



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.021.01.2018



07140618

Pani Teresa Dobko
Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej
w Augustowie
ul. Wojska Polskiego 1, 16-300 Augustów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/18/040 – Organizacja i warunki pracy pracowników socjalnych w gminach

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej ¹ , ul. Wojska Polskiego 1, 16-300 Augustów	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Teresa Dobko, kierownik od 1 marca 2007 r.	(dowód: akta kontroli str. 3)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Organizacja i warunki pracy pracowników socjalnych 2. Warunki pracy pracowników socjalnych 3. Możliwość rozwoju oraz wsparcie merytoryczne i psychologiczne dla pracowników socjalnych	
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2018 (I półrocze)	
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²	
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku	
Kontrolerzy	Henryk Dąbrowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/121/2018 z 14 września 2018 r. i nr LBI/163/2018 z 20 listopada 2018 r. (akta kontroli str. 1-2 i 611)	

¹ Dalej: MOPS.

² Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm. Dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

MOPS w Augustowie rozpoznawał potrzeby mieszkańców w zakresie pomocy społecznej, przedstawiał je zarówno w projekcie Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych tego Miasta na lata 2017-2025, jak i w rocznych ocenach zasobów pomocy społecznej (w projekcie Strategii nieokreślono ram finansowych planowanych działań). MOPS prawidłowo sporządzał sprawozdania z działalności, które zawierały niezbędne i spójne dane.

Wskaźnik zatrudnianej liczby pracowników socjalnych w odniesieniu do liczby mieszkańców gminy (1 na 2000 mieszkańców) był zgodny z art. 110 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁴, lecz jednocześnie w latach 2016-2017 prawie dwukrotnie przekraczano liczbę środowisk przypadających na pracownika socjalnego (na jednego pracującego w terenie pracownika socjalnego przypadało około 100 osób/rodzin wymagających wsparcia⁵). Analiza zbadanej próby 30 spraw wykazała, że praca socjalna koncentrowała się głównie na przeprowadzaniu wywiadów środowiskowych, niezbędnych do podjęcia decyzji w sprawie udzielenia wsparcia finansowego i rozmów motywacyjnych z podopiecznymi.

Pracownikom socjalnym nie zapewniono bezpiecznych i zgodnych z przepisami warunków pracy. Siedziba MOPS mieściła się w starym, nieremontowanym budynku komunalnym, którego stan techniczny zagrażał bezpieczeństwu przebywających w nim ludzi, co zostało już wykazane podczas przeprowadzonej w grudniu 2014 r. okresowej kontroli stanu technicznego obiektu budowlanego (wszystkie stwierdzone nieprawidłowości do czasu zakończenia kontroli NIK nie zostały usunięte). Pomieszczenia zajmowane przez pracowników socjalnych nie miały wentylacji grawitacyjnej, a cztery (z pięciu) miały zbyt małą powierzchnię, nie były wyposażone w ergonomiczne meble komputerowe, ani w odpowiednią do liczby zatrudnionych liczbę komputerów (w trzech pomieszczeniach jeden komputer przypadał na trzech pracowników socjalnych).

W analizach ryzyka zawodowego sporządzonych dla pracowników socjalnych nie uwzględniono niekorzystnych warunków pracy oraz stresu, na jaki byli oni narażeni w kontaktach z „trudnymi klientami” i spraw tych nie konsultowano zarówno z pracownikami socjalnymi jak i społecznym inspektorem pracy. Skutkiem nierzetelnego zdiagnozowania zagrożeń było niepodjęcie adekwatnych środków profilaktycznych, w tym zapobiegających mobbingowi.

Nierzetelnie prowadzono ewidencję wyjść służbowych pracowników socjalnych, bowiem w 22 z 30 badanych przypadków nie odnotowano faktu wyjścia pracowników socjalnych poza siedzibę MOPS w celu przeprowadzenia wywiadów środowiskowych. Nie ewidencjonowano czasu pracy w dni wolne pracownika obsługującego ogrzewalnię. Uwagi do rzetelności ewidencji czasu pracy zgłosiła również przeprowadzona równolegle kontrola Państwowej Inspekcji Pracy, wydając w tej mierze stosowne zalecenia.

Wszyscy zatrudnieni w Ośrodku pracownicy socjalni posiadali wymagane kwalifikacje. Umożliwiano im korzystanie ze szkoleń podnoszących kwalifikacje zawodowe, lecz tylko w zakresie wynikającym z otrzymywanych przez MOPS ofert. Mieli też możliwość skorzystania ze wsparcia i pomocy psychologicznej (nie zgłaszali Kierownikowi potrzeby zorganizowania im superwizji).

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 1508, zwana dalej: „ustawa ops”.

⁵ Drugi z alternatywnych wskaźników określonych w art. 110 powołanej ustawy, dopuszcza objęcie opieką przez jednego pracownika socjalnego, nie więcej niż 50 środowisk. MOPS miał obowiązek spełnić tylko jedno z kryteriów określających niezbędną liczbę zatrudnionych pracowników socjalnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Organizacja pracy pracowników socjalnych

1.1. Rozpoznanie potrzeb gminy w zakresie pomocy społecznej

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą w Augustowie realizowano dwie strategie rozwiązywania problemów społecznych⁷, w opracowaniu których uczestniczyli pracownicy MOPS. Aktualnie realizowana Gminna Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Miasta Augustów na lata 2017-2025 (dalej Strategia) zawierała elementy wymagane art. 16b ust. 2 ustawy o pomocy społecznej⁸, z wyjątkiem określenia jej ram finansowych. Określenia ram finansowych Strategii wymaga art. 16b ust. 2 pkt 3 lit. c ustawy o pomocy społecznej. Chociaż ustawa o pomocy społecznej nie definiuje pojęcia ram finansowych Strategii, to wskazanym jest, aby zawierały one co najmniej źródła finansowania i prognozowane kwoty maksymalne w każdym roku obowiązywania dokumentu⁹. Kierownik MOPS wyjaśniła, że ustawa o pomocy społecznej nie definiuje pojęcia „ramy finansowe” i nie określa jakie dane w tym zakresie należy umieścić w Strategii. Dodała, że członkowie zespołu opracowującego projekt tego dokumentu ustalili, że w Strategii nie należy określać środków finansowych, potrzebnych do osiągnięcia założonych celów, (...) „gdyż dokument jest wieloletni i szacunkowe kwoty nie będą wiarygodne”. Członkowie Zespołu ustalili, że środki finansowe będą określane w krótkotrwałych planach operacyjnych, zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami. W taki sam sposób przyczyni braku określenia ram finansowych Strategii wyjaśnił Burmistrz Miasta. (dowód: akta kontroli str. 6-10, 12 i 273-275)

Opracowanie projektu Strategii przyjętej na lata 2017-2025 poprzedzono w MOPS analizami sytuacji społecznej w Augustowie oraz analizą odnotowanych wskaźników statystycznych dotyczącym liczby i zakresu udzielanej pomocy społecznej. Na podstawie wyników analiz tych danych oraz przeprowadzonych wśród mieszkańców badań ankietowych sporządzono diagnozę występujących problemów społecznych oraz opracowano prognozę zmian w zakresie objętym Strategią. Ustalono, że do najczęściej występujących przyczyn, uzasadniających udzielenie pomocy społecznej, zaliczyć należy:

- ubóstwo, głównie spowodowane występującym bezrobociem;
- problemy zdrowotne, wynikające z długotrwałych lub/i ciężkich chorób oraz z niepełnosprawności;
- bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych;
- problemy mieszkaniowe oraz spowodowane nadużywaniem alkoholu.

(dowód: akta kontroli str. 5-10)

Do opracowania projektu Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2017-2025 wykorzystano także informacje ujęte w rokrocznie sporządzanych Ocenach zasobów pomocy społecznej. W opracowaniach tych zaprezentowano (m.in.):

- a) infrastrukturę, stanowiącą zasoby instytucjonalne pomocy społecznej i wsparcia, działające w Augustowie;

⁶ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Projekt pierwszej strategii, ustalonej na lata 2006-2016, sporządzony został przez pracowników Urzędu Miasta w Augustowie, przy udziale pracowników MOPS. Projekt drugiej, przyjętej do realizacji w latach 2017-2025, opracowany został przez powołany w tym celu zespół przez Burmistrza Augustowa, w skład którego wchodził pracownicy MOPS.

⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 1508, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o pomocy społecznej”.

⁹ M. Makuch, D. Moron, Ramy finansowe gminnych i powiatowych strategii rozwiązywania problemów społecznych – prawo i praktyka, Samorząd Terytorialny 2015, nr 1-2, s. 143.

- b) dane dotyczące osób i rodzin korzystających z pomocy społecznej oraz udzielonego im wsparcia, rodzaje występujących problemów oraz ich rozkład ilościowy. Wynika z nich, że z pomocy społecznej oraz wsparcia w 2016 r. i 2017 r. skorzystało odpowiednio: 2.900 i 2.820 osób¹⁰, w tym najwięcej z powodu:
- ubóstwa (1.457 osób w 2016 r. i 1.040 osób w 2017 r.);
 - bezrobocia (1.329 osób w 2016 r. i 1.031 osób w 2017 r.);
 - niepełnosprawności oraz długotrwałej lub ciężkiej choroby (1.308 osób w 2016 r. i 1.242 osoby w 2017 r.);
 - bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych (250 osób w 2016 r. i 154 osoby w 2017 r.),
- c) stan zatrudniania w MOPS, który szerzej omówiono w pkt. 1.2.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego;
- d) środki finansowe wydatkowane z budżetu miasta Augustowa na pomoc społeczną i wsparcie, w tym także przez organizacje pozarządowe, w ramach zadań zleconych.
(dowód: akta kontroli str. 16-121 i 213-215)

Sporządzone w latach 2016-2018 (I półrocze) Oceny zasobów pomocy społecznej zawierały wnioski końcowe (rekomendacje), rokrocznie wskazujące na potrzebę:

- rozszerzenia zakresu działania wypożyczalni sprzętu rehabilitacyjnego oraz uruchamiania ogrzewalni w okresie zimowym;
- utworzenia mieszkań chronionych (dwóch mieszkań w latach 2016-2018 i czterech w 2019 r.) oraz domu dziennego pobytu dla osób starszych;
- ponownego uruchomienia stołówki dla osób bezdomnych i zagrożonych wykluczeniem społecznym.

W Ocenie zasobów pomocy społecznej, sporządzonej w kwietniu 2016 r. ustalono także potrzebę uruchomienia punktu specjalistycznej pomocy ofiarom przemocy i punktu wsparcia w sprawach opiekuńczo-wychowawczych.
(dowód: akta kontroli str. 16-121)

Ocenę zasobów pomocy społecznej rokrocznie przedstawiano (za pośrednictwem Burmistrza) Radzie Miasta Augustowa w terminie określonym art. 16a ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, tj. do 30 kwietnia danego roku. Rada Gminy nie kwestionowała treści dokumentu oraz nie wypowiadała się co do realizacji wniosków końcowych (rekomendacji), zaproponowanych przez MOPS.
(dowód: akta kontroli str. 182-189)

Z sześciu zadań ujętych we wnioskach końcowych (rekomendacjach) zrealizowano trzy zadania, tj.:

- prowadzenie ogrzewalni, z której w okresie objętym kontrolą w sumie skorzystało 51 osób;
- uzyskanie dwóch mieszkań chronionych;
- umożliwienie mieszkańcom korzystania z bezpłatnych porad prawnych i pedagogicznych, m.in. obejmujących sprawy przemocy w rodzinie oraz opiekuńczo-wychowawcze (porad udzielono 33 osobom).
(dowód: akta kontroli str. 212)

Powyższe zadania stanowiły podstawę do zaplanowania wydatków MOPS na rok następny. Pozostałych trzech zadań nie realizowano, z uwagi na brak odpowiednich lokali. Działania zmierzające do zwiększenia asortymentu wypożyczanego sprzętu rehabilitacyjnego¹¹ ograniczały się do rozmów przeprowadzanych przez Kierownika MOPS z pracownikami Urzędu Miejskiego i Augustowskiego Towarzystwa Budownictwa Socjalnego „Kodrem” w Augustowie, bez zaplanowania środków finansowych na zakupy sprzętu rehabilitacyjnego. Kierownik MOPS wyjaśniła, że: „Podstawowym problemem w rozszerzeniu zakresu działań wypożyczalni sprzętu rehabilitacyjnego jest brak

¹⁰ Odmienne dane o łącznej liczbie osób korzystających z pomocy społecznej przedstawiono w sprawozdaniach MRPiPS-03 z udzielonych świadczeń pomocy społecznej. Wykazano w nich, iż z pomocy społecznej w roku 2016 i 2017 skorzystało odpowiednio: 2.147 osób i 1.746 osób. Dane przedstawione w ocenach zasobów pomocy społecznej obejmują także osoby, którym, poza pomocą społeczną udzielono wsparcia (np. w formie porad prawnych czy psychologicznych).

¹¹ Dotychczas działalność tę prowadził MOPS (który wypożyczył 9 osobom trzy łóżka pielęgnacyjne) oraz Stowarzyszenie na Rzecz Pomocy Społecznej w Augustowie (wypożyczające, używany drobny sprzęt rehabilitacyjny).

właściwego pomieszczenia na jej prowadzenie, w przypadku uzyskania stosownego lokum zostanie złożony wniosek o zwiększenie wydatków na ten cel".

(dowód: akta kontroli str. 157-176, 212, 276 i 554-553)

W latach 2016-2018 (I półrocze) nie przystąpiono do opracowania i wdrożenia lokalnych (własnych) programów pomocy społecznej, ponieważ – jak podała Kierownik MOPS – „Diagnoza prowadzona w związku z opracowaniem Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Miasta Augustów na lata 2017-2025 nie wykazała lokalnych zjawisk społecznych, których rozwiązanie wymaga wdrożenia lokalnych programów ośłonowych. Organ stanowiący również nie wskazywał takiej potrzeby i również nie wystąpił z inicjatywą wdrażania programów ośłonowych na rzecz mieszkańców Augustowa”.

(dowód: akta kontroli str. 6-10 i 402-408)

MOPS co roku sporządzał sprawozdania opisowe z prowadzonej działalności i przekazywał je (w I półroczu) Radzie Miejskiej oraz Burmistrzowi Augustowa. Zawarte w nich dane, dotyczące zakresu zrealizowanej działalności oraz potrzeb w zakresie pomocy społecznej były spójne z danymi zaprezentowanymi w innych dokumentach, w tym w ocenach zasobów pomocy społecznej i sprawozdaniach MPIPS-03. (dowód: akta kontroli str. 16-156 i 177-203)

W ramach udzielanej pomocy społecznej wypłacano także świadczenia pieniężne. Średnia miesięczna kwota ze świadczeń społecznych wypłacona na rodzinę oraz osobę w 2017 r. wyniosła odpowiednio 377,74 zł oraz 192,64 zł. Średnia miesięczna kwota wypłacona na jedną rodzinę ze świadczeń rodzinnych wyniosła w 2017 r. – 894,00 zł. Najwyższa kwota świadczeń społecznych i rodzinnych wyniosła – 7.825 zł. (dowód: akta kontroli str. 615)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1.2. Zatrudnianie pracowników socjalnych zgodnie z potrzebami m. Augustowa i wymogami ustawowymi

Opis stanu
faktycznego

1.2.1. W latach 2016-2018 (I półrocze) pomocy społecznej udzielono 4.994 osobom¹², w tym 2.147 osobom w 2016 r., 1.746 osobom w 2017 r. i 1.101 osobom w I półroczu 2018 r. Najczęściej pomocy udzielono z powodu:

- ubóstwa – 3.136 osobom (tj. 62,8% łącznej liczby osób, którym udzielono pomocy),
- bezrobocia – 3.050 osobom (61,1%),
- długotrwałej lub ciężkiej choroby – 2.830 osobom (56,7%),
- potrzeby ochrony macierzyństwa – 721 osobom (14,4%),
- bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego – 552 osobom (11.0%).

W 2017 r., w porównaniu do 2016 r. zmniejszyła się liczba osób objętych pomocą z powodu: ubóstwa (o 417 osób); bezrobocia (o 298 osób); długotrwałej lub ciężkiej choroby (o 88 osób); bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego (o 96 osób) i z uwagi na potrzeby w ochronie macierzyństwa (o 22 osoby). Zwiększyła się natomiast osób korzystających z pomocy społecznej uwagi na niepełnosprawność, tj. z 213 do 235 osób. (dowód: akta kontroli str. 209-210)

Powyższe zmiany potrzeb spowodowały, iż w 2017 r., w porównaniu do 2016 r. zmniejszyła się liczba:

- udzielonej pomocy finansowej z 1.632 osób do 1.375 osób, którym przyznano zasiłki i inne formy wsparcia,
- wykonanej pracy socjalnej na rzecz potrzebujących z 1.028 osób do 876 osób,
- udzielonego poradnictwa specjalistycznego z 67 osób do 62 osób,
- udzielonej pomocy w zakresie schronienia z 33 osób do 30 osób,
- skierowania do domu pomocy społecznej z 30 osób do 28 osób,
- przyznania asystenta rodziny z 11 osób do 8 osób.

¹² Dane odnoszą się do samotnych osób oraz rodzin.

Na niezmiennym poziomie pozostała liczba usług opiekuńczych, które w 2016 r. i 2017 r. udzielono 83 osobom. W analizowanym okresie zwiększyły się natomiast:

- liczba interwencji kryzysowych – z 4 do 5 przypadków,
- przypadki wszczęcia procedury niebieskiej karty – z 92 do 100 przypadków,
- liczba zawartych kontraktów socjalnych – z 17 do 28 spraw.

(dowód: akta kontroli str. 209-210)

Z wypowiedzi ankietowych uzyskanych od 15 pracowników socjalnych wynika, że w rejonie ich działania znajdują się osoby wymagające pomocy społecznej, ale z niej nie korzystają głównie z uwagi na:

- niedostosowanie przepisów i procedur do potrzeb,
- niewystarczających środków na pomoc społeczną w Augustowie,
- niechęci potrzebujących (np. z powodu wstydu przed sąsiadami i znajomymi),
- braku potrzebnych form pomocy.

(dowód: akta kontroli str. 277-289)

Z szacunków Kierownika MOPS wynika natomiast, że o pomoc społeczną nie zgłasza się od dwóch do trzech osób, mimo iż jej wymagały. (dowód: akta kontroli str. 278-289 i 408)

W okresie objętym kontrolą:

- 1) nie zmienił się okres oczekiwania na uzyskanie większości usług świadczonych przez MOPS, który wyniósł (szacunkowo) jeden miesiąc.¹³ Jedynie wydłużył się okres oczekiwania na miejsce w domu pomocy społecznej dla osób z chorobami somatycznymi, z trzech miesięcy do sześciu miesięcy;
- 2) nie zmieniła się forma przyjmowania wniosków o przyznanie pomocy społecznej. Przyjmowano je w formie pisemnej oraz ustnej (wniesionej do protokołu). Spośród 4.994 spraw udzielonej pomocy społecznej w okresie objętym kontrolą 13 spraw wszczęto z urzędu, a pozostałe (4.981) na wniosek osób lub rodzin.

(dowód: akta kontroli str. 277)

1.2.2. W MOPS zatrudniano 66 pracowników, w tym 15 pracowników socjalnych (tj. 22,7% zatrudnionych ogółem), z których 13 pracowało w siedzibie MOPS i jednocześnie w terenie. Z pozostałych dwóch pracowników socjalnych, jeden świadczył pracę w Biurze Obsługi Mieszkańców, a drugi prowadził placówkę wsparcia dziennego (tj. świetlicę dla dzieci „Nowa Ostoja”). Zgodnie z dyspozycją art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej, MOPS powinien spełniać jeden z dwóch określonych w tym artykule wskaźników zatrudnienia pracowników socjalnych. MOPS wykazywał osiąganie (w okresie objętym kontrolą) wskaźnika zatrudnienia pracowników socjalnych odnoszącego się do liczby mieszkańców (jeden pracownik socjalny na nie więcej niż 2000 mieszkańców, biorąc pod uwagę liczbę zatrudnionych pracowników socjalnych w pełnym wymiarze czasu pracy). Przekraczano jednocześnie drugi wskaźnik, zgodnie z którym jeden pracownik powinien zajmować się nie więcej niż 50 rodzinami. Mając na uwadze, że pracę w terenie świadczyło trzynastu pracowników socjalnych, z których jeden był długotrwale nieobecny, w MOPS faktycznie oba wskaźniki były przekroczone:

a) w przeliczeniu na 2000 mieszkańców:

- w 2016 r. 13 terenowych pracowników socjalnych (z których jeden nie pracował od 01 stycznia do 15 lipca 2016 r.) obsługiwało 29.158 mieszkańców, co oznacza, że przeciętnie na jednego pracownika przypadało około 2.333 mieszkańców,
- w 2017 r. 13 pracowników terenowych (z których jeden nie pracował od 19 kwietnia do końca grudnia 2017 r.) obsługiwało 28.963 mieszkańców, co oznacza, że na jednego pracownika socjalnego przypadało około 2.317 mieszkańców,
- w I półroczu 2018 r. 12 stale pracujących w terenie pracowników socjalnych przypadało na 28.890 mieszkańców, co oznacza, że jeden pracownik mógł obsługiwać 2.407 mieszkańców,

¹³ Tj. uzyskanie: 1) usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych; 2) miejsca na zajęciach dziennej placówki wsparcia; 3) miejsca w środowiskowym domu samopomocy; 4) asystenta rodziny.

- b) w porównaniu do liczby rodzin i osób samotnie gospodarujących, objętych pracą socjalną¹⁴:
- w 2016 r. na jednego pracownika przypadały 103 środowiska;
 - w 2017 r., jeden pracownik socjalny pracował przeciętnie z 96 środowiskami,
 - w I półroczu 2018 r. na jednego pracownika przypadało 56 środowisk.
- (dowód: akta kontroli str. 211, 290-291 i 549)

W ocenie Kierownika MOPS Miasto Augustów spełniło wymogi art.110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej, ponieważ przepisy te stanowią, aby zatrudniać w pełnym wymiarze czasu pracy jednego pracownika socjalnego na 2.000 mieszkańców lub proporcjonalnie do liczby rodzin i osób samotnie gospodarujących objętych pomocą społeczną w stosunku jeden pracownik socjalny na nie więcej, niż 50 rodzin i osób objętych pomocą.

(dowód: akta kontroli str. 405)

Zagadnienie to omówiono także w pkt. 1.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

1.2.3. Pracownicy socjalni MOPS otrzymywali średnie wynagrodzenie miesięczne¹⁵ wyższe od płacy minimalnej oraz średniej w województwie podlaskim¹⁶ odpowiednio:

- w 2016 roku o 148% i 74% (tj. 4.599,06 zł, w tym wynagrodzenie zasadnicze w kwocie od 2.150 zł do 2.950 zł, przeciętnie – 2.743 zł);
- w 2017 roku o 156% i 92% (tj. 5.123,66 zł, w tym wynagrodzenie zasadnicze w kwocie od 2.200 zł do 3.150 zł, przeciętnie – 2.897 zł);
- w I półroczu 2018 r. o 172% i 114% (5.712,81 zł, w tym wynagrodzenie zasadnicze w kwocie od 2.500 zł do 3.400 zł, przeciętnie – 3.137 zł).

(dowód: akta kontroli str. 211, 308 i 612)

W ocenie kierownictwa MOPS¹⁷ i pracowników socjalnych (wyrażonej w ankietach przeprowadzonych w trakcie kontroli) ich wynagrodzenia nie są zadowalające. We wnioskach końcowych Ocen zasobów pomocy społecznej, m.in. podano że środki na wynagrodzenia pracowników są niewystarczające i (...) „Pracownicy są przeciążeni zadaniami, ciągłym ich wzrostem, trudną pracą z klientami”. W ankietach przeprowadzonych w trakcie kontroli NIK pracownicy socjalni zwrócili także uwagę na brak premii i rzadko wypłacane nagrody.

(dowód: akta kontroli str. 121 i 288)

Przeciętne wynagrodzenie miesięczne wypłacone pracownikowi socjalnemu w 2017 r. było o 643,63 zł wyższe od przeciętnego wynagrodzenia wypłaconego pracownikom Urzędu Miejskiego w Augustowie (4.477,03 zł). Wynagrodzenia pracowników socjalnych przewyższały także przeciętne wynagrodzenia innych pracowników MOPS, które wyniosły odpowiednio: 3.815 zł w 2016 r., 4.198 zł w 2017 r. i 4.091 zł w I półroczu 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 211 i 612-614)

W MOPS rokrocznie dokonywano wypłat nagród, korzystając z funduszu utworzonego w wysokości 10% planowanej wielkości środków na wynagrodzenia. Nagrody wypłacano z okazji Dnia Pracownika Socjalnego, Dnia Samorządowca, na koniec roku oraz za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej. W 2017 r. nagrody wypłacono w kwocie 2.050 zł dziesięciu osobom, w kwotach od 1700 zł do 1950 zł dwóm osobom i w kwocie od 2350 do 2950 zł dwóm osobom. Z wyjaśnień Kierownik MOPS wynika, że zgodnie z § 10 Regulaminu wynagradzania pracowników MOPS w Augustowie nagrody były przyznawane uznaniowo.

(dowód: akta kontroli str. 292-299 i 545-549)

W 2016 r. pracownikom specjalnym wypłacono nagrody i dodatki specjalne w łącznej kwocie 71.693,83 zł, (tj. przeciętnie 4.779,58 zł na osobę), a w 2017 r. – 79.035 zł (5.269,00 zł). Dodatki specjalne wypłacano za wykonywanie pracy, w zakresie większym

¹⁴ Jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na nie więcej niż 50 rodzin i osób samotnie gospodarujących.

¹⁵ Wynagrodzenie to obejmuje: wynagrodzenie zasadnicze, dodatek stażowy, dodatek do wynagrodzenia dla pracowników socjalnych, dodatki specjalne, nagrody, dodatkowe wynagrodzenie roczne, składki pracodawcy.

¹⁶ Tj. 3.871,97 zł w 2016 r. i 4.101,80 zł w 2017 r.

¹⁷ Wyrażonej w rocznych ocenach zasobów pomocy społecznej.

od ustalonego zakresem czynności służbowych, głównie z uwagi na zastępstwo osób przebywających na zwolnieniach lekarskich. (dowód: akta kontroli str. 297-298)

W latach 2016-2018 (I półrocze):

- a) zgodnie z przepisami art. 121 ust. 3a ustawy o pomocy społecznej pracownikom socjalnym wykonującym pracę w terenie wypłacano miesięczny dodatek do pensji (w kwocie 250 zł). Dodatek wypłacano także w miesiącach, kiedy pracownicy przebywali na urlopie. W przypadku nieobecności przez cały miesiąc dodatek był uwzględniany w podstawie naliczenia zasiłku chorobowego – dodatku więc nie wypłacano. Natomiast w przypadku nieobecności krótszej, dodatek był brany do podstawy naliczenia wysokości zasiłku proporcjonalnie do ilości dni nieobecnych, a za dni obecne w pracy wypłacono dodatek w wysokości odpowiadającej dniom pracy¹⁸.

Porównanie danych z akt 30 losowo wybranych terminów przeprowadzenia wywiadów środowiskowych przez ośmiu pracowników z danymi ujętymi w ewidencji wyjść pracowników socjalnych potwierdziła zasadność wypłaty powyższego dodatku. Stwierdzono jednak, że w 22 przypadkach pracownicy nie odnotowali w ewidencji wyjść w godzinach służbowych faktu wyjścia z siedziby MOPS, co szerzej omówiono w pkt. 2.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;

- b) wszystkim pracownikom socjalnym przyznano dodatki specjalne (w kwotach od 150 zł do 1.550 zł) z tytułu realizacji zadań za osoby nieobecne w pracy lub za okresowo zwiększony zakres prac (np. z uwagi na sezonowo prowadzoną ogrzewalnię, prace związane z rozliczaniem usług opiekuńczych). Dodatki specjalne nie przekraczały 65% wynagrodzenia zasadniczego pracowników socjalnych, stosownie do wymogów § 9 ust. 2 Regulaminu wynagradzania pracowników MOPS¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 292-296 i 300-302)

W okresie objętym kontrolą do zakresu zadań pracowników włączono zadania wynikające z realizacji ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowaniu dzieci²⁰ (przeprowadzanie wywiadów środowiskowych w sytuacjach budzących wątpliwości).

(dowód: akta kontroli str. 550-551)

Wykonując pracę socjalną pracownicy socjalni współpracowali z innymi podmiotami, co szerzej opisano w pkt. 2.4. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1.3. Organizacja i skuteczność pracy pracowników socjalnych

Opis stanu
faktycznego

Trzynastu (z piętnastu zatrudnionych) pracowników socjalnych zobowiązanych zostało do świadczenia pracy w siedzibie MOPS oraz w terenie, w tym dziewięciu do realizacji prac o których mowa w art. 119 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, poprzez wskazanie obsługiwanych nazw ulic miasta Augustowa²¹, a czterech do wykonywania innych zadań, m.in. dotyczących prowadzenia spraw związanych:

- z wydaniem skierowania do domów pomocy społecznej, Środowiskowego Domu Samopomocy w Augustowie i prac społecznie użytecznych (jeden pracownik);
- z organizacją i rozliczeniem usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych (jeden pracownik);
- z prowadzeniem spraw dotyczących osób niepełnosprawnych, bezdomnych oraz mieszkań chronionych (dwóch pracowników).

(dowód: akta kontroli str. 309)

Analiza zakresów czynności poszczególnych 12 pracowników socjalnych²² oraz wykonanych przez nich prac w 2016 i 2017 r. oraz w kwietniu 2018 r. wykazała, że:

¹⁸ Np. 250 zł/30 dni x dni (pracy).

¹⁹ Ustalonych zarządzeniem nr 10/2016 Kierownika MOPS z dnia 15 kwietnia 2016 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu wynagradzania pracowników MOPS.

²⁰ Dz.U.2017.1851 j.t.

²¹ O łącznej powierzchni 80,93 km².

²² Badaniami nie objęto pracowników socjalnych nie pracujących w terenie oraz jednego, długotrwale nieobecnego.

- a) wszyscy pracownicy socjalni posiadali pisemne zakresy czynności, w których określono zakres zadań oraz ich prawa i obowiązki wynikające z przepisów prawa oraz uregulowań wewnętrznych,
- b) jeden pracownik socjalny przeciętnie:
 - realizował pomoc społeczną i wsparcie dla 96 rodzin/osób w 2016 r., 91 rodzin/osób w 2017 r. i 56 rodzin/osób w I półroczu 2018 r.;
 - miesięcznie przeprowadził 18 wywiadów środowiskowych w 2016 r. 17 – w 2017 r. i w I półroczu 2018 r.,
 - miesięcznie załatwił 2 sprawy na rzecz innych jednostek współpracujących w 2016 r., 3 sprawy w 2017 r. i 8 spraw w I półroczu 2018 r.;
 - na pracę w terenie przeznaczał więcej niż 14 dni miesięcznie, pokonując około 7 km dziennie.
- c) dziecięciu (z dwunastu analizowanych) pracowników socjalnych równomiernie obciążono zadaniami służbowymi. Nieco większy zakres zadań realizowany był przez pracownika prowadzącego sprawy osób bezdomnych, w tym związane z sezonowym funkcjonowaniem ogrzewalni oraz przez pracownika zobowiązanego do organizacji, nadzoru i rozliczania usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych. Pracownikom tym, z racji okresowo zwiększonego zakresu prac wypłacano dodatki specjalne. (dowód: akta kontroli str. 278-289 i 309-311)

W latach 2016-2017 zakończono udzielanie pomocy społecznej w 459 sprawach, w tym z uwagi na:

- podjęcie pracy przez wnioskodawcę pomocy społecznej lub członka jego rodziny – 145 spraw;
- zgon wnioskodawcy lub przyznanie mu świadczeń z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – 93 sprawy;
- zmianę miejsca zamieszkania wnioskodawcy pomocy społecznej – 53 sprawy;
- inne zagadnienia – 135 spraw, które m.in. dotyczyły usamodzielnienia się dzieci w rodzinach, objęcie wnioskodawcy pomocą przez zakład opiekuńczo-leczniczy lub odbywaniem kary pozbawienia wolności. (dowód: akta kontroli str. 402-408)

Analiza 30 losowo wybranych akt spraw spośród 459 zakończonych w latach 2016-2017 (tj. 6,5%) wykazała, że:

- a) pomoc społeczną udzielono przez okres od 2 miesięcy do 108 miesięcy, w ramach której każdorazowo realizowano pracę socjalną. Koncentrowała się ona na przeprowadzaniu wywiadów środowiskowych i wizyt monitorujących, w trakcie których pracownicy socjalni przeprowadzali rozmowy motywujące, głównie nakłaniające wnioskodawców do: uzyskania stałej pracy; podjęcia działań zmierzających do rozwiązania występujących konfliktów oraz wyeliminowania bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych;
- b) w zbadanych sprawach przeprowadzono w sumie 452 wywiady środowiskowe, co wynikało:
 - z konieczności rozpatrzenia złożonych wniosków o udzielenia pomocy społecznej, powodujących wymóg zbadania sytuacji materialnej i społecznej klienta, przed wydaniem decyzji ustalającej formę i wysokość pomocy finansowej, w tym kwoty przyznanych świadczeń;
 - potrzeby monitorowania sytuacji wspieranych osób i rodzin oraz zasadności udzielonej pomocy społecznej.

Wywiady środowiskowe przedstawiały aktualne problemy występujące we wspieranych rodzinach. Najczęściej stwierdzano: ubóstwo, bezrobocie, niepełnosprawność i długotrwałą oraz ciężką chorobę, tj. problemy stanowiące podstawę do udzielenia pomocy społecznej, spośród wskazanych art. 7 ustawy o pomocy społecznej. Omawiane dokumenty wskazywały na duże zaangażowanie w realizację zadań przez pracowników socjalnych. (dowód: akta kontroli str. 615)

- c) w 16 zbadanych sprawach pracownicy socjalni zainicjowali udzielenie podopiecznym wsparcia specjalistycznego, które m.in. polegało na pomocy asystentów rodziny, udzieleniu porad przez prawnika i psychologa, wykorzystania procedur w ramach Niebieskiej Karty oraz wsparcia od specjalistów zatrudnionych w miejscowej Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej i poradni leczenia terapii uzależnień. W pozostałych 14 przeanalizowanych przypadkach podopiecznym nie udzielono wsparcia specjalistycznego, ponieważ pracownicy socjalni za wystarczające uznali przeprowadzanie wywiadów środowiskowych i wizyt monitorujących, w trakcie których przeprowadzano rozmowy motywacyjne;
- d) we wszystkich zbadanych przypadkach udzielono pomocy finansowej, najczęściej w formie zasiłków okresowych i celowych, a także pomocy w zakupie żywności, w tym obiadów;
- e) pomoc społeczną zakończono z uwagi na: 1] podjęcie pracy przez wnioskodawcę lub członka rodziny (20 spraw); 2] uzyskanie wieku emerytalnego wnioskodawcy, co spowodowało nabycie prawa do świadczeń emerytalnych (4); 3] wyjazd, pogodzenie się z rodziną oraz rozstanie skonfliktowanych członków rodziny (6);
- f) z dokonanej analizy oraz informacji udzielonych przez pracowników socjalnych wynika, że: w 17 zbadanych sprawach (57% łącznie zbadanych) praca socjalna i podejmowane w jej efekcie przez podopiecznych działania były główną przyczyną poprawy ich sytuacji i zakończenia udzielania pomocy społecznej, a w 13 sprawach (43% zbadanych) praca socjalna była jednym z czynników wpływających na poprawę sytuacji podopiecznych;
- g) w trzech sprawach nie zaplanowano pracy socjalnej i nie prowadzono jej z całą rodziną, co mogło mieć wpływ na mniejszą skuteczność. Na przykład:
 - bezrobotnej kobiecie, która w 2011 r. związała się z konkubentem, udzielono pomocy przez okres 47 miesięcy. Pracy socjalnej nie prowadzono jednak z konkubentem, ponieważ nie był on obecny w domu, w którym przeprowadzonych zostało 18 wywiadów środowiskowych,
 - w listopadzie 2006 r. rozpoczęto udzielanie pomocy społecznej wielodzietnej rodzinie. Zakończono ją po 76 miesiącach, kiedy wnioskodawczyni rozwiodła się i podjęła stałą pracę. Praca socjalna skoncentrowała się na przeprowadzeniu rozmów z wnioskodawczynią, które dotyczyły pomocy w rozwiązywaniu codziennych problemów i wskazania potrzeby poszukiwania pracy. Wsparcia nie udzielono mężowi wnioskodawczyni, ponieważ – jak podał pracownik socjalny – na ogół pracuje on z jednym członkiem rodziny.

(dowód: akta kontroli str. 253, 257-258, 266-267 i 270-271)

Nadzorująca pracowników socjalnych zastępca kierownika MOPS wyjaśniła, że: (...) „Brak jest rozporządzeń dotyczących sposobu prowadzenia i dokumentowania pracy socjalnej, jak ma to miejsce chociażby w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, gdzie ustawodawca wprost określił, że asystent rodziny ma za zadanie opracowanie i realizację planu pracy z rodziną we współpracy z członkami rodziny i w konsultacji z pracownikiem socjalnym oraz opracowanie, we współpracy z członkami rodziny i koordynatorem rodzinnej pieczy zastępczej, planu pracy z rodziną, który jest skoordynowany z planem pomocy dziecku umieszczonemu w pieczy zastępczej”.

(dowód: akta kontroli str. 463-465)

Kierownictwo MOPS uzyskało od pracowników socjalnych dane dotyczące zakresu zrealizowanych zadań w 2016 r. i w 2017 r. m.in. dotyczące liczby przeprowadzonych wywiadów środowiskowych oraz liczby załatwionych spraw w rozbiciu na poszczególne ich rodzaje. Dysponując tymi danymi oraz aktami poszczególnych spraw nie analizowano skuteczności prowadzonej pracy socjalnej. Kierownik MOPS wyjaśniła, że wynikało to dużego zakresu zagadnień realizowanych przez tę jednostkę, braku stosownych narzędzi oraz brak wymogu wskazywania skuteczności pracy socjalnej. Dodała, że omawiane dane wykorzystano „do sporządzenia rocznego zestawienia i sprawozdania z pracy pracowników socjalnych. (...) Z pracownikami socjalnymi nie omawiano zestawień zbiorczych

sporządzonych na podstawie uzyskanych od nich informacji, o których mowa wyżej, ponieważ nie było takiej potrzeby". (dowód: akta kontroli str. 312-315, 402-409 i 572)

W okresie objętym kontrolą do MOPS oraz Urzędu Miejskiego w Augustowie nie wpłynęły skargi na działalność pracowników socjalnych. (dowód: akta kontroli str. 370-371 i 399-401)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W Augustowie rozpoznano potrzeby mieszkańców w zakresie pomocy społecznej i przedstawiono w rocznych ocenach zasobów pomocy społecznej oraz w miejskiej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych, opracowanej na lata 2017-2025 z aktywnym udziałem pracowników MOPS. Prawidłowo sporządzano sprawozdania z prowadzonej działalności, zawierające niezbędne i spójne dane. W celu prowadzenia pracy socjalnej zatrudniono 15 pracowników socjalnych, z których 13 skierowano do udzielania bezpośredniego wsparcia osobom i rodzinom wymagającym pomocy społecznej. Wskaźnik dotyczący zatrudnianej liczby pracowników socjalnych (1 na 2000 mieszkańców) był zgodny z obowiązującą normą, lecz jednocześnie w latach 2016-2017 prawie dwukrotnie przekraczano liczbę środowisk przypadających na pracownika socjalnego. Na jednego pracującego w terenie pracownika socjalnego przypadało około 100 osób/rodzin wymagających wsparcia, przy pożądanej maksymalnej normie tylko 50 środowisk.

OBSZAR

2. Warunki pracy pracowników socjalnych

2.1. Ocena ryzyka zawodowego pracowników socjalnych

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą oceny ryzyka zawodowego wszystkich pracowników MOPS, w tym pracowników socjalnych sporządził specjalista ds. spraw bhp i zatwierdził kierownik MOPS. Karty tych ocen dla pracowników socjalnych i pozostałych 11 grup pracowników MOPS sporządzono w taki sam sposób i w tym samym zakresie. W kartach oceny ryzyka zawodowego m. in. określono, że:

- wszyscy pracownicy MOPS przebywają w pomieszczeniach biurowych, w których powierzchnia, kubatura, wysokość pomieszczeń, wentylacja, oświetlenie i podłoga spełniają warunki obowiązujących przepisów,
- pracownicy zagrożeni są (m.in.) przeciążeniem układu ruchu (wizyty u podopiecznych), czynnikami psychicznymi, spowodowanym rozstrojem zdrowia przy obsłudze monitora ekranowego, zwierzętami domowymi, stanowiącymi zagrożenie na terenie posesji i w mieszkaniach klientów, agresją ludzi, wynikającą z prób fizycznego napadu na pracownika oraz zagrożeniami biologicznymi.

Rzetelność sporządzenia powyższej karty omówiono w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 373-383, 389-398 i 615)

Oceny ryzyka zawodowego pracowników socjalnych nie skonsultowano ze społecznym inspektorem pracy i samymi pracownikami, co szerzej omówiono w dalszej części niniejszego wystąpienia w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 442-444 i 453)

W Karcie oceny ryzyka zawodowego pracownika socjalnego określono także środki ochrony i profilaktyki w tym:

- dokonywanie okresowych pomiarów natężenia oświetlenia i systematycznego czyszczenia opraw oświetleniowych i szyb;
- przeprowadzanie szkoleń z zasad nawiązywania kontaktów z podopiecznymi oraz zasad postępowania przy wchodzeniu na posesje;
- przeprowadzenie szczepień ochronnych. (dowód: akta kontroli str. 373-382)

Z ankiet przeprowadzonych wśród 15 pracowników socjalnych wynika, że 27% ankietowanych uznało, iż nie czuje się bezpiecznie pracując w biurze. Wszyscy uczestniczący w badaniach ankietowych stwierdzili, że zagrożenie odczuwają pracując

w terenie. Za najważniejsze zagrożenia, z którymi spotkano się kilkakrotnie w karierze, uznano: agresję werbalną; wyzwiska, pomówienia oraz blokowanie wyjścia.

(dowód: akta kontroli str. 278-289)

W okresie objętym kontrolą w celu eliminacji zagrożeń dotyczących pracowników socjalnych (m.in.):

- a) przekazano im środki do dezynfekcji powierzchni skóry oraz zakupywano rękawiczki gumowe i maseczki ochronne;
- b) wyposażono ich w gaz pieprzowy oraz przycisk umożliwiający zasygnalizowanie zagrożenia występującego w czasie pracy biurowej;
- c) przeprowadzono dwa szkolenia ułatwiające kontaktowanie się z podopiecznymi, tj.: „W zderzeniu z psychopata” i „Wykorzystanie technik neuropsychologicznych w procesie detekcji kłamstwa oraz w celu usprawnienia komunikacji interpersonalnej”;
- d) zapewniono, aby wszyscy pracownicy socjalni posiadali aktualne badania profilaktyczne i szkolenia z zakresie BHP.

(dowód: akta kontroli str. 352-362 i 442-444)

Pracowników socjalnych nie objęto szczepieniami ochronnymi oraz nie zorganizowano im szkolenia z zasad postępowania przy wchodzeniu na posesję, co szerzej omówiono w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

W okresie objętym kontrolą jeden pracownik socjalny uległ wypadkowi przy pracy, tj. 2 marca 2018 r., kiedy poza siedzibą MOPS skoczył z wysokości.

(dowód: akta kontroli str. 362)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nierzetelnie sporządzono w 2011 r. kartę oceny ryzyka zawodowego stanowiska pracownika socjalnego, a następnie jej nie aktualizowano, ponieważ:

- a) wskazano w niej, że pracownicy socjalni pracują w pomieszczeniach spełniających normy powierzchniowe i zapewniające wentylację grawitacyjną lub mechaniczną. W rzeczywistości – jak wykazały przeprowadzone oględziny – we wszystkich pięciu pokojach pracy pracowników socjalnych²³ nie było takiej wentylacji, a wolna powierzchnia użytkowa przypadająca na jednego pracownika wynosiła od 0,63 m² do 1,60 m² (co szerzej opisano w pkt. 2.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego). Sporządzający omawianą kartę oceny ryzyka zawodowego wyjaśnił, iż w lipcu 2011 r. powierzchnia pomieszczeń, w których pracowali pracownicy socjalni była odpowiednia. Dodał, że: *„Wentylacja jest w każdym pokoju, ponieważ istnieje możliwość otwierania okna i w niektórych pokojach jest uszkodzona stolarka okienna”*. Podobnie zagadnienie braku wentylacji wyjaśniła Kierownik MOPS, która dodatkowo podała, że: *„W MOPS w Augustowie istnieje możliwość wentylacji naturalnej, a taką zapewniają uchylone okna, otwierane w sposób łatwy i bezpieczny z poziomu podłogi. (...) W okresie letnim, w każdym pokoju wstawiany jest do użytku wentylator”*,
- b) nie określono zagrożeń pracowników socjalnych wynikających z: 1] braku wentylacji grawitacyjnej i mechanicznej we wszystkich użytkowanych przez nich pomieszczeniach; 2] małej powierzchni pomieszczeń biurowych; 3] obciążenia psychicznego, spowodowanego (m. in.) trudnymi rozmowami z klientami oraz ciężką sytuacją podopiecznych; 4] pracy w terenie i kontaktowanie się z klientami, którzy z racji nałogów, chorób czy determinacji mogli stanowić zagrożenie. Kierownik MOPS, która omawiany dokument zatwierdziła m.in. wyjaśniła, że: *„w kartach oceny ryzyka zawodowego nie ujęto małej powierzchni pomieszczeń biurowych, w których pracują pracownicy socjalni, gdyż według wyliczeń, biorąc pod uwagę ogólną kubaturę pomieszczeń, sytuacja nie jest jednoznaczna. Przepisy dotyczące powierzchni odnoszą się do osób wykonujących pracę stałą, natomiast pracownicy socjalni zazwyczaj*

²³ Zobowiązanych do pracy terenowej.

w pomieszczeniach biurowych przebywają ok. 3 godzin. Kierownictwo MOPS widzi jednak ten problem i zostanie on rozwiązany, kiedy tylko przekazane zostaną nam pomieszczenia w nowej siedzibie". (...) „W trakcie powstawania Analizy ryzyka pracownicy socjalni nie sygnalizowali obciążeń psychicznych spowodowanych trudnymi rozmowami z klientami oraz ciężką sytuacją podopiecznych, bardzo akcentowane natomiast były zagrożenia fizyczne ze strony ludzi, zwierząt domowych, co zostało ujęte w Karcie oceny ryzyka zawodowego. Po konsultacji z pracownikami socjalnymi w zakresie uzupełnienia analizy ryzyka zawodowego na stanowisku pracy, będą ujęte stosowne uzgodnienia". (dowód: akta kontroli str. 373-383, 402-408 i 445)

2. Nie przeprowadzono szczepień ochronnych i szkolenia w zakresie zasad postępowania przy wchodzeniu na posesję, tj. działań profilaktycznych ustalonych zatwierdzoną kartą oceny ryzyka zawodowego pracownika socjalnego, ponieważ – jak wyjaśniła Kierownik MOPS – „W okresie kontrolowanym pracownicy socjalni nie zgłaszali potrzeby środków ochrony przed chorobami (np. potrzeb szczepień przed gripą). Pracownicy socjalni MOPS w Augustowie są pracownikami z dużym stażem pracy w pomocy społecznej – od 6 do 36 lat pracy w pomocy społecznej (2 pracowników ponad 6 lat pracy, 3 ponad 20 lat pracy, 8 ponad 30 lat pracy). Nie zgłaszano potrzeby organizowania szkolenia dotyczącego zasad wchodzenia na posesję. Nie było zgłoszeń od pracowników socjalnych w sprawie trudności wejścia na posesję".

(dowód: akta kontroli str. 373-383, 442-444, 453 i 545-549)

3. Podczas sporządzania ocen ryzyka w lipcu 2011 r. nie przeprowadzono konsultacji z pracownikami socjalnymi lub ze społecznym inspektorem pracy, wymaganych przepisami art. 237^{11a} § 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy²⁴. Kierownik MOPS wyjaśniła, że: „Karty oceny ryzyka zawodowego przedstawiono na spotkaniu pracowników w kwietniu 2009 r. Na zebraniu był obecny społeczny inspektor pracy. Każdy z pracowników miał możliwość wypowiedzieć się i złożyć wniosek. Żaden wniosek nie wpłynął. Karty oceny ryzyka zawodowego są dostępne do wglądu dla każdego pracownika socjalnego".

(dowód: akta kontroli str. 442-444, 453 i 545-549)

2.2. Działania na rzecz spełnienia wymogów BHP dla pracowników socjalnych

Opis stanu faktycznego

Kwestie przestrzegania przepisów i zasad BHP nie były w latach 2016-2018 (I półrocze) przedmiotem nadzoru i kontroli ze strony Państwowej Inspekcji Pracy, a dotyczące przestrzegania zasad, przepisów higieny pracy i warunków środowiska pracy nie były przedmiotem nadzoru i kontroli ze strony Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Kontroli w zakresie przestrzegania bezpieczeństwa i higieny pracy nie przeprowadzał także pracownik z Urzędu Miasta w Augustowie oraz społeczny inspektor pracy. W ocenie społecznego inspektora pracy warunki pracy pracowników socjalnych MOPS nie są zadowalające z uwagi na:

- występujące zagęszczenie w pokojach pracy;
- nieergonomiczne stanowiska komputerowe;
- brak propozycji ochrony przed chorobami zakaźnymi (szczepionki);
- brak wsparcia superwizora;
- brak świadczeń pracodawcy, w związku z pracą w terenie w różnych warunkach powodujących niszczenie obuwia i odzieży. (dowód: akta kontroli str. 453 i 574)

W celu zapewnienia prowadzenia spraw związanych z bezpieczeństwem i higieną pracy Kierownik MOPS rokrocznie zawierała umowy – zlecenia ze specjalistą ds. BHP i PPOŻ. W ramach umowy zawartej na 2017 r. sporządzona została roczna analiza stanu bezpieczeństwa i higieny pracy. Wynika z niej, że:

- w 2017 r. przeprowadzono bieżące kontrole stanowisk pracy, a „Ustalenia i realizacje nie mają pokrycia pisemnego, lecz były usuwane na bieżąco siłami pracowników

²⁴ Dz. U. z 2018 r., poz. 917, ze zm. Ustawa zwana dalej „Kodeksem pracy”.

i przebiegały sprawnie, a zamykały się w takich przedsięwzięciach jak przesuwanie stanowisk komputerowych względem okien",

- podstawowe problemy w zakresie ochrony pracy zaplanowane na 2018 r. przewidują przeprowadzenie szkoleń okresowych, dostosowania jednego stanowiska komputerowego do wymogów ergonomii, zmiany oświetlenia w pokoju nr 106 oraz uzupełnienia zawartości i oznakowania apteczki. (dowód: akta kontroli str. 447-452)

Specjalista ds. BHP i PPOŻ wyjaśnił, że nie zajmował się warunkami technicznymi budynku stanowiącego siedzibę MOPS, ponieważ zarządca budynku w 2013 r. (lub wcześniejszym) uzyskał ekspertyzę techniczną, z której wynika, że budynek ten nie nadaje się do eksploatacji. (dowód: akta kontroli str. 445-446)

Z informacji²⁵ uzyskanej od zarządcy budynku, będącego siedzibą MOPS wynika, że przeprowadzona w listopadzie 2011 r. ocena stanu technicznego wykazała, iż budynek znajduje się w złym stanie technicznym, co szerzej omówiono w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 16-121)

Przeprowadzone oględziny budynku stanowiącego siedzibę MOPS, znajdujących się w nim miejsc pracy pracowników (w tym 13 pracowników socjalnych, zobowiązanych do pracy terenowej) oraz wyniki równoległe przeprowadzonej kontroli przez Okręgowy Inspektorat Pracy Państwowej Inspekcji Pracy w Białymstoku²⁶ wykazały, że pracownicy socjalni i inni pracownicy MOPS posiadali jednakowe warunki pracy. I tak m.in. stwierdzono, że:

- siedziba MOPS mieściła się w wyodrębnionej części piętrowego budynku (z częściowo użytkowanym poddaszem), w wynajmowanych pomieszczeniach o łącznej powierzchni 302,03 m² i kubaturze 966,50 m³,
- zewnętrzny stan budynku wskazywał na wieloletnie zaniedbania w utrzymaniu stanu technicznego budynku. Elewacja ścian uległa popękaniu, z części ścian odpada tynk, rynny i rury spustowe są w znacznym stopniu skorodowane. Spośród 28 okien zamontowanych w pomieszczeniach użytkowanych przez pracowników MOPS trzy okna zostały wymienione, a pozostałe (drewniane) uległy częściowemu zniszczeniu i wypaczeniu, co spowodowało powstanie widocznych nieszczelności,
- posadzki budynku były właściwie utrzymane, z wyjątkiem pomieszczenia, które do 2011 r. wykorzystywane było na pokój socjalny. Od 2014 r. pomieszczenie jest nieużytkowane z uwagi na częściowe osiadanie posadzki podłogi,
- ściany i sufit pokoju nr 5a wymagały odświeżenia, z uwagi na występujące zacieki na suficie, spowodowane nieszczelnością pokrycia dachowego,
- pomieszczenia pracowników socjalnych mieściły się na piętrze budynku. Dostęp do nich możliwy jest przy pomocy schodów o szerokości 0,85 m, co utrudniało swobodne przejście obok siebie dwóch osób,
- w pięciu pokojach (zajmowanych przez 13 pracowników socjalnych)²⁷ wolna powierzchnia przypadająca na jednego pracownika wynosiła od 0,63 m² do 1,60 m²,
- w trzech pokojach jedno stanowisko komputerowe przypadało na trzech pracowników, przy czym stanowiska te nie spełniały wymogów ergonomicznych (np. w pokoju nr 8 stanowisko komputerowe umieszczono w meblościance),
- drzwi szafki aktowej w pokoju nr 10, na skutek przeciążenia lub niewłaściwego wykonania, odkształciły się stwarzając zagrożenie wypadnięcia. W trakcie kontroli dokonano przebudowy szafki,
- w żadnym pokoju pracy pracowników socjalnych nie było wentylacji i klimatyzacji,
- z uwagi na powierzchnię wynajmowanej części budynku, w MOPS nie wydzielono ogólnodostępnego sanitariatu dla klientów, pomieszczenia do przeprowadzania poufnych rozmów z podopiecznymi oraz pomieszczenia dla tłumacza języka migowego (trzech pracowników posiadało ukończony kurs tego języka),

²⁵ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

²⁶ W zakresie sprawdzenia przestrzegania przepisów prawa pracy oraz dotyczących legalności zatrudnienia.

²⁷ Także w pomieszczeniach wykorzystywanych przez innych pracowników MOPS.

- korytarze i klatka schodowa posiadały oznaczenia wskazujące kierunek ewakuacji z budynku,
- pracownikom socjalnym zapewniono dostęp do baz danych określających: 1] tożsamość osoby w Centralnej Bazie Beneficjentów; 2] pobieranie świadczeń w innych jednostkach; 3] rejestru PESEL; 4] niepełnosprawność osób; 5] osoby bezrobotne; 6] ubezpieczenie w systemie ZUS; 7] do Krajowego Rejestru Sądowego; 8] Centralnej Ewidencji i Informacja o Działalności Gospodarczej oraz z usługi ePodatki. (dowód: akta kontroli str. 418-435 i 616-640)

Kierownik MOPS wyjaśniając przyczyny braku zapewnienia każdemu pracownikowi socjalnemu odrębnego sprzętu komputerowego i ergonomicznych mebli podała, że: „Pracownicy socjalni pracują w pokojach po 3 osoby w jednym. Do użytku 3 pracowników socjalnych jest jeden komputer. Ustawienie komputerów na biurkach zmniejszyłoby powierzchnię (przestrzeń) do rozmowy z klientem. Pracownicy socjalni pracują od 7⁰⁰ - 10⁰⁰ w biurze, po 10⁰⁰ w terenie. Na dzień dzisiejszy 1 komputer na 3 pracowników do wprowadzania danych do systemu, czy sporządzenia pisma zaspokaja potrzeby”. (dowód: akta kontroli str. 402-408)

Zagadnienie wyposażenia stanowisk komputerowych w nieergonomiczne meble omówiono w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Na spotkania z klientami pracownicy socjalni docierali pieszo oraz przy wykorzystaniu samochodu służbowego i miejskich środków komunikacji zbiorowej, bez możliwości wykorzystania samochodów prywatnych do celów służbowych. Nie udzielano im także świadczeń ze względu na warunki atmosferyczne czy pogodowe. Kierownik MOPS wyjaśniła, że dotychczas (...) „Pracownicy socjalni nie zgłaszali chęci korzystania z ryczałtu za wykorzystanie własnych samochodów”. (dowód: akta kontroli str. 278-289 i 402-408)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- 1) dopuszczeniu pracowników do pracy w budynku, który znajdował się w złym stanie technicznym, stwarzającym zagrożenie dla ludzi i mienia. Jak określono w protokole z okresowej pięcioletniej kontroli stanu technicznego budynku, sporządzonym 17 grudnia 2014 r. „Budynek nie spełnia wymogów zawartych w Prawie budowlanym, w szczególności i w zakresie utrzymania stanu technicznego na poziomie zapewniającym bezpieczeństwo ludzi i mienia w okresie jego użytkowania, utrzymania wymaganego stanu estetycznego budynku. W chwili obecnej obiekt nie spełnia wymogów w zakresie bezpieczeństwa konstrukcji, bezpieczeństwa użytkowania, bezpieczeństwa pożarowego.” Zły stan techniczny budynku wynikał z: 1] 100 letniego okresu eksploatacji, w czasie którego brakowało systematycznych napraw i remontów budynku; 2] nadmiernego obciążenia stropów meblami oraz posadzką z płytek ceramicznych, niewspółmiernego do wytrzymałości; 3] drgania murów wywołanym ulicznym ruchem samochodowym oraz prowadzeniem robót na sąsiednich działkach. Kierownik MOPS wyjaśniła, że: „Od 1982 r. pracuję w pomocy społecznej. Siedziba Działu Służb Społecznych mieściła się w obecnym budynku MOPS. (...) Nie pamiętam, aby w tym czasie budynek był remontowany. Corocznie zgłaszane są do Burmistrza i Rady Miejskiej trudne warunki lokalowe i warunki pracy w Ośrodku. Do Burmistrza i do Zarządcy Budynku ATBS „Kodrem” zgłaszane są pisemnie na bieżąco spostrzeżenia związane ze złym stanem technicznym budynku”. Burmistrz Augustowa otrzymał od zarządcy budynku protokół kontroli pięcioletniej w dniu 23 grudnia 2014 r., zaś Kierownik MOPS ten dokument otrzymała w trakcie kontroli, tj. 19 października 2018 r.
- 2) niezapewnieniu w czterech w pomieszczeniach pracy pracowników socjalnych:
 - a) co najmniej 2 m² wolnej powierzchni podłogi (niezajętej przez urządzenia techniczne, sprzęt i meble), wymaganej §19 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy²⁸,

²⁸ Dz. U. z 2003 r. poz. 1650, ze zm.

- b) ergonomicznych mebli na stanowiskach komputerowych, wymaganych postanowieniami pkt. 4.1.-4.3. i 5.1.c załącznika do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 grudnia 1998 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy na stanowiskach wyposażonych w monitory ekranowe.²⁹ Kierownik MOPS wyjaśniła, że „Pracownik socjalny niewiele czasu spędza przed komputerem, gdyż praca głównie polega na przeprowadzaniu wywiadów środowiskowych oraz prowadzeniu pracy socjalnej, w biurze na rozmowach z klientem. Od wielu lat władze miasta obiecują przeniesienie siedziby MOPS do nowego, dostosowanego do potrzeb lokalu. Zmiana mebli w pokojach w tej sytuacji jest nieekonomiczna”.

(dowód: akta kontroli str. 402-408, 418-435, 466-553 i 596)

Burmistrz Augustowa, w informacji udzielonej 9 października 2018 r. kontrolerowi NIK w trybie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK, poinformował³⁰, że przeniesienie siedziby MOPS możliwe będzie pod koniec sierpnia 2019 r.

Ze względu na zły stan techniczny budynku MOPS, w dniu 29 października 2018 r. kontroler NIK przekazał kierownikowi MOPS informację (w trybie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK) o zagrożeniu dla życia i zdrowia ludzkiego. W związku z otrzymaną informacją, tym samym dniu, Kierownik MOPS wystąpiła do Burmistrza Augustowa z wnioskiem o wskazanie terminu możliwej przeprowadzki MOPS do nowej siedziby oraz określenie czy do czasu zmiany siedziby MOPS możliwe jest użytkowanie zajmowanej części budynku.

(dowód: akta kontroli str. 401, 418-422, 467-549 i 597-609)

Pismem z dnia 28 listopada 2018 r. Burmistrz Augustowa potwierdził, że zmiana siedziby MOPS zostanie dokonana z końcem sierpnia 2019 r. Jednocześnie poinformował o rozpoczęciu procedury opróżniania budynku MOPS, poprzez wydanie polecenia wykwaterowania z budynku trzech rodzin oraz opróżnienie przez MOPS pomieszczenia wykorzystywanego do prowadzenia archiwum.

(dowód: akta kontroli str. 641-644)

2.3. Naruszanie praw pracowniczych pracowników socjalnych

Opis stanu faktycznego

W MOPS:

- 1) kwestie przestrzegania praw pracowniczych nie były przedmiotem badania sądów pracy, Państwowej Inspekcji Pracy, Rady Miasta Augustowa lub innego organu;
- 2) nie odnotowano przypadków naruszenia przepisów o równym traktowaniu, w tym o molestowaniu i dyskryminacji lub mobbingu;
- 3) pracodawca udostępnił pracownikom teksty przepisów dotyczących równego traktowania w zatrudnieniu w formie pisemnej informacji. Sporządzono wykaz tych przepisów, które dołączono do Regulaminu pracy, tj. ogólnodostępnego dokumentu;
- 4) nie podejmowano działań przeciwdziałających mobbingowi, co omówiono w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”;
- 5) pracownicy socjalni korzystali z dodatkowego urlopu wypoczynkowego, do którego byli uprawnieni z mocy art. 121 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej;
- 6) w okresie objętym kontrolą nierzetelnie prowadzono część dokumentacji dotyczącej czasu pracy, co omówiono w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. (dowód: akta kontroli str. 402-408 i 574)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Nierzetelnie prowadzono:

- a) ewidencję wyjść służbowych pracowników socjalnych, bowiem nie odnotowywano w niej 22 z 30 przeanalizowanych przypadków wyjść służbowych, związanych z przeprowadzaniem wywiadów środowiskowych. Pracownik odpowiedzialny za prawidłowe prowadzenie w MOPS ewidencji czasu pracy wyjaśniła, że: „Pracownicy socjalni nie zawsze odnotowują wszystkie adresy pod którymi

²⁹ Dz. U. nr 148, poz. 973.

³⁰ W trybie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK.

zamieszkują podopieczni, ponieważ wywiady środowiskowe są przeprowadzane w kilku miejscach dziennie.”

- b) kartotekę czasu pracy pracownika zobowiązanego po prowadzeniu spraw dotyczących osób bezdomnych, w której nie odnotowano pracy polegającej na organizacji i prowadzeniu ogrzewalni, świadczonej poza godzinami pracy MOPS oraz w dni wolne od pracy³¹. Jak wyjaśnił podał pracownik prowadzący omawianą dokumentację, nie był na bieżąco poinformowany o omawianej pracy i nie prowadził stosownej ewidencji. Stosownie do art. 149 § 1 Kodeksu pracy pracodawca prowadzi ewidencję czasu pracy pracownika do celów prawidłowego ustalenia jego wynagrodzenia i innych świadczeń związanych z pracą.

(dowód: akta kontroli str. 268-269, 306-307, 442-445, 442-444 i 555)

2. Wbrew przepisom art. 94³ § 1 Kodeksu pracy w MOPS nie podjęto działań zapobiegających mobbingowi, w szczególności nie opracowano i nie wdrożono rozwiązań/procedur antymobbingowych. Kierownik MOPS wyjaśniła, że wynikało to z tego, że: „W MOPS nie występował mobbing oraz odnotowano sygnałów o zagrożeniach w tym zakresie”. (dowód: akta kontroli str. 402-408 i 572-574)

Ustawodawca nałożył na pracodawcę obowiązek przeciwdziałania mobbingowi w miejscu pracy. Sąd Najwyższy w wyroku z 3.08.2011 r., I PK 35/11, stwierdził, że obecnie przeciwdziałanie mobbingowi stanowi kontraktowy obowiązek pracodawcy. [...] Obowiązek ten nie ogranicza się do przypadków stwierdzonych zachowań mobbingowych. Polega na działaniach zmierzających do tego, by mobbing nie wystąpił. Chodzi więc o podejmowanie działań zapobiegawczych (zob. wyrok SN z 21.04.2015 r., II PK 149/14, LEX nr 1807407).

2.4. Współpraca pracowników socjalnych z innymi organami i instytucjami

Opis stanu
faktycznego

Pracownicy socjalni prowadząc pracę socjalną współpracowali m.in. z:

- Urzędem Miasta w Augustowie, urzędami gmin i jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej powiatu augustowskiego,
- Komendą Powiatową Policji, miejscową prokuraturą i sądem oraz kuratorami sądowymi,
- miejskimi szkołami, przedszkolami i innymi placówkami oświatowymi oraz placówkami ochrony zdrowia.

W MOPS nie opracowano zasad współpracy z innymi podmiotami i nie podpisano umów, ponieważ – jak wyjaśniła kierownik MOPS – ustawa o pomocy społecznej nie wskazuje takich rozwiązań, możliwości i propozycji. Dodała, że: „zgodnie z art. 121 ustawy o pomocy społecznej pracownik socjalny korzysta z prawa pierwszeństwa przy wykonywaniu swoich zadań w urzędach, instytucjach i innych placówkach. Organy są obowiązane do udzielenia pracownikowi socjalnemu pomocy w zakresie wykonywania tych czynności”.

(dowód: akta kontroli str. 402-408)

Kierownik MOPS wyjaśniła, że pracownicy socjalni zgłaszali następujące problemy występujące we współpracy w środowiskach:

- brak właściwej współpracy z Pogotowiem Ratunkowym przy odebraniu dziecka z rodziny, w sytuacjach zagrożenia życia i zdrowia, ponieważ pracownicy Pogotowia nie byli w pełni przygotowani do udziału w tej procedurze,
- niewłaściwe reagowanie służb medycznych na występujące przypadki przemocy, w tym niezakładanie Niebieskiej Karty,
- incydentalne przypadki trudności w uzyskaniu asysty Policji, z uwagi na występujące braki w zatrudnieniu dzielnicowych,
- brak właściwej współpracy lekarzy z pracownikami socjalnymi, co przejawia obowiązkiem wyczekiwania pracownika socjalnego z podopiecznym w kolejce na wizytę lekarską,

³¹ Na pracę tę pracownik socjalny przeznaczył 3,5 godziny przez siedem dni w 2016 r. 4 godziny przez 11 dni w 2017 r. i 5 godzin przez 15 dni w I półroczu 2018 r., co zrekompensowano udzieleniem mu czasu wolnego.

- próby scedowania przez służby medyczne na MOPS obowiązku kierowania osób do zakładów opieki długoterminowej i brak pierwszeństwa umieszczenia w tych zakładach osób korzystających z pomocy społecznej.

W ocenie kierownika MOPS możliwym rozwiązaniem powyższych problemów byłoby zawarcie odpowiedniego porozumienia przez Ministra Zdrowia z Ministrem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz przyjęcie ustawy o zawodzie pracownika socjalnego.

(dowód: akta kontroli str. 402-408)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

2.5. Bezpieczeństwo pracy pracowników socjalnych

Opis stanu
faktycznego

Pracownikom socjalnym w celu zapewnienia bezpieczeństwa w trakcie wykonywania swoich obowiązków przekazano gaz pieprzowy i każde stanowisko pracy wyposażono w przycisk sygnalizujący zagrożenie. Kierownik MOPS wyjaśniła, że: „W Miejskim Ośrodku pomocy Społecznej w Augustowie brak jest ochrony i monitoringu wizyjnego. W każdym pokoju pracują 3 osoby. Nie ma pracowników socjalnych pracujących pojedynczo. Każdy z pracowników socjalnych ma przenośny przycisk alarmowy. W kontrolowanym okresie nie używano alarmu wzywającego ochronę. Pracownicy socjalni zostali wyposażeni również w miotacze gazu pieprzowego i pouczeni, jak mogą używać go w terenie. Nie zdarzyło się, żeby został on użyty.”

(dowód: akta kontroli str. 423-435 i 402-409)

W MOPS przyjęto, że pracownicy socjalni pracują od godziny 7⁰⁰ do godziny 10⁰⁰ w biurze, a po 10⁰⁰ w terenie. Wywiad socjalny przez dwóch pracowników przeprowadzany jest w przypadkach spodziewanych zagrożeń ze strony agresywnych klientów. Z informacji uzyskanych od pracowników socjalnych wynika, że wywiad środowiskowy w towarzystwie drugiego pracownika socjalnego był przeprowadzany przeciętnie od 2 do 6 razy w ciągu roku. Z asysty Policji skorzystano trzykrotnie (na pisemny wniosek kierownika MOPS), w sytuacjach:

- zaplanowanego spotkania z podopiecznym, w sytuacji, kiedy obawiano się jego agresywnego zachowania lub osób przebywających w jego mieszkaniu,
- przeprowadzenia dwóch wywiadów środowiskowych, tj. u klienta przejawiającego agresję słowną oraz u sprawcy przemocy, objętego procedurą Niebieskiej Karty.

(dowód: akta kontroli str. 363-369 i 545-549)

Wyniki ankiet przeprowadzonych z 12 pracownikami socjalnymi, pracującymi w terenie m.in. wskazują, że:

- czterech pracowników nie czuło się bezpiecznie podczas pracy w biurze, a wszyscy nie czuli się bezpiecznie w terenie. Przyczyny zagrożenia bezpieczeństwa wynikały z: 1] przeprowadzania przez jednego pracownika (samotnie) pierwszej wizyty w środowisku; 2] przebywania psów na odwiedzanych posesjach; 3] agresywnego zachowania niektórych klientów; 4] możliwości wystąpienia nieprzewidzianej sytuacji,
- wobec pracowników kilka razy w ich karierze zawodowej wystąpiły przypadki agresji werbalnej, polegającej najczęściej na wyzwiskach, poniżaniu i donosach,
- trzech pracowników podało, że wobec nich wystąpiły przypadki agresji fizycznej, polegające na blokowaniu wyjścia, szczucia psem i niszczenia dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 278-289)

Z wyjaśnień uzyskanych od Kierownika MOPS wynika, że:

- „W okresie objętym kontrolą wystąpiły pojedyncze przypadki, dotyczące wyrażania niezadowolenia podniesionym głosem przez podopiecznych (np. będącego pod wpływem alkoholu). Sprawy te każdorazowo rozwiązywano na bieżąco, bez zgłaszania Policji, ponieważ nie wymagały interwencji. Z tego też względu tych drobnych incydentów nie odnotowano w dokumentacji prowadzonej w MOPS”;
- „żaden z pracowników socjalnych w okresie objętym kontrolą nie zgłaszał faktu wystąpienia agresji fizycznej”.

(dowód: akta kontroli str. 402-409 i 572)

Brak zgłoszeń przypadków agresji (werbalnej i fizycznej) potwierdził Komendant Powiatowy Policji w Augustowie, który ponadto podał, że:

- pozytywnie ocenia współpracę z MOPS w zakresie udzielania pomocy społecznej,
- w okresie objętym kontrolą nie odnotowano incydentów związanych z czynną i werbalną napaścią na pracowników socjalnych podczas i w związku z wykonywaniem czynności służbowych,
- uważa, iż stan bezpieczeństwa pracowników socjalnych w terenie i biurze znajduje się na zadowalającym poziomie. (dowód: akta kontroli str. 349-351)

Pracownicy socjalni zostali pouczeni, jak radzić sobie z agresją ze strony klientów pomocy społecznej przy okazji dwóch przeprowadzonych szkoleń tj.: „W zderzeniu z psychopatą” i „Wykorzystanie technik neuropsychologicznych w procesie detekcji kłamstwa oraz w celu usprawnienia komunikacji interpersonalnej”. (dowód: akta kontroli str. 352-361 i 572)

W MOPS nie odnotowano przypadków kierowania pozwów o ochronę dóbr osobistych. (dowód: akta kontroli str. 442-444 i 545-549)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Pracownikom socjalnym nie zapewniono bezpiecznych i zgodnych z przepisami warunków pracy. Siedziba MOPS mieściła się w starym, nieremontowanym budynku komunalnym, którego stan techniczny zagrażał bezpieczeństwu przebywających w nim ludzi, co zostało już wykazane podczas przeprowadzonej w grudniu 2014 r. okresowej kontroli stanu technicznego obiektu budowlanego. Stwierdzone nieprawidłowości do czasu zakończenia kontroli NIK nie zostały usunięte. Niewłaściwie zorganizowano też stanowiska pracy pracowników socjalnych. Pomieszczenia zajmowane przez pracowników socjalnych nie posiadały wentylacji grawitacyjnej, nie były wyposażone w ergonomiczne meble komputerowe, a cztery (z pięciu) miały zbyt małą powierzchnię. Opracowane analizy ryzyka zawodowego pracowników socjalnych nie uwzględniały niekorzystnych warunków pracy oraz stresu, na jaki byli oni narażeni w kontaktach z „trudnymi klientami”. Skutkiem nierzetelnego zdiagnozowania zagrożeń było niepodjęcie adekwatnych środków profilaktycznych. Nie prowadzono także działań zmierzających do zapobiegania mobbingowi, wymaganych przepisami Kodeksu pracy.

OBSZAR

3. Możliwość rozwoju oraz wsparcie merytoryczne i psychologiczne dla pracowników socjalnych

3.1. Kwalifikacje i szkolenia pracowników socjalnych

Opis stanu
faktycznego

Wszyscy pracownicy socjalni zatrudnieni w MOPS posiadali kwalifikacje wymagane do wykonywania zawodu, zgodnie z art. 116 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. W okresie objętym kontrolą uczestniczyli oni w 13 specjalistycznych szkoleniach podnoszących kwalifikacje, w tym dotyczących: 1] pracy w grupach docelowych; 2] stosowania procedur „Niebieskiej Karty”; 3] interwencyjnego odbioru dziecka ze środowiska; 4] profilaktyki zachowań ryzykownych; 5] sposobów zwiększenia efektywności Zespołu Interdyscyplinarnego. (dowód: akta kontroli str. 352-361 i 402-409)

W MOPS nie przeprowadzono analizy potrzeb w zakresie szkoleń dla pracowników socjalnych i pracownikom nie zapewniono szkoleń (wymieniono niektóre) dotyczących m.in.: 1] korzystania z narzędzi informatycznych; 2] zarządzania emocjami; 3] warsztatu regeneracji sił własnych; 4] stresu w pracy zawodowej i wypalenia zawodowego; 5] zagrożenia biologicznego w pracy socjalnej; 6] samoobrony. Pracownik prowadzący sprawy kadrowe (m.in.) odpowiedzialny za prowadzenie spraw związanych z doszkalcaniem pracowników wyjaśniła, że powyższych analiz nie przeprowadzono, ponieważ nikt o to nie występował i nie zgłaszał potrzeb dotyczących szkoleń. W okresie objętym kontrolą także nie występowało do organu prowadzącego o dofinansowanie szkoleń pracowników socjalnych, na które wydatkowano: 5.014 zł w 2016 r. i 676 zł w 2017 r. W I półroczu 2018 r. wydatków na omawiany cel nie poniesiono.

Stwierdzono, ponadto, że:

- pracownicy posiadali możliwość ubiegania się o awans zawodowy w postaci stopni specjalizacji zawodowej, ale z niej nie korzystali;
- w MOPS nie projektowano ścieżek rozwoju zawodowego pracowników socjalnych.
(dowód: akta kontroli str. 352-361 415-417, 436-438 i 442-444)

Kierownik MOPS wyjaśniła, że ścieżki rozwoju zawodowego pracowników socjalnych określone są przepisami regulującymi wynagrodzenie pracowników samorządowych. Dodała, że:

- nie proponowano zaplanowania indywidualnej ścieżki rozwoju kariery zawodowej, ponieważ „Nie było chętnych. Większość zatrudnionych pracowników socjalnych posiada wyższe wykształcenie w wymaganej specjalności”;
- nie rozpoznano potrzeb pracowników socjalnych celu zorganizowania interesujących ich szkoleń, gdyż „Pracownicy nie zgłaszali propozycji tematów szkoleń. Ja natomiast nie rozmawiałam z nimi na ten temat, ponieważ w tej (i innych) sprawie występowałam pisemnie i nie otrzymałam żadnych pozycji zorganizowania szkoleń”.
(dowód: akta kontroli str. 545-549 i 572-573)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

3.2. Wsparcie specjalistyczne w pracy z wieloprogowymi podopiecznymi oraz w związku ze stresem i wypaleniem zawodowym

Opis stanu
faktycznego

Pracownicy socjalni w związku z prowadzoną pracą socjalną korzystali ze wsparcia specjalistycznego, co omówiono w pkt. 1.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego. W związku z możliwym stresem i wypaleniem zawodowym mogli oni także korzystać z porad psychologa zatrudnionego w MOPS i Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Augustowie oraz porad psychologa klinicznego, który dostępny był w siedzibie MOPS, w związku z realizacją projektu „Każdy ma szansę na lepsze jutro”. Jak podała Zastępca Kierownika MOPS omawianym pracownikom zaproponowano także zorganizowanie grupowego wsparcia psychologicznego. Nie było jednak chętnych do udziału w tym przedsięwzięciu.
(dowód: akta kontroli str. 402-409 463-465)

Żaden z pracowników socjalnych nie uczestniczył w superwizji. Kierownik MOPS wyjaśniła, że zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 grudnia 2016 r. w sprawie superwizji pracy socjalnej³² pracownik socjalny ma prawo wnioskować o superwizora i formę superwizji. Dodała, że dotychczas nie wpłynął żaden wniosek w tej sprawie od pracowników socjalnych.
(dowód: akta kontroli str. 352-361, 402-408)

Pomimo, iż żaden z pracowników nie wnioskował do Kierownika MOPS o superwizję, to ankiet przeprowadzonych wśród wszystkich 15 pracowników socjalnych, m.in. wynika, że:

- kierownictwo MOPS nie zapewniło pracownikom socjalnym możliwości skorzystania z superwizji, co podkreślili wszyscy ankietowani,
- dwunastu pracownikom (z piętnastu ankietowanych) brakowało superwizji, jako jednej z formy szkolenia i wsparcia zawodowego,
- ośmiu ankietowanych pracowników wskazało, że superwizja mogłaby podnieść skuteczność systemu pracy socjalnej.
(dowód: akta kontroli str. 278-289)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Pracownikom socjalnym stworzono możliwość rozwoju i skorzystania ze szkoleń zawodowych, ale tylko w zakresie wynikającym z otrzymywanych przez MOPS ofert, uzyskanych od różnych instytucji i firm. Mogli oni też natomiast korzystać w szerokim zakresie z pomocy psychologicznej. Z uwagi na brak stosownych wniosków nie zorganizowano natomiast wsparcia w postaci superwizji.

³² Dz. U z 2016 r. poz. 208.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Zapewnienie pracownikom MOPS bezpiecznych i zgodnych z wymogami BHP warunków pracy, w tym w zakresie powierzchni pomieszczeń oraz ergonomicznych mebli na stanowiskach komputerowych pracowników socjalnych.
2. Opracowanie karty ryzyka zawodowego pracowników socjalnych, obejmującej wszystkie występujące zagrożenia zawodowe tej grupy zatrudnionych i po poddaniu jej konsultacjom z pracownikami lub społecznym inspektorem pracy zapewnienie środków profilaktycznych, zmniejszających ustalone ryzyko zawodowe.
3. Podejmowanie działań zmierzających do zapobiegania mobbingowi.
4. Zapewnienie rzetelnego prowadzenia ewidencji wyjść służbowych pracowników socjalnych oraz ewidencji czasu pracy pracowników socjalnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK wykonania
wniosków

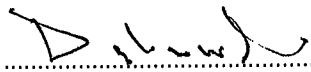
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia *pokontrolnego*, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, 13 grudnia 2018 r.

Kontroler:

Henryk Dąbrowski
główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Agata Ciupa


.....
podpis