



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA.410.004.04.2021

Pani Urszula Stankiewicz
Kierownik Ośrodka Pomocy Społecznej
05-230 Kobyłka
ul. Żymirskiego 2

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/059 Organizacja pracy zdalnej w wybranych podmiotach wykonujących zadania publiczne
w związku z ogłoszeniem stanu epidemii

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ośrodek Pomocy Społecznej ¹ , 05-230 Kobyłka ul. Żymirskiego 2
Kierownik jednostki kontrolowanej	Urszula Stankiewicz, kierownik OPS, od 23 czerwca 2003 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie do realizacji pracy w formie zdalnej. 2. Wpływ sposobu organizacji pracy w formie zdalnej na jej wykonywanie.
Okres objęty kontrolą	Od marca 2020 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem dotyczących zakresu kontroli
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Łukasz Misiak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/47/2021 z 19 marca 2021 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: Ośrodek lub OPS.

² Zarządzenie nr 37/03 Burmistrza Miasta Kobyłka z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie powołania Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w Kobyłce.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200. Dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

Ośrodek Pomocy Społecznej nie był przygotowany i nie zorganizowano w nim pracy w formie zdalnej z uwagi na uwarunkowania techniczne, wynikające z braku elektronicznego obiegu dokumentów, niedysponowania przenośnym sprzętem komputerowym oraz specyfikę wykonywanych zadań. Kierownik OPS nie zgłaszała zapotrzebowania na sprzęt komputerowy lub dodatkowe środki pieniężne na ten cel, ponieważ nie umożliwiłoby to wdrożenia systemu pracy zdalnej przede wszystkim z uwagi na charakter zadań Ośrodka.

Od wprowadzenia stanu epidemii COVID-19, tj. od marca 2020 r. pracownikom OPS nie powierzano wykonywania zadań w trybie pracy zdalnej. W związku ze wzrostem zachorowań na COVID-19, od 15 października do końca grudnia 2020 r. wszystkim pracownikom polecono wykonywać pracę w formie rotacyjnej, co drugi dzień pracownicy realizowali zadania w siedzibie OPS, a co drugi dzień pozostawali w domach. Pracownikom pozostającym w domu Kierownik OPS nie powierzyła wykonywania jakichkolwiek zadań. Część pracowników, z własnej inicjatywy, wykorzystwała ten czas na uzupełnienie wiedzy z zakresu przepisów i orzeczeń sądów, wykorzystywanych w pracy zawodowej. Czas pobytu w domu nie był wykorzystywany na zadania służbowe z powodu braku dostępu do Centralnej Aplikacji Statystycznej (CAS), baz danych, braku sprzętu komputerowego oraz dokumentów niezbędnych do pracy. Należy zauważyć, że przyjęty w OPS system pracy nie miał negatywnego wpływu na wykonywane przez Ośrodek zadania. Pomimo pracy w trybie rotacyjnym, kluczowe zadania OPS wykonywano terminowo, a także realizowano dodatkowe zadania związane z wystąpieniem epidemii COVID-19 (Program „Wspieraj Seniora” oraz wsparcie osób objętych kwarantanną domową).

Od marca 2020 r. w celu zapewnienia bezpieczeństwa pracownikom oraz klientom OPS, wprowadzono zasady bezpieczeństwa i postępowania w czasie trwania zagrożenia COVID-19. Oględziny wykazały, że w siedzibie OPS zapewniono warunki do wykonywania pracy w trybie stacjonarnym, w tym m.in. wymagany dystans pomiędzy stanowiskami pracy, a pracownikom i interesantom udostępniono środki ochrony osobistej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Przygotowanie do realizacji pracy w formie zdalnej

1.1. Strukturę organizacyjną OPS, uregulowaną Zarządzeniem 03/2016 z dnia 28 kwietnia 2016 r.⁶ stanowią m.in.: Kierownik OPS, Główny Księgowy oraz Starszy Księgowy, Dział pomocy środowiskowej (w którym zatrudnieni byli pracownicy socjalni oraz asystenci rodziny), Dział świadczeń rodzinnych, Dział administracyjno-biurowy (w tym stanowisko ds. kadrowo-płacowych).

(akta kontroli str. 32-40)

W kontrolowanym okresie nie wprowadzono w OPS pracy w formie zdalnej w związku z wystąpieniem epidemii COVID-19. W okresie od marca 2020 r. do 14 października 2020 r. pracownicy wykonywali swoje zadania w siedzibie OPS.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Zmienione Zarządzeniem nr 01/2019 z dnia 2 stycznia 2019 r.

Kierownik OPS wyjaśniła, że specyfika pracy w OPS polega na bezpośredniej obsłudze mieszkańców. Sytuacja spowodowana pandemią nie skutkowała zmianą przepisów prawa w zakresie obowiązujących terminów przyjmowania wniosków o świadczenia w formie papierowej, ani też z obowiązków wynikających z innych ustaw. Obieg dokumentów w OPS w dużej mierze odbywa się w formie papierowej, w tej formie wydawane są również decyzje administracyjne. Odbiorcy świadczeń niekiedy nie posiadają komputera ani telefonu, zgłoszenie potrzeb odbywa się wtedy wyłącznie osobiście. W dużej mierze stosuje się korespondencję w formie papierowej, obecność pracowników w miejscu pracy jest niezbędna. Odnośnie nakazu pracy zdalnej od 3 listopada 2020 r. zgodnie z treścią Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii⁷, kierownik OPS wyjaśniła, że zgodnie z § 24 ust. 1 ww. rozporządzenia wskazano pewne wyjątki: wykonywanie zadań przez urząd administracji publicznej lub jednostkę organizacyjną wykonującą zadania o charakterze publicznym może podlegać ograniczeniu polegającym na wykonywaniu wyłącznie zadań niezbędnych do zapewnienia pomocy obywatelom. OPS realizuje właśnie takie zadania.

(akta kontroli str. 4-6)

Od października 2020 r. kierownik OPS Zarządzeniem nr 27/2020 r. wprowadziła stosowanie rotacyjnego systemu pracy w cyklu wymiennym⁸. Utworzono dwie grupy pracowników pracujących naprzemiennie zgodnie z harmonogramem załączonym do Zarządzenia. Harmonogramy ustalał Kierownik OPS na okres średnio dwóch tygodni. Pracownicy przebywali naprzemiennie, co drugi dzień w siedzibie OPS oraz w domu. Zgodnie z § 2 ww. Zarządzenia pracodawca w każdym czasie, w godzinach urzędowania OPS, mógł wezwać pracownika do siedziby Ośrodka w celu realizacji zadań wymagających obecności pracownika w miejscu pracy, w związku z tym zobowiązano pracowników do pozostania w kontakcie telefonicznym z bezpośrednim przełożonym. Ponadto w § 3 zobowiązano pracowników pracujących w systemie rotacyjnym do zgłoszenia telefonicznie lub mailowo przypadków wystąpienia sytuacji niezdolności do pracy. W zarządzeniu 27/2020 nie wskazano okresu jego obowiązywania, nie określono szczegółowych zasad kierowania na pracę rotacyjną, nie zobowiązano pracowników do wskazania miejsca przebywania poza siedzibą OPS, wykorzystywanego sprzętu, prowadzenia ewidencji wykonywanych czynności i czasu pracy. Pracowników nie zobowiązano do wykonywania zadań poza siedzibą OPS.

Z dniem 2 stycznia 2021 r., zarządzeniem nr 39/2020 Kierownika OPS odwołano pracę w systemie rotacyjnym. Pracownicy zapoznali się z treścią obu ww. Zarządzeń.

(akta kontroli str. 107-113, 129-130, 327-338)

Kierownik OPS wyjaśniła, że wprowadzenie pracy zdalnej ze względu na charakter pracy Ośrodka nie było możliwe do wdrożenia. Naprzemienny system pracy w ośrodku gwarantował zapewnienie ciągłości wykonywania zadań realizowanych przez OPS, poprzez zabezpieczenie dwóch grup pracowników, niespotykających się ze sobą, zmniejszając tym samym ryzyko zarażenia COVID-19. Zastosowanie tego systemu nie zaburzyło terminowości realizacji zadań Ośrodka. Pracownicy ustnie zostali zobowiązani pozostawać w miejscu zamieszkania i w kontakcie telefonicznym z przełożonym. Z uwagi na ochronę danych osobowych, poza siedzibą OPS pracownicy nie mogli przetwarzać danych świadczeniobiorców,

⁷ Dz. Ust. z 2020 r. Poz. 1758. Dalej: rozporządzenie o COVID-19.

⁸ Zarządzenie wprowadzono na podstawie § 10 Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. z 2020 r., poz. 491) i art. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 374). Dalej Ustawa o COVID-19.

dlatego nie określono zakresu zadań pracowników przebywających poza siedzibą OPS. Pracownicy nie wykonywali żadnych zadań poza siedzibą OPS, a zatem nie było potrzeby ewidencjonowania wykonywanych zadań. System rotacyjny wprowadzono z braku możliwości zastosowania formy zdalnej według jej ścisłej definicji, traktowanej jednak jako ograniczoną formę pracy zdalnej.

NIK zauważa, że stosownie do art. 3 ust. 3 ustawy o COVID-19 na pracę zdalną można kierować jedynie osoby, które posiadają m.in. możliwości techniczne do jej wykonywania, natomiast pracownicy OPS nie mieli takich możliwości.

(akta kontroli str. 9-15, 428-433)

W pismach Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej⁹ oraz zaleceniach Wojewody Mazowieckiego¹⁰ przesyłanych do OPS nie zawarto wytycznych dotyczących kierowania pracowników na pracę zdalną. W piśmie MRPiPS z dnia 16 marca 2020 r. zarekomendowano, aby weryfikacja potrzeb osób na kwarantannie następowała wyłącznie zdalnie poprzez wywiad telefoniczny lub za pośrednictwem poczty elektronicznej, oraz skrócenie i uproszczenie wszelkich formalności, co miało na celu zadbanie o bezpieczeństwo pracowników OPS. W piśmie MUW z dnia 15 marca 2020 r. polecono kierownikom OPS na terenie Województwa Mazowieckiego podejmowanie działań mających na celu zapewnienie wsparcia i pomocy osobom objętym kwarantanną, w tym m.in. zakup artykułów takich jak żywność, leki, artykuły higieniczne oraz pomoc innego rodzaju, np. wyniesienie śmieci, zgodnie z „Instrukcją procedowania dla pracowników socjalnych przy przyznawaniu świadczeń osobom w sytuacji zagrożenia wirusem SARS-CoV-2”. Zalecano pracownikom kontakt telefoniczny m.in. z osobami przebywającymi na kwarantannie, wskazano, że przyznawanie świadczeń pomocy społecznej następuje po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego, przy czym zaznaczono, że obowiązujące przepisy prawa nie przewidują możliwości automatycznego odstąpienia od przeprowadzania rodzinnego wywiadu środowiskowego, ani przeprowadzenia go w innej formie niż ta przewidziana w ustawie. Zalecono ograniczenie wizyt pracowników w terenie do minimum i realizację spraw w formie elektronicznej i poprzez rozmowy telefoniczne, niemniej OPS powinny skoncentrować się na wykonywaniu zadań niezbędnych do zapewnienia pomocy obywatelom. Sposoby wykonania ww. zaleceń w Ośrodku opisano w punkcie 1.7 oraz 2.4 wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 41-67)

1.2. Od 15 października do końca grudnia 2020 r., tj. w okresie wprowadzenia przez Kierownika OPS pracy w trybie rotacyjnym, nie ewidencjonowano czynności wykonywanych w ramach pracy rotacyjnej. Badanie wykazało, że w tym czasie pracownicy przebywali w domu od 37% do 43% dni przeznaczonych na pracę. Lista obecności była podpisywana przez wszystkich pracowników w dniu pobytu w siedzibie OPS, stosownie do art. 149 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy¹¹.

(akta kontroli str. 84-87, 328-383)

Zgodnie z wyjaśnieniami Kierownika OPS, ewidencja czasu pracy uzupełniana była na bieżąco, tj. podpisem na liście obecności za poprzedni dzień, zgodnie z harmonogramem. Pracownicy podpisywali listę obecności również za dni, kiedy przebywali poza siedzibą OPS na podstawie ustnego polecenia Kierownika OPS.

⁹ Pismo MRPiPS z dnia 20 marca 2020 r. dot. m.in. udzielania pomocy w formie posiłku i produktów żywnościowych wraz z dowozem do osób potrzebujących.

¹⁰ Dwa pisma MUW z dnia 14 marca 2020 r. dot. m.in. polecenia współpracy pomiędzy służbami, jst i organizacjami społecznymi w zakresie udzielania pomocy osobom bezdomnym, stosowanie Instrukcji pomocy żywnościowej dla osób potrzebujących objętych kwarantanną oraz „Procedury dla podmiotów prowadzących placówki udzielające wsparcie osobom bezdomnym, ponadto wsparcie ofiar przemocy domowej, osób z zaburzeniami psychicznymi, osób przebywających w domach pomocy społecznej”.

¹¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1320, Dalej: KP.

Udostępniając prywatne numery telefony, zapewniono bezpośredni kontakt między pracownikami a Kierownikiem OPS, który mógł w razie zaistnienia konieczności wezwać do pracy pracowników pozostających w danej chwili w domu. Na liście obecności nie stosowano oddzielnego oznaczenia dni pobytu w domu, ponieważ zostało to ujęte w harmonogramie czasu pracy przekazywanym pracownikom. Harmonogram ten stanowił załącznik do Zarządzenia nr 27/2020.

(akta kontroli str. 2-6, 9-15, 418-433)

1.3. W czasie trwania pracy rotacyjnej żadnemu z pracowników OPS nie przydzielono służbowego sprzętu, w tym laptopów i telefonów komórkowych, do wykorzystania podczas pobytu w domu. Zgodnie z wykazem sprzętu komputerowego w 2020 r. Ośrodek posiadał 35 zestawów komputerowych, z czego 14 komputerów było niezdatnych do użytkowania: 10 komputerów stacjonarnych zostało zutylizowanych w 2020 r., kolejne trzy komputery stacjonarne wyłączono z użytku i przeznaczono do utylizacji w 2021 r., jeden laptop był uszkodzony. Pozostały sprzęt, tj. 21 komputerów stacjonarnych było wykorzystywanych przez pracowników w siedzibie OPS. Do pracy nie używano komputerów przenośnych.

(akta kontroli str. 324-326)

Poza siedzibą OPS pracownicy nie mieli dostępu do systemów dziedzinowych ani do służbowej poczty elektronicznej niezbędnych do wykonywania pracy. W trakcie kontroli ustalono, że 13 z 18 osób (17 pracowników oraz jednego Kierownika Jednostki), tj. 72% badanych pracowników, nie wykorzystywało prywatnych zasobów sprzętowych podczas przebywania w domu, natomiast pozostałe osoby używały prywatnego komputera lub telefonu oraz łącza internetowego do śledzenia informacji dot. COVID-19, zmian w ustawach i wyroków sądów na użytek wykonywanej pracy w OPS.

(akta kontroli str. 71-74, 328-383)

Kierownik OPS wyjaśniła, że wszyscy pracownicy są wyposażeni w jednostki stacjonarne, z których korzystają wyłącznie w miejscu pracy. Laptopy są zbędne. Charakter pracy wymaga dostępu do dokumentów w wersji papierowej, a te znajdują się w siedzibie Ośrodka.

(akta kontroli str. 9-15)

1.4. W trakcie obowiązywania trybu pracy rotacyjnej, w czasie pobytu w domu co drugi dzień, żaden z 17 badanych pracowników nie był objęty nadzorem bezpośredniego przełożonego. Pracę wykonywano jedynie w siedzibie OPS i tylko te czynności były nadzorowane przez pracodawcę. Ustalono również, że pięciu pracowników nadzorujących pracę podwładnych, nie wykonywało i nie odnotowywało nadzoru nad pracownikami znajdującymi się poza siedzibą OPS, ponieważ pracownikom nie polecono wykonywania zadań w tym trybie.

(akta kontroli str. 328-383)

Kierownik OPS wyjaśniła, że pracownicy pozostawali w kontakcie telefonicznym, udostępniając swoje prywatne numery telefonu, zgodnie z Zarządzeniem nr 27/2020 z dnia 14 października 2020 r.

(akta kontroli str. 9-15)

1.5. W 2020 r. nie zakupiono nowego sprzętu komputerowego ani telefonów komórkowych, nie występowało również do organu nadrzędnego o przyznanie sprzętu lub dodatkowych środków pieniężnych na zakup takiego sprzętu.

(akta kontroli str. 13-14, 326)

Kierownik OPS wyjaśniła, że nie było konieczności doposażenia pracowników w sprzęt służbowy, dlatego nie było konieczności występowania do organu nadrzędnego o dofinansowanie zakupu dodatkowego sprzętu, np. służbowych telefonów komórkowych, laptopów. Wszyscy pracownicy pracowali na sprzęcie

stacjonarnym w siedzibie OPS. Nie informowano organów nadrzędnych o kłopotach z przygotowaniem Ośrodka do wykonywania pracy w formie zdalnej, ponieważ realizując zadania ustawowe, Ośrodek nie mógłby wdrożyć tego systemu w jednostce. Ze względu na charakter pracy w OPS, praca zdalna nie byłaby możliwa. W czasie pandemii kontakt pracowników socjalnych z klientami Ośrodka, ze względów bezpieczeństwa, znacząco ograniczył się do komunikacji telefonicznej. Przeprowadzenie wywiadu wymaga szczegółowych danych osobowych wnioskodawcy oraz złożenia przez niego podpisu, w którym potwierdza zapoznanie się z treścią przeprowadzonego wywiadu, prawdziwość danych zawartych w wywiadzie oraz zapoznanie się z pouczeniem o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. W świetle ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych¹² oraz ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹³ pracownicy socjalni zobowiązani są zachować w tajemnicy informacje uzyskane w toku czynności zawodowych, tym samym wszelka dokumentacja musi być zabezpieczona i pozostawać w siedzibie jednostki OPS.

(akta kontroli str. 2-6, 9-15)

1.6. W OPS w Kobyłce zapewniono odpowiednie warunki pracy stacjonarnej oraz procedury postępowania w czasie epidemii COVID-19. Kierownik OPS Zarządzeniami nr 04/2020 oraz nr 05/2020 z dnia 13 marca 2020 r. wprowadziła zasady postępowania w OPS w związku z epidemią COVID-19, zgodnie z którymi należało ograniczyć osobiste załatwianie spraw klientów w siedzibie OPS, uproszczono procedurę poprzez rozpatrywanie spraw z pomocą narzędzi elektronicznych oraz telefonicznie, przeprowadzanie wywiadu za pośrednictwem telefonu lub osobiście z zachowaniem zasad bezpieczeństwa w tym zachowaniu bezpiecznej odległości i wykorzystaniem środków ochrony osobistej oraz umożliwiono wykorzystanie już przeprowadzonych wywiadów środowiskowych (ale nie starszych niż 6 miesięcy). Przyjęto, że korespondencja przychodząca powinna odczekać 12 godzin przed przeczytaniem, a z dokumentacją należy zapoznać się w rękawiczkach ochronnych. Pracownikom polecono również obserwowanie swojego stanu zdrowia i informowania pracodawcy w przypadku wystąpienia objawów choroby COVID-19. Zarządzeniem nr 06/2020 z dnia 13 marca 2020 r. wprowadzono m.in. szczegółowe zasady szczególnej ochrony osobistej i oceny ryzyka pracowników OPS, oraz nakazano stosowanie instrukcji i zasad postępowania BHP, oraz poinformowano o możliwości stosowania środków ochrony osobistej w tym maseczek, rękawiczek i płynów do dezynfekcji. W załączniku do zarządzenia zapoznano pracowników z objawami COVID-19, opisano możliwości zakażenia się wirusem, obowiązki pracowników w związku z epidemią (w tym. m.in. zasłanianie ust i nosa, zachowanie odstępu 1,5 m pomiędzy stanowiskami, wietrzenie pomieszczeń) oraz ocenę ryzyka epidemicznego w OPS. Przytoczono również zasady postępowania zalecane przez WHO. Pracownicy OPS zapoznali się z ww. zarządzeniami, o czym świadczą odrębne podpisy pracowników.

(akta kontroli str. 114-130)

W wyniku oględzin przeprowadzonych w dniu 30 kwietnia 2021 r. ustalono, że OPS zajmuje pomieszczenia w dwóch skrzydłach budynku, o łącznej powierzchni ok. 237 m². Przy obu wejściach do pomieszczeń OPS za pomocą taśmy odgradzającej oraz stołu z szybą wydzielono strefy dla interesantów, którym udostępniono środki ochrony osobistej oraz wnioski o udzielenie świadczeń w formie papierowej. Przy wejściach do budynku, w strefie dla odwiedzających oraz na korytarzach znajdowały się plakaty informujące o zasadach postępowania w czasie epidemii COVID-19. Dokonano oględzin pięciu pomieszczeń, w których pracę

¹² Dz. U. z 2020 r. poz. 1781.

¹³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1876.

wykonyują pracownicy OPS, żaden z pokoi nie był pomieszczeniem przejściowym, a okna otwierały się umożliwiając wietrzenie. W każdym z pomieszczeń znajdowało się od dwóch do czterech stanowisk pracy. Stosownie do wymogów § 10 ust. 3 pkt. 3 lit. a oraz b rozporządzenia Rady Ministrów z dnia z dnia 19 marca 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii¹⁴ zapewniono ponad 1,5 m odległości pomiędzy poszczególnymi stanowiskami, a pracownikom zapewniono środki ochrony osobistej w tym maseczki, rękawiczki i płyny do dezynfekcji¹⁵. Ponadto stwierdzono, że pracownicy nosili maseczki ochronne. Kierownik OPS podczas przeprowadzania oględzin oświadczyła, że popołudniami po opuszczeniu pomieszczeń OPS, sprzątaczką dezynfekuje pomieszczenia i biurka pracowników, a pomieszczenia są wietrzone, ponadto po każdej wizycie interesantów stoły i klamki są dezynfekowane.

(akta kontroli str. 16-21)

Analogicznie warunki pracy zapewniono w okresie poprzedzającym przystąpienie do pracy w trybie rotacyjnym tj. przed październikiem 2020 r. W dniu 8 września 2020 r. w OPS w Kobyłce Państwowa Inspekcja Pracy przeprowadziła kontrolę, która dotyczyła m.in. prawidłowego stosowania przepisów ograniczających ryzyko zakażenia SARS-CoV-2. W trakcie kontroli ustalono m.in. że pracownicy wykonują pracę w pomieszczeniach biurowych, w których zapewniono przestrzeń co najmniej 1,5 m pomiędzy poszczególnymi stanowiskami, na terenie OPS zapewniono plakaty informacyjne o zagrożeniu wirusem, wydzielono strefę dla interesantów oraz udostępniono środki ochrony osobistej. Zalecenia kontroli dotyczyły m.in. aktualizacji programu szkolenia wstępnego BHP dla pracowników w zakresie zabezpieczeń przed zagrożeniem SARS-CoV-2. Wnioski zostały zrealizowane przez OPS.

(akta kontroli str. 22-26)

1.7. Odnosząc się do korzyści i ryzyk płynących z dotychczasowych doświadczeń związanych z organizacją z pracy w warunkach epidemii COVID-19 kierownik OPS wyjaśniła, że zastosowany system pracy rotacyjnej zapewnił pełną i terminową realizację zadań m.in. z zakresu pomocy społecznej, stanowił najbardziej optymalną formę pracy w warunkach epidemii COVID-19. Wśród pracowników OPS nie wystąpiły bezpośrednie zachorowania na COVID-19. W przypadku konieczności zachowania bezpieczeństwa pracy w Ośrodku, ponownie zostanie zastosowany system pracy rotacyjnej. W OPS nie jest planowany audyt ani kontrola wewnętrzna w obszarze przygotowania, organizacji, wykonywania zadań w ramach pracy zdalnej lub rotacyjnej i zapewnienia ciągłości jej funkcjonowania.

(akta kontroli str. 2-6)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Ośrodek nie był przygotowany do realizacji pracy w formie zdalnej, zarówno z przyczyn organizacyjnych, charakteru wykonywanych zadań, jak i technicznych (brak elektronicznego obiegu dokumentów). Z tego powodu pracownikom nie zapewniono zadań do wykonania poza siedzibą OPS, a także nie polecono ewidencjonowania czynności. Od 15 października 2020 r. do końca grudnia wprowadzono pracę w formie rotacyjnej, w ramach której pracownicy co drugi dzień wykonywali zadania w siedzibie OPS, a co drugi pozostawali w domach. Od czasu ogłoszenia stanu epidemii COVID-19, tj. od marca 2020 r., w Ośrodku wprowadzano i przestrzegano zasad bezpieczeństwa, mających na celu zabezpieczenie pracowników oraz interesantów przebywających w OPS przed zarażeniem SARS-CoV-2. W siedzibie OPS zapewniono wymagany dystans

¹⁴ Dz.U. z 2021 r. poz. 512.

¹⁵ OPS we własnym zakresie zapewniał pracownikom środki ochrony osobistej w niezbędnych ilościach. OPS w Kobyłce złożył zapotrzebowanie na środki ochrony osobistej do MUW, lecz nie otrzymano środków.

pomiędzy stanowiskami pracy, a także udostępniono środki ochrony osobistej i regularnie dokonywano dezynfekcji pomieszczeń.

OBSZAR

2. Wpływ sposobu organizacji pracy w formie zdalnej na jej wykonywanie

Opis stanu faktycznego

2.1. Kierownik OPS w Kobyłce w 2020 r. nie skierowała żadnego z pracowników do wykonywania pracy w trybie pracy zdalnej. Natomiast od 15 października do końca grudnia 2020 r. wszyscy pracownicy OPS zostali skierowani na pracę w trybie rotacyjnym¹⁶.

(akta kontroli str. 75-76, 328-383)

Kierownik OPS wyjaśniła, że na podstawie obserwacji aktualnej sytuacji epidemicznej do 14 października 2020 r. Kierownik OPS w Kobyłce nie wprowadzał zmian w systemie pracy Ośrodka. Raporty z Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Wołominie¹⁷ przesyłane na bieżąco do OPS, dawały realny obraz zachorowalności na COVID-19 na terenie miasta. Natomiast od początku października liczba osób objętych kwarantanną drastycznie wzrosła od 54 aż do 354 osób w dniu 14 października 2020 r. Ten błyskawiczny wzrost znacząco wpłynął na decyzję o podjęciu wprowadzenia systemu pracy rotacyjnej. W tym okresie dokonano podziału kraju na strefy żółte i czerwone. Warszawa znalazła się w strefie czerwonej. Bliska odległość Kobyłki od stolicy oraz wzrost liczby osób objętych kwarantanną na terenie miasta stanowiły przyczynę wprowadzenia pracy rotacyjnej. 22 grudnia 2020 r. do OPS w Kobyłce wpłynęło pismo z Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego dotyczące szczepień pracowników w etapie 0, obejmującym m.in. pracowników pomocy społecznej. Chęć udziału w szczepieniach zgłosiła większość pracowników. Termin zgłoszeń upływał 28.12.2020 r. Wobec podjętych działań, związanych z przyjęciem szczepionki przez pracowników OPS, (pierwsza dawka 13.01.2021r.) zapadła decyzja, by od 02.01.2021 r. powrócić do pracy w trybie stacjonarnym. W trakcie III fali epidemii COVID-19 od marca 2021 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie organizowano pracy zdalnej, ani rotacyjnej.

(akta kontroli str. 418-427)

Pracownicy OPS w okresie marzec – grudzień 2020 r. przepracowali faktycznie 3624 dni, tj. o 12% mniej w porównaniu do analogicznego okresu w 2019 r. (tj. 4107). W IV kwartale 2020 r. pracownicy przebywali na kwarantannie: we wrześniu 8 dni (jeden pracownik), w listopadzie 6 dni (jeden pracownik), w grudniu 12 dni (dwóch pracowników). W 2020 r. odnotowano: 366 dni zwolnień lekarskich (tj. o 298% więcej w porównaniu z 2019 r. – 123); 370 dni urlopu wypoczynkowego (tj. o 39% mniej w porównaniu z 2019 r. – 611), w tym 278 dni urlopu bieżącego oraz 92 zaległego, przy czym urlop zaległy wykorzystano do końca września 2020 r.; liczba dni innych urlopów wyniosła w 2019 r. - 5 i w 2020 r. - 2. W 2020 r. liczba dni przeznaczonych na szkolenia pracowników wyniosła 14 dni, tj. była o ok. 55% niższa w porównaniu do 2019 r. (31 dni). W okresie objętym kontrolą pracownicy nie byli kierowani na izolację.

W okresie obowiązywania w OPS pracy w trybie rotacyjnym (październik-grudzień 2020) pracownicy wykorzystali łącznie 37 dni urlopu wypoczynkowego oraz jeden dzień innego urlopu oraz przebywali na zwolnieniach w łącznym wymiarze 86 dni, tj. mniej niż w analogicznym okresie w 2019 r. (77 dni urlopu wypoczynkowego, 3 dni innych urlopów i 44 dni zwolnień). Zgodnie z oświadczeniami pracowników

¹⁶ Od 15 października 2020 r. - 21 osób, w listopadzie 2020 r. - 22 osoby, w grudniu 2020 r. - 23 osoby.

¹⁷ Dalej: PSSE.

OPS, pracodawca nie wpływał na wykorzystanie urlopu przez żadnego z pracowników.

(akta kontroli str. 75-76, 328-383)

Wobec zmniejszonej liczby wykorzystanych urlopów w 2020 r. Kierownik OPS wyjaśniła, że związane jest to z mniejszą ilością złożonych wniosków urlopowych z powodu restrykcji i obostrzeń w związku z epidemią COVID-19 oraz obawą pracowników o bezpieczeństwo własne i swoich rodzin.

(akta kontroli str. 418-422)

2.2. Żadnemu z pracowników Ośrodka nie przekazano indywidualnych poleceń pracy zdalnej (co opisano w punkcie 1.2 wystąpienia pokontrolnego). W okresie październik-grudzień 2020 r. pracownicy co drugi dzień w siedzibie OPS realizowali zadania według schematu obowiązującego w momencie wprowadzenia pracy rotacyjnej, natomiast pozostałe dni przebywali w domu, tj. od 37% do 43% dni przeznaczonych na pracę. Pracownikom podczas przebywania w domu nie przydzielono żadnych zadań do wykonania, nie prowadzono nadzoru nad pracownikami przebywającymi w domach, żaden z pracowników OPS nie wykonywał w domu pracy. Spośród 18 badanych osób, 8 wskazało, że w czasie przebywania w domu pogłębiano wiedzę, śledziło zmiany w ustawach i wyroki sądów wykorzystywane w pracy oraz informacje o epidemii COVID-19. Pozostałe osoby nie wykazały wykonywania żadnych czynności podczas pobytu w domu. Brak możliwości zapewnienia wykonywania czynności służbowych opisany został w punkcie 1.4 wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str.84-87, 328-383)

Kierownik OPS wyjaśniła, że decyzja o przejściu w tryb pracy rotacyjnej podyktowana była koniecznością zapewnienia ciągłości pracy Ośrodka. Podział na dwie grupy pracowników, niespotykających się ze sobą stanowił swoiste zabezpieczenie bezpieczeństwa zdrowia pracowników, nieprzerwanego wykonywania zadań, zapewnieniem ciągłości pracy, a tym samym dotrzymaniem terminowości realizacji zadań. W sytuacji zachorowania na COVID-19, jedna grupa zostałaby objęta kwarantanną, druga natomiast mogłaby świadczyć pracę nieprzerwanie. Podział na zmiany (rano/popołudnie) nie był możliwy w realizacji, gdyż nie udało się uniknąć kontaktu między wszystkimi pracownikami. Ponadto dezynfekcja miejsc pracy i kilkunastogodzinna przerwa (od 16:00 do 08:00) stanowiły pożądanym wymóg reżimu higieny we wzmożonym okresie pandemii.

Nie mając do dyspozycji żadnych szczegółowych wytycznych w kwestii organizacji pracy zdalnej, a także konsekwencji wprowadzenia jakichkolwiek zmian w trybie pracy OPS, decyzja o wprowadzeniu pracy rotacyjnej stanowiła optimum w czasie chaosu, szalejącej pandemii (wzrost zachorowań na początku października 2020r. na terenie Kobyłki) i braku zaplecza w postaci doradców i prawników. W warunkach epidemii, a zatem stanie wyjątkowym, nowym i niesłychanie trudnym, mając do dyspozycji wyłącznie ogólne przepisy, które nie przewidują wielu aspektów pracy wykonywanej w Ośrodku Pomocy Społecznej, ponadto - znajdując się w grupie „0” i z jednej strony realizując nowe zadania, jak Program „Wspieraj Seniora”, z drugiej stosując się do nakazu premiera RP, decyzja o wprowadzeniu pracy rotacyjnej, została podjęta po dogłębnym przeanalizowaniu dostępnych form wykonywania pracy bez uszczerbku w realizacji zadań. Czas pracy pracowników przebywających co drugi dzień w domu, nie został zakwalifikowany w ewidencji czasu pracy jako okres przestoju, gdyż w ocenie Kierownictwa OPS w Kobyłce, niestosowne byłoby stosowanie zapisów o wynagrodzeniu przestojowym dla załogi OPS, będącej na pierwszej linii starcia z pandemią, ze zdwojoną energią wykonujących swoje zadania, narażając własne zdrowie i życie, a także zdrowie i życie swoich rodzin, realizując ustawowe zadania w terminie i z dbałością o jakość wykonywanych

działań. Z przyczyn niezawinionych zarówno przez pracowników jak i pracodawcy, nie mogli oni wykonywać swojej pracy w warunkach domowych, ze względu na wiele czynników, które zostały opisane szczegółowo w poprzednich wyjaśnieniach. Także i w momencie podejmowania decyzji, tj. w październiku 2020 r. wprowadzono system rotacyjny, z braku możliwości zastosowania formy zdalnej według jej ścisłej definicji.

(akta kontroli str. 418-422, 430-431)

2.3. W Zarządzeniu z dnia 14 października 2020 r. stanowiącym polecenie pracy w trybie rotacyjnym nie nakładano na pracowników Ośrodka obowiązków ewidencjonowania czynności wykonywanych w czasie przebywania w domu, pracownicy nie prowadzili takich ewidencji. Ewidencję czasu pracy prowadzono w siedzibie OPS, co opisano w punkcie 1.3 wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 71-74, 328-383)

2.4. W okresie pracy w trybie rotacyjnym pracownicy realizowali zadania statutowe Ośrodka w jego siedzibie. Analiza porównawcza sprawozdań za IV kwartał 2019 r. oraz IV kwartał 2020 r. wykazała¹⁸, że w czasie pracy rotacyjnej pracownicy OPS wydali więcej decyzji dot. udzielenia świadczeń i pomocy społecznej:

- w IV kwartale 2020 r. o 10 wzrosła liczba rodzin, w tym o 31 osób w rodzinach, którym przyznano świadczenia, w porównaniu do IV kwartału 2019 r.¹⁹, tj. odpowiednio o ok. 27% i ok. 44%;
- w IV kwartale 2020 r. łączna liczba świadczeń wzrosła o 273²⁰, tj. o ok. 47 % w stosunku do IV kwartału 2019 r., wzrosła również o 57,3 tys. zł całkowita wartość przyznanych świadczeń²¹;
- wg danych na koniec II półrocza 2020 r. liczba przyznanych usług opiekuńczych wzrosła o 160 w stosunku do II półrocza 2019 r.²²;
- wg danych na koniec II półrocza 2020 r. liczba przyznanych posiłków zmniejszyła się o 4447 w stosunku do II półrocza 2019 r.

(akta kontroli str. 153-250)

Kierownik OPS wyjaśniła, że mniejsza liczba przyznanych posiłków spowodowana była zamknięciem placówek oświatowych, w których wydawano dzieciom posiłki. Skutkowało to mniejszą ilością wydanych decyzji o ich przyznaniu. Rodzice dzieci pracowali zdalnie i byli w stanie zapewnić dzieciom posiłek w domu.

(akta kontroli str. 9-15)

Poza zadaniami statutowymi OPS realizowało nowe zadania, związane z wystąpieniem stanu epidemii COVID-19:

- udzielono pomocy osobom objętym kwarantanną domową²³, od 15 października do 19 listopada 2020 r. pracownicy OPS zatelefonowali do 534 osób²⁴, a od

¹⁸ Zgodnie ze sprawozdaniami: „Meldunek kwartalny z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniężnych, w naturze i usługach” oraz „Sprawozdanie półroczne z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniężnych, w naturze i usługach” przekazywanych do MUW i MRPIPS.

¹⁹ W IV kwartale 2019 r. przyznano świadczenia 36 rodzinom (w tym 71 osobom w rodzinach), w IV kwartale 2020 r. przyznano świadczenia 46 rodzinom (w tym 102 osobom).

²⁰ Liczba przyznanych świadczeń w ramach zadań własnych oraz zleconych w IV kwartale 2019 r. wyniosła 584, w IV kwartale 2020 r. – 857.

²¹ W IV kwartale 2019 r. przyznano świadczenia łącznie na kwotę 520,1 tys. zł, w IV kwartale 2020 r. przyznano świadczenia łącznie na kwotę 577,3 tys. zł.

²² Liczba przyznanych usług opiekuńczych w ramach zadań własnych oraz zleconych wyniosła: w II półroczu 2019 r. – 8180, w II półroczu 2020 r. – 8340.

²³ Zgodnie ze sprawozdaniami: „Bieżące informacje m.in. z obszaru pomocy społecznej w związku z rozprzestrzenianiem się na terytorium Polski koronawirusa SARS-CoV-2” przekazywanymi do MUW oraz MRPIPS.

²⁴ Pracownicy OPS na podstawie list osób przebywających na kwarantannie przekazywanych przez PSSE telefonicznie ustalali, czy osoby wymagają pomocy OPS. Od dnia 24 listopada OPS nie posiadało wiedzy na temat ilości osób objętych kwarantanną, PSSE w Wołominie wstrzymała przesyłanie informacji dot. osób na kwarantannie, w związku z czym pracownicy socjalni nie telefonowali do wszystkich osób objętych kwarantanną. Od 24 listopada przyjmowano zgłoszenia bezpośrednio od osób przebywających na kwarantannie za pomocą aplikacji.

15 października do 17 grudnia 2020 r. faktycznej pomocy m.in. poprzez zrobienie zakupów żywności, udzielono ośmiu osobom;

(akta kontroli str. 263-323)

Kierownik OPS wyjaśniła, że działania te nie były możliwe do realizacji w formie zdalnej, ponieważ wymaga dostępu do danych wrażliwych, które pozostawały w siedzibie jednostki.

(akta kontroli str. 9-15)

– w ramach programu „Wspieraj Seniora” od 20 października do 29 grudnia 2020 r. (w czasie obowiązywania pracy rotacyjnej w OPS) pomocy udzielono 101 osobom (w tym 89 osób w wieku 70 lat i powyżej oraz 12 osobom poniżej tego wieku) m.in. w formie dostarczania zakupów, żywności, leków itp.²⁵

(akta kontroli str. 251-262)

W wyniku analizy²⁶ zadań realizowanych od 15 października do 31 grudnia 2020 r., przez pracowników socjalnych, księgowości, Dział Kadr i pracowników administracyjnych stwierdzono, że zadania były realizowane terminowo.

(akta kontroli str. 384-396)

W wyniku analizy oświadczeń pracowników OPS ustalono, że żadna z 18 badanych osób nie pobierała do domu dokumentów, w tym również dokumentów objętych tajemnicą, w celu wykonywania pracy poza siedzibą OPS.

(akta kontroli str. 74, 328-383)

Kierownik OPS wyjaśniła, że dokumentacja (formularze wywiadów, decyzje administracyjne, listy wypłat, faktury, noty księgowo) przez cały czas trwania systemu rotacyjnego pozostawała w siedzibie jednostki.

(akta kontroli str. 7, 9-15)

2.7. W 2020 r. do OPS w Kobyłce wpłynęła jedna skarga²⁷, dotyczyła nieudzielenia informacji o stanie zdrowia oraz dokumentacji medycznej klientów Ośrodka - osób trzecich. Skarga została uznana za bezzasadną ze względu na brak podstawy prawnej do udostępnienia innej osobie fizycznej, której te dane nie dotyczą.

(akta kontroli str. 135-150)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Kierownik OPS nie zorganizowała pracy w trybie zdalnym. Od połowy października 2020 r. wprowadzono pracę rotacyjną, na którą skierowano wszystkich pracowników OPS. Pracownicy pozostający w domu nie wykonywali żadnych zadań służbowych, natomiast ośmiu (44% badanych) uzupełniało wiedzę z zakresu przepisów prawnych i orzeczeń sądów wykorzystywanych w pracy zawodowej. Przy rotacyjnym systemie pracy nie zapewniono pracownikom zadań, ani możliwości ich wykonywania w domu, niemniej nie miało to negatywnego wpływu na terminowość i sprawność wykonywania statutowych zadań OPS. W porównaniu do analogicznego okresu w 2019 r., zwiększyła się liczba wydawanych decyzji administracyjnych, a także realizowano dodatkowe zadania związane z wystąpieniem epidemii COVID-19.

Wprowadzone rozwiązania organizacyjne ograniczały ryzyko zarażenia wirusem SARS-CoV2 i przeciwdziałały rozprzestrzenianiu się COVID-19.

²⁵ Zgodnie ze sprawozdaniami: „Liczba osób objętych wsparciem i liczba wolontariuszy udzielających wsparcia w ramach Programu Wspieraj Seniora” przekazywanymi do MRPIPS.

²⁶ Analizą objęto realizację zadań przez dwóch księgowych, w tym Główną Księgową, pracownika działu kadr oraz dwóch pracowników administracji (działu świadczeń rodzinnych oraz działu pomocy społecznej), ponadto 15 spraw realizowanych przez 5 pracowników socjalnych (w tym 5 spraw realizowanych w oparciu o rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1788), 5 spraw realizowanych na podstawie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 111) oraz 5 spraw realizowanych w terminach określonych przez KPA. Wszystkie sprawy zrealizowano terminowo.

²⁷ W roku 2019 r. do OPS wpłynęła jedna skarga uznana za bezzasadną.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag, ani wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

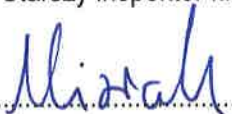
Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 Warszawie. 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.

Warszawa, 28 maja 2021 r.

Kontroler
Łukasz Misiak

Starszy inspektor k.p.


.....

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

p.o. WICEDYREKTORA
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Warszawie


.....
Michał Musioł

