

┌ IWONA KLIMOWICZ ─┐

Od 1981 roku związana z pomocą społeczną. Prowadzi liczne szkolenia, m.in. dla kuratorów i pracowników socjalnych.

┌ SYLWIA JUŹWIAK ─┐

Prawnik, absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego. Konsultant jednostek sektora finansów publicznych, w tym ośrodków pomocy społecznej.

Pomoc społeczna w stanie epidemii,

czyli jak bezpiecznie udzielać pomocy w warunkach zagrożenia zdrowia i życia?

Stan epidemii stał się w Polsce faktem i to nie tylko dlatego, że zalegalizowało go rozporządzenie Rady Ministrów, ale przede wszystkim dlatego, że kilka tysięcy zachorowań, ofiary śmiertelne i dziesiątki tysięcy osób w kwarantannie dobitnie świadczą o niebezpieczeństwie, w jakim się znaleźliśmy.

Wydawałoby się, że COVID-19 dał nam trochę czasu na przygotowanie, bo pojawił się w Polsce dopiero po ponad dwóch miesiącach od czasu jego wykrycia na świecie. Okazało się jednak, że na to, z czym przyszło się mierzyć, nie był przygotowany nikt – poczynając od szczytów władzy, a kończąc na wykonawcach zadań publicznych. A przecież na pierwszej linii jest nie tylko personel medyczny (choć akurat ich poświęcenie i praca z narażeniem życia nie budzi absolutnie żadnych wątpliwości).

W dobie powszechnego strachu i niepokoju wśród kierowników i pracowników ośrodków pomocy społecznej dwie sprawy budziły największe emocje. Po pierwsze – jak w czasach pandemii prowadzić postępowania oparte na rodzinnym wywiadzie środowiskowym. Po drugie – jak zapewnić realizację usług opiekuńczych w sposób bezpieczny dla klientów oraz pracowników. Niepokój był tym bardziej uzasadniony, że jeszcze w połowie marca komunikaty wychodzące z MRPiPS dawały podstawy do oczekiwania mieszkańców, że w czasach zarazy OPS-y są przygotowane do świadczenia pomocy. Bez jakichkolwiek zmian w prawie, politycy odsyłali ludzi będących w kwarantannie po wsparcie do OPS-ów, nie zwracając uwagi na to, że nadal obowiązują kryteria dochodowe udzielania pomocy. Nie dopasowano również procedur obowiązujących przy przyznawaniu świadczeń w stanie epidemii.

Wyczekiwana podstawa prawna

PAMIĘTAJ

Dopiero w nowelizacji specustawy z dnia 31 marca 2020¹ r. doczekaliśmy się regulacji dotyczących wykonywania niektórych zadań z zakresu pomocy społecznej i prowadzenia postępowań administracyjnych. W trosce o pracowników socjalnych wprowadzony został przepis art. 15o, z którego wynika, że w miejsce dotychczasowych zasad przeprowadzania rodzinnych wywiadów środowiskowych, wprowadza się możliwość ustalenia sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej na podstawie:

- ♦ rozmowy telefonicznej z pracownikiem socjalnym oraz
- ♦ dokumentów lub oświadczenia, o których mowa w art. 107 ust. 5b ustawy o pomocy społecznej, a także ich kopii, w tym elektronicznych, uzyskanych od osoby lub rodziny ubiegającej się o pomoc lub
- ♦ informacji udostępnionych przez podmioty, o których mowa w art. 105 tej ustawy.

Zapis bardzo ważny, ale budzący następne pytania. Jak interpretować „ustalenie sytuacji osobistej na podstawie rozmowy telefonicznej”? W jakiej formie tę rozmowę dokumentować, co tak naprawdę ma stać się podstawą wydanej decyzji? Notatka służbowa, która

– gdy świat wróci do normy (oby jak najszybciej) – nie będzie w świetle k.p.a. dowodem w sprawie? Naszym zdaniem (podzielanym przez kierowników OPS-ów i pracowników socjalnych), najlepszym wyjściem jest na podstawie rozmowy telefonicznej wypełnienie druku rodzinnego wywiadu środowiskowego. Proponujemy ograniczyć rozmowę do niezbędnych informacji (i znowu widoczna staje się niedoskonałość kwestionariusza wywiadu, o której tak często pisałyśmy), ale jednak wypełnić druk, który będzie podstawą do wydania decyzji. Należy pamiętać, że bardzo często klienci nie będą w stanie dostarczyć kopii (szczególnie elektronicznej) wymaganych dokumentów i oświadczeń.

Zgodnie z art. 220 Kodeksu karnego, pracodawca, będąc odpowiedzialnym za bezpieczeństwo i higienę pracy, który nie dopełnia wynikającego stąd obowiązku i przez to naraża pracownika na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, podlega karze pozbawienia wolności do lat trzech.

Należy pamiętać, że w związku z wydłużeniem obowiązywania orzeczeń o stopniu niepełnosprawności (wydawanych przez powiatowe zespoły ds. orzekania o niepełnosprawności) i orzeczeń o niezdolności do pracy (wydawanych przez lekarzy orzeczników), z urzędu należy przedłużyć decyzje przyznające świadczenia uzależnione od niepełnosprawności, przy czym w pomocy społecznej wynika to wprost z art. 15 h ww. ustawy, ale w świadczeniach rodzinnych już tylko z wytycznych MRPiPS z dnia 6 kwietnia 2020 r. (widocznie ustawodawca o zasiłkach pielęgnacyjnych i świadczeniach pielęgnacyjnych zapomniał). Prawo do tych świadczeń, co do zasady, przedłużamy bez konieczności przeprowadzenia wywiadu. Artykuł 15z z ust. 9 specustawy pozwala także na prowadzenie postępowań, w których można wydać decyzję w całości uwzględniającą żądanie strony, a w pozostałych przypadkach można prowadzić postępowanie wyjaśniające, w tym wzywać stronę do dokonania określonych czynności jedynie wówczas, gdy niepodjęcie czynności mogłoby spowodować niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzi lub zwierząt, poważną szkodę dla interesu społecznego albo ze względu na groźącą niepowetowaną szkodę materialną (art. 15 z z ust. 4 pkt 2 ustawy).

W pozostałych przypadkach postępowanie musi czekać na zniesienie stanu epidemii. I z tego powodu strona nie może wykorzystywać instytucji ponaglenia, ponieważ zgodnie z art. 15z z ust. 8 ww. ustawy, bieg terminów na załatwienie spraw nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu do czasu zniesienia stanu epidemii.

OPS w obliczu wyzwania

W kontekście zaspokajania niezbędnych potrzeb dużym wyzwaniem dla OPS-ów staje się możliwość finansowania zakupów dla osób i rodzin znajdujących się w kwarantannie. Należy podkreślić, że rodziny te powinny przede wszystkim korzystać z pomocy bliskich, członków rodzin niezamieszkałych wspólnie, nawet przyjaciół, którym mogą elektronicznie przekazać zapłatę za kupione produkty. Na stronach ministerstwa czytamy, że została wprowadzona uproszczona procedura związana z zapewnieniem posiłku. Polega ona na tym, że jako koszt kwalifikowany traktowany jest dowóz posiłków oraz zakup środków ochrony osobistej, wprowadzono uelastycznienie terminów dostaw, a także wydłużono termin dystrybucji żywności w ramach programu do końca lipca tego roku. Nie zmieniono jednak kryteriów przyznawania pomocy. Natomiast w mediach został podany komunikat, który można było odebrać (i wiele osób tak go zrozumiało) jako wprowadzenie zasady „jesteś w kwarantannie – masz prawo do bezpłatnej żywności”. Tymczasem w komunikacie tym zabrakło informacji, że nadal zobowiązani jesteśmy do stosowania regulacji z ustawy o pomocy społecznej dotyczących kryterium dochodowego czy formy przyznanej pomocy. Oznacza to, że można przyznać zasiłek osobie lub rodzinie przekraczającej dochód, ale musimy zastosować obowiązujące przepisy. Możemy wydać decyzję na zasiłek specjalny, zasiłek celowy lub zasiłek celowy zwrotny z art. 40 ustawy o pomocy społecznej. Ten ostatni może być przyznany wtedy, gdy są ustalone w uchwale gminy zasady zwrotu (warto o tym pamiętać).

Odrębną kwestią jest zorganizowanie dostarczenia tej żywności do mieszkańców. Obecnie istnieją jasne wytyczne wskazujące na rolę OPS jako tej instytucji, która weryfikuje, czy dana osoba wymaga pomocy żywnościowej, kontaktuje się z organizacjami deklarującymi pomoc żywnościową, przekazuje zapotrzebowanie na konkretne produkty dla konkretnych osób oraz przekazuje sprawę do miejscowej jednostki OSP, Policji czy WOT. Tym samym pracownicy OPS-ów nie powinni uczestniczyć w bezpośrednim dostarczaniu żywności. Często jednak nie jest to takie oczywiste

ani proste – dla wielu samorządowców to OPS-y są od rozwiązywania problemów. Jesteśmy służbami niosącymi pomoc, jest dla nas oczywistym, że jeśli z jakiegoś powodu żadna inna służba nie może dowieźć żywności do samotnego człowieka, może zdarzyć się konieczność, by uczynił to pracownik socjalny – jednak powinno to mieć charakter wyjątkowy, a nie stanowić regułę.

Co z bezpieczeństwem pracowników?

WAŻNE

W celu zwiększenia bezpieczeństwa pracowników, kierownicy jednostek powinni rozważyć, na ile mogą zorganizować pracę na zasadach pracy zdalnej. Podstawę do takich działań daje art. 3 ust. 1 spec ustawy, w którym zapisano możliwość zorganizowania przez pracodawcę pracy zdalnej, a także § 10 Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, z którego wynika możliwość ograniczenia wykonywania zadań poprzez wykonywanie:

- ♦ wyłącznie zadań niezbędnych do zapewnienia pomocy obywatelom;
- ♦ określonych zadań przez ten urząd lub jednostkę w sposób wyłączający bezpośrednią obsługę interesantów.

Jak jednak sprawić, żeby praca osób zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej była bezpieczna? Przecież zadania pomocy społecznej nie polegają jedynie na sporządzaniu wywiadów i wydawaniu decyzji w sprawie przyznania świadczeń pieniężnych. Są jeszcze usługi opiekuńcze, zapewnienie pobytu w DPS, schronisku dla bezdomnych. Na stronie <https://www.gov.pl/web/rodzina/na-co-moga-liczyc-osoby-objete-kwarantanna-sprawdz> zamieszczony został oficjalny komunikat dla osób odbywających kwarantannę z powodu epidemii COVID-19. Zgodnie z tym komunikatem, osoby po leczeniu szpitalnym, wymagające choćby czasowego wsparcia w postaci usług opiekuńczych czy specjalistycznych usług opiekuńczych, powinny mieć usługi przyznane w trybie pilnym.

Obecnie istnieją jasne wytyczne wskazujące na rolę OPS jako tej instytucji, która weryfikuje, czy dana osoba wymaga pomocy żywnościowej, kontaktuje się z organizacjami deklarującymi pomoc żywnościową, przekazuje zapotrzebowanie na konkretne produkty dla konkretnych osób oraz przekazuje sprawę do miejscowej jednostki OSP, Policji czy WOT. Tym samym pracownicy OPS-ów nie powinni uczestniczyć w bezpośrednim dostarczaniu żywności.



Skoro w tym samym komunikacie zawarte są wskazówki w przedmiocie kontaktu pracownika socjalnego z osobą w kwarantannie – „Pracownik socjalny ośrodka pomocy społecznej skontaktuje się z Tobą w miarę możliwości telefonicznie”, bo chodzi o bezpieczeństwo nas wszystkich i możliwe ograniczenie ryzyka dalszego rozwoju epidemii, to zobowiązanie opiekunek do pójścia w środowisko będące potencjalnym źródłem zakażenia byłoby w naszych realiach narażeniem tej opiekunki na utratę zdrowia i życia.

Przypominamy, że zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagrodzenia pracowników socjalnych (Dz. U. z 2018 r., poz. 936 z późn. zm.) minimalne kwalifikacje dla opiekunki w OPS to jedynie wykształcenie podstawowe; nie musi mieć specjalistycznego przeszkolenia, w szczególności w kierunku świadczenia usług osobie potencjalnie zarażonej wirusem choroby zakaźnej. Dodatkowo wejście opiekunki w środowisko zagrożone koronawirusem wymagałoby zaopatrzenia jej w odzież ochronną i środki ochrony indywidualnej – kombinezon, maska/przyłbica, rękawiczki – których aktualnie na rynku nie ma, a jeśli są, to w pierwszej kolejności dostępne dla personelu medycznego. Nawet przy założeniu, że OPS takie środki zdobędzie – to jak zapewni warunki sterylności przy ich ubieraniu czy zdejmowaniu, na klatce schodowej przed mieszkaniem klienta?

Tymczasem zgodnie z art. 209² § 2 k.p., w razie wystąpienia bezpośredniego zagrożenia dla zdrowia lub życia pracodawca jest obowiązany:

- wstrzymać pracę i wydać pracownikom polecenie oddalenia się w miejsce bezpieczne,
- do czasu usunięcia zagrożenia nie wydawać polecenia wznowienia pracy,

Z kolei w myśl przepisów art. 212 k.p. osoba kierująca pracownikami jest obowiązana m.in.:

- organizować stanowiska pracy zgodnie z przepisami i zasadami bezpieczeństwa i higieny pracy,
- dbać o sprawność środków ochrony indywidualnej oraz ich stosowanie zgodnie z przeznaczeniem,
- organizować, przygotowywać i prowadzić prace, uwzględniając zabezpieczenie pracowników przed wypadkami przy pracy, chorobami zawodowymi i innymi chorobami związanymi z warunkami środowiska pracy.

Skoro aktualnie nie jest w stanie tego zapewnić, nie można świadczyć usług opiekuńczych bez spełnienia tych wymogów. Nakazując wejść opiekunce do osoby objętej kwarantanną, pracodawca poważnie naruszyłby nałożone na niego obowiązki.

Nawet jeśli znalazłby się pracodawca (OPS), który nie obawiałby się wydać takiego polecenia opiekunce, to pamiętać należy, że:

- zgodnie z art. 100 § 1 k.p., pracownik jest obowiązany wykonywać pracę sumiennie i starannie oraz stosować się do poleceń przełożonych, które dotyczą pracy, jeżeli nie są one sprzeczne z przepisami prawa lub umową o pracę.
- zgodnie z art. 210 k.p., w razie gdy warunki pracy nie odpowiadają przepisom bezpieczeństwa i higieny pracy i stwarzają bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia lub życia pracownika albo gdy wykonywana przez niego praca grozi takim niebezpieczeństwem innym osobom, pracownik ma prawo powstrzymać się od wykonywania pracy, zawiadamiając o tym niezwłocznie przełożonego; pracownik nie może ponosić jakichkolwiek niekorzystnych dla niego konsekwencji z powodu powstrzymania się od pracy.

Nawet jeśli pracodawca znalazłby pracownika, który wyraziłby zgodę na świadczenie usług opiekuńczych

osobie w kwarantannie, należy pamiętać o odpowiedzialności karnej, na którą pracodawca narazi się w przypadku, gdy konsekwencją świadczenia pracy przez opiekunkę będzie jej zachorowanie na COVID-19. Zgodnie bowiem z art. 220 Kodeksu karnego, pracodawca, będąc odpowiedzialnym za bezpieczeństwo i higienę pracy, który nie dopełnia wynikającego stąd obowiązku i przez to naraża pracownika na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, podlega karze pozbawienia wolności do lat trzech.

Zauważyć należy, że umieszczenie w kwarantannie osoby po leczeniu szpitalnym oznacza, że najprawdopodobniej do jej styczności z osobą zakażoną wirusem mogło dojść jedynie w trakcie pobytu w szpitalu – no chyba że do kontaktu doszło z chorą opiekunką świadczącą usługi opiekuńcze (*sic!*). W takiej sytuacji jednak rozważyć należy raczej umieszczenie w izolatorium, które świadczy opiekę medyczną, a nie w domu, w którym osoba pozbawiona jest opieki.

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 26 marca 2020 r. w sprawie standardu organizacyjnego opieki w izolatoriach (Dz. U. z 2020 r., poz. 539), izolatorium sytuuje się w obiekcie zapewniającym odpowiedni standard warunków lokalowo-pobytowych, w tym:

- osobny pokój i węzeł sanitarny dla każdego izolowanego pacjenta,
- zapewnienie możliwości kontaktu bezpośredniego wyłącznie z personelem medycznym izolatorium i innymi osobami z obsługi izolatorium, wyposażonymi w odpowiednie środki ochrony osobistej,
- dezynfekcja pomieszczeń po pobycie osoby izolowanej.

Co prawda, do objęcia opieką w izolatorium kwalifikują się osoby, o których mowa w części I ust. 1, od których pobrano materiał biologiczny w celu wykonania testu na obecność wirusa SARS-CoV-2, skierowane do izolatorium przez lekarza szpitala zakaźnego lub szpitala z oddziałem zakaźnym:

- do otrzymania ujemnego wyniku testu na obecność wirusa SARS-CoV-2;
- z dodatnim wynikiem testu na obecność wirusa SARS-CoV-2, do ustąpienia objawów i uzyskania ujemnego wyniku testu kontrolnego i ujemnego wyniku ponownego testu kontrolnego na obecność wirusa SARS-CoV-2;
- z dodatnim wynikiem testu na obecność wirusa SARS-CoV-2, do podjęcia przez personel medyczny izolatorium decyzji o przeniesieniu do szpitala zakaźnego z powodu pogorszenia stanu zdrowia; personel medyczny izolatorium uzgadnia tę decyzję z lekarzem szpitala zakaźnego lub szpitala z oddziałem zakaźnym;
- hospitalizowani z powodu COVID-19, niewymagający dalszego leczenia w warunkach szpitalnych, do uzyskania ujemnego wyniku testu kontrolnego i ujemnego wyniku ponownego testu kontrolnego na obecność wirusa SARS-CoV-2. – jednak, z uwagi na specyfikę osoby wymagającej opieki, należałoby rozważyć umieszczenie jej właśnie w takiej placówce.

Izolatoria lub podobne placówki są rozwiązaniem w przypadku osób, które spełniają wymogi do ich umieszczenia. Warunkiem wymagalnym jest również to, by takie placówki na terenie województwa istniały. Nie rozwiązują one jednak problemów w przypadku osób, które posiadają decyzję o umieszczeniu w domach pomocy społecznej. Wiemy z doniesień medialnych, jak dramatyczna jest sytuacja w DPS-ach, w których nastąpiło zarażenie koronawirusem. Ta sytuacja nie musiałaby mieć tak tragicznych skutków, gdyby nie zabrakło wyobraźni. Bardzo szybko nastąpił zakaz odwiedzin w tych placówkach, natomiast (pomimo licznych sprzeciwów zarówno dyrektorów DPS-ów, jak i samorządowców) do końca marca obowiązywały wytyczne ministerialne, w których przyjmowanie nowych osób do DPS miało odbywać się zgodnie z obowiązującymi decyzjami. Nie zależy nam na szukaniu winnych, należy jednak wyciągnąć wnioski z tragicznych wydarzeń. W zaistniałej sytuacji osoby oczekujące na miejsce w DPS i niemogące przebywać w miejscu zamieszkania powinny mieć prawo do pobytu w izolatoriach lub podobnych placówkach.

Analogiczne rozwiązania powinny dotyczyć dzieci umieszczanych w pieczy zastępczej. Dzieci nadal mają być przyjmowane do pieczy, a do obowiązków dyrektorów placówek ma należeć zapewnienie bezpieczeństwa pozostałym wychowankom oraz personelowi. W niewielu placówkach istnieje możliwość stworzenia izolatek, a personel nie ma odpowiedniej ilości sprzętu ochrony osobistej. Bardzo się obawiamy, że za chwilę dramat zarażeń będzie dotyczył placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz rodzin zastępczych. Do działań ośrodków pomocy społecznej, których realizacja powinna przebiegać w czasach epidemii inaczej, jest niewątpliwie procedura Niebieskiej Karty. Sprawa jest tym istotniejsza, że w dobie izolacji domowej zjawiska związane z przemocą domową mogą ulec nasileniu. Zapisy specustawy nie zawieszają procedury. G. Wrona w swoim opracowaniu zwraca uwagę na fakt, że posiedzenia tak zespołów interdyscyplinarnych, jak i grup roboczych nie mogą odbywać się w tradycyjnej formie². Jeśli nie istnieje możliwość zorganizowania spotkania w formie zdalnej, należy sporządzić notatkę.

Czas, w jakim funkcjonujemy, od każdego z nas wymaga działań weryfikujących nas jako ludzi i pracowników. Należy pamiętać, że trudny czas kiedyś się skończy, a my z tą wiedzą o sobie pozostaniemy. ■

Przypisy:

¹ Ustawa 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 z późn. zm.), zmieniona ustawą z dnia 31 marca 2020 r. (Dz. U. z 2020 r., poz. 568).

² <http://superwizorzy.eu/procedura-niebieskie-karty-w-czasie-pandemii-epidemii-stanow-nadzwyczajnych/>