



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.021.03.2018



Pani Marta Półtorzycka
Dyrektor Ośrodka Pomocy Społecznej w Sokółce
ul. Wojska Polskiego 7, 16-100 Sokółka

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	Ośrodek Pomocy Społecznej w Sokółce, ul. Wojska Polskiego 7, 16-100 Sokółka, zwany dalej „Ośrodkiem” lub „OPS”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marta Półtorzycka, dyrektor od 1 października 2011 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Organizacja pracy pracowników socjalnych. 2. Warunki pracy pracowników socjalnych. 3. Możliwość rozwoju oraz wsparcie merytoryczne i dla pracowników socjalnych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2018 (I półrocze). Dla realizacji celu kontroli wykorzystane zostały także informacje i dokumenty sporządzone przed i po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	Tomasz Suchowierski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/150/2018 z 19 października 2018 r. (akta kontroli str. 1)

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

OPS rozpoznawał potrzeby mieszkańców w zakresie pomocy społecznej i przedstawiał je w rocznych ocenach zasobów pomocy społecznej oraz w projektach *Strategii Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Sokółka* na lata 2011-2016 i lata 2017-2021. W projektach *Strategii* OPS nie określi jednak ram finansowych oraz wskaźników realizacji umożliwiających bieżące monitorowanie założonych celów oraz badanie realizacji i efektywności przyjętych działań.

W latach 2016-2017 wskaźnik zatrudnianej liczby pracowników socjalnych w odniesieniu do liczby mieszkańców gminy (1 na 2000 mieszkańców) nie przekraczał normy wskazanej w art. 110 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej³. Jednocześnie jednak jeden pracownik socjalny zajmował się przeciętnie 92 i 95 środowiskami, co prawie dwukrotnie przekraczało ustaloną w ustawie liczbę 50 środowisk⁴ na jednego pracownika i mogło mieć wpływ na jakość udzielanej pomocy.

Pracownikom socjalnym nie zapewniono zgodnych z przepisami warunków pracy. Pomieszczenia w których pracowali, były wyposażone w meble i sprzęt komputerowy adekwatnie do liczby pracowników, ale jednocześnie były zbyt niskie, a dziewięć (z 13) miało zbyt małą kubaturę, przez co nie spełniały wymogów przewidzianych w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy⁵. Pomieszczenia OPS nie posiadały też wymaganej wentylacji, jak również nie były wyposażone w urządzenia techniczne podwyższające bezpieczeństwo pracowników, takie jak np. monitoring.

W kartach ryzyka zawodowego pracowników socjalnych zidentyfikowano specyficzne dla tej grupy pracowników ryzyka oraz zasady ochrony przed tymi zagrożeniami. Nie podejmowano jednak działań zapobiegających występowaniu zjawiska mobbingu.

Wszyscy pracownicy socjalni zatrudnieni w OPS w Sokółce posiadali wymagane przepisami prawa kwalifikacje. Umożliwiano im rozwój zawodowy poprzez zapewnienie szkoleń, w tym z zakresu metodyki pracy socjalnej oraz radzenia sobie ze stresem i emocjami. Ze względu na brak stosownych wniosków pracowników nie zorganizowano natomiast wsparcia w postaci superwizji. Pracownicy socjalni mieli natomiast zapewnioną możliwość skorzystania ze wsparcia specjalistycznego, w tym psychiatry i psychologa.

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 Sokółce obowiązywały dwie gminne strategie rozwiązywania problemów społecznych (zwane dalej „Strategiami”):

- 1) do 10 lipca 2017 r. *Strategia Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Sokółka* na lata 2011-2016⁷,
- 2) od 11 lipca 2017 r. *Strategia Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Sokółka* na lata 2017-2021⁸.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1508, zwana dalej: „ustawa ops”.

⁴ 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.

⁵ Dz. U. z 2003 r. poz. 1650 ze zm. Rozporządzenie zwane dalej: „Rozporządzeniem w sprawie bhp”.

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 przyjęta uchwałą Nr IV/25/10 Rady Miejskiej w Sokółce z dnia 29 grudnia 2010 r. w sprawie przyjęcia *Strategii Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Sokółka* na lata 2011-2016.

⁸ przyjęta uchwałą Nr LVII/335/17 Rady Miejskiej w Sokółce z dnia 10 lipca 2017 r. w sprawie przyjęcia *Strategii Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Sokółka* na lata 2017-2021.

Strategię na lata 2017-2021 opracował na zlecenie OPS Ośrodek Badań Społecznych INDEKS z Poznania. Dyrektor OPS wyjaśniła, że: „Pracownicy OPS są bardzo obciążeni pracą i nie było możliwości zlecenia im dodatkowego zadania polegającego na opracowaniu Strategii. Dokonaliśmy rozpoznania rynku i wybraliśmy najkorzystniejszą ofertę. Zlecenia dokonaliśmy za wiedzą i zgodą Urzędu Miejskiego w Sokółce. Sfinansowaliśmy je ze środków OPS.” (akta kontroli str. 59, 209-299)

Obie Strategie zawierały m.in: diagnozę sytuacji społecznej, cele strategiczne, kierunki niezbędnych działań oraz sposoby realizacji strategii. W dokumentach nie wyodrębniono prognozy zmian w zakresie objętym strategią. Elementy takich prognoz zamieszczono w zapisach dotyczących poszczególnych problemów społecznych występujących w Sokółce. Strategie nie zawierały natomiast ram finansowych oraz wartości wskaźników realizacji działań, do czego zobowiązywał art. 16b ust. 2 pkt 3 lit. c) i d) ustawy ops. W Strategiach wskazano jedynie źródła ich finansowania. Ustawa o pomocy społecznej wprawdzie nie definiuje pojęcia ram finansowych Strategii, jednak wskazanym jest, aby zawierały one co najmniej źródła finansowania i prognozowane kwoty maksymalne w każdym roku obowiązywania dokumentu⁹. W Strategiach nie podano też wartości wskaźników realizacji działań, ograniczając się do sformułowania np. „liczba zrealizowanych programów” lub „liczba osób bezrobotnych, które skorzystały z form wsparcia”, bez wskazania oczekiwanej wartości. Brak określonych wartości wskaźników utrudniał dokonywanie ocen realizacji założonych celów i podejmowanych działań. Dyrektor OPS wyjaśniła, że: „Strategia /.../ została opracowana na okres 5 lat. Nie zawarto w niej ram finansowych z uwagi na to, iż Ośrodek nie był w stanie przewidzieć z jakich źródeł finansowych oraz jakim budżetem będzie dysponował w poszczególnych latach”. (akta kontroli str. 4-59, 131-132)

Oceny zasobów pomocy społecznej¹⁰ w latach objętych kontrolą OPS przygotował 11 kwietnia 2016 r i 25 kwietnia 2017 r. Zgodnie z dyspozycją art. 16a ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹¹, w ocenie zasobów uwzględniono informacje o: infrastrukturze, kadrze, organizacjach pozarządowych i nakładach finansowych na zadania pomocy społecznej (stosownie do art. 16a ust. 2 ustawy o pomocy społecznej) oraz ujęto osoby i rodziny korzystające z pomocy społecznej, rodzaje problemów oraz ich rozkład ilościowy (stosownie do art. 16a ust. 3 ustawy o pomocy społecznej). Przedkładane informacje były zgodne z danymi prezentowanymi w sprawozdaniach MRPiPS-03. Do Oceny zasobów za rok 2017 opracowano rekomendacje na rok 2018. Przy sporządzaniu ceny zasobów za 2016 rok rekomendacje na rok 2017 nie zostały opracowane. Z wyjaśnień Dyrektor OPS wynika, że rekomendacji na rok 2017 nie opracowywano, gdyż nie było to wymagane przez Urząd Miejski w Sokółce.

(akta kontroli str. 59-132, 298-299)

Ocena zasobów, zgodnie z art. 16a ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, stanowiła podstawę do planowania budżetu na rok następny. Środki przewidziane na działalność OPS w kolejnych latach budżetowych wynosiły: 27.806,5 tys. zł w roku 2016, 33.064,5 tys. zł w roku 2017, 31.990 tys. zł w roku 2018. Natomiast na 2019 w Ocenie zasobów przewidziano wydatki budżetowe w kwocie 33.197,1 tys. zł. (akta kontroli str. 131-138)

Najistotniejsze zmiany w planie finansowym OPS dotyczyły:

- w 2016 roku m.in.: wprowadzenia programu 500+, w efekcie czego wydatki zwiększono o 12.108,5 tys. zł, zwiększenia środków na: zasiłki okresowe o 1.530 tys. zł, świadczenia rodzinne o 673,7 tys. zł, na zasiłki stałe o 360,6 tys. zł i pomoc państwa w zakresie dożywiania o 171,7 tys. zł. Zmniejszenia dotyczyły przede wszystkim Środowiskowego Domu Samopomocy (rozdz. 85203) o 66,2 tys. zł, świadczeń rodzinnych o 34,1 tys. zł i zasiłków stałych o 30 tys. zł.
- w 2017 roku m.in.: zwiększenia środków na: świadczenia rodzinne o 1.094,2 tys. zł, świadczenia 500+ o 1.245,6 tys. zł i zasiłki okresowe o 992 tys. zł. W ciągu roku

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

¹⁰ Dalej zwana: Oceną zasobów.

¹¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1508, ze zm., zwanej dalej „ustawą o pomocy społecznej”.

zmniejszono wydatki tylko na Środowiskowy Dom Samopomocy (rozdz. 85203) o 75,9 tys. zł. (akta kontroli str. 133-138)

W Ocenie zasobów OPS wskazane zostały następujące potrzeby w zakresie niesienia pomocy i rozwoju instytucji pomocy społecznej w gminie na lata 2016-2019: poprawienie warunków lokalowych OPS, zwiększenie zatrudnienia asystentów rodziny, dofinansowanie działań Zespołu Interdyscyplinarnego, w tym dalsze prowadzenie Punktu Konsultacyjnego, utrzymanie dyżurów prawnika i dwóch pracowników socjalnych po godzinach pracy OPS (dwa dyżury w miesiącu) i zwiększenie form wsparcia seniorów. (akta kontroli str. 88-162, 166)

OPS co roku przedkładał Radzie Miejskiej w Sokółce sprawozdania z działalności – sprawozdanie za 2016 przekazano do Urzędu Miejskiego 21 marca 2017 r, a za rok 2017 – 27 marca 2018. Dane zawarte w dokumencie były spójne z danymi prezentowanymi w Ocenie zasobów oraz sprawozdaniem MPiPS-03. (akta kontroli str. 195)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1.2. Zatrudnianie pracowników socjalnych zgodnie z potrzebami gminy oraz wymogami ustawowymi

1.2.1. Do najważniejszych zdiagnozowanych problemów społecznych na terenie Sokółki należały: ubóstwo, bezrobocie, przemoc w rodzinie, niepełnosprawność, duża liczba osób starszych, osoby uzależnione oraz bezradność rodziców w sprawach opiekuńczo-wychowawczych.

Stosowane formy wsparcia odpowiadały zdiagnozowanym problemom i polegały m.in. na: wypłacie świadczeń pieniężnych, wsparciu pracowników socjalnych i asystentów rodziny, poradnictwie specjalistycznym świadczonym przez psychologa i psychiatrę, terapeutę uzależnień (umowa zlecenia, raz w miesiącu przez 4 godziny), pedagoga (2 razy w miesiącu po 2 godziny oraz dwa dyżury w miesiącu po 4 godziny). Z wyjaśnień złożonych przez Dyrektora OPS wynika, że potrzeby w zakresie świadczonej pomocy dotyczą przede wszystkim utworzenia w Sokółce domu pomocy społecznej. Ośrodek nie świadczył ponadto m.in:

- pomocy dla cudzoziemców – na terenie Sokółki nie było cudzoziemców wymagających takiej pomocy,
- nie wydawano ubrań – OPS nie dysponował magazynem, gdzie można przechowywać taką odzież,
- zasiłków celowych na pokrycie wydatków na świadczenia zdrowotne osobom niemającym dochodu i możliwości uzyskania świadczenia na podstawie przepisów o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych – nie było takiej potrzeby, gdyż jak wyjaśniła Dyrektor OPS „wydajemy decyzje potwierdzającą świadczenia zdrowotnej finansowane ze środków publicznych i nie ma potrzeby udzielania takich zasiłków”,
- zasiłków celowych w formie biletu kredytowanego – do tej pory nikt się nie ubiegał o taką formę pomocy,
- nie zapewniano mieszkań chronionych – nie było takiej potrzeby.

Pomoc była udzielana na bieżąco. Nie były przypadków oczekiwania na udzielenie pomocy. (akta kontroli str. 175, 298-299, 318)

Wnioski o przyznanie pomocy były przyjmowane przez pracowników socjalnych oraz bezpośrednio w sekretariacie OPS. Były one przyjmowane w formie pisemnej. Wnioski ewidencjonowano w prowadzonym rejestrze, w którym wykazywano: numer i datę złożenia wniosku, dane osoby, której ma zostać udzielona pomoc, cel wniosku oraz inicjały pracownika socjalnego. W prowadzonych w OPS ewidencjach wniosków nie ujmowano informacji pozwalających na stwierdzenie, które wnioski zostały złożone przez osoby lub rodziny, a które przez instytucje. (dowód: akta kontroli str. 190)

W 2016 i w 2017 r. udzielono pomocy odpowiednio 2.789 i 2.667 osobom i rodzinom. Głównymi powodami udzielenia pomocy były m.in.: ubóstwo (odpowiednio 1.137 i 1.079 rodzin), bezrobocie (odpowiednio 895 i 863 rodziny), niepełnosprawność (389 i 387 rodzin), długotrwała lub ciężka choroba (272 i 309 rodzin) oraz bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych (302 i 292 rodziny). (akta kontroli str. 4-58, 60-130)

W latach 2016-2017 OPS udzielił m.in. następujących świadczeń pieniężnych:

- zasiłki stałe – 158 w 2016 r. i 143 w 2017 r.,
- zasiłki okresowe – odpowiednio: 984 i 951,
- zasiłki celowe – odpowiednio: 386 i 511.

Innymi formami udzielania pomocy były m.in.:

- posiłki (skorzystało z nich 949 osób w 2016 roku oraz 961 osób w 2017 roku),
- sprawienie pogrzebu: odpowiednio 3 i 1,
- opłacenie pobytu w domu pomocy społecznej: 24 osoby w obu badanych latach,
- objęcie rodzin pracą asystentów rodziny: odpowiednio 45 i 47,
- wypłacenie świadczeń wychowawczych: odpowiednio 1.726 i 1.707 rodzinom na kwoty 11.868,7 tys. zł i 15.928,4 tys. zł,
- zasiłki rodzinne i dodatki: odpowiednio 952 (3.517,8 tys. zł) i 935 (3.555,8 tys. zł),
- zasiłki pielęgnacyjne: odpowiednio 4.771 (730 tys. zł) i 4.778 (731 tys. zł),
- świadczenia z funduszu alimentacyjnego: odpowiednio 198 i 183 osobom, na kwoty 914,8 tys. zł i 843 tys. zł. (akta kontroli str. 94-130, 139-175)

Średnia miesięczna kwota świadczeń społecznych wypłaconych na rodzinę w 2017 r. wyniosła 366,68 zł (na osobę w rodzinie 162,49 zł), a przeciętna miesięczna kwota świadczeń rodzinnych oraz świadczenia wychowawczego 500+ wypłacona rodzinie w 2017 r. wynosiła 457,94 zł. Natomiast najwyższa łączna kwota świadczeń pieniężnych wypłaconych w ciągu jednego miesiąca jednej rodzinie w 2017 roku wyniosła 6.074,62 zł, w tym ze świadczeń rodzinnych 4.793 zł i świadczeń z pomocy społecznej 1.281,62 zł.

(akta kontroli str. 319-321)

1.2.2. OPS zatrudniał w 2016 i w 2017 r. 15 pracowników socjalnych, z których 14 pracowało w terenie. W I półroczu 2018 r. OPS zatrudniał 14 pracowników, z których 13 pracowało w terenie. Na jednego pracownika socjalnego przypadało w 2016 r. 1.739 mieszkańców gminy Sokółka, a w 2017 r. 1.719 mieszkańców. Przy uwzględnieniu tylko pracowników pracujących z podopiecznymi, na jednego pracownika socjalnego przypadało odpowiednio 1.864 i 1.842 mieszkańców. Tym samym spełniono wymóg wskazany w art. 110 ust. 11 ustawy ops, zgodnie z którym ośrodek pomocy społecznej zatrudnia pracowników socjalnych proporcjonalnie do liczby ludności gminy w stosunku jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na 2000 mieszkańców. W latach 2016 i 2017 Ośrodek nie spełniał jednak drugiego z alternatywnie ustalonych wskaźników dotyczących zatrudniania pracowników socjalnych proporcjonalnie do liczby rodzin i osób samotnie gospodarujących, objętych pracą socjalną w stosunku jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na nie więcej niż 50 rodzin i osób samotnie gospodarujących. W odniesieniu do liczby rodzin objętych pracą socjalną na jednego pracownika przypadają 92 rodziny w 2016 r. (pracą socjalną objęto 1.386 rodzin) i 95 rodzin w 2017 r. (praca socjalną objęto 1.424 rodziny). Przy uwzględnieniu tylko pracowników socjalnych pracujących z rodzinami, na jednego pracownika przypadało odpowiednio 99 i 102 rodziny. Wartość tych wskaźników uległaby pogorszeniu, jeżeli do obliczenia zostałyby uwzględnione długotrwale nieobecności w pracy 6 pracowników socjalnych, z których troje przebywało na urloпах macierzyńskich oraz troje na długotrwałych zwolnieniach chorobowych. (akta kontroli str. 60-130, 139-174, 177)

Analiza odpowiedzi wynikających z przeprowadzonych wśród 13 pracowników socjalnych ankiet wykazała, że mniejsza liczba rodzin objętych opieką przez pracownika socjalnego zwiększyłaby ilość czasu przeznaczanego na pracę socjalną, co w konsekwencji wpłynęłoby na polepszenie jakości tej opieki. (akta kontroli str. 300-315)

1.2.3. Średnie miesięczne wynagrodzenie pracowników socjalnych (z uwzględnieniem wynagrodzenia z umowy o pracę, łącznie z dodatkami specjalnymi, nagrodami, dodatkowym wynagrodzeniem rocznym oraz pochodnymi) wynosiło: 3.563,19 zł w 2016 roku, 4.199,14 zł w 2017 roku oraz 3.955,08 zł w 2018 roku (I półrocze)¹².

W tym samym okresie średnie miesięczne wynagrodzenie wszystkich pracowników OPS wyniosło odpowiednio: 4.260,71 zł, 4.818,58 zł i 5.469,96 zł. W Urzędzie Miejskim w Sokółce średnie miesięczne wynagrodzenie w 2017 r. wyniosło 4.412,93 zł.

(akta kontroli str. 177, 179-180)

Przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w 2016 roku wyniosło 4.047,21 zł¹³, zaś w 2017 roku – 4.271,51 zł¹⁴.

Zdaniem 62% wszystkich ankietowanych pracowników socjalnych ich wynagrodzenie jest satysfakcjonujące i wraz z nagrodami motywuje do lepszej pracy. (akta kontroli str. 300-315)

Dodatek do wynagrodzenia dla pracowników socjalnych w wysokości 250 zł otrzymywali wszyscy pracownicy pracujących w terenie. Był on pomniejszany podczas przebywania pracownika na zwolnieniu lekarskim. (akta kontroli str. 298-299)

1.3. Organizacja i skuteczność pracy pracowników socjalnych

W latach 2016-2017 i w I półroczu 2018 r. OPS zatrudniał odpowiednio: 43, 46 i 44 pracowników, w tym odpowiednio: 15, 15 i 14 pracowników socjalnych. Pracownicy socjalni w latach 2016-2017 stanowili odpowiednio 35, 33 i 32% wszystkich pracowników OPS. Jeden pracownik socjalny w okresie objętym kontrolą zajmował się obsługą sekretariatu OPS i nie wykonywał zadań związanych bezpośrednio z pracą socjalną z podopiecznymi.

W badaniu ankietowym pracownicy socjalni stwierdzili, że:

- 33% ich czasu zajmuje praca w biurze, 26% praca w biurze z podopiecznymi i 33% czasu praca w terenie,
- 62% ankietowanych wskazało, że nie mają wystarczającej ilości czasu na pracę z podopiecznymi, a jako główną przyczynę braku czasu uznano: nadmiar pracy biurowej (77% ankietowanych), zbyt dużą liczbę podopiecznych (54% respondentów) i rozległy rejon opiekuńczy i problemy z dojazdem (31% ankietowanych).

(akta kontroli str. 300-315)

Książka wyjść w Ośrodku była prowadzona dla wszystkich pracowników, w tym pracowników socjalnych. Odnotowywano w niej datę, godziny wyjścia i powrotu pracownika a w kolumnie „Cel wyjścia” wpisywano jedynie nazwę ulicy lub instytucji. Nie zawierała ona informacji o liczbie środowisk odwiedzonych przez pracownika socjalnego.

(akta kontroli str. 196-233)

Wyjaśniając zasady podziału pracy pomiędzy pracowników socjalnych Dyrektor OPS wyjaśniła, że: *„Teren miasta i gminy został zwyczajowo podzielony na rejony. Podział ten nie jest sformalizowany. Każdy pracownik ma pod opieką określone ulice lub wsie i trafiają pod jego opiekę wszystkie osoby potrzebujące pomocy z tego terenu. Raz w roku, najczęściej w grudniu, robimy (...) spis czynnych środowisk z poszczególnych terenów. Listy z poszczególnych rejonów są porównywane i w razie potrzeby wyrównujemy obciążenie pracowników, przydzielając podopiecznych najmniej obciążonym pracownikom z sąsiednich rejonów. Pracownicy są obciążeni mniej więcej jednakowo pracą. Do tej pory żaden z pracowników nie zwracał się do mnie z wnioskiem o zmniejszenie terenu lub liczby podopiecznych.”*

(akta kontroli str. 316-317)

OPS nie dysponuje rejestrami pozwalającymi na stwierdzenie ile spraw i z jakich powodów zostało zakończonych w danym roku. W aktach poszczególnych spraw nie zamieszczano informacji o przyczynie zakończenia udzielania pomocy. (akta kontroli str. 234-270)

¹² W tym samym okresie średnie miesięczne wynagrodzenie brutto w województwie podlaskim wyniosło (w branży administrowanie i działalność wspierająca): 2.632 zł w grudniu 2016 r., 2.667 zł w grudniu 2017 r. oraz 2.671 w czerwcu 2018 roku (<https://wynagrodzenia.pl/gus/dane-wojewodskie>).

¹³ Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 9 lutego 2017 r., M.P. poz. 183.

¹⁴ Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 9 lutego 2018 r., M.P. poz. 187.

Z pomocy społecznej w Sokółce w latach 2016-2017 i w I półroczu 2018 r. skorzystało odpowiednio: 2.166, 2.087 i 1.581 osób. Najczęściej pomoc przyznawano w związku z ubóstwem (1.137, 1.079 i 838 rodzin), bezrobociem (895, 863 i 638 rodzin), niepełnosprawnością (389, 387 i 327 rodzin) oraz bezradnością w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego (302, 292 i 233 rodziny). W okresie od 1 stycznia 2014 r. do 31.12.2017 r. z pomocy społecznej przez okres dłuższy niż 36 miesięcy korzystało 721 rodzin. (akta kontroli str. 139-174, 271)

Analiza 30 spraw prowadzonych przez OPS, zakończonych w latach 2016-2017, wykazała że:

- 1) We wszystkich 30 przypadkach pomoc udzielana była na wniosek złożony przez osobę zwracającą się o pomoc;
- 2) 17 osób korzystających z pomocy społecznej znalazło się (w momencie jej rozpoczęcia) w przedziale wiekowym pomiędzy 20 a 45 rokiem życia, 12 osób było w wieku od 45 do 60 lat, a jedna powyżej 60 roku życia;
- 3) W 15 przypadkach podopieczni korzystali z pomocy dłużej niż 3 lata, w 10 przypadkach od roku do 3 lat, a w 5 przypadkach poniżej 1 roku;
- 4) We wszystkich 30 przypadkach pracownicy socjalni utrzymywali stały kontakt z podopiecznymi. Wywiady środowiskowe były przeprowadzane po złożeniu każdego wniosku o przyznanie pomocy. Przeprowadzono łącznie 136 wywiadów. Treść wywiadów umożliwiała rozpoznanie sytuacji materialnej, zawodowej i zdrowotnej wnioskodawcy. Ponadto sytuację materialną dokumentowano m.in. oświadczeniami majątkowymi i wydrukami raportów Powiatowego Urzędu Pracy;
- 5) We wszystkich sprawach udzielenie pomocy było związane ze złą sytuacją materialną (ubóstwem). Ponadto w 17 sprawach udzielenie pomocy było związane z problemem bezrobocia, w 11 z bezradnością w sprawach opiekuńczo-wychowawczych, a w 6 z niepełnosprawnością lub przewlekłą chorobą;
- 6) Pomoc polegała przede wszystkim na: przyznaniu zasiłku okresowego – 25 spraw, posiłków – 19 spraw, zasiłku celowego na zakup żywności lub leków – 4 sprawy i ustaleniu prawa do świadczeń zdrowotnych – 2 sprawy. Oprócz tych form pomocy w każdym przypadku prowadzona była praca socjalna polegająca m.in. na motywowaniu do aktywnego poszukiwania pracy lub rozmowie o bieżących potrzebach i sytuacji zdrowotnej rodziny;
- 7) Przyczyną zakończenia korzystania z pomocy społecznej było: w 16 przypadkach podjęcie zatrudnienia lub otworzenie działalności gospodarczej, w 10 zaprzestanie zgłaszania się po pomoc (m.in. w związku ze zmianą miejsca zamieszkania, wyjazdem za granicę lub pobytem w więzieniu), w 2 przypadkach przejście na rentę lub emeryturę oraz po jednym przypadku osiągnięcie pełnoletności (pomoc polegała na dożywianiu w szkole) oraz poprawa sytuacji finansowej;
- 8) We wszystkich sprawach prowadzona dokumentacja zawierała informacje uzasadniające przyznanie pomocy, jednak w żadnej ze spraw nie przedstawiono informacji o efektach prowadzonej pracy socjalnej lub przyczynach zaprzestania udzielania pomocy (informacji o przyczynach zakończenia udzielania pomocy udzielili pracownicy socjalni prowadzący sprawy). (akta kontroli str. 234-270)

W okresie objętym kontrolą do Dyrektora OPS nie wpływały żadne skargi na pracowników socjalnych. (akta kontroli str. 316-317)

Skargi w tym zakresie nie były także składane do Urzędu Miejskiego w Sokółce. (akta kontroli str. 179-180)

OCENA CZĄSTKOWA

OPS w Sokółce rozpoznał potrzeby mieszkańców w zakresie pomocy społecznej i przedstawiał je w rocznych ocenach zasobów pomocy społecznej oraz w Strategiach Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Sokółka na lata 2011-2016 i lata 2017-2021. Organizacja pracy w OPS w Sokółce umożliwiała pracownikom socjalnym realizację zadań ustawowych. OPS zatrudniał wymaganą w odniesieniu do liczby mieszkańców gminy liczbę pracowników socjalnych. Jednocześnie jednak w latach 2016 - 2017 jeden pracownik socjalny zajmował się przeciętnie 92 i 95 środowiskami, co znacząco

przekraczało drugi z alternatywnych wskaźników, dopuszczający objęcie opieką nie więcej niż 50 środowisk. Wprawdzie OPS miał obowiązek spełnić tylko jedno z kryteriów określających niezbędną liczbę zatrudnionych pracowników socjalnych, to jednak obciążenie pracowników socjalnych obsługą zbyt dużej liczby środowisk mogło mieć wpływ na jakość udzielanej pomocy.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

2. Warunki pracy pracowników socjalnych

2.1. Ocena ryzyka zawodowego pracowników socjalnych

Karty ryzyka zawodowego zostały opracowane przez Dyrektora OPS w porozumieniu z zatrudnionym na zlecenie specjalistą ds. BHP. Z wyjaśnień pracownika zajmującego się sprawami kadrowymi w Ośrodku wynika, że karty opracowano po dokonaniu analizy zagrożeń dotyczących pracy na poszczególnych stanowiskach, z wykorzystaniem „.../ metody oceny ryzyka wg Polskiej Normy PN-N-18002.” Z wyjaśnień wynika też, że nie zaistniała potrzeba aktualizowania kart ryzyka zawodowego oraz że w ostatnich 5 latach nie było wypadku związanego z wykonywaną pracą w OPS.

(akta kontroli str. 191-192)

Karty zostały opracowane odrębnie dla wszystkich grup pracowników w OPS. W „Kartach analizy i oceny ryzyka zawodowego” pracowników socjalnych wyszczególniono m.in. ryzyka związane z pracą w siedzibie OPS, takie jak: upadek, poślizgnięcie się na korytarzach, schodach, wymuszona pozycja ciała podczas pracy przy monitorze ekranowym i obciążenie wzroku oraz ryzyka związane z pracą w terenie, takie jak: upadek na chodniku, pogryzienie przez psa, obciążenie psychofizyczne podczas prowadzenia wywiadu środowiskowego, nadpobudliwość podopiecznych, przejawy agresji, patologie (narkotyki i alkohol). Dla przewidzianych zagrożeń określono możliwe skutki wydarzenia i ich prawdopodobieństwo i ryzyko oraz sposoby zmniejszania ryzyka i ryzyko po redukcji. Zapoznanie się z ryzykiem zawodowym pracownicy potwierdzali podpisem na karcie.

(akta kontroli str. 272-275)

Stosowane w Ośrodku środki zapobiegające chorobom zawodowym i innym czynnikom chorobotwórczym związanym z wykonywaną pracą ograniczały się do udostępniania pracownikom jednorazowych ochronnych rękawiczek oraz płynu do dezynfekcji rąk w toaletach. Innych środków zapobiegawczych, jak np. szczepienia ochronne, nie stosowano. Dyrektor OPS wyjaśniła, że pracownicy nie zgłaszali potrzeby zapewnienia im innych środków zapobiegawczych lub szczepień. „W przypadku zgłoszenia, podjęłabym działania, żeby takie środki zapewnić”.

(akta kontroli str. 189, 316-317)

2.2. Działania pracodawcy na rzecz spełniania wymogów BHP dla pracowników socjalnych

Zagadnienia związane z przestrzeganiem przepisów i zasad BHP nie były w latach 2016-2018 (I półrocze) przedmiotem nadzoru i kontroli ze strony Państwowej Inspekcji Pracy, a sprawy 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 przeprowadzali także przedstawiciele Urzędu Miejskiego w Sokółce.

(akta kontroli str. 195)

Pracownikom OPS co 18 miesięcy był wypłacany ekwiwalent w wysokości 100 zł za użytkowanie obuwia¹⁵. Innych świadczeń związanych z wykonywaną pracą pracownicy nie otrzymywali.

(akta kontroli str. 280)

W OPS w Sokółce nie funkcjonują związki zawodowe. Nie powołano także społecznego inspektora pracy. Wszyscy pracownicy Ośrodka posiadali aktualne badania profilaktyczne oraz uczestniczyli w szkoleniu BHP.

(akta kontroli str. 190, 276-279)

Przeprowadzona w dniach 12 listopada – 4 grudnia 2018 r. kontrola Państwowej Inspekcji Pracy nie wykazała żadnych nieprawidłowości w zakresie przestrzegania przepisów prawa pracy wobec pracowników socjalnych.

(akta kontroli str. 281-285)

¹⁵ Zgodnie z zarządzeniem Dyrektora OPS Nr 8/2006 z dnia 1 września 2006 r.

W okresie objętym kontrolą żaden z pracowników Ośrodka nie uległ wypadkowi w trakcie pracy. (akta kontroli str. 190)

Przeprowadzone oględziny pomieszczeń Ośrodka wykazały, że:

- Ośrodek zajmował wynajmowane pomieszczenia na parterze bloku mieszkalnego. Wejście było oznaczone tablicami informacyjnymi. Obiekt nie był dostosowany do potrzeb osób niepełnosprawnych (brak podjazdów, niedostosowane toalety). Żadne z okien nie było okratowane;
- Wewnętrzny stan budynku był dobry. Ściany pomieszczeń nie nosiły śladów zużycia. Posadzki były równe i gładkie w całym obiekcie. Wysokość pomieszczeń była jednakowa w całym obiekcie i wynosiła 2,5 m, pomimo iż zgodnie z obowiązującymi przepisami wysokość pomieszczeń stałej pracy nie może być niższa niż 3 m – zagadnienie opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- Ośrodek dysponował 13 pomieszczeniami zajmowanymi przez pracowników. W pokojach pracowało od dwóch do pięciu osób. Sześć pomieszczeń było wykorzystywanych przez pracowników socjalnych. We wszystkich pokojach – oprócz pokoju asystentów rodziny – każdy pracownik dysponował biurkiem i komputerem. W pokoju asystentów rodziny na 4 asystentów przypadły 2 biurka i 2 komputery. Ponadto każdy pokój był wyposażony w co najmniej 1 drukarkę i zamykaną szafę na akta oraz posiadał okablowanie systemu informatycznego. Meble były nieużyte i w dobrym stanie. Kserokopiarki znajdowały się w sekretariacie i w pokoju nr 4. Wszystkie pokoje zajmowane przez pracowników posiadały okna wyposażone w rolety. Oświetlenie zapewniały źródła światła na suficie oraz dodatkowo lampy biurkowe. Tylko w jednym pomieszczeniu zainstalowana była klimatyzacja (Dział Świadczeń Rodzinnych) i w jednym pomieszczeniu widoczna była kratka wentylacyjna systemu wentylacji grawitacyjnej. W pozostałych pomieszczeniach wentylacji grawitacyjnej nie było, lub kratki wylotowe były zastawione przez szafy z aktami – zagadnienie opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- Z 13 pomieszczeń zajmowanych przez pracowników Ośrodka, 9 miało zbyt małą kubaturę w stosunku do liczby korzystających z nich osób. Pięć z tych pomieszczeń było wykorzystywanych przez pracowników socjalnych. Zagadnienie opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- Na korytarzach Ośrodka umieszczono zamykane na zamki szafy na akta, krzesła dla interesantów oraz 2 biurka. Z korytarza wydzielono także aneks socjalny;
- W Ośrodku znajdowały się 2 sanitariaty – bez wydzielenia sanitariatów dla pracowników i petentów. Nie były one dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych;
- Ośrodek nie był wyposażony w monitoring, a w pomieszczeniach nie zainstalowano żadnych systemów bezpieczeństwa. (akta kontroli str. 286-288)

W Ośrodku nie opracowano wewnętrznych regulacji odnoszących się do pracy pracowników socjalnych w siedzibie OPS i poza nią. Pracownicy na wizyty do podopiecznych udawali się pieszo lub korzystali z samochodu z kierowcą wynajmowanego z Ośrodka Sportu i Rekreacji w Sokółce. W okresie objętym kontrolą samochód był wynajmowany na 66 dni (257,5 godzin pracy kierowcy) i przejechał w tym okresie 4.593 km. Koszt wynajęcia pojazdu wyniósł 7.272,3 zł. W Ośrodku nie stosowano żadnych rozliczeń kosztów korzystania przez pracowników z pojazdów służbowych lub komunikacji publicznej.

(akta kontroli str. 190, 289-292)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wysokość wszystkich pomieszczeń wynosiła 2,5 m, podczas gdy zgodnie z § 20 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie bhp wysokość pomieszczenia stałej pracy nie może być niższa niż 3 m, jeżeli w pomieszczeniu nie występują czynniki szkodliwe dla zdrowia.
2. W dziewięciu z 13 pomieszczeń wykorzystywanych przez pracowników OPS na jednego pracownika przypadało mniej niż 13 m³ wolnej objętości pomieszczenia, tj. od 4,35 m³ w pomieszczeniu asystentów rodziny, do 12,9 m³ w pomieszczeniu Administratora Wydziału. Zgodnie z § 19 ust. 2 rozporządzenia w sprawie bhp, na każdego

z pracowników jednocześnie zatrudnionych w pomieszczeniach stałej pracy powinno przypadać co najmniej 13 m³ wolnej objętości pomieszczenia.

3. Jedenaście z 13 pomieszczeń wykorzystywanych przez pracowników nie posiadało wentylacji lub klimatyzacji. W pomieszczeniach nie było wentylacji grawitacyjnej lub kratki wentylacyjne tego systemu były zasłonięte przez szafy z aktami. Zgodnie z § 15 ust 1 rozporządzenia w sprawie bhp, pracodawca powinien zapewnić pracownikom bezpieczne i higieniczne warunki pracy, w tym wymianę powietrza.
(akta kontroli str. 286-288)

W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor OPS podała, że: „Ośrodek mieści się w obecnej siedzibie od grudnia 1996 r. Ja jestem Dyrektorem od października 2011 r. Pomieszczenia są wynajmowane od Spółdzielni Mieszkaniowej w Sokółce. Ośrodek zajmuje łącznie 255 m². O tym, że warunki lokalowe są złe informujemy Burmistrza i Radę Miejską w Sokółce w każdym sprawozdaniu z działalności OPS. Nasze starania przyniosły taki skutek, że od września 2018 r. jest remontowany budynek, który w przyszłości ma zostać naszą nową siedzibą. Jako Dyrektor OPS obecnie nie mam żadnych innych możliwości poprawy warunków lokalowych Ośrodka.”
(akta kontroli str. 316-317)

W przedstawionej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK informacji Zastępca Burmistrza Sokółki podał, że: „W celu poprawy warunków pracy OPS w Sokółce prowadzony jest remont budynku z przeznaczeniem na działalność socjalną, w tym zlokalizowanie tam OPS. Po przeprowadzeniu inwestycji zwiększy się powierzchnia wykorzystywana przez OPS. Wstępnie planuje się przeprowadzenie przeprowadzki do końca 2019 r.”
(akta kontroli str. 179-180)

2.3. Naruszenie praw pracowniczych pracowników socjalnych, w tym mobbing

Zagadnienia związane z przestrzeganiem praw pracowniczych, w tym równym traktowaniem, molestowaniem czy mobbingiem, w okresie objętym kontrolą nie były przedmiotem badania przez Sądy Pracy, Państwową Inspekcję Pracy czy inne organy. W Ośrodku nie opracowano przepisów wewnętrznych w zakresie przeciwdziałania mobbingowi, dyskryminacji, molestowaniu czy dotyczących równego traktowania, ani też nie podejmowano działań w celu zapobiegania występowaniu zjawiska mobbingu, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

W OPS nie prowadzono rejestru skarg i wniosków, w którym rejestrowane byłyby skargi pracowników dotyczące m.in. przestrzegania praw pracowniczych. Z wyjaśnień Dyrektor OPS wynika, że pracownicy nie składali żadnych skarg, w tym dotyczących przestrzegania praw pracowniczych.
(akta kontroli str. 316-317)

W OPS w Sokółce nie funkcjonowały związki zawodowe.

Z analizy anonimowych ankiet przeprowadzonych wśród 13 pracowników socjalnych wynika, że:

- 77% pracowników uznało relacje z przełożonymi i innymi pracownikami za bardzo dobre, a 23% za dobre,
- 77% pracowników uważało, że w OPS nie dochodziło do mobbingu (pozostali nie wiedzieli o takich przypadkach), 62% uważało, że nie było przypadków nierównego traktowania (38% nie wiedziało o takich przypadkach), 77% stwierdziło, że w OPS nikogo nie dyskryminowano (23% nie miało takiej wiedzy). (akta kontroli str. 300-315)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na podejmowaniu żadnych działań przeciwdziałających występowaniu zjawiska mobbingu, co naruszało art. 94³ § 1 Kodeksu Pracy. Ustawodawca nałóżł 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 (wyrok SN z 21.04.2015 r., II PK 149/14, LEX nr 1807407).

Dyrektor OPS wyjaśniła, że: „W OPS nie opracowaliśmy żadnych oficjalnych instrukcji i zaleceń związanych z zapobieganiem zjawisku mobbingu. Nie dotarły też do mnie żadne

informacje, że pracownicy czują się szykanowani lub nierówno traktowani. Pracownicy uczestniczą w szkoleniach związanych z tematyką mobbingu i wypalenia zawodowego i posiadają wiedzę w tym zakresie. Ze wszystkimi pracownikami prowadzę na bieżąco rozmowy i od razu wyjaśniamy każdą konfliktową sytuację i znajdujemy ich rozwiązanie. Starsi pracownicy OPS mają doświadczenia związane z tym zjawiskiem w latach wcześniejszych. W latach 2006-2007 ówczesne kierownictwo OPS dopuszczało się takich działań, co zakończyło się sprawą karną i wyrokami skazującymi. Od tego czasu pracownicy mają świadomość swoich praw i wiedzą w jaki sposób je wyegzekwować. Po tych doświadczeniach, nie tylko ja, ale i inni pracownicy robimy wszystko, aby nie zaistniało u nas zjawisko mobbingu i pracownicy nie czuli się nierówno traktowani. Ponadto na dzień 18 grudnia 2018 r. zaplanowaliśmy szkolenie dotyczące mobbingu, które przeprowadzi inspektor z PIP w Białymstoku." (akta kontroli str. 190, 316-317)

2.4. Współpraca pracowników socjalnych z innymi organami i instytucjami

Pracownicy socjalni w ramach wykonywanych zadań współpracowali m. in. z:

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

W OPS nie opracowano dokumentów wewnętrznych regulujących zasady współpracy z innymi podmiotami oraz nie podpisywano żadnych porozumień z urzędami, instytucjami, czy placówkami współpracującymi z Ośrodkiem. (akta kontroli str. 189, 292-297)

Dyrektor OPS wyjaśniła, że „/.../ nie wystąpiły żadne problemy we współpracy. Bardzo dobrze się nam współpracuje ze wszystkimi instytucjami.” (akta kontroli str. 316-317)

2.5. Bezpieczeństwo pracy pracowników socjalnych w ośrodku i w terenie

OPS nie był wyposażony w monitoring wizyjny, ani też był zabezpieczany przez agencję ochrony. Pracownicy socjalni nie posiadali telefonów służbowych. Zostali natomiast wyposażeni w gaz pieprzowy. Nie stosowano innych rozwiązań lub urządzeń, w tym środków bezpieczeństwa osobistego, w celu zapewnienia bezpieczeństwa pracownikom socjalnym wykonującym obowiązki służbowe w budynku i poza siedzibą jednostki. Dyrektor OPS wyjaśniła, że: „/.../ w przypadku gdy pracownik udaje do tzw. trudnego środowiska idzie tam z drugim pracownikiem /.../. Nie stosujemy żadnych innych środków bezpieczeństwa. W Ośrodku nie posiadamy monitoringu, ani systemu alarmowania (przyciskiem alarmowych), nie mamy też ochrony. Wszyscy pracownicy siedzą po dwóch lub trzech w pokojach, więc w pewnym stopniu neutralizuje to zagrożenie. Ponadto z informacji, które posiadam w najbliższych latach planowana jest przeprowadzka OPS do nowego budynku, więc zakładanie w obecnej siedzibie takich systemów nie byłoby w pełni zasadne. Po przeniesieniu OPS do nowego budynku, z całą pewnością takie systemy zostaną zainstalowane.” (akta kontroli str. 316-317)

W Ośrodku nie prowadzono rejestru, w którym byłyby odnotowywane czynności służbowe dokonywane przez pracowników socjalnych w towarzystwie drugiego pracownika socjalnego lub asyście Policji. Nie ewidencjonowano także przypadków agresji werbalnej i fizycznej w stosunku do pracowników socjalnych. W okresie objętym kontrolą nie kierowano pozwów o ochronę dóbr osobistych pracowników jednostki, ani też nie kierowano zawiadomień do organów ścigania. Dyrektor OPS wyjaśniła, że: „O wszelkich przypadkach agresji z zasady jestem na bieżąco informowana przez pracowników. Najczęściej kontaktuję się ze sprawcą i przeprowadzam z nim rozmowę, w której ostrzegam go o konsekwencjach jakie zostaną wobec niego podjęte w przypadku powtórzenia się incydentu. Z zasady odnosi to skutek. W przypadkach poważniejszych zdarzeń powiadamiam Policję. Dobry wpływ na obniżenie poziomu agresji ma także praktycznie stała obecność Policji, a głównie dzielnicowych w Ośrodku. Prowadzimy z nimi bieżącą i bardzo owocną współpracę.” (akta kontroli str. 189, 316-317)

Z przeprowadzonego wśród 13 pracowników socjalnych badania ankietowego wynika, że:

- bezpiecznie podczas pracy w biurze czuje się 67% pracowników, a podczas pracy w terenie tylko 33% ankietowanych;
- najczęstszymi formami agresji werbalnej, których respondenci doświadczyli kilka razy w karierze były: groźby – 67% respondentów (17% nie doświadczyło ich nigdy), wyzwiska – 62% respondentów (23% nie doświadczyło ich nigdy), poniżanie – 58% (42% ich nie doświadczyło), pomówienia – 42% (50% ich nie doświadczyło) i donosy – 25% (67% ich nie doświadczyło);
- agresja fizyczna wobec pracowników socjalnych przybierała następujące formy: popchnięcia – 8% doświadczyło ich kilka razy w karierze (92% ich nie doświadczyło), grożenie użyciem niebezpiecznego narzędzia – 31% doświadczyło kilka razy w karierze (69% nigdy), blokowanie wyjścia – 23% doświadczyło tego kilka razy w karierze (77% nigdy) oraz niszczenie dokumentów – 54% doświadczyło tego kilka razy w karierze (46% nigdy);
- w związku z zaistniałymi przypadkami agresji 54% pracowników podjęło działania, które w 46% polegały na zgłoszeniu zwierzchnikowi, w 31% na skorzystaniu z pomocy współpracowników, a w 23% na samodzielnym rozwiązaniu problemu.

(akta kontroli str. 300-315)

W przedstawionej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK informacji Komendant Powiatowy Policji w Sokółce podał, że: W latach 2016 – 2018 (do 30 czerwca 2018) pracownicy socjalni OPS w Sokółce nie korzystali z asysty Policji w trakcie wykonywania zadań służbowych. Również Dyrektor OPS w Sokółce nie zwracała się w przedmiotowych sprawach do właściwego miejscowo Komendanta Policji o asystę. Wspólne czynności pracowników socjalnych i funkcjonariuszy z Komendy Powiatowej Policji w Sokółce wykonywane są w ramach podejmowanych działań dotyczących prowadzonych procedur „Niebieskie Karty” i wynikają z aktualnych potrzeb. Decyzje o wspólnych odwiedzinach rodzin podejmowane są na poszczególnych posiedzeniach grup roboczych. /.../ nie odnotowano także incydentów związanych z czynną lub też werbalną napaścią na pracowników socjalnych podczas i w związku z wykonywaniem czynności służbowych. W Komendzie Powiatowej Policji w Sokółce nie są prowadzone żadne czynności sprawdzające czy też postępowania przygotowawcze w tym kierunku. W latach ubiegłych jeden z mieszkańców Sokółki, korzystający z pomocy Ośrodka, wielokrotnie zawiadamiał Policję o rzekomych przestępstwach popełnianych na jego szkodę przez pracowników OPS w Sokółce. Zawiadomienia dotyczyły także urzędujących Burmistrzów Sokółki i nigdy nie zostały potwierdzone. Zachowania zawiadamiającego wynikały najprawdopodobniej z jego stanu zdrowia.” Oceniając stopień bezpieczeństwa pracowników socjalnych w biurze i podczas wykonywania pracy w terenie Komendant stwierdził, że: „Funkcjonariusze Komendy Powiatowej Policji w Sokółce nie dokonywali oceny stopnia bezpieczeństwa pracowników socjalnych w biurze i podczas pracy w terenie. Hipotetycznie można stwierdzić, że stopień bezpieczeństwa jest wyższy podczas wykonywania zadań na terenie Ośrodka (w biurze), a nieco niższy podczas realizacji zadań w terenie. Z posiadanych informacji wynika, iż każdy z pracowników socjalnych wyposażony jest w pojemnik z gazem pieprzowym oraz wie w jaki sposób może wezwać Policję w przypadku zagrożenia życia lub zdrowia.”

(akta kontroli str. 186-187)

OCENA CZĄSTKOWA

Pracownikom socjalnym nie zapewniono zgodnych z przepisami BHP warunków pracy. Pracowali oni w pomieszczeniach, które wprawdzie odpowiednio wyposażono w meble i sprzęt komputerowy, ale jednocześnie były zbyt niskie i miały zbyt małą kubaturę. Nie posiadały też wentylacji grawitacyjnej, jak również urządzeń technicznych podwyższających bezpieczeństwo pracowników, takich jak np. monitoring. W opracowanych dla pracowników socjalnych kartach ryzyka zawodowego zidentyfikowane specyficzne dla tej grupy pracowników ryzyka oraz zasady ochrony przed tymi zagrożeniami. Nie podejmowano jednak wymaganych działań zapobiegających występowaniu zjawiska mobbingu.

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

Opis stanu faktycznego

3.1. Kwalifikacje i szkolenia pracowników socjalnych

Wszyscy pracownicy socjalni zatrudnieni w OPS w Sokółce posiadali kwalifikacje wymagane przepisami art. 116 ust. 1 ustawy ops. (akta kontroli str. 181-185)

W OPS nie wprowadzono formalnych uregulowań w zakresie organizacji szkoleń pracowników. Wszyscy pracownicy brali udział w szkoleniach organizowanych przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej (dalej „ROPS”). Na szkolenia pracownicy zgłaszali się samodzielnie. Z wyjaśnień Dyrektor OPS wynika, że pracownicy brali udział we wszystkich szkoleniach, o których poinformował ROPS. „.../ Ponadto pracownicy sami wyszukują szkolenia, które są im aktualnie potrzebne i zgłaszają się z propozycją do mnie. Są to najczęściej szkolenia płatne. Do tej pory nie było przypadków odmowy pracownikowi sfinansowania udziału w takim szkoleniu. Często także występuję z indywidualną propozycją wzięcia udziału w szkoleniach do pracowników, na podstawie przesyłanych na adres Ośrodka propozycji szkoleń. Pracownicy uczestniczą też w szkoleniach realizowanych w ramach projektów, w których bierze udział Ośrodek i są finansowane np. z budżetu Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.” (akta kontroli str. 298-299)

Od początku 2016 r. pracownicy socjalni uczestniczyli m.in. w następujących szkoleniach: [1] Praca z osobami dotkniętymi przemocą w rodzinie. Zadbaj o siebie – wypalenie zawodowe pracowników socjalnych w pracy z rodzinami uwięzłymi w przemoc, [2] Praktyczne metody pracy z osobami doświadczającymi przemocy w rodzinie, [3] Aktywizacja osób wykluczonych oraz zagrożonych wykluczeniem społecznym w podmiotach ekonomii społecznej, [4] Pomaganie mężczyznom – techniki radzenia sobie ze stresem i wypaleniem zawodowym, [5] Inicjowanie i tworzenie nowych podmiotów ekonomii społecznej, [6] Diagnozowanie oraz procedura postępowania w sytuacji zaniedbań opiekuńczo-wychowawczych wobec dziecka oraz [7] Superwizja dla członków Zespołów Interdyscyplinarnych. Tematyka żadnego ze szkoleń nie dotyczyła bezpieczeństwa pracownika socjalnego. (akta kontroli str. 181-185)

Dyrektor OPS wyjaśniła, szkolenia z zakresu bezpieczeństwa pracowników nie były przeprowadzane, gdyż żaden pracownik nie zgłosił takiej potrzeby. Odnosnie zabezpieczenia środków finansowych na szkolenia, Dyrektor wyjaśniła, że zaplanowane w budżecie środki są wystarczające i nie występowała potrzeba zwracania się do Urzędu Miejskiego w Sokółce o przyznanie dodatkowych środków na realizację szkoleń. (akta kontroli str. 298-299)

Z 13 pracowników socjalnych pracujących w I półroczu 2018 r. z podopiecznymi wymagającymi pomocy, pięciu posiadało I stopień specjalizacji z zakresu pracy socjalnej. We wszystkich przypadkach pracownicy uzyskali ten stopień przed 2009 r. Żaden pracownik socjalny OPS nie posiadał II stopnia specjalizacji z zakresu pracy socjalnej. (akta kontroli str. 181-185)

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

W okresie objętym kontrolą OPS zapewnił pracownikom socjalnym możliwość korzystania ze wsparcia specjalistycznego podczas wykonywania obowiązków służbowych. Wsparcie zapewniał psycholog oraz psychiatra. Byli oni zatrudnieni na umowę zlecenie. Psycholog przyjmował w Ośrodku 4 razy w miesiącu po 4 godziny, a psychiatra 2 razy w miesiącu po 2 godziny. Oprócz psychologa i psychiatry, wsparcie zapewniał terapeuta uzależnień oraz pedagog. Z wyjaśnień Dyrektor OPS wynika, że specjaliści w razie potrzeby mogą także służyć pomocą pracownikom socjalnym. (akta kontroli str. 298-299, 318)

W OPS pracownicy socjalni nie byli objęci superwizją. Dyrektor OPS wyjaśniła, że: „OPS nie zatrudnia superwizora i nie prowadzi superwizji w czystym znaczeniu. Regularnie natomiast organizujemy spotkania z pracownikami lub spotkania pracowników z psychologiem, na których pracownicy mają możliwość omówienia prowadzonych spraw i trudności z nimi związanych. W spotkaniach uczestniczą pracownicy z dużym

doświadczeniem i dzięki temu istnieje możliwość rozwiązania problemów i podzielenia się doświadczeniami. Do tej pory pracownicy nie składali wniosków o zorganizowanie superwizji. W przypadku złożenia takiego wniosku jesteśmy w stanie zapewnić superwizję. W ostatnim czasie wniosek o zapewnienie superwizji złożyli asystenci rodziny i pierwsze spotkania, w których wziąć udział mogą także pracownicy socjalni, odbędą się na przełomie stycznia i lutego." (akta kontroli str. 316-317)

Z przeprowadzonego wśród 13 pracowników socjalnych badania ankietowego wynika, że:

- od 92 do 100% pracowników uważa, że pracodawca zapewnił im udział w szkoleniach wspierających rozwój zawodowy (m.in. z zakresu przepisów prawa, metodyki pracy socjalnej czy pracy z klientami pomocy społecznej),
- od 77% do 100% pracowników stwierdziło, że pracodawca zapewnił im możliwość uczestniczenia w szkoleniach wspierających ich rozwój osobisty (m.in. radzenie ze stresem, emocjami, komunikacja, praca zespołowa),
- respondenci stwierdzili, że brakuje im: szkoleń wspierających rozwój osobisty – 50% ankietowanych, szkoleń przygotowujących do radzenia sobie w sytuacji zagrożenia – 64%, superwizji – 58% i kursu samoobrony – 100% ankietowanych.

(akta kontroli str. 300-315)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Wszyscy pracownicy socjalni zatrudnieni w OPS w Sokółce posiadali wymagane przepisami prawa kwalifikacje. Umożliwiono im rozwój zawodowy poprzez zapewnienie szkoleń, w tym z zakresu metodyki pracy oraz radzenia sobie ze stresem i emocjami. Ze względu na brak stosownych wniosków nie zorganizowano natomiast wsparcia w postaci superwizji. Pracownicy socjalni mieli zapewnioną możliwość skorzystania ze wsparcia specjalistycznego psychiatry i psychologa oraz pomocy doświadczonych współpracowników.

IV. 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. Podjęcie działań w celu dostosowania warunków pracy pracowników socjalnych w pomieszczeniach stałej pracy do wymogów przepisów BHP.
2. Podejmowanie działań przeciwdziałających występowaniu zjawiska mobbingu, w szczególności przez opracowanie wewnętrznych procedur dotyczących zapobiegania mobbingowi i nierównemu traktowaniu.

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 o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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, 17 grudnia 2018 r.

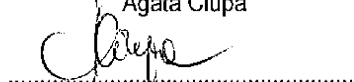
Kontroler:

Tomasz Suchowierski
główny specjalista k. p.


.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY

Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Agata Ciupa


.....
podpis