniły w swoich planach ciągłości działania długotrwałe zakłócenia i zapisy dotyczące współpracy międzyinstytucjonalnej;
- b) podejmowały dalsze działania na rzecz cyfryzacji usług administracyjnych;
- c) oceniły adekwatność nowych form organizacji pracy w warunkach po pandemii COVID-19.

Wstęp

01 Pod koniec stycznia 2020 r. w Europie odnotowano pierwszy oficjalny przypadek zachorowania na COVID-19. W ciągu kilku tygodni wirus rozprzestrzenił się na terenie całej Unii Europejskiej, zmuszając większość państw członkowskich do podjęcia kroków w celu spowolnienia tempa zakażeń.

02 W tym kontekście niezmiernie istotna była zdolność organów administracji publicznej do nieprzerwanego funkcjonowania, tak aby rządy i organizacje międzynarodowe mogły wykonywać swoje zadania i zareagować na kryzys. Zdolność ta określana jest mianem odporności i oznacza umiejętność radzenia sobie z negatywnymi skutkami danej sytuacji bądź zdolność do odbudowy po wystąpieniu kataklizmu¹. Dzięki niej organizacje stają się bardziej wytrzymałe.

03 W minionych latach instytucje UE kilkakrotnie stanęły w obliczu kryzysów zdrowotnych i kryzysów bezpieczeństwa: delegatury Unii zmagaly się z epidemią Eboli (w 2014 r.), a w Brukseli (w 2016 r.) i Strasburgu (w 2018 r.) doszło do zamachów terrorystycznych. Niemniej skala i czas trwania kryzysu wywołanego przez pandemię COVID-19 są bezprecedensowe. Kryzys ten wywarł wpływ na funkcjonowanie instytucji w następujących istotnych aspektach:

- o zarządzanie i polityka: procesy decyzyjne w celu zapewnienia ciągłości działania, konieczność zrewidowania programów prac w świetle zmodyfikowanych priorytetów;
- o zarządzanie personelem: rozwiązania alternatywne dla pracy stacjonarnej, konieczność zmian w polityce kadrowej w celu zapewnienia ciągłej wydajności pracowników;
- o IT: dostępność laptopów i innych rozwiązań na potrzeby pracy zdalnej, umożliwienie podejmowania decyzji w trybie zdalnym, zagwarantowanie poufności informacji i ochrony danych;
- o budynki: utrzymywanie budynków w trybie operacyjnym, zapewnienie bezpieczeństwa fizycznego oraz zarządzanie dostępem do budynków.

¹ GUID 5330 – [Guidance on Auditing Disaster Management](#).

04 Aspekty zarządzania i polityki wchodzą w zakres odpowiedzialności prezesa i sekretarza generalnego każdej z instytucji. Sekretarze generalni są również odpowiedzialni za kwestie dotyczące zarządzania personelem, IT i budynków. W niniejszym sprawozdaniu odniesienia do decyzji danej instytucji należy rozumieć jako odnoszące się zarówno do decyzji podejmowanych przez służby wchodzące w zakres kompetencji sekretarzy generalnych, jak i decyzji podejmowanych przez członków instytucji (posłów do Parlamentu, przedstawicieli państw członkowskich w Radzie, komisarzy, sędziów, rzeczników generalnych i sekretarzy TSUE).

05 Rola i zadania każdej z instytucji zostały zdefiniowane w Traktatach². Instytucje są wprawdzie niezależne od siebie, ale powinny lojalnie ze sobą współpracować³. Jeśli chodzi o zarządzanie personelem, cieszą się one w dużym stopniu autonomią, której granice wytyczają wspólne zasady określone w regulaminie pracowniczym⁴. Każda instytucja ma swój własny regulamin wewnętrzny, w którym uregulowane są kwestie takie jak wewnętrzna organizacja, zasady podejmowania decyzji i stosunki z pozostałymi instytucjami. W sytuacji kryzysu instytucje przestrzegały ponadto przepisów obowiązujących w państwach członkowskich, gdzie znajduje się ich siedziba, i odpowiednio dostosowywały swoje decyzje.

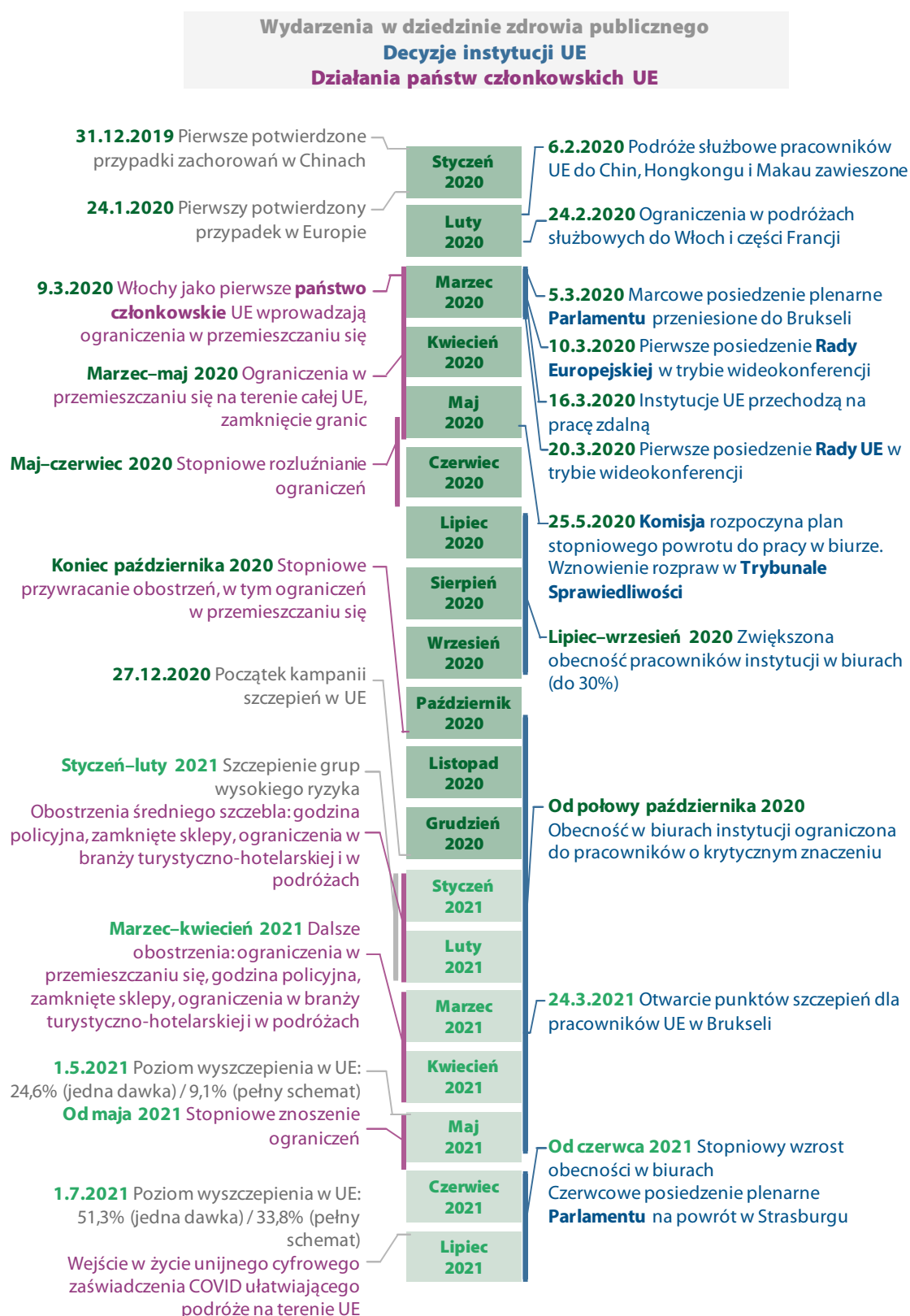
06 Na [rys. 1](#) przedstawiono decyzje podjęte przez instytucje w odpowiedzi na zmieniającą się sytuację sanitarną i obowiązujące przepisy krajowe.

² Tytuł III Traktatu o Unii Europejskiej.

³ Art. 13 Traktatu o Unii Europejskiej.

⁴ Rozporządzenie nr 31 (EWG), 11 (EWEA), ustanawiające regulamin pracowniczy urzędników.

**Rys. 1 – Decyzje podjęte przez instytucje w odpowiedzi na kryzys
wywołany przez COVID-19 (od stycznia 2020 r. do lipca 2021 r.)**



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych WHO, Europejskiego Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób oraz instytucji UE.

07 Instytucje są finansowane z działu „Administracja” wieloletnich ram finansowych (WRF) W 2020 r. wydatki w tym dziale wyniosły 10 mld euro. 68% łącznych kosztów to wydatki na zasoby kadrowe (wynagrodzenia pracowników, świadczenia dodatkowe oraz świadczenia emerytalne i rentowe). Na budynki przypada około 9% wydatków administracyjnych, a na IT 4%.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

08 Celem niniejszej kontroli była ocena odporności instytucji UE w obliczu pandemii COVID-19: stopnia ich przygotowania oraz tego, jak poradziły sobie one w tej sytuacji i jakie wyciągnęły wnioski na przyszłość. Kontrolerzy Trybunału zbadali w szczególności, czy instytucje:

- a) przestrzegaly uznanych standardów w swoich planach ciągłości działania oraz czy plany te były przystosowane do poradzenia sobie z zakłóceniami wywołanymi przez pandemię;
- b) były w stanie kontynuować działalność przy minimalnych zakłóceniach i wykonywać zadania powierzone im na mocy Traktatów;
- c) wyciągnęły wnioski na przyszłość w celu przystosowania się do warunków panujących po pandemii COVID-19.

09 Trybunał skoncentrował się na decyzjach organów administracji instytucji unijnych podjętych w celu utrzymania ciągłości działania i zapewnienia, by instytucje mogły wykonywać swoje zadania. W toku kontroli nie oceniono reakcji politycznej UE na kryzys wywołany przez pandemię COVID-19 ani przyjętych w jej ramach przepisów.

10 Kontrola objęła swym zakresem decyzje podjęte w okresie od stycznia 2020 r. (pierwsze kroki mające na celu ograniczenie podróży służbowych do obszarów zakażonych) do lipca 2021 r. (złagodzenie przepisów w następstwie poprawy sytuacji sanitarnej). Istotne wydarzenia, jakie miały miejsce po lipcu 2021 r., zostały wzięte pod uwagę o tyle, o ile miały one wpływ na funkcjonowanie instytucji w warunkach po pandemii.

11 Trybunał skontrolował cztery instytucje UE: Parlament Europejski, Radę Unii Europejskiej, Komisję Europejską i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). Siedziba Parlamentu znajduje się we Francji (w Strasburgu), lecz część jego służb jest zlokalizowana na terenie Belgii i Luksemburga. Rada w całości znajduje się w Belgii, lecz w kwietniu, czerwcu i październiku jej posiedzenia odbywają się w Luksemburgu. Służby Komisji Europejskiej mieszczą się głównie w Belgii i Luksemburgu, ale Wspólne Centrum Badawcze ma oddziały w Niemczech, w Hiszpanii, we Włoszech i w Niderlandach. Siedziba TSUE znajduje się w Luksemburgu.

12 Trybunał dokonał przeglądu decyzji i procedur przyjętych przez instytucje w ramach odpowiedzi na kryzys, a także przeanalizował protokoły posiedzeń organów

odpowiedzialnych za zarządzanie kryzysowe. Aby pozyskać informacje zwrotne od właściwych działów administracji, kontrolerzy rozesłali do nich kwestionariusze, a także skorzystali z wyników ankiet, które zostały przeprowadzone przez instytucje wśród pracowników w celu uzyskania ich opinii na temat wprowadzonych środków. Przeprowadzili również wywiady z kadrą kierowniczą wyższego szczebla odpowiedzialną za zarządzanie kryzysem i z przedstawicielami komitetów pracowniczych.

13 Niniejsze sprawozdanie jest jednym z serii sprawozdań z kontroli Trybunału dotyczących pandemii COVID-19 i stanowi wstępną ocenę wpływu kryzysu na funkcjonowanie instytucji. Kontrola została przeprowadzona przed końcem pandemii, w związku z czym wnioski i zalecenia Trybunału są na tyle aktualne i adekwatne, by skontrolowane instytucje mogły je wykorzystać w celu zwiększenia swojej efektywności i poprawy stanu przygotowania na wypadek wystąpienia długotrwałych zakłóceń.

Ustalenia

Przyjęte przez instytucje plany ciągłości działania były w większości zgodne z uznanymi standardami i stanowiły odpowiednią podstawę do podejmowania działań w odpowiedzi na kryzys

Plany ciągłości działania były wprawdzie zgodne z uznanymi standardami, nie zostały jednak opracowane z myślą o długotrwałych zakłóceniach bądź kryzysach zdrowotnych

14 Rola planu ciągłości działania polega na tym, by umożliwić organizacji radzenie sobie z zakłóceniami przy jednoczesnym zachowaniu zdolności do wykonywania podstawowych zadań i wywiązywania się z obowiązków przewidzianych w przepisach. W planach tych należy wskazać osoby odpowiedzialne za ich wdrożenie oraz określić podstawowe zadania organizacji. Co więcej, powinny być one dostosowane do obszarów ryzyka zidentyfikowanych przez organizację, a także regularnie aktualizowane i poddawane stosownym testom⁵.

15 Instytucje UE zaczęły prace koncepcyjne nad polityką ciągłości działania w 2006 r., co wynikało z groźby wybuchu pandemii ptasiej grypy H5N1. Potrzeba opracowania kompleksowej polityki ciągłości działania uwidoczniła się jeszcze bardziej w 2009 r., tj. w roku, kiedy wybuchła pandemia grypy H1N1. Z ówczesnych szacunków opracowanych przez międzyinstytucjonalny komitet współpracy medycznej (Międzyinstytucjonalną Radę ds. Zdrowia – IMB) wynikało, że za sprawą pandemii niedostępnych być może nawet 30% pracowników – ze względu na zakażenie bądź potrzebę zapewnienia opieki zakażonym osobom pozostającym na ich utrzymaniu.

16 Skontrolowane instytucje opracowały politykę ciągłości działania i odnośne plany w latach 2006–2013. Zgodnie z obowiązującymi standardami dotyczącymi ciągłości działania (zob. pkt 14) we wszystkich tych planach wyraźnie zdefiniowano role i obowiązki, wyszczególniono podstawowe zadania, które należy kontynuować w czasie kryzysu, a także określono minimalną liczbę pracowników niezbędnych w tym celu. W planach przewidziano wprawdzie możliwość zdecentralizowanego zarządzania w przypadku pojedynczych incydentów, ale wszelkie zdarzenia mające wpływ na całą

⁵ ISO 22301:2019 Bezpieczeństwo i odporność – Systemy zarządzania ciągłością działania organizacji – Wymagania.

instytucję miały być zarządzane centralnie przez zespół ds. zarządzania kryzysowego, który składał się zazwyczaj z sekretarza generalnego danej instytucji i przedstawicieli dyrekcji administracyjnych. We wszystkich skontrolowanych instytucjach każda dyrekcja lub dyrekcja generalna miała swój własny plan ciągłości działania, w którym określone zostały podstawowe zadania, minimalne zasoby na potrzeby wykonywania tych zadań oraz czas wznowienia funkcji. Istniał również centralny plan ciągłości działania dla zespołów kryzysowych, w którym opisano kroki, jakie należy poczynić na wypadek wystąpienia incydentu.

17 Choć u źródeł procesu refleksji nad ciągłością działania leżały pandemie i wywołane przez nie zakłócenia, w 2020 r. w planach ciągłości działania poszczególnych instytucji nie było już wyraźnych odwołań do sytuacji pandemii. Wyjątek stanowił plan obowiązujący w TSUE, w którym pozostawiono plan działania na wypadek ptasiej grypy. W planie tym stwierdzono, że działania, jakie ma podjąć instytucja, będą bezpośrednio uzależnione od decyzji Światowej Organizacji Zdrowia. W najbardziej pesymistycznym scenariuszu (ryzyko śmierci pracowników) w planie przewidziano całkowite zawieszenie działalności sądowej i zamknięcie siedziby Trybunału.

18 Jeśli chodzi o pozostałe instytucje, pandemie wspomniane zostały w ocenach ryzyka, ale wzmiankom tym nie towarzyszyły żadne potencjalne środki, jakie należy wprowadzić na wypadek długotrwałych zakłóceń lub utrzymującego się braku dostępu do ich siedzib. Instytucje te dysponowały planami awaryjnymi przewidującymi przeniesienie do innych budynków w razie zakłóceń trwających kilka dni. W planach nie uwzględniono jednak sytuacji braku dostępu do wszystkich budynków jednocześnie lub braku możliwości przeniesienia się do innego miejsca pracy. Parlament dopuszczał możliwość pracy zdalnej w ograniczonym zakresie jedynie w przypadku zadań, których realizacja nie mogła zostać przeniesiona do innych lokalizacji. Służby medyczne Parlamentu i Rady opracowały własne plany w zakresie chorób zakaźnych, ale nie zostały one zintegrowane z planami ciągłości działania instytucji.

19 Ogólnie rzecz biorąc, instytucje objęte kontrolą regularnie aktualizowały swoje plany ciągłości działania. Między 2013 r. i styczniem 2020 r. plany te przeszły ponadto testy – w formie ćwiczeń przygotowanych w tym celu bądź w trakcie rzeczywistych sytuacji kryzysowych, poczynawszy od drobnych incydentów w budynkach po ataki terrorystyczne (w 2016 r. w Brukseli i w 2018 r. w Strasburgu).

Przy opracowywaniu reakcji na kryzys instytucje opierały się na swoich planach ciągłości działania

20 Aby w adekwatny sposób zareagować na kryzys, organizacja musi posiadać organy władne do podejmowania decyzji w warunkach kryzysowych, których uprawnienia są odpowiednie do sytuacji. Powinna także współpracować z właściwymi zainteresowanymi stronami i informować swoich pracowników o podjętych decyzjach⁶.

21 W drugiej połowie lutego 2020 r. wszystkie skontrolowane instytucje zaczęły aktywować struktury zarządzania kryzysowego przewidziane w ich planach ciągłości działania. W działaniach zawsze uczestniczyły dyrekcje ds. kadrowych, dzięki czemu zaangażowane były również służby medyczne, nawet jeśli tylko pośrednio. Niektóre instytucje zmodyfikowały swoje struktury zarządzania kryzysowego, mając na względzie okoliczności w sytuacji pandemii COVID-19.

- o Rada uznała, że skład jej zespołu ds. zarządzania kryzysowego nie był optymalny, by poradzić sobie z kryzysem związanym z COVID-19. W związku z tym zdecydowała się polegać na zespołach kierowniczych złożonych z przedstawicieli dyrekcji generalnych ds. administracyjnych, wspieranych przez pracowników z innych działów oraz głównego urzędnika ds. medycznych.
- o W Parlamencie główny urzędnik ds. medycznych nie wchodził wprawdzie w skład zespołu ds. zarządzania kryzysowego i ciągłości działania (Crisis and Business Continuity Management Team – CBMT), ale pełnił funkcję bezpośredniego doradcy Sekretarza Generalnego.

22 Przejście na pracę zdalną zmniejszyło ryzyko zakażenia się wirusem przez pracowników. Scenariusz opracowany w 2009 r. przez IMB i zakładający, że 30% pracowników zachoruje lub będzie niedostępnych, nie urzeczywistnił się, ale dostęp do budynków instytucji był ograniczony ze względu na ograniczenia w przemieszczaniu się wprowadzone na poziomie krajowym. W przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej przewidzianej w planie ciągłości działania instytucje miały obowiązek kontynuowania jedynie podstawowych zadań. W sytuacji pandemii COVID-19 były one jednak w stanie kontynuować wykonywanie wszystkich swoich zadań, lecz musiały zdecydować, które z nich miały być realizowane w dalszym ciągu stacjonarnie, a które mogły być realizowane zdalnie.

23 Na początku marca 2020 r., jeszcze zanim wprowadzono ograniczenia w przemieszczaniu się, Rada podjęła decyzję o obowiązkowej obecności na miejscu

⁶ Tamże.

wyłącznie personelu, który jest niezbędny w celu organizacji posiedzeń Rady. TSUE zachęcał do korzystania w większym stopniu z procedury pisemnej. W sprawach, w których zaplanowana została już rozprawa (w siedzibie TSUE), sędziowie mieli rozważyć, czy mogła ona zostać odroczona, a jeśli nie – czy możliwe byłoby rozpatrzenie jej w drodze pytań i odpowiedzi przesyłanych pisemnie. Parlament i Komisja kontynuowały pracę w trybie stacjonarnym do połowy marca 2020 r.

24 Instytucje wymieniają się informacjami i współpracują ze sobą za pośrednictwem rozmaitych komitetów międzyinstytucjonalnych. W planach ciągłości działania wszystkich skontrolowanych instytucji nie było jednak zapisów na temat roli tych komitetów, a jedynie ogólne wzmianki o potrzebie poinformowania pozostałych instytucji w razie aktywowania planu. W warunkach ogólnego kryzysu instytucje nie posiadały forum – wyznaczonego w planach ciągłości działania – na którym mogłyby szybko informować się wzajemnie o podjętych decyzjach.

25 W drugim tygodniu marca 2020 r. przewodniczący jednego z komitetów – Komitetu Przygotowawczego w zakresie Kwestii Statutowych (Comité préparatoire des questions statutaires – CPQS) skupiającego przedstawicieli wszystkich instytucji i zajmującego się kwestiami dotyczącymi regulaminu pracowniczego i warunków zatrudnienia – zorganizował nieformalne posiedzenie, aby przedyskutować działania wdrażane w poszczególnych instytucjach. Ta nieformalna współpraca była kontynuowana przez cały okres pandemii, a spotkania odbywały się systematycznie. CPQS nie ma wprowadzić uprawnień, by podejmować decyzje w imieniu instytucji, ale stanowił nieformalną sieć współpracy i jako taki pomógł w pewnym stopniu zapewnić harmonizację podejmowanych decyzji (np. jak zorganizować międzyinstytucjonalne przeniesienia pracowników). Z uwagi na autonomię poszczególnych instytucji, ich różne zadania oraz zróżnicowane przepisy w państwach członkowskich, gdzie znajdują się ich siedziby, każda z nich przyjęła inne podejście w trakcie kryzysu. Trybunał zaobserwował pewne różnice w praktykach zarządzania zasobami kadrowymi, zwłaszcza jeśli chodzi o możliwości pracy zdalnej spoza miejsca zatrudnienia (zob. [załącznik II](#)).

26 Oprócz współpracy międzyinstytucjonalnej instytucje były również w regularnym kontakcie z władzami krajowymi i lokalnymi państw członkowskich, w których znajduje się ich siedziba, i omawiały z nimi wszelkie wprowadzane środki w dziedzinie zdrowia publicznego oraz ich wpływ na funkcjonowanie instytucji.

27 Instytucje korzystały z niektórych kanałów komunikacji (e-maile czy wiadomości SMS) przewidzianych w planach ciągłości działania na wypadek wystąpienia krótkotrwałych incydentów. Pod koniec lutego 2020 r. utworzyły także osobne strony

w intranecie, aby informować pracowników o podjętych działaniach i publikować aktualne porady medyczne. W celu zapewnienia jak największego grona odbiorców informacje zamieszczane w intranecie były również rozsyłane za pomocą e-maili.

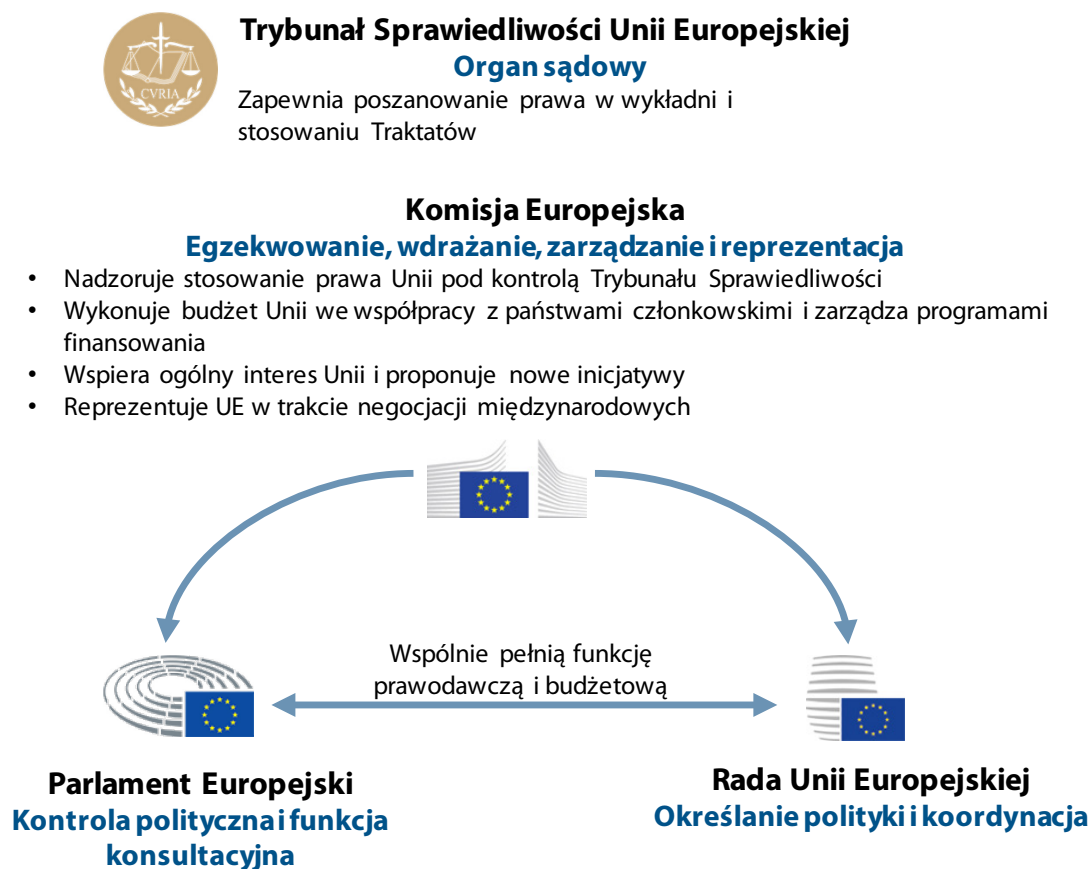
Instytucjom udało się zminimalizować zakłócenia dla wykonywania podstawowych zadań

Instytucje przystosowały się, aby móc w dalszym ciągu wykonywać zadania powierzone im na mocy Traktatów

28 Każda ze skontrolowanych instytucji ma pewne podstawowe zadania powiązane ze sprawowaną przez nią funkcją, która jest określona w Traktatach. Podsumowanie tych zadań przedstawiono na [rys. 2](#). Odporność instytucji w trakcie kryzysu opierała się na ich zdolności do wypełniania roli powierzonej im w Traktatach przy jednoczesnym przestrzeganiu ustalonych zasad ich funkcjonowania⁷ (takich jak wielojęzyczność).

⁷ Zob. art. 24 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, art. 55 Traktatu o Unii Europejskiej oraz rozporządzenie nr 1/1958.

Rys. 2 – Skontrolowane instytucje UE i ich zadania



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie art. 14, 16, 17 i 19 Traktatu o Unii Europejskiej.

Instytucje dostosowały swoje regulaminy wewnętrzne, aby utrzymać ciągłość działania w trakcie kryzysu

29 Regulaminy wewnętrzne obowiązujące w skontrolowanych instytucjach w styczniu 2020 r. nie były opracowane z myślą o potencjalnych długotrwałych zakłóceniach. W żadnym z nich nie było szczegółowych zapisów wskazujących, jak należy postępować w sytuacji, gdy możliwości organizacji posiedzeń członków instytucji są poważnie ograniczone.

30 Parlament i Rada wspólnie pełnią funkcję prawodawczą i budżetową w UE⁸. Aby wypełnić tę rolę, muszą one mieć możliwość dyskusji nad inicjatywami politycznymi proponowanymi przez Komisję, a także wprowadzania do nich zmian i głosowania nad ich przyjęciem. Przed wybuchem kryzysu związanego z COVID-19 czynności te były wykonywane niemal całkowicie w trakcie stacjonarnych posiedzeń Parlamentu, spotkań ministrów na forum Rady oraz posiedzeń grup roboczych. Wraz z

⁸ Art. 14 i 16 Traktatu o Unii Europejskiej.

wprowadzeniem ograniczeń w przemieszczaniu się i podróżowaniu organizacja takich posiedzeń i rozpraw w trybie stacjonarnym stała się utrudniona, a w niektórych przypadkach niemożliwa. W regulaminach wewnętrznych Komisji i Trybunału Sprawiedliwości przewidziano większą elastyczność w tym względzie, w tym rozwiązania, z jakich można skorzystać na wypadek, gdyby fizyczne spotkania nie mogły się odbywać (zob. [ramka 1](#)).

Ramka 1

Regulaminy wewnętrzne w instytucjach przed kryzysem związanym z COVID-19

Prace ustawodawcze Parlamentu, w tym debaty i głosowania, są publiczne. W regulaminie wewnętrznym nie przewidziano żadnej procedury co do alternatywnych metod głosowania poza siedzibą instytucji.

Posiedzenia Rady są publiczne, jeśli omawia ona akty prawodawcze lub głosuje nad nimi. Nieobecność jednego członka Rady bądź większej ich liczby na posiedzeniu jest możliwa: w takiej sytuacji w trakcie głosowania jeden członek Rady może występować w imieniu jednego nieobecnego członka. Dopuszczalna była również procedura pisemna, ale jedynie w pewnych określonych okolicznościach.

Posiedzenia Komisji nie są publiczne. Procedura pisemna to standardowa praktyka podejmowania decyzji w Komisji, przy założeniu że spełnione są wszystkie stosowne warunki. Jest to jedna z kilku możliwości dostępnych w tej instytucji w sytuacji, gdy członkowie nie mogą spotkać się fizycznie, a konieczne jest podjęcie decyzji.

Zasady obowiązujące w TSUE stanowią, że postępowania składają się z etapu pisemnego i ustnego, przy czym etap ustny nie jest obowiązkowy. W niektórych przypadkach możliwe jest również udzielenie odpowiedzi na pytania drogą pisemną, dzięki czemu instytucja może nieprzerwanie funkcjonować nawet wtedy, gdy nie mogą odbywać się rozprawy. W regulaminie wewnętrznym przewidziano również możliwość wydłużenia terminów na przedłożenie uwag na piśmie i dokumentów.

31 Aby móc kontynuować wykonywanie zadań w oparciu o prawidłowe zasady, instytucje (z wyjątkiem TSUE) musiały zmodyfikować swoje regulaminy wewnętrzne. 20 marca 2020 r. Parlament zmienił zasady dotyczące głosowania, tak aby dopuścić możliwość zdalnego głosowania na posiedzeniach plenarnych, a 8 kwietnia 2020 r. zmodyfikował zasady głosowania w komisjach. Regulamin wewnętrzny został zmieniony w grudniu 2020 r. Wprowadzono wówczas rozwiązania na wypadek wystąpienia „nadzwyczajnych okoliczności”, takie jak możliwość przełożenia sesji

parlamentarnej na późniejszy termin, przeniesienia jej do innej lokalizacji bądź zorganizowania jej w odrębnych pomieszczeniach lub zdalnie. W okresie objętym kontrolą głosowania na sesjach parlamentarnych odbywały się zdalnie, choć niektórzy posłowie byli obecni w siedzibie Parlamentu. Od marca 2020 r. do czerwca 2021 r. z uwagi na ograniczenia w podróżowaniu posiedzenia plenarne zostały przeniesione ze Strasburga do Brukseli.

32 Dzięki alternatywnym metodom głosowania nie doszło do wstrzymania prac legislacyjnych. Fakt, że posiedzenia odbywały się zdalnie, utrudniał tłumaczenie ustne (ze względu na gorszą jakość dźwięku i brak kontaktu wzrokowego), w związku z czym czas trwania posiedzeń został skrócony. Mimo to działalność legislacyjna Parlamentu w 2020 i 2021 r. była na podobnym poziomie co w 2019 r. (zob. [tabela 1 w załączniku I](#)).

33 Rada nie zmieniła swojego regulaminu wewnętrznego, ale 23 marca 2020 r. wprowadziła tymczasowe odstępstwo, aby ułatwić stosowanie procedury pisemnej pod pewnymi określonymi warunkami. Instytucja ta potrzebowała bowiem alternatywnych metod przyjmowania dokumentów, ponieważ dyskusje na szczeblu ministerialnym za pośrednictwem wideokonferencji były uznawane za nieformalne spotkania, w trakcie których nie można było przyjmować oficjalnych aktów Rady. Wspomniane wyżej odstępstwo dało Komitetowi Stałych Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich UE (Coreper) postawę do podejmowania decyzji – każdorazowo zgodnie z zasadami dotyczącymi wymaganej większości mającymi zastosowanie do danego aktu – w sprawie zastosowania procedury pisemnej. W praktyce dany akt był najpierw przedmiotem dyskusji na nieformalnych posiedzeniach, a następnie Coreper mógł zdecydować o skorzystaniu z procedury pisemnej.

34 Rada przyjęła to odstępstwo początkowo na miesiąc, a później wydłużyła je na cały okres kryzysu. Termin obowiązywania obecnego odstępstwa upływa z końcem czerwca 2022 r. Coreper, którego siedziba znajduje się w Brukseli, organizował spotkania w trybie stacjonarnym przez cały okres trwania kryzysu. Przełożyło się to wprawdzie na wzrost jego obciążenia pracą, ale jednocześnie umożliwiło Radzie utrzymanie działalności legislacyjnej na poziomie zbliżonym do poprzednich lat (zob. [tabela 2 w załączniku I](#)). Posiedzenia Rady w formie fizycznej odbywały się ponadto na tyle często, na ile było to możliwe.

35 Aby uniknąć zakłóceń w funkcjonowaniu kolegium komisarzy, Komisja zmieniła swój regulamin wewnętrzny 22 kwietnia 2020 r., doprecyzowując w nim, że posiedzenia mogą odbywać się z wykorzystaniem „systemów telekomunikacyjnych, które umożliwiają identyfikację i skuteczny udział członków”. Program prac Komisji na 2020 r. został zmodyfikowany w maju 2020 r., tak aby odzwierciedlić zmiany

priorytetów w następstwie kryzysu związanego z COVID-19. Około jednej czwartej zaplanowanych inicjatyw politycznych zostało przesuniętych o trzy do sześciu miesięcy ze względu na pandemię. Równocześnie Komisja podjęła nowe inicjatywy w reakcji na kryzys, takie jak plan Next Generation EU (NGEU) (zob. [ramka 2](#)), który został zaproponowany równolegle do wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027.

Ramka 2

Przyjmowanie nowych inicjatyw politycznych w czasach kryzysu – Next Generation EU

W maju 2020 r. Komisja przedstawiła zmieniony wniosek w sprawie WRF na lata 2021–2027, w którym uwzględniła nowe okoliczności gospodarcze będące skutkiem pandemii COVID-19 (pierwotny wniosek Komisji pochodził z maja 2018 r.). W powiązaniu z tym wnioskiem zaproponowała ona utworzenie instrumentu na rzecz odbudowy gospodarki pod nazwą Next Generation EU (NGEU) o budżecie w wysokości 750 mld euro na lata 2021–2024.

W dniach 17–21 lipca 2020 r. odbyło się (pierwsze w 2020 r.) fizyczne posiedzenie Rady Europejskiej, w trakcie którego uzgodniono stanowisko w sprawie NGEU. Debata w Parlamencie Europejskim na temat konkluzji Rady miała miejsce 23 lipca 2020 r., przy czym mówcy byli w Brukseli, natomiast głosowanie odbyło się w trybie zdalnym.

Negocjacje pomiędzy Parlamentem, Radą i Komisją, prowadzone fizycznie lub drogą zdalną, trwały do 10 listopada 2020 r. Wnioski w sprawie WRF i NGEU zostały ostatecznie przyjęte 16 grudnia 2020 r. (po głosowaniu osobistym w Radzie Europejskiej i głosowaniu zdalnym w Parlamencie poprzedzonym debatą w trybie stacjonarnym).

36 Rytm prac Trybunału Sprawiedliwości UE jest wyznaczany przez wnoszone sprawy. Od 16 marca do 25 maja 2020 r. Trybunał zawiesił rozprawy, ponieważ jego budynki były zamknięte dla pracowników. Zawieszenie rozpraw nie oznaczało jednak wstrzymania działalności sądowej (zob. [ramka 1](#)). W okresie, gdy rozprawy się nie odbywały, wyroki były ogłaszane raz w tygodniu osobiście przez Prezesa Trybunału. Po wznowieniu rozpraw TSUE wdrożył system informatyczny umożliwiający zdalny udział stron w przypadku, gdy nie mogły one przyjechać do Luksemburga. Po 25 maja 2020 r. Trybunał nie zawiesił ponownie stacjonarnej działalności sądowej.

37 Trudno jest jednoznacznie określić, jaki był ogólny wpływ pandemii COVID-19 na działalność sądową TSUE, ponieważ jest ona uzależniona zarówno od skali działalności sądów krajowych, które kierują sprawy do Trybunału, jak i od prac instytucji, organów, urzędów i agencji UE. W 2020 r. liczba wniesionych spraw była mniejsza niż w 2019 r.

Zaległości w rozpatrywaniu spraw nieco się zwiększyły, lecz średni czas rozpoznawania spraw się nie zmienił (zob. [tabela 4 w załączniku I](#)).

Instytucje poczyniły kroki, by utrzymać wielojęzyczność

38 Zasada wielojęzyczności oznacza, że wszystkie języki urzędowe państw członkowskich UE mają status języków oficjalnych i roboczych instytucji. Aby zapewnić przestrzeganie tej zasady, instytucje polegają na pracy tłumaczy pisemnych i ustnych. Pandemia COVID-19 przyniosła szczególne utrudnienia dla tłumaczy ustnych, którzy ze względu na konieczność zachowania bezpiecznej odległości nie mogli korzystać w pełni z kabin. Zewnętrzni tłumacze ustni nie zawsze byli też w stanie podróżować. Przejście na spotkania w trybie zdalnym i hybrydowym wiązało się z wyzwaniami natury technicznej (zob. pkt [32](#)). Mimo to instytucjom udało się wdrożyć rozwiązania, które pozwoliły utrzymać wielojęzyczność w trakcie kryzysu (zob. [ramka 3](#)).

Ramka 3

Wielojęzyczność w czasach pandemii COVID-19

Parlament zapewniał tłumaczenia ustne w warunkach pracy zdalnej we wszystkich językach UE począwszy od 23 marca 2020 r. Umożliwiła to specjalna platforma, za pośrednictwem której tłumacze mogli się połączyć i pracować z dowolnego miejsca na świecie. Tłumacze ustni mogli korzystać z dodatkowych kabin w głównej siedzibie bądź świadczyć usługi zdalnie z innego budynku Parlamentu lub z centrów, które utworzono w niektórych miastach europejskich (Londyn, Ryga, Wiedeń i Lublana). Przykładowo usługi tłumaczenia ustnego na potrzeby posiedzenia plenarnego w Strasburgu mogły być świadczone zdalnie z Brukseli.

TSUE stworzył swój własny system, dzięki któremu strony biorące udział zdalnie w rozprawie mogły uczestniczyć w posiedzeniu i korzystać z tłumaczenia na żywo. W maju 2020 r. w ramach tego systemu możliwe było tłumaczenie ustne tylko na jeden język, od grudnia 2020 r. istniała możliwość tłumaczenia na trzy dowolne języki UE (zgodnie z zapotrzebowaniem zgłoszonym przez strony), a od lutego 2021 r. liczba ta wzrosła do pięciu.

Rada skoncentrowała się na zapewnieniu tłumaczeń ustnych we wszystkich językach urzędowych UE w trakcie nieformalnych wideokonferencji z udziałem ministrów. Każde państwo członkowskie było podłączone zdalnie przez jeden kanał, zaś tłumacze ustni pracowali w kabinach w siedzibie Rady. Jeśli chodzi o wirtualne posiedzenia grup roboczych, decyzja w sprawie tłumaczeń ustnych była podejmowana indywidualnie.

W ramach obsługi kolegium komisarzy Komisja zapewniła usługi tłumaczenia ustnego w trzech językach roboczych (angielskim, francuskim i niemieckim).

Instytucje wywiązały się z obowiązku zapewnienia opieki swoim pracownikom i utrzymały zdolność operacyjną

39 Instytucje mają obowiązek zapewnić swoim pracownikom warunki pracy zgodne z odpowiednimi normami bezpieczeństwa i higieny pracy⁹. Aby utrzymać ciągłość działania bez potrzeby wstrzymania zadań wykraczających poza zakres zadań podstawowych, instytucje musiały również zapewnić ciągłą dostępność i możliwie największą wydajność swoich pracowników.

Instytucje podjęły odpowiednie kroki, by chronić zdrowie pracowników i zapobiegać zakażeniom w swoich siedzibach

40 W skład Międzyinstytucjonalnej Rady ds. Zdrowia (IMB) wchodzi lekarze służb medycznych instytucji. Jej zadaniem jest informowanie kierowników administracji poszczególnych instytucji o wszelkich kwestiach dotyczących zdrowia. Począwszy od lutego 2020 r. IMB rozsyłała informacje, początkowo na temat rozwoju pandemii, a na kolejnych etapach o rozmaitych środkach, jakie członkowie IMB zalecają wdrożyć, aby zapewnić bezpieczeństwo pracowników przebywających w budynkach instytucji, a także na temat wytycznych w sprawie wsparcia psychologicznego i na temat szczepień.

41 W lutym 2020 r. pracownicy wracający z obszarów podwyższonego ryzyka byli zachęcani do pracy zdalnej, aby ograniczyć ryzyko zakażenia, a od drugiego tygodnia marca 2020 r. osoby z grup wyższego ryzyka przeszły na zdalny tryb pracy. Przez cały okres objęty kontrolą IMB zalecała pracę zdalną jako sposób na przerwanie łańcucha zakażeń.

42 Na [rys. 3](#) pokazano, jak w okresie objętym kontrolą kształtowała się liczba pracowników w biurach, przy czym dane te pochodzą z monitorowania prowadzonego przez wszystkie instytucje:

- o w okresie, gdy w państwach członkowskich siedziby obowiązywały ograniczenia w przemieszczaniu się (wiosna 2020 r. i zima 2020–2021 r.), instytucje stosowały się do tych regulacji i ograniczyły obecność w swoich budynkach do niezbędnych pracowników;
- o w miarę jak krajowe ograniczenia były stopniowo znoszone (czerwiec 2020 r. i ponownie od wiosny 2021 r.), instytucje zezwoliły na obecność większej liczby

⁹ Zob. [rozporządzenie nr 31 \(EWG\), 11 \(EWEA\), ustanawiające regulamin pracowniczy urzędników](#), art. 1e.

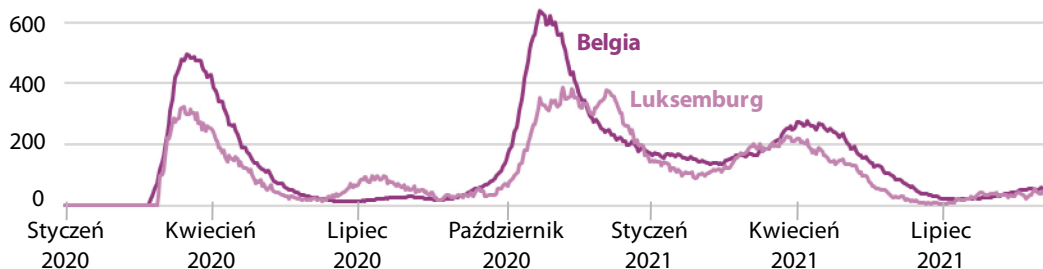
pracowników w budynkach, o ile byli oni niezbędni do wykonywania podstawowych zadań (takich jak sesje, posiedzenia, rozprawy);

- o w okresie poprawy sytuacji sanitarnej (lato i jesień 2020 r.) instytucje zachęcały do pracy w biurze pracowników, którzy zgłaszali trudności w przypadku pracy zdalnej.

Rys. 3 – Instytucje dostosowywały liczbę pracowników w biurach w zależności od sytuacji sanitarnej

COVID-19 w Belgii i Luksemburgu

Liczba hospitalizowanych pacjentów na milion mieszkańców



Wskaźnik restrykcyjności polityki (*)

Belgia

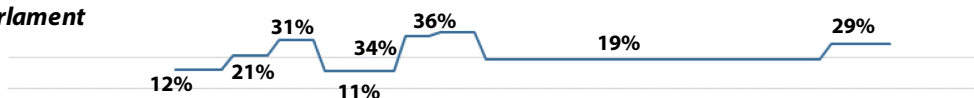


Luksemburg

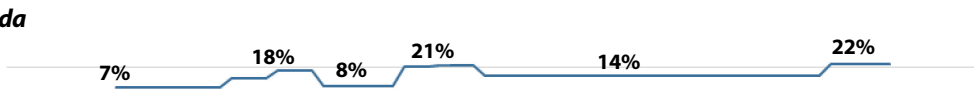


Zarejestrowana obecność pracowników w biurach

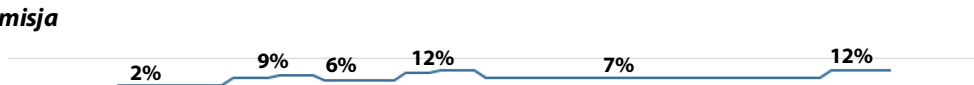
Parlament



Rada

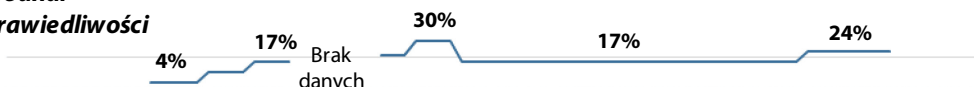


Komisja



Trybunał

Sprawiedliwości



* Wskaźnik restrykcyjności polityki (OxCGRT Stringency Index) pozwala zmierzyć, na ile restrykcyjne są strategie zamykania budynków i środki izolacji, które prowadzą do ograniczenia kontaktów między ludźmi. Jest on pokazany na skali z kolorami, od zielonego (brak ograniczeń) do czerwonego (ograniczenia w przemieszczaniu się).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie bazy danych „Our World in Data” (liczba hospitalizowanych pacjentów), wskaźnika restrykcyjności polityki oraz informacji uzyskanych od skontrolowanych instytucji (metody monitorowania różniły się w zależności od instytucji).

43 Aby zapewnić bezpieczeństwo osób przychodzących do biura, instytucje przyjęły wewnętrzne procedury (obowiązek zachowania bezpiecznej odległości i noszenia maseczek, częstsze sprzątanie), które opierały się na zaleceniach IMB, ich własnych służb medycznych oraz władz krajowych. Liczba zakażeń wirusem COVID-19 (wśród personelu, wykonawców zewnętrznych i osób odwiedzających) była monitorowana przez służby medyczne każdej z instytucji, aby ograniczyć ryzyko infekcji na terenie siedziby. Parlament oferował również możliwość przeprowadzania testów w swoich budynkach.

44 Począwszy od wiosny 2021 r. instytucje zachęcały swoich pracowników do zaszczepienia się. W tym celu, w porozumieniu z władzami lokalnymi, stworzyły własne punkty szczepień (w Brukseli) bądź informowały pracowników o możliwościach udziału w krajowych kampaniach szczepień (Luksemburg i inne kraje). Instytucje przestrzegały przepisów dotyczących szczepień i dostępu do miejsca pracy obowiązujących w państwach członkowskich, gdzie znajduje się ich siedziba. Parlament, na podstawie zalecenia wydanego przez IMB, wyszedł poza wymogi przewidziane w przepisach krajowych i od listopada 2021 r. wprowadził obowiązek przedstawienia cyfrowego zaświadczenia COVID przez osoby wchodzące do jego budynków.

Instytucje wspierały dobrostan pracowników i pomagały im w przystosowaniu się do nowych warunków pracy

45 Przed kryzysem liczba pracowników UE, którzy systematycznie pracowali w trybie zdalnym, była niewielka. W większości instytucji możliwość taką zaoferowano lingwistom i tłumaczom od 2009 r., a w 2016 r. rozszerzono ją na wszystkich kwalifikujących się pracowników. Pionierami pod tym względem były Parlament i Komisja. W grudniu 2019 r. Komisja podała, że około 25% jej personelu (8 000 osób) korzysta z możliwości okazjonalnej pracy zdalnej. Do momentu wprowadzenia obowiązkowej pracy zdalnej w połowie marca 2020 r. większość pracowników instytucji nie korzystała wcześniej z tej możliwości.

46 Aby utrzymać wydajność pracowników, instytucje opracowały rozmaite kursy szkoleniowe dotyczące pracy zdalnej i nowych narzędzi informatycznych, które zostały wprowadzone. Położyły one szczególny nacisk na zapewnienie szkoleń i wsparcia członkom kadry kierowniczej średniego szczebla, tak aby pomóc im w zdalnym zarządzaniu zespołami. Istotnym zagadnieniem była również poprawa warunków w przypadku pracy z domu (zob. [załącznik II](#)).

47 W trakcie kryzysu zwiększyła się dostępność pracowników, co wynikało z różnych powodów. Jak pokazują dane uzyskane od Rady i Komisji, w latach 2020/2021

pracownicy przepracowali więcej godzin niż w latach poprzednich. We wszystkich instytucjach zaobserwowano spadek liczby dni spędzonych na krótkich zwolnieniach lekarskich. Zmniejszyła się także liczba osób pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy (głównie na 80%, 90% lub 95% etatu).

48 Skontrolowane instytucje zezwalały pracownikom na pracę zdalną spoza miejsca zatrudnienia¹⁰ w drodze wyjątku, mając na względzie nadzwyczajne okoliczności (izolacja, konieczność sprawowania opieki nad członkami rodziny). Skorzystanie z takiego rozwiązania było możliwe pod pewnymi warunkami. W Parlamencie możliwość pracy spoza miejsca zatrudnienia była dostępna dla pracowników, którzy sprawowali opiekę nad członkami rodziny. Wiązało się to z wymogiem przejścia na pracę w niepełnym wymiarze czasu, co pociągało za sobą proporcjonalną obniżkę wynagrodzenia (zob. [załącznik II](#)). Instytucje w różny sposób monitorowały liczbę pracowników korzystających z tego rozwiązania, ale z ogólnych danych wynika, że była ona niewielka. W przypadku Parlamentu odsetek osób pracujących spoza miejsca zatrudnienia w żadnym momencie nie przekroczył 2%. W TSUE wynosił on 3%, w Komisji około 5% (przy limicie 10 dni na rok), a w Radzie 5,8% (monitorowanie prowadzono tylko w maju i czerwcu 2021 r.). Ten wyjątkowy środek był stopniowo wycofywany do końca 2021 r.

Instytucje przyspieszyły wprowadzenie wdrażanie projektów modernizacji, ale cyfryzacja usług administracyjnych nadal przysparza trudności

49 Aby utrzymać wydajność pracowników w trakcie kryzysu, instytucje musiały zapewnić większości z nich odpowiednie narzędzia umożliwiające pracę zdalną. Musiały też znaleźć alternatywne rozwiązania dla spotkań w formie fizycznej, które będą bezpieczne i adekwatne oraz umożliwią instytucjom wykonywanie zarówno zadań podstawowych, jak i pomocniczych. Konieczne okazało się ponadto opracowanie procedur administracyjnych dostosowanych do pracy zdalnej i opierających się w większym stopniu na elektronicznym przepływie dokumentów.

Pomimo zróżnicowanych poziomów przygotowania instytucje szybko umożliwiły pracownikom przejście na pracę zdalną

50 Instytucje od 2016 r. stopniowo poszerzały możliwości pracy w trybie zdalnym, oferując je wszystkim pracownikom (zob. pkt [45](#)). Równolegle zaczęły też udostępniać pracownikom sprzęt przystosowany do pracy na odległość. Były to albo służbowe

¹⁰ Zob. rozporządzenie nr 31 (EWG), 11 (EWEA), ustanawiające regulamin pracowniczy urzędników, art. 20.

laptopy oferujące możliwość połączenia VPN (wirtualna sieć prywatna), albo licencje na pracę w infrastrukturze pulpitu wirtualnego (VDI) umożliwiające pracownikom łączenie się z systemem służbowym za pomocą prywatnych urządzeń.

51 Według stanu na styczeń 2020 r. stopień wyposażenia personelu w mobilny sprzęt informatyczny różnił się w zależności od instytucji. W Radzie i Komisji ponad 90% pracowników miało służbowe laptopy. Instytucje te wykupiły też wystarczającą liczbę licencji VPN (do użytku stałego lub w sytuacji awaryjnej) dla wszystkich pracowników, a ponadto miały do dyspozycji pewną liczbę licencji VDI.

52 W momencie przejścia na pracę zdalną Parlament i TSUE były w trakcie realizacji programów na rzecz mobilności IT. TSUE przyspieszył w 2019 r. wdrażanie swojego programu, wyznaczając docelową datę jego ukończenia na wiosnę 2020 r. Celem Parlamentu Europejskiego było z kolei wyposażenie pracowników w laptopy do końca kadencji parlamentarnej 2019–2024. Do połowy marca 2020 r. około 35% pracowników Parlamentu i 71% pracowników TSUE miało już dostęp do narzędzi VPN lub VDI, co umożliwiło im pracę na odległość. Wszyscy pracownicy mieli też dostęp do skrzynek e-mailowych za pośrednictwem aplikacji webmail.

53 Parlament i TSUE przyspieszyły wyposażenie pracowników w laptopy. Pierwszeństwo w tym zakresie przyznały one kluczowym służbom, takim jak rejestry w przypadku TSUE, a także zwiększyły liczbę dostępnych licencji VDI (dla pracowników, którzy nie otrzymali jeszcze służbowych laptopów). Do maja 2020 r. 95% pracowników tych dwóch instytucji było w stanie pracować na odległość, korzystając z dostępu VPN lub licencji VDI, a do końca czerwca 2020 r. wszyscy członkowie personelu otrzymali laptopy.

54 Wszystkie instytucje musiały również zwiększyć zdolności przepustowe swojej infrastruktury ze względu na większą liczbę połączeń. W pierwszych tygodniach po przejściu na pracę zdalną pracownicy zgłaszali wprawdzie problemy dotyczące jakości i stabilności połączeń, ale większość z nich udało się wyeliminować do kwietnia 2020 r. W miarę jak pracownicy przyzwyczaili się do korzystania z nowych narzędzi i w miarę jak wzrosła przepustowość, od kwietnia 2020 r. liczba zgłoszeń do działów wsparcia IT znacznie spadła.

Za sprawą kryzysu szybciej wdrożono narzędzia współpracy oparte na chmurze obliczeniowej oraz narzędzia do wideokonferencji, ale wiązały się z tym wyzwania w zakresie bezpieczeństwa i ochrony danych

55 Informatyczne narzędzia współpracy umożliwiają pracownikom współdziałanie bez konieczności przebywania w tym samym pomieszczeniu. Terminem tym określa się szeroki wachlarz narzędzi, od aplikacji do wideokonferencji po platformy umożliwiające wspólny dostęp do dokumentów i ich edytowanie w czasie rzeczywistym. Instytucje korzystały z niektórych narzędzi tego rodzaju jeszcze przed kryzysem. Przykładowo Komisja wykorzystuje strony współtworzone przez użytkowników od 2013 r. We wszystkich instytucjach rozpowszechnione były też narzędzia do wideokonferencji, które były zazwyczaj dostępne w odpowiednio wyposażonych do tego celu pomieszczeniach i umożliwiały organizację spotkań w formie zdalnej zarówno między instytucjami, jak i z podmiotami zewnętrznymi.

56 Usługi w chmurze zyskiwały na popularności od 2016/2017 r. na całym świecie. Dają one nowe możliwości współpracy, ponieważ pozwalają uniknąć ograniczeń, z jakimi wiąże się infrastruktura stacjonarna. Od 2019 r. niektóre instytucje zaczęły testować narzędzia oparte na chmurze obliczeniowej, w tym programy do wideokonferencji oferujące funkcje, które ułatwiają współpracę (wspólna praca na dokumentach). W porównaniu z lokalną infrastrukturą korzystanie z takich usług wiąże się jednak z ryzykiem w zakresie bezpieczeństwa i ochrony danych¹¹.

57 Skontrolowane instytucje w różny sposób podchodziły do kwestii ryzyka dla bezpieczeństwa IT i ochrony danych, z jakim wiąże się korzystanie z narzędzi opartych na chmurze obliczeniowej, co sprawiło, że podejmowały odmienne decyzje co do ich wdrożenia. Wyrok w sprawie Schrems II¹² z lipca 2020 r. oraz zalecenie Europejskiego Inspektora Ochrony Danych wydane w jego następstwie¹³, zgodnie z którym nie należy wdrażać nowych usług wymagających przekazywania danych osobowych poza

¹¹ [Sprawozdanie specjalne 05/2022](#) pt. „Cyberbezpieczeństwo instytucji, organów i agencji UE”.

¹² [Sprawa C-311/18](#) – Facebook Ireland i Schrems, 16.7.2020, unieważniająca [decyzję w sprawie Tarczy Prywatności UE-USA](#) dotyczącą przekazywania i przetwarzania danych osobowych.

¹³ Zob. [strategiczne wytyczne dla instytucji UE](#) wydane przez Europejskiego Inspektora Ochrony Danych w październiku 2020 r.: „Europejski Inspektor Ochrony Danych zdecydowanie zachęca instytucje, organy, urzędy i agencje UE, by dopilnowały one, aby nowe operacje przetwarzania danych lub nowe umowy z dostawcami usług nie wymagały przekazywania danych osobowych do Stanów Zjednoczonych”.

terytorium UE, dodatkowo ograniczyły możliwości wyboru przez instytucje narzędzi do współpracy. Instytucje korzystające z usług w chmurze i narzędzi do wideokonferencji, które są oferowane za pomocą serwerów zlokalizowanych w USA, musiały dokonać przeglądu umów z dostawcami, tak aby zapewnić odpowiedni poziom ochrony danych (zob. [ramka 4](#)).

Ramka 4

Wdrożenie wewnętrznych i międzyinstytucjonalnych rozwiązań w zakresie wideokonferencji

Komisja kontynuowała swój plan udostępnienia wszystkim pracownikom narzędzi do współpracy opartych na chmurze obliczeniowej, które były objęte pilotażem, ale jednocześnie prowadziła negocjacje z ich dostawcą w celu zapewnienia, by przepływ danych odbywał się zgodnie z wyrokiem w sprawie Schrems II. Wprowadziła również swoje własne, dodatkowe zabezpieczenia.

Rada nie zdecydowała się na pełne wdrożenie wewnętrznego narzędzia do wideokonferencji, lecz pozostawiła je na etapie pilotażu, w oczekiwaniu na ocenę skutków i wnioski z procesu zarządzania ryzykiem związanym z informacjami.

Parlament również postanowił nie wdrażać w pełni tych narzędzi i pozostawił je na etapie pilotażu, w oczekiwaniu na opinię Europejskiego Inspektora Ochrony Danych.

TSUE postanowił wstrzymać się z dalszym wdrażaniem narzędzi współpracy opartych na chmurze obliczeniowej i nadal korzystał z posiadanego już oprogramowania do wideokonferencji. Dokonał również przeglądu umowy z dostawcą tego oprogramowania, aby zapewnić zgodność z treścią wyroku.

W rezultacie w ramach bieżącej działalności instytucje korzystają z dwóch różnych rodzajów narzędzi do wideokonferencji, opartych na chmurze obliczeniowej lub oprogramowaniu lokalnym. Te dwa rodzaje narzędzi są interoperacyjne i umożliwiają interakcje między instytucjami.

58 Instytucje wdrożyły także specjalne narzędzia do wideokonferencji w celu umożliwienia, by ich podstawowe zadania, takie jak debaty parlamentarne, posiedzenia Rady, posiedzenia kolegium komisarzy i rozprawy sądowe, mogły odbywać się zdalnie. Ograniczenia w przemieszczaniu się stanowiły czynnik, który przyspieszył realizację odnośnych projektów dotyczących podstawowych zadań instytucji.

59 W ramach portfolio projektów informatycznych na lata 2019–2021 Parlament analizował możliwości organizowania konferencji, które odbywałyby się w pełni w formie zdalnej dla prelegentów i uczestników, a jednocześnie oferowały opcje

dostępne w przypadku konferencji stacjonarnych, takie jak tłumaczenia ustne i interaktywne dyskusje. W marcu 2020 r. Parlament znajdował się na etapie wyboru wykonawcy tego projektu. W związku z podjęciem wówczas decyzji o przejściu na pracę zdalną musiał on szybko dokonać wyboru odnośnego narzędzia.

60 Parlament zdołał zapewnić posłom infrastrukturę niezbędną do organizacji posiedzeń komisji i sesji plenarnych z tłumaczeniem symultanicznym w ciągu tygodnia od wprowadzenia przez Belgię ograniczeń w przemieszczaniu się (zob. [ramka 3](#)). Prowadził także prace w celu dostosowania wybranego narzędzia i jego funkcji do swoich potrzeb. Od czerwca 2021 r., kiedy wznowione zostały posiedzenia plenarne w Strasburgu, Parlament był w stanie zredukować liczbę podróży służbowych pracowników, ponieważ usługi tłumaczeń ustnych mogły być świadczone z dowolnego miejsca. Infrastruktura na potrzeby narzędzia wykorzystywanego przez Parlament opiera się bowiem w całości na chmurze obliczeniowej.

61 Rada zdecydowała się na inne oprogramowanie i wybrała narzędzie, z którego można korzystać za pośrednictwem zarówno chmury obliczeniowej, jak i lokalnego serwera. Dzięki temu miała ona pełną kontrolę nad połączeniami w przypadku posiedzeń ministrów. W styczniu 2021 r. Rada przyjęła plan w sprawie ustanowienia platformy do wideokonferencji, która umożliwiałaby prowadzenie dyskusji na temat informacji szczególnie chronionych lub niejawnych do poziomu tajności EU SECRET. Istniejące oprogramowanie nadawało się bowiem jedynie do wymiany informacji jawnych i niewrażliwych, a kwestie niejawne i wrażliwe musiały być omawiane w siedzibie instytucji.

62 Aby zapewnić usługi wideokonferencji na potrzeby debat parlamentarnych i posiedzeń Rady, zarówno Parlament, jak i Rada wybrały przedsiębiorstwa z siedzibą w Europie (na terenie UE lub EFTA), które prowadzą działalność zgodnie z unijnymi przepisami ochrony danych. TSUE nie korzystał z usług opartych na chmurze obliczeniowej (zob. [ramka 4](#)). Opracował natomiast swoje własne narzędzie do prowadzenia rozpraw w trybie wideokonferencji, które opierało się na już posiadanym oprogramowaniu (zob. [ramka 3](#)).

Pomimo usprawnień prace nad cyfryzacją procedur administracyjnych nie zostały jak dotąd ukończone

63 Aby zagwarantować, że zadania pomocnicze, zwłaszcza w zakresie finansów i spraw kadrowych, będą kontynuowane bez zakłóceń bądź opóźnień, instytucje musiały przejść na cyfrowe procedury postępowania. Przed kryzysem związanym z COVID-19 stopień cyfryzacji procedur administracyjnych w poszczególnych instytucjach był

zróznicowany. Stosowane były wprowadzone narzędzia takie jak faktury elektroniczne czy podpis cyfrowy, ale w różnym zakresie.

64 Elektroniczne procedury zamówień publicznych były dostępne od 2009 r. za pośrednictwem platformy e-PRIOR, która umożliwia również dostawcom wystawianie elektronicznych faktur klientom. Faktury elektroniczne to ważny element cyfrowego przepływu środków finansowych, ponieważ są one przetwarzane automatycznie. Nie wszyscy dostawcy korzystają jednak z tego rozwiązania, a instytucje nie zachęcają ich proaktywnie do tego. Oznacza to, że e-fakturowanie nie jest powszechnie stosowane we wszystkich instytucjach.

65 Faktury elektroniczne stanowiły 57% faktur, jakie otrzymała Rada w 2019 r. W przypadku TSUE ten odsetek wynosił 60% w 2019 r. Zakłócenia będące następstwem ograniczeń wprowadzonych w celu powstrzymania rozprzestrzeniania się wirusa COVID-19 miały również wpływ na dostawców współpracujących z instytucjami i skłoniły niektórych z nich do przejścia na faktury elektroniczne. Rada i TSUE zaobserwowały wzrost netto liczby otrzymanych faktur elektronicznych, przy czym ich udział w łącznej liczbie faktur w 2020 r. wyniósł 74% w obydwu instytucjach. Parlament i Komisja nie monitorowały odsetka faktur wystawionych w postaci elektronicznej. Parlament zmodyfikował swoje zasady zarządzania, tak aby akceptować również faktury w formacie elektronicznym, nawet jeśli nie zostały przesłane za pośrednictwem platformy e-PRIOR.

66 Jeśli chodzi o podpisy elektroniczne, obecnie obowiązujące ramy prawne pochodzą z 2014 r.¹⁴ Korzystanie na większą skalę z podpisów elektronicznych w instytucjach UE jest skutkiem większego rozpowszechnienia elektronicznego zarządzania dokumentami, w tym również aktami osobowymi pracowników.

67 Przed kryzysem z podpisów elektronicznych korzystały wszystkie instytucje z wyjątkiem TSUE, stosując różne poziomy certyfikacji w zależności od potrzeb. Dodatkowo do rozpowszechnienia tego rozwiązania przyczyniło się wprowadzenie na szeroką skalę pracy zdalnej oraz potrzeba ustanowienia procedur umożliwiających elektroniczny przepływ dokumentów. Instytucje nie korzystały jednak z podpisów elektronicznych w równej mierze. Rada akceptowała je na przykład od swoich dostawców, a jej własne zamówienia są podpisywane ręcznie. W przypadku umów Komisja zaczęła wprowadzać kwalifikowane podpisy elektroniczne, a proces ten nabrał tempa w trakcie kryzysu. W związku z tym, że przed wybuchem pandemii TSUE nie

¹⁴ Rozporządzenie (UE) nr 910/2014 w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym.

korzystał z podpisów elektronicznych, początkowo decyzje w sprawach kadrowych były zatwierdzane drogą e-mailową. Na późniejszym etapie podpisał on porozumienie z Komisją w sprawie korzystania z narzędzia EU Sign (usługa w zakresie podpisów elektronicznych oferowana przez Komisję), co umożliwiło mu wdrożenie kwalifikowanego podpisu elektronicznego do końca 2021 r. W momencie przeprowadzania kontroli kwalifikowane podpisy elektroniczne były stopniowo wprowadzane w Parlamencie i Radzie.

Rozpoczęto analizę efektywności nowych form organizacji pracy w warunkach pokryzysowych

Analiza jest bardziej zaawansowana w przypadku zadań podstawowych niż pomocniczych

68 Organizacje charakteryzujące się odpornością to te, które potrafią wyciągnąć wnioski z kryzysu i wyjść z niego silniejsze¹⁵. W tym celu konieczne jest przeanalizowanie wszystkich aspektów działań podjętych w reakcji na kryzys pod kątem ewentualnych wniosków na przyszłość. Organizacja powinna również wskazać dobre praktyki, jakie wprowadzono w trakcie kryzysu, które będą nadal przydatne po jego zakończeniu.

Instytucje szybko przystąpiły do wyciągania wniosków na przyszłość

69 Po zniesieniu ograniczeń wprowadzonych wiosną 2020 r. skontrolowane instytucje przystąpiły do analizy działań podjętych w odpowiedzi na pandemię COVID-19 i wyciągania wniosków na przyszłość. Skupiły się przy tym na zarządzaniu kryzysowym oraz sposobie wdrożenia planów ciągłości działania.

70 W ramach tych analiz nie zidentyfikowano żadnych poważnych uchybień, jeśli chodzi o to, jak instytucje zarządzały kryzysem i jakie działania podjęły w jego następstwie. Wnioski z okresu pandemii COVID-19 zostały uwzględnione w ocenach ryzyka z 2021 r., w których w bardziej wyraźny sposób niż wcześniej zwrócono uwagę na ryzyko niedostępności pracowników ze względu na pandemię. Aby zniwelować to ryzyko, instytucje jako rozwiązanie wskazały pracę zdalną.

71 Począwszy od maja 2020 r. instytucje prowadziły ankiety wśród pracowników, aby uzyskać ich opinie na temat różnych aspektów podjętych działań (komunikacja,

¹⁵ GUID 5330 – [Guidance on Auditing Disaster Management](#).

środki ochrony zdrowia) oraz poznać ich życzenia i oczekiwania co do przyszłej organizacji pracy, zwłaszcza jeśli chodzi o pracę zdalną, po tym, jak możliwy będzie powrót do biura. W miarę rozwoju sytuacji instytucje przeprowadzały dodatkowe ankiety i konsultacje z członkami kadry kierowniczej.

W przypadku zadań podstawowych instytucje są zdania, że lepiej sprawdzają się interakcje fizyczne

72 Instytucje objęte kontrolą wdrożyły nowe metody wykonywania swoich podstawowych działań (zob. pkt **58–62**), opierające się w większym stopniu na korzystaniu z narzędzi do wideokonferencji i współpracy zdalnej. Począwszy od maja 2020 r. cotygodniowe posiedzenia komisarzy zaczęły na powrót odbywać się w trybie stacjonarnym, ponieważ uznali oni, że taki format lepiej nadaje się do prowadzenia dyskusji politycznych. Na początku 2022 r. Parlament, Rada i TSUE wciąż zastanawiały się, w jakim zakresie po zakończeniu pandemii można by utrzymać nowe formy organizacji pracy, a jednocześnie podjęły już pewne decyzje, opierając się na analizie efektywności tych nowych metod w kontekście podstawowych zadań instytucji.

73 W 2021 r. przewodniczący Parlamentu zainicjował szeroko zakrojony proces refleksji nad organizacją pracy w Parlamencie po pandemii COVID-19 pt. „Nowe podejście do demokracji parlamentarnej”. W momencie zakończenia kontroli korzystanie z możliwości zdalnego głosowania w normalnych warunkach, kiedy posiedzenie Parlamentu może się odbyć, ale niektórzy posłowie nie mogą wziąć w nim udziału, wciąż było przedmiotem dyskusji, co wynikało z zaleceń sformułowanych przez grupy dyskusyjne posłów zaangażowanych w proces refleksji. Wnioski przedstawione przez te grupy wskazują, że w opinii posłów debaty parlamentarne charakteryzują się lepszą jakością, jeśli są prowadzone twarzą w twarz.

74 Równoległe organy administracyjne Parlamentu podpisały nową umowę z zewnętrznymi tłumaczami ustnymi, tak aby umożliwić im pracę z domu bądź z centrów w państwach członkowskich. Przełożyło się to na większą dostępność tłumaczy z niektórych języków. Obecnie trwa analiza dotycząca dalszego świadczenia usług tłumaczenia ustnego zdalnie w przypadku posiedzeń plenarnych w Strasburgu, dzięki czemu potencjalnie można by ograniczyć liczbę udających się tam pracowników.

75 Rada również doszła do wniosku, że posiedzenia ministrów w formie stacjonarnej są bardziej efektywne niż w wydaniu wirtualnym. Jak pokazano w **tabeli 2 w załączniku I**, w 2020 r. większość posiedzeń (56%) odbyła się w formie fizycznej pomimo obowiązujących wówczas ograniczeń. W przypadku spotkań na wysokim szczeblu, takich jak posiedzenia Rady Europejskiej (na szczeblu szefów państw lub

rządów państw członkowskich UE), format fizyczny jest uznawany za bardziej efektywny przez wszystkie zainteresowane strony. Tę preferencję potwierdza fakt, że zasady ułatwiające korzystanie z procedury pisemnej zostały przyjęte w formie tymczasowego odstępstwa, a nie jako zmiany o charakterze permanentnym. Gdy odstępstwo przestanie obowiązywać, procedura pisemna będzie na powrót wykorzystywana zgodnie z warunkami określonymi w regulaminie instytucji. Rada zamierza mimo to zachować możliwość organizowania nieformalnych spotkań zdalnie, w tym również w przypadku dyskusji na wrażliwe lub niejawne tematy (zob. pkt 61). W takim formacie, jako uzupełnienie spotkań stacjonarnych, mogłyby również odbywać się nieformalne posiedzenia ministrów czy grup roboczych, gdyż umożliwia to pilne konsultacje i szybką wymianę informacji.

76 TSUE również jest zdania, że możliwości udziału w trybie zdalnym są wprawdzie użyteczne, ale nie odpowiadają w pełni rozprawie w formie fizycznej, a korzystanie z nich powinno być ograniczone do sytuacji, gdy jedna ze stron nie ma możliwości stawienia się osobiście na rozprawie.

Praca zdalna jest wykorzystywana na większą skalę w instytucjach, ale jej adekwatność w warunkach pokryzysowych wciąż jest przedmiotem analiz

77 Praca zdalna i narzędzia informatyczne wspierające nowe formy organizacji pracy zostały wprowadzone jeszcze przed wybuchem pandemii COVID-19. W ramach przygotowań do pracy w warunkach po zakończeniu pandemii instytucje przedłużyły możliwość pracy zdalnej. Na moment przeprowadzania kontroli nie ukończyły jeszcze oceny efektywności i adekwatności tego rozwiązania, ponieważ kryzys wciąż trwał.

78 W maju 2021 r. TSUE przeprowadził ankietę wśród pracowników i członków kadry kierowniczej, aby ocenić, jakie formy organizacji pracy najlepiej odpowiadają wykonywanym przez nich zadaniom. Wynika z niej, że mniej niż połowa pracowników (40%) była zdania, iż w przypadku pracy nad dokumentami wykazywali się większą efektywnością, pracując zdalnie, a nie w biurze, podczas gdy 37% nie zauważyło żadnej różnicy. Jeśli chodzi o zadania wymagające interakcji z kolegami bądź szkolenia, jedynie niewielka liczba respondentów uznała, że woli je wykonywać z domu. Parlament i Komisja nie przeprowadziły tego rodzaju ankiet przed dokonaniem przeglądu zasad pracy zdalnej. W momencie przeprowadzania kontroli Parlament wciąż analizował efektywność pracy zdalnej na większą skalę, podczas gdy Komisja finalizowała prace nad nowym zestawem zasad (zob. [ramka 5](#)). Zasady pracy zdalnej w Radzie zostały przyjęte tuż przed tym, jak zaczął rozprzestrzeniać się wirus COVID-19. Rada nie widziała potrzeby ich zrewidowania. Żadna ze skontrolowanych instytucji nie zaoferowała pracownikom możliwości pracy zdalnej w wymiarze 100% (zob. [załącznik III](#)).

Ramka 5

Wydłużenie pracy zdalnej w instytucjach

We wrześniu 2021 r. Parlament wprowadził nowe zasady umożliwiające pracownikom pracę na odległość przez jeden, dwa lub trzy dni w tygodniu. W momencie zakończenia kontroli zgoda na pracę zdalną w wymiarze większym niż jeden dzień w tygodniu mogła zostać wydana co najwyżej na sześć miesięcy w niektórych działach, co świadczy o potrzebie przeanalizowania efektywności tego rozwiązania w warunkach po zakończeniu pandemii COVID-19.

Zasady pracy zdalnej w Radzie zostały przetestowane w normalnych warunkach jedynie przez krótki okres. Zgodnie z tymi zasadami praca zdalna jest możliwa maksymalnie w wymiarze 80% czasu pracy, a na moment zakończenia kontroli nie było żadnych planów, by w najbliższej przyszłości to zmienić.

Komisja planuje docelowo, by członkowie jej personelu mogli pracować zdalnie w wymiarze do 60% czasu pracy.

We wrześniu 2021 r. TSUE, opierając się na wynikach ankiety, postanowił przyjąć podejście zadaniowe w zakresie pracy zdalnej: decyzja co do konkretnych rozwiązań będzie podejmowana przez kadrę kierowniczą w zależności od potrzeb i z uwzględnieniem zadań wykonywanych przez pracowników.

79 Zgodnie z zasadami na okres po pandemii COVID-19 praca zdalna spoza miejsca zatrudnienia, która została dopuszczona lub rozszerzona w ramach działań wynikających z obowiązku zapewnienia opieki pracownikom (zob. pkt [39](#)), będzie nadal możliwa w ograniczonej formie w niektórych instytucjach (zob. [załącznik III](#)). Taka możliwość wychodzi zasadniczo naprzeciw życzeniom pracowników, ale instytucje nie przeanalizowały jeszcze efektywności kontynuowania tego rozwiązania.

Instytucje nie oceniły w spójny sposób wpływu nowych form organizacji pracy na budżet i środowisko

80 W minionych latach instytucje UE dążyły do ograniczenia wydatków administracyjnych i uzyskania oszczędności dzięki bardziej efektywnym metodom pracy¹⁶. Oprócz pracy zdalnej i mobilności IT w planach dotyczących nowych form organizacji pracy sprzed pandemii COVID-19 przewidziano nową organizację przestrzeni biurowych, stworzenie przestrzeni do pracy zespołowej oraz ograniczenie

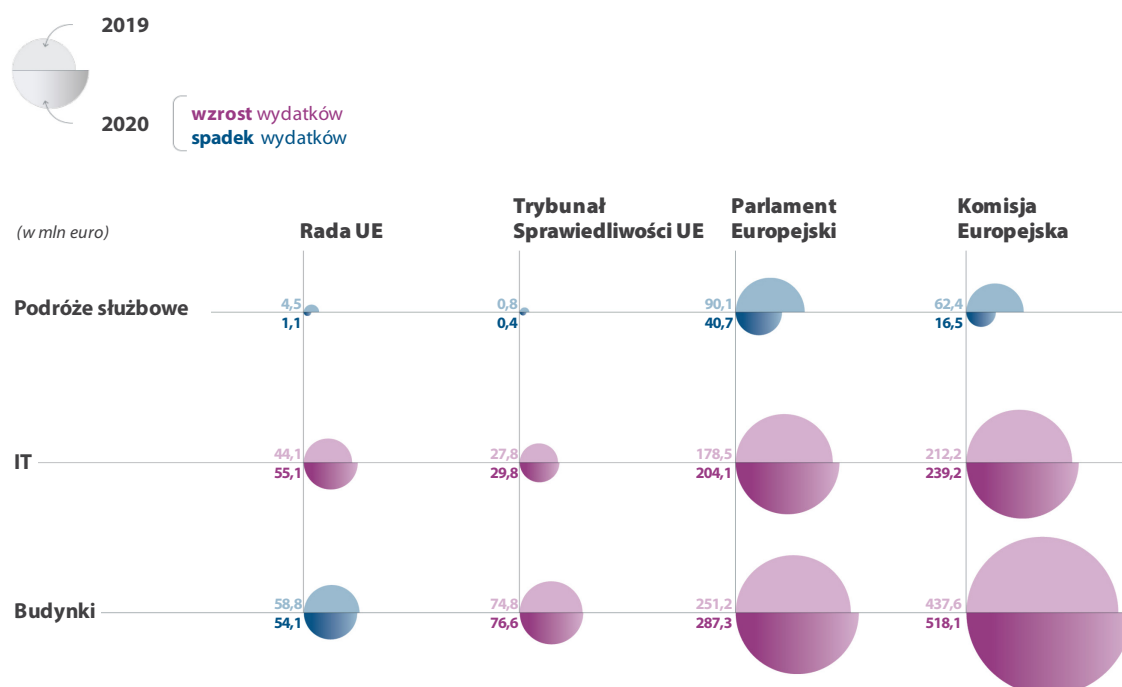
¹⁶ Sprawozdanie specjalne 15/2019 pt. „Pakiet reform warunków zatrudnienia z 2014 r.”.

liczby indywidualnych biur. Rozwiązania te mają przynieść dodatkowe oszczędności oraz pomóc w zmniejszeniu śladu węglowego instytucji.

81 Zmiany w metodach organizacji pracy wprowadzone w trakcie kryzysu związanego z COVID-19 miały niejednoznaczny wpływ na wydatki administracyjne instytucji (zob. *rys. 4*).

- Wydatki na podróże służbowe znacznie się zmniejszyły.
- Zaobserwowano wzrost wydatków w obszarze IT, co wynikało z dodatkowych inwestycji niezbędnych w celu umożliwienia w większym zakresie pracy zdalnej. Skala tego wzrostu była proporcjonalna do potrzeb inwestycyjnych w poszczególnych instytucjach (zwłaszcza w zakresie sprzętu bądź rozwoju nowych narzędzi do wideokonferencji).
- Wydatki na budynki były niższe w niektórych kategoriach (bezpieczeństwo, zużycie mediów), ponieważ budynki były praktycznie puste, i wyższe w innych (usługi sprzątania), co wynikało z konieczności zachowania standardów higieny w okresie pandemii COVID-19. Roboty budowlane (w Parlamencie i Komisji) nie zostały wstrzymane, choć niekiedy niezbędna była zmiana planów projektowych w celu uwzględnienia wpływu nowych form organizacji pracy. Niektóre instytucje przeznaczyły środki z niewykorzystanych w pełni linii budżetowych na zakup zajmowanych dotąd budynków (Parlament) bądź na spłatę pożyczek z wyprzedzeniem (TSUE).

Rys. 4 – Wpływ pandemii COVID-19 na wydatki instytucji na budynki, IT i podróże służbowe (w mln euro)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji na temat wykonania budżetu na 2020 r. przedstawionych w budżecie UE na 2022 r. Wydatki na podróże służbowe odnoszą się do pracowników i członków instytucji. Nie uwzględniono nabycia budynków przez Parlament w 2021 r. ze środków przeniesionych z 2020 r.

82 Skontrolowane instytucje podały informacje o oszczędnościach poczynionych w następstwie kryzysu związanego z COVID-19 w swoich rocznych sprawozdaniach z działalności za 2020 r. Ponieważ oszczędności te dotyczyły głównie budynków i podróży służbowych, na które razem przypada około 10% wydatków administracyjnych w budżecie UE, odnośny wpływ na koszty administracyjne był ograniczony. Instytucje nie przedstawiły jak dotąd propozycji, w jaki sposób oszczędności te mogłyby zostać utrzymane w dłuższej perspektywie dzięki wprowadzeniu na większą skalę nowych form organizacji pracy.

Organizacja w większym zakresie spotkań zdalnych może przynieść oszczędności w zakresie wydatków na podróże służbowe

83 Parlament zamierza w dalszym ciągu korzystać z usług tłumaczenia ustnego świadczonych zdalnie, co pozwoli ograniczyć liczbę podróży odbywanych przez tłumaczy (zob. pkt 74). Skala potencjalnych oszczędności wynikających z tej decyzji nie została przeanalizowana przez Parlament, a w budżecie na 2022 r. nie zaplanował on większego zmniejszenia wydatków na podróże służbowe w porównaniu z budżetem na 2020 r. przed pandemią COVID-19. Oprócz tłumaczeń ustnych czynnikiem, który mógłby się przyczynić do ograniczenia liczby personelu wsparcia technicznego

podróżującego na posiedzenie plenarne w Strasburgu, jest postęp w zakresie wideokonferencji. Otwiera to bowiem dodatkowe pole do oszczędności. Ostatnia analiza kosztów związanych z podróżami służbowymi na posiedzenia plenarne pochodzi z 2013 r. W przypadku tłumaczy ustnych koszt podróży służbowych do Strasburga wynosił wówczas 3,1 mln euro rocznie (12% łącznej kwoty wydatków na podróż do Strasburga), a w przypadku pozostałych członków personelu – 12,3 mln euro rocznie¹⁷.

84 Jeśli chodzi o Radę, podróże służbowe nie wiążą się ze znacznymi wydatkami i są powiązane raczej z jej podstawową działalnością polityczną, a nie z zadaniami pomocniczymi. Instytucja ta zamierza utrzymać możliwość organizowania nieformalnych posiedzeń zdalnie jako element normalnej działalności (zob. pkt 75). Nowe formy organizacji pracy powinny w pewnym stopniu wpłynąć na wydatki na podróże służbowe, ale nie ustalono jeszcze w jakim.

85 Zgodnie ze swoją strategią ekologiczną Komisja zamierza wykorzystać efekty, jakie niosą nowe formy organizacji pracy, i zachęca pracowników do odbywania podróży służbowych tylko wtedy, gdy spotkanie nie może zostać zorganizowane w trybie zdalnym. Pod względem budżetowym ogólna pula środków na podróże służbowe (w przypadku pracowników i komisarzy) na 2022 r. została zmniejszona o 22% w porównaniu z 2019 r.

86 Wydatki na podróże w TSUE są bardzo niskie. Mimo to w 2022 r. instytucja ta planuje ich ograniczenie o 17% względem 2019 r.

Z wyjątkiem Komisji instytucje nie zdecydowały się wprowadzać większych zmian w swoich strategiach użytkowania budynków

87 Struktura własności budynków różni się w zależności od instytucji i lokalizacji¹⁸. Zależnie od tego, czy instytucje są właścicielami czy najemcami budynków, stoją one w obliczu różnych ograniczeń finansowych i mogą być w różnym stopniu zmotywowane do ograniczenia powierzchni biurowej w celu osiągnięcia oszczędności. Praca zdalna ma wpływ na średni wskaźnik obłożenia budynków. Korzystanie na większą skalę z tego rozwiązania po pandemii może przełożyć się na dalsze ograniczenie średniej zajmowanej powierzchni biurowej w instytucjach.

¹⁷ Analiza możliwych oszczędności w budżecie UE wynikających ze scentralizowania działalności Parlamentu Europejskiego.

¹⁸ Sprawozdanie specjalne 34/2018 pt. „Pomieszczenia biurowe instytucji UE”.

88 Parlament jest właścicielem większości swoich budynków. Jego aktualnie obowiązująca strategia użytkowania budynków pochodzi z 2018 r. Nie zdecydował się on zmniejszyć powierzchni biurowej w Brukseli, ale w ramach strategii konsolidowania własności budynków zakupił on (za 74,9 mln euro) wynajmowany dotąd budynek w pobliżu swojej głównej siedziby, przeznaczając na ten cel niewykorzystane środki z budżetu na 2020 r. Plany dotyczące budowy budynku KAD II w Luksemburgu zostały po raz kolejny zmodyfikowane, aby uwzględnić zmiany w metodach organizacji pracy. Parlament postanowił odstąpić od realizacji pewnych części projektu, których koszt był szacowany na 18,6 mln euro (4% kosztów całkowitych).

89 Rada jest właścicielem wszystkich swoich pomieszczeń biurowych. W momencie przeprowadzania kontroli prowadziła ona refleksje nad nową strategią w zakresie budynków.

90 Jeśli chodzi o Komisję, sytuacja biurowa jest bardziej zróżnicowana niż w przypadku pozostałych instytucji. Komisja jest bowiem właścicielem części budynków, część wynajmuje, a z części korzysta na zasadzie długoterminowej dzierżawy. Ma ona również największe portfolio nieruchomości, a co za tym idzie – więcej możliwości wygenerowania oszczędności. Nowe formy organizacji pracy zostały wprowadzone w Komisji przed kryzysem związanym z COVID-19, a po jego wybuchu instytucja ta postanowiła dalej je rozwijać. W swojej strategii w zakresie budynków na lata 2022–2030 Komisja planuje ograniczyć zajmowaną powierzchnię biurową w Brukseli o 25% do 2030 r., co przełoży się na spadek wydatków na ten cel o jedną trzecią (łącznie o 73,1 mln euro w latach 2021–2030). Plany te opierają się na założeniu, że co najmniej 20% pracowników będzie pracowało zdalnie, a w miejsce indywidualnych biur stopniowo tworzone będą przestrzenie do pracy zespołowej. Jeśli chodzi o budynki Komisji w Luksemburgu, jak dotąd nie podjęto decyzji co do większego ograniczenia powierzchni biurowej, ale w strategii planuje się tworzenie przestrzeni biurowych przystosowanych do pracy zadaniowej.

91 TSUE prowadzi politykę nabywania budynków, z których korzysta. Zasady dotyczące pracy zdalnej przyjęte w lipcu 2021 r. umożliwią korzystanie z tego rozwiązania na większą skalę. W momencie przeprowadzania kontroli instytucja ta nie planowała jednak dokonać przeglądu swojej strategii w zakresie budynków w perspektywie krótkoterminowej, lecz zamierza poczekać kilka lat, zanim przeanalizuje potrzeby w kontekście nowych form organizacji pracy.

Nie wykazano wyraźnie potencjału w zakresie ograniczenia wpływu na środowisko

92 Zmiany w zakresie podróży służbowych oraz wykorzystania budynków, jak również wprowadzenie na większą skalę pracy zdalnej dają skontrolowanym instytucjom możliwości ograniczenia wpływu na środowisko. Wszystkie z nich zdają sobie z tego sprawę, ale odzwierciedlały to w swoich strategiach środowiskowych w różnym tempie.

93 Pod koniec 2019 r. Parlament przyjął zestaw wskaźników środowiskowych w celu monitorowania swojej efektywności środowiskowej. W ocenie śródkresowej z grudnia 2020 r. przedstawiono skutki nowych form organizacji pracy wprowadzonych przez tę instytucję w trakcie pandemii, a także możliwe sposoby ich wykorzystania, zwłaszcza w kontekście ograniczenia emisji pochodzących z transportu. Jeśli chodzi o Komisję, głównym celem w ramach jej strategii ekologicznej jest osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2030 r. poprzez ograniczenie powierzchni biurowej, korzystanie z budynków niskoenergetycznych, zwiększenie efektywności energetycznej (dzięki usprawnieniom technicznym i zmianie zachowań) oraz zmniejszenie emisji z podróży służbowych. Aby zrealizować ostatni z wymienionych punktów, Komisja zamieściła kalkulator emisji na swojej platformie służącej do zarządzania podróżami służbowymi.

Wnioski i zalecenia

94 Trybunał jest zdania, że instytucje UE wykazały się odpornością w obliczu pandemii COVID-19. Zareagowały one w szybki i elastyczny sposób, co umożliwiły im wcześniejsze inwestycje w zakresie cyfryzacji. Jak dotąd nie przeanalizowały jednak w pełni, na ile efektywne są nowe formy organizacji pracy wprowadzone w następstwie pandemii COVID-19 bądź czy przyniosą one oszczędności w warunkach pokryzysowych.

95 Z ustaleń Trybunału wynika, że plany ciągłości działania przyjęte przez instytucje przed wybuchem kryzysu związanego z COVID-19 spełniały uznane standardy. Zostały one jednak opracowane z myślą o krótkotrwałych incydentach o dużym wpływie, a nie na wypadek długotrwałych zakłóceń, jakie wywołała pandemia COVID-19 (pkt [14–19](#)).

96 Kryzys związany z COVID-19 przyniósł innego rodzaju zakłócenia niż te, które instytucje przewidziały w swoich planach ciągłości działania. Aby podjąć odpowiednie działania w krótkim czasie, instytucje utrzymały w mocy wszystkie adekwatne elementy swoich planów i dostosowały je do szczególnych warunków panujących w trakcie pandemii. W planach tych nie przewidziano forum, które umożliwiałoby instytucjom szybkie konsultacje w sprawie decyzji podejmowanych w reakcji na kryzys. Aby zapewnić choćby minimalną spójność działań, wymieniały się one informacjami, korzystając z istniejących rozwiązań, dzięki czemu udało się im ograniczyć rozbieżne praktyki. Ze względu na autonomię poszczególnych instytucji, ich odmienne role oraz różne przepisy krajowe, jakie musiały one brać pod uwagę, nie mogły one w pełni zareagować na pandemię w identyczny sposób (pkt [20–27](#)).

Zalecenie 1 – Uwzględnienie długotrwałych zakłóceń i współpracy międzyinstytucjonalnej w planach ciągłości działania

Instytucje powinny wykorzystać doświadczenia zdobyte w trakcie kryzysu związanego z COVID-19 i uwzględnić w swoich planach ciągłości działania środki na wypadek wystąpienia długotrwałych zakłóceń. W planach tych należy również przewidzieć rozwiązania w zakresie współpracy międzyinstytucjonalnej w przypadku wydarzeń mających wpływ na wszystkie instytucje.

Termin realizacji: I kwartał 2023 r.

97 Zdaniem Trybunału instytucjom udało się zminimalizować zakłócenia dzięki elastycznej reakcji na kryzys. W miarę potrzeb zmodyfikowały one swoje regulaminy wewnętrzne, w elastyczny sposób dostosowały metody pracy, aby móc wykonywać podstawowe zadania, a także kontynuowały sprawowanie funkcji powierzonych im na mocy Traktatów. Przyjęły one ponadto ważne inicjatywy polityczne i wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027 oraz wydawały wyroki na podobną skalę co w latach przed pandemią COVID-19 (pkt [28–38](#)).

98 Instytucje podjęły działania, by chronić zdrowie swoich pracowników i utrzymać ciągłość działania. Stosowały się przy tym do wskazówek wydawanych przez Międzyinstytucjonalną Radę ds. Zdrowia (IMB) i przestrzegały minimalnych wymogów (bądź wykraczały poza ich zakres) określonych w przepisach państw członkowskich, gdzie znajduje się ich siedziba. Działania mające na celu wsparcie pracowników (jeśli chodzi o sprzęt i szkolenia, a także środki socjalne) skutecznie przyczyniły się do utrzymania wydajności personelu w trakcie kryzysu (pkt [39–48](#)).

99 Na początku kryzysu instytucje w różnym stopniu dysponowały sprzętem, który umożliwiał pracownikom przejście na pracę zdalną. Zdołały jednak w ciągu sześciu tygodni doposażyć wszystkich członków personelu (pkt [49–54](#)). Dobrze korzystały one również z narzędzi współpracy. Ze względu na konkretne potrzeby oraz kwestie związane z ochroną i bezpieczeństwem danych oraz poufnością instytucje wdrażały te narzędzia w różnym tempie i wybrały różnych dostawców (pkt [55–62](#)). Formy organizacji pracy wprowadzone w trakcie kryzysu związanego z COVID-19 zwiększyły potrzebę przejścia na elektroniczny przepływ dokumentów w instytucjach UE. Cyfryzacja w tej dziedzinie postępowała, ale wdrożenie elektronicznego przepływu dokumentów oraz innych rozwiązań takich jak e-fakturowanie i kwalifikowany podpis elektroniczny nie następowało równomiernie w instytucjach. Pomimo wprowadzonych usprawnień usługi administracyjne nie są jak dotąd w pełni cyfrowe. Nie wszystkie instytucje monitorują w szczególności korzystanie z faktur elektronicznych. Nie wszystkie zachęcają też do ich wewnętrznego stosowania (pkt [63–67](#)).

Zalecenie 2 – Dalsze działania na rzecz cyfryzacji usług administracyjnych

Instytucje powinny wykorzystać doświadczenia zdobyte w trakcie kryzysu związanego z COVID-19 i dążyć do dalszej cyfryzacji swoich usług administracyjnych poprzez:

- a) dalsze wdrażanie elektronicznego przepływu dokumentów oraz umożliwienie stosowania w szerszym zakresie podpisów elektronicznych, w tym kwalifikowanych podpisów elektronicznych;
- b) monitorowanie i dalsze rozpowszechnianie korzystania z faktur elektronicznych.

Termin realizacji: IV kwartał 2023 r.

100 Instytucje szybko przystąpiły do wyciągania wniosków na przyszłość i kontynuowały ten proces refleksji nad zasadami funkcjonowania w warunkach po pandemii przez cały okres trwania kryzysu (pkt **68–71**). Trybunał ustalił, że wszystkie skontrolowane instytucje, które wprowadziły zdalne metody realizacji podstawowych zadań, doszły do podobnych wniosków: posiedzenia w trybie zdalnym to rozwiązanie awaryjne, z którego można skorzystać na wypadek wystąpienia zakłóceń lub sytuacji wyjątkowej i które może być przydatne do pewnych celów (takich jak pilne konsultacje i wymiana informacji), ale które w długiej perspektywie nie jest w stanie zastąpić fizycznych spotkań w ramach wykonywania przez instytucje ich podstawowych zadań (pkt **72–76**). Zgodnie z zasadami przyjętymi na okres po pandemii COVID-19 instytucje zwiększyły możliwości pracy zdalnej. O ile jednak korzystanie na dużą skalę z tego rozwiązania okazało się użyteczne w sytuacji kryzysowej, o tyle nie zawsze dokonano oceny jego efektywności w warunkach pokryzysowych w porównaniu z metodami organizacji pracy sprzed pandemii COVID-19 (pkt **77–79**).

101 Kryzys związany z COVID-19 miał niewielki krótkotrwały wpływ finansowy na instytucje, jako że oszczędności w niektórych obszarach, takich jak wydatki na podróże służbowe, zostały spożytkowane do sfinansowania inwestycji w dziedzinie IT. Kryzys przyspieszył przechodzenie na nowe formy organizacji pracy, a wszystkie instytucje przewidują, że po pandemii zajdą poważne zmiany w zakresie podróży służbowych oraz zarządzania budynkami. Nie przeanalizowały one jednak w spójny sposób skali potencjalnych oszczędności wynikających z nowych metod pracy. Podobnie instytucje nie oceniły jak dotąd jednolicie wpływu tych metod na ich strategię w zakresie ochrony środowiska (pkt **80–93**).

Zalecenie 3 – Ocena adekwatności nowych form organizacji pracy w warunkach po pandemii COVID-19

Dokonując oceny nowych form organizacji pracy w warunkach po pandemii COVID-19, instytucje powinny:

- a) przeanalizować adekwatność spotkań organizowanych w pełni w trybie zdalnym i w trybie hybrydowym w porównaniu ze spotkaniami fizycznymi oraz przyjąć wytyczne dotyczące odpowiednich rozwiązań zdalnych w zależności od rodzaju działania;
- b) ocenić skutki pracy zdalnej i w razie potrzeby zmodyfikować zasady obowiązujące po zakończeniu pandemii COVID-19;
- c) monitorować wpływ nowych form organizacji pracy na budżet i prowadzić odnośną sprawozdawczość, zwłaszcza w przypadku budynków;
- d) monitorować wpływ nowych form organizacji pracy na środowisko i prowadzić odnośną sprawozdawczość.

Na podstawie wyników tych analiz instytucje powinny podjąć decyzję w sprawie ewentualnych zmian w nowych metodach organizacji pracy.

Termin realizacji: II kwartał 2024 r.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę V, której przewodniczy Tony Murphy, członek Trybunału Obrachunkowego, w Luksemburgu w dniu 14 czerwca 2022 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Klaus-Heiner Lehne
Prezes

Załączniki

Załącznik I – Wpływ pandemii COVID-19 na działalność skontrolowanych instytucji

W tabelach poniżej ukazano, w jakim stopniu kryzys związany z COVID-19 miał wpływ na realizację przez skontrolowane instytucje ich podstawowych zadań.

Tabela 1 – Działalność Parlamentu w liczbach (lata 2018–2021)

	Liczba posiedzeń plenarnych		Średni czas trwania posiedzenia plenarnego	Liczba głosowań	
	sesje miesięczne <i>(czterodniowe sesje miesięczne odbywające się zazwyczaj w Strasburgu)</i>	minisesje <i>(dwudniowe sesje miesięczne odbywające się w Brukseli)</i>		teksty legislacyjne	teksty nielegislacyjne
2018 (pełen rok)	12	3	32 godz. 8 min.	258	301
2019 (pełen rok)	11	5	24 godz. 9 min.	364	182
2020 (pełen rok)*	11	6	15 godz. 29 min.	202	182
2021 (do listopada)	10	2	28 godz. 24 min.	185	224

Źródło: dane uzyskane od Parlamentu Europejskiego (DG PRES i DG IPOL). * Obliczenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

Tabela 2 – Działalność Rady w liczbach (lata 2018–2020)

Posiedzenia	2018	2019	2020		
			łącznie	Spotkania fizyczne	Wideokonferencje
Szczyty	15	17	23	15	8
Posiedzenia ministerialne	75	80	116	31	85
Coreper	117	124	154	152	0
Coreper – art. 50 (brexit)	29	28	3	3	0
Grupy robocze	4 304	3 706	2 790	1 538	1 252
Grupa robocza – art. 50 (brexit)	61	28	0	0	0
łącznie	4 601	3 983	3 086	1 739	1 345

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rocznego sprawozdania z działalności DG ORG za 2020 r.

Tabela 3 – Działalność Komisji w liczbach (lata 2018–2021)

	2018	2019	2020	2021
łączna liczba przyjętych aktów	9 668	9 255	9 706	10 163
<i>w tym akty w związku z pandemią COVID-19</i>	Nie dotyczy		1 372 (14,1%)	1 102 (10,8%)

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

Tabela 4 – Działalność sądowa w liczbach (lata 2017–2021)

	2017	2018	2019	Średnia w latach 2017–2019	2020	2021
Złożone sprawy (obydwa organy sądownicze)	1 656	1 683	1 905	1 748	1 582	1 720
Zorganizowane rozprawy (Trybunał Sprawiedliwości)	263	295	270	276	157	107
Zorganizowane rozprawy (Sąd)	333	333	255	307	227	240
Zamknięte sprawy (obydwa organy sądownicze)	1 594	1 769	1 739	1 701	1 540	1 723
Zamknięte sprawy (Trybunał Sprawiedliwości)	699	760	865	775	792	772
Zamknięte sprawy (Sąd)	895	1 009	874	926	748	951
Sprawy w toku (Trybunał Sprawiedliwości)	912	1 001	1 102	1 005	1 045	1 113
Sprawy w toku (Sąd)	1 508	1 333	1 398	1 413	1 497	1 428
Średni czas trwania procedur (Trybunał Sprawiedliwości)	16,40 miesiąca	15,70 miesiąca	14,40 miesiąca	15,50 miesiąca	15,40 miesiąca	16,60 miesiąca
Średni czas trwania procedur (Sąd)	16,30 miesiąca	20,00 miesiący	16,90 miesiąca	19,00 miesięcy	15,40 miesiąca	17,30 miesiąca

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rocznych sprawozdań z działalności TSUE za lata 2017–2020 i odpowiedzi na kwestionariusz Trybunału.

Załącznik II – Środki wprowadzone w celu ułatwienia pracy zdalnej w trakcie kryzysu związanego z COVID-19 i obowiązujące do końca 2021 r.

Środek	Parlament	Rada	Komisja	TSUE
Dodatkowy sprzęt IT	Tak 2 326 ekranów, 2 069 klawiatur i 1 968 myszek (według stanu na listopad 2020 r.).	Tak Pakiety na potrzeby pracy z domu (ekran, klawiatura, stacja dokująca) udostępniane od listopada 2020 r.	Tak Listopad 2020 r.: zwrot kosztów zakupu ekranów (do 150 euro). Czerwiec 2021 r.: pakiety IT (stacje dokujące, klawiatury, myszki).	Tak Okolo 1 000 pakietów IT (ekran, klawiatura, stacja dokująca) udostępnionych od maja 2021 r.
Dodatkowe wyposażenie (meble)	Tak Udostępnienie 378 krzeseł ergonomicznych (według stanu na listopad 2020 r.).	Nie	Tak Od listopada 2020 r.: zwrot kosztów zakupu krzeseł (do 200 euro)	Tak Okolo 600 krzeseł biurowych udostępnionych w marcu 2021 r.
Pokrycie kosztów komunikacji	Tak 40 euro miesięcznie	Nie	Nie	Nie
Praca zdalna spoza miejsca zatrudnienia	W należyście uzasadnionych okolicznościach (ze względu na sytuację rodzinną, stan zdrowia), w niepełnym wymiarze czasu pracy, z potrąceniem dodatku zagranicznego / z tytułu zamieszkiwania za granicą. Dostępna do 31.12.2021.	Pod warunkiem zatwierdzenia przez kadrę kierowniczą i jeżeli jest to zgodne z interesem służby. Zgodnie ze standardowymi zasadami: 160 dni w trakcie trwania kariery zawodowej + pięć dni rocznie.	W należyście uzasadnionych okolicznościach (ze względu na sytuację rodzinną, stan zdrowia). Ponadto: 2020 r.: 10 dni w połączeniu z dniami wolnymi w trakcie Świąt Bożego Narodzenia. 2021 r.: 10 dni w połączeniu z co najmniej pięcioma dniami urlopu.	W należyście uzasadnionych okolicznościach (ze względu na sytuację rodzinną, stan zdrowia) i w okresach urlopowych (Wielkanoc, Boże Narodzenie, wakacje letnie). Od września 2021 r.: jedynie w należyście uzasadnionych okolicznościach.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji uzyskanych od instytucji.

Załącznik III – Rozwiązania w zakresie pracy zdalnej przyjęte przez skontrolowane instytucje na okres po zakończeniu pandemii COVID-19

Parlament	Rada	Komisja	TSUE
Zasady obowiązujące od września 2021 r. Pracownicy mogą pracować zdalnie w następującym wymiarze czasu: 20% (prawo przysługujące wszystkim pracownikom, bez konieczności zgody przełożonego); 40% (pod warunkiem, że przełożony wyrazi na to zgodę); 60% (pod warunkiem, że przełożony wyrazi na to zgodę). Zgoda jest udzielana na sześć miesięcy lub rok i może być wydawana wielokrotnie. Praca zdalna spoza miejsca zatrudnienia nie jest dozwolona.	Zasady obowiązujące od lutego 2020 r. Pracownicy mogą pracować zdalnie w wymiarze do 80% czasu pracy. Praca zdalna spoza miejsca zatrudnienia jest dozwolona w wymiarze do pięciu dni w roku i dodatkowo w wymiarze 160 dni przez cały okres trwania kariery zawodowej pracownika, pod warunkiem że przełożony wyrazi na to zgodę.	Zasady przyjęte w marcu 2022 r. Pracownikom przysługuje prawo do pracy zdalnej w wymiarze 20% czasu pracy. Maksymalny wymiar pracy zdalnej to 60%, pod warunkiem że przełożony wyrazi na to zgodę. Praca zdalna spoza miejsca zatrudnienia jest dozwolona w wymiarze do 10 dni w roku i w połączeniu z co najmniej pięcioma dniami urlopu, pod warunkiem że przełożony wyrazi na to zgodę. W wyjątkowych okolicznościach Dyrekcja Generalna ds. Zasobów Ludzkich może udzielić zezwolenia na jeden miesiąc, po konsultacji z bezpośrednim przełożonym pracownika. Zezwolenie to może być wydawane wielokrotnie na tych samych warunkach.	Zasady przyjęte w lipcu 2021 r., obowiązujące od II kwartału 2022 r. Praca zdalna jest dozwolona we wszystkich działach. Dokładne zasady (zadania, minimalna obecność w biurze, maksymalny okres obowiązywania zezwolenia na pracę zdalną) są określane przez członków kadry kierowniczej wyższego szczebla w danym dziale. Praca zdalna jest dozwolona pod warunkiem, że przełożony wyrazi na to zgodę. Praca zdalna spoza miejsca zatrudnienia jest dozwolona na określony czas pod warunkiem, że przełożony wyrazi na to zgodę i o ile jest uzasadniona i zgodna z interesem służby.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji uzyskanych od instytucji.

Wykaz akronimów

Coreper – Komitet Stałych Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich UE

CPQS – Komitet Przygotowawczy w zakresie Kwestii Statutowych (*Comité préparatoire des questions statutaires*)

EFTA – Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu

IOD – Europejski Inspektor Ochrony Danych

IMB – Międzyinstytucjonalna Rada ds. Zdrowia

NGEU – Next Generation EU

TSUE – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

VDI – infrastruktura pulpitu wirtualnego

VPN – wirtualna sieć prywatna

WHO – Światowa Organizacja Zdrowia

WRF – wieloletnie ramy finansowe

Glosariusz

Coreper – komitet złożony z przedstawicieli państw członkowskich, odpowiedzialny za przygotowywanie prac Rady Unii Europejskiej.

Członek instytucji UE – osoba, która została mianowana lub wybrana do zasiadania w organie decyzyjnym instytucji UE.

Faktura elektroniczna – faktura, która została wystawiona, przesłana i odebrana w formie elektronicznej o określonej strukturze, umożliwiającym jej automatyczne przetwarzanie.

Infrastruktura pulpitu wirtualnego – zdalna wersja pulpitu na centralnym serwerze dostępna z komputerów stacjonarnych i innych urządzeń.

Kwalifikowany podpis elektroniczny – podpis elektroniczny, który zgodnie z prawem UE ma takie same skutki prawne jak podpis własnoręczny i jest niezaprzeczalny.

Przetwarzanie w chmurze – zdalne przetwarzanie i przechowywanie danych za pośrednictwem internetu.

Wirtualna sieć prywatna – system umożliwiający użytkownikom dostęp do bezpiecznej sieci zdalnie, za pośrednictwem internetu.

Odpowiedzi instytucji

<https://www.eca.europa.eu/pl/Pages/DocItem.aspx?did=61688>

Kalendarium

<https://www.eca.europa.eu/pl/Pages/DocItem.aspx?did=61688>

Zespół kontrolny

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli dotyczących obszarów polityki i programów unijnych bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne tak, aby osiągnąć jak największe oddziaływanie, biorąc przy tym pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę V, zajmującą się obszarami finansowania Unii i administracji. Izbie tej przewodniczy członek Trybunału Tony Murphy. Kontrolą kierował członek Trybunału Marek Opiola, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Kinga Wiśniewska-Danek, szefowa gabinetu; Bernard Witkoś, attaché; Colm Friel, kierownik; Marion Kilhoffer, koordynatorka zadania, oraz kontrolerzy: Andreas Dürrwanger, Tomasz Kokot i Nikolaos Kylonis. Jesús Nieto Muñoz i Alexandra Mazilu zapewnili wsparcie przy opracowywaniu materiałów graficznych. Wsparcie językowe zapewnił Richard Moore.



Od lewej: Nikolaos Kylonis, Jesús Nieto Muñoz, Marion Kilhoffer, Marek Opiola, Kinga Wiśniewska-Danek, Tomasz Kokot, Colm Friel.

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2022.

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów została określona w [decyzji Trybunału nr 6/2019](#) w sprawie polityki otwartych danych oraz ponownego wykorzystywania dokumentów.

O ile nie wskazano inaczej (np. nie zamieszczono szczegółowych adnotacji o prawach autorskich), treści Europejskiego Trybunału Obrachunkowego będące własnością UE objęte są licencją [Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe \(CC BY 4.0\)](#). Oznacza to, że co do zasady ponowne wykorzystanie jest dozwolone, pod warunkiem że treści zostaną odpowiednio oznaczone i zostaną wskazane wszelkie dokonane w nich zmiany. W przypadku ponownego wykorzystania treści Trybunału niedozwolone jest zmienianie ich oryginalnego znaczenia albo przesłania. Trybunał nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek konsekwencje ponownego wykorzystywania.

Jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwą do zidentyfikowania osobę fizyczną – tak jak w przypadku zdjęć, na których widoczni są pracownicy Trybunału – lub zawiera prace stron trzecich, wymagane jest uzyskanie dodatkowego zezwolenia.

W takim przypadku uzyskane dodatkowe zezwolenie na ponowne wykorzystanie określonej treści unieważnia i zastępuje wspomniane wcześniej zezwolenie ogólne. Powinny być w nim wyraźnie wskazane wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania treści.

W celu wykorzystania lub powielenia treści niebędącej własnością UE konieczne może być wystąpienie o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

Oprogramowanie lub dokumenty objęte prawem własności przemysłowej, takie jak patenty, znaki towarowe, wzory użytkowe, znaki graficzne i nazwy, nie są objęte polityką Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania.

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są odsyłacze do stron zewnętrznych. Trybunał nie ma kontroli nad ich zawartością i w związku z tym zachęca użytkowników, aby we własnym zakresie zapoznali się z polityką ochrony prywatności i polityką w zakresie praw autorskich obowiązującymi na tych stronach.

Wykorzystywanie znaku graficznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie może być wykorzystywany bez uprzedniej zgody Trybunału.

PDF	ISBN 978-92-847-8385-4	1977-5768	doi:10.2865/116653	QJ-AB-22-016-PL-N
HTML	ISBN 978-92-847-8373-1	1977-5768	doi:10.2865/66936	QJ-AB-22-016-PL-Q

W ramach niniejszej kontroli Trybunał ocenił odporność instytucji UE w obliczu pandemii COVID-19. W tym celu sprawdził, jak poradziły sobie one w tej sytuacji i jakie wyciągnęły wnioski na przyszłość. Z ustaleń Trybunału wynika, że plany ciągłości działania instytucji zostały opracowane z myślą o krótkotrwałych zakłóceniach, a instytucje były w różnym stopniu przygotowane na wybuch pandemii. Mimo to, dzięki szybkiej i elastycznej reakcji oraz wcześniejszym inwestycjom w cyfryzację, wykazały się one odpornością w obliczu kryzysu wywołanego pandemią COVID-19. Instytucje powinny jednak skrupulatniej przeanalizować w warunkach pokryzysowych nowe formy organizacji pracy wprowadzone w odpowiedzi na pandemię COVID-19. Trybunał zaleca, by uwzględniły one długotrwałe zakłócenia w swoich planach ciągłości działania, kontynuowały cyfryzację usług administracyjnych oraz dokonały oceny adekwatności nowych form organizacji pracy w warunkach pokryzysowych.

Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału
Obrachunkowego przedstawiono na mocy art. 287 ust. 4 akapit
drugi TFUE.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors