



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY. 410.008.02.2023

Pani Lidia Paliwoda
Dyrektor
Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej
Inowrocławiu
ul. Ratuszowa 38
88-100 Inowrocław

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/076 Pomoc psychologiczna i psychoterapeutyczna dla dzieci i młodzieży

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna ¹ w Inowrocławiu, ul. Ratuszowa 38, 88-100 Inowrocław
Kierownik jednostki kontrolowanej	Lidia Paliwoda, od 13 lutego ² do 30 czerwca 2023 r. p.o. Dyrektor Poradni, od 1 lipca 2023 r. Dyrektor Poradni. Wcześniej, od 1 września 2019 r. do 12 lutego 2023 r. funkcję tę pełnił Jarosław Jasiński ³ .
Zakres przedmiotowy kontroli	Pomoc psychologiczna i psychoterapeutyczna dla dzieci i młodzieży
Okres objęty kontrolą	2020-2023 (do zakończenia czynności kontrolnych ⁴), z wykorzystaniem dokumentów sprzed tego okresu, istotnych dla kontrolowanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁵
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Artur Gackowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/50/2023 z 20 marca 2023 r. (akta kontroli str. 1, 455-456)

II. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Poradnia była przygotowana kadrowo i lokalowo do udzielania pomocy psychologiczno-pedagogicznej, wywiązywała się także z zadań polegających na diagnozowaniu dzieci i młodzieży w kierunku wydania opinii oraz orzeczeń o potrzebie kształcenia specjalnego i o potrzebie indywidualnego nauczania⁷ oraz świadczenia im niezbędnej pomocy terapeutycznej. Pomieszczenia PPP umożliwiły udzielanie takiej pomocy także osobom z niepełnosprawnościami ruchowymi. Pomoc psychologiczno-pedagogiczną świadczyło w Poradni 15 pedagogów, 15 psychologów i dwóch lekarzy⁸. Niektórzy specjaliści posiadali kwalifikacje do wykonywania jednocześnie innych zadań związanych z udzielaną pomocą, w tym m.in.: doradcy zawodowego, logopedy, tyflop pedagoga, oligofrenop pedagoga, socjoterapeuty, arteterapii⁹. W jednym przypadku specjalista Poradni wskazana jako osoba posiadająca kwalifikacje doradcy zawodowego, takich uprawnień nie posiadała.

Poradnia była odpowiedzialna za udzielanie pomocy psychologiczno-pedagogicznej dzieciom i młodzieży, ich rodzicom i nauczycielom ze 104 jednostek oświatowych (74 szkół i 30 przedszkoli), do których uczęszczało 23,2 tys. dzieci¹⁰. W latach szkolnych 2020/2021 – 2022/2023 Poradnia wydała 2 972 opinii i 1 427 orzeczeń¹¹.

¹ Dalej „Poradnia” lub „PPP”.

² Informacja zawarta na stronie internetowej Starostwa Powiatowego w Inowrocławiu. (dostęp 23 czerwca 2023 r.).

³ Informacja zawarta na stronie internetowej Starostwa Powiatowego w Inowrocławiu. (dostęp 19 lipca 2023 r.).

⁴ Tj. do 24 lipca 2023 r.

⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 630, dalej: „ustawa o NIK”.

⁶ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁷ Kontrola skupiła się na tego rodzaju orzeczeniach.

⁸ Stan na 30 września 2022 r.

⁹ 18 specjalistów – stan na wrzesień 2022 r.

¹⁰ Stan na 30 września 2022 r.

¹¹ do 28 lutego 2023 r.

Badanie 62 spraw¹² wykazało, że w przypadku wydawania orzeczeń nie przekraczano terminu określonego w § 10 i § 11 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 7 września 2017 r. w sprawie orzeczeń i opinii wydawanych przez zespoły orzekające działające w publicznych poradniach psychologiczno-pedagogicznych¹³. W 12 przypadkach naruszono jednak obowiązek określony w § 4 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia o orzeczeniach i opiniach i do składu zespołu orzekającego nie powołano lekarza. W przypadku procedury wydawania opinii, w dwóch przypadkach przekroczono termin wskazany w § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 1 lutego 2013 r. w sprawie szczegółowych zasad działania publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych, w tym publicznych poradni specjalistycznych¹⁴.

Poziom wydatków ponoszonych przez Placówkę w latach 2020-2022, zaspokajały podstawowe potrzeby w zakresie funkcjonowania Poradni. Zasadnym byłoby zwiększenie nakładów na zakup materiałów i wyposażenia oraz pomocy naukowych.

NIK stwierdziła, iż opracowane przez pracowników Poradni koncepcje pracy placówki na lata 2017 – 2022 oraz 2023 – 2027 nie zawierały mierników umożliwiających weryfikację realizacji poszczególnych zadań. W ocenie NIK sformułowanie takich mierników i kontrola ich realizacji pozytywnie wpłynęłaby na działalność Poradni i pozwoliłaby na uniknięcie w przyszłości nieprawidłowości, stwierdzonych m.in. podczas kontroli przeprowadzonej przez pracowników Starostwa Powiatowego w Inowrocławiu.

Poradnia i filia świadczyły swoje usługi maksymalnie do godziny 16. W opinii NIK negatywnie wpływało to na dostępność udzielanej pomocy psychologiczno-pedagogicznej dla uczących się dzieci i młodzieży oraz ich pracujących rodziców z terenu powiatu i ograniczało to dostępność do usług Poradni. Ponadto Poradnia nie realizowała zadań wynikających z § 10 rozporządzenia w sprawie zasad działania poradni.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

Opis stanu faktycznego

1.a. Poradnia była jednostką organizacyjną Starostwa Powiatowego w Inowrocławiu, Zgodnie z decyzją organu prowadzącego sprawowała opiekę psychologiczno-pedagogiczną nad szkołami i placówkami oświatowymi w rejonie powiatu inowrocławskiego. Swoją działalność prowadziła w Inowrocławiu i Kruszwicy¹⁵.

Zarządzeniem nr 4/2020 Dyrektora PPP z dnia 31 lipca 2020 r. wprowadzono Regulamin Pracy Poradni, z którego wynikało m.in., że miała ona prowadzić swoją działalność od poniedziałku do czwartku w godz. 7.30 - 16.00, a w piątki w godz. 7.30 - 15.30. Pracownicy pedagogiczni mieli pracować w systemie zmianowym w godzinach 8.00-12.00 i 12.00-16.00. Faktycznie specjaliści pracowali w piątki w godzinach 8:00 – 12:00 i 11:00 – 15:00.

Dyrektor podała, że było to ustalone z ówczesnym dyrektorem placówki i miało na celu lepszą realizację powierzonych im zadań. W trakcie 1 godziny tzn. między godziną 11, a godziną 12 przebywali w jednym gabinecie i umożliwiała to konsultacje między pracownikami, które są niezbędne w rzetelnym wykonywaniu obowiązków.

¹² 19 orzeczeń i 43 opinii.

¹³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1743, dalej „rozporządzenie o orzeczeniach i opiniach”.

¹⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 199, ze zm., dalej „rozporządzenie w sprawie zasad działania poradni”.

¹⁵ Filia.

Praca była planowana w taki sposób żeby nie zakłócała realizacji podstawowych zadań pracowników (przeprowadzenie diagnoz, prowadzenia porad i konsultacji itp.). W najbliższym czasie zostanie opracowany nowy Regulamin Pracy Poradni. Do rozważenia w przyszłości jest wydłużenie godzin pracy poradni w wybrany dzień tygodnia.

Dyrektor podała ponadto, że Poradnia pracuje przez cały rok szkolny, nie ma wskazanych przerw w pracy w okresie ferii zimowych ani letnich, pracownicy korzystają z urlopów wypoczynkowych w takich terminach żeby zapewnione było wsparcie dla dzieci i młodzieży z terenu działania Poradni.

(akta kontroli str. 11-19, 199-200, 328-341, 434-437, 448-454)

b. We wszystkich latach objętych kontrolą w Poradni jak i w filii zatrudnionych było trzech pracowników administracyjnych¹⁶ - dwie osoby zajmowały się obsługą sekretariatu, jedna sprawami kadrowymi. Dodatkowo: na rok szkolny 2020/2021 zatrudniona została jedna osoba, na rok szkolny 2021/2022 dwie osoby oraz na rok szkolny 2022/2023 jedna osoba. Wszystkie zajmowały się obsługą sekretariatu¹⁷.

Dyrektor podała, że jeśli jest taka możliwość dodatkowo zatrudniani są pracownicy przy współpracy z Urzędem Pracy. W ostatnim czasie można zauważyć wzrost liczby zgłoszeń do Poradni i w związku z tym systematyczne wsparcie przez pracowników zatrudnionych okresowo korzystnie wpłynie na funkcjonowanie Poradni.

(akta kontroli str. 20-65, 113-114, 442-443, 448-454)

c. W latach szkolnych 2020/2021 – 2022/2023 na terenie działania Poradni funkcjonowały łącznie 74 szkoły podstawowe i ponadpodstawowe oraz odpowiednio 29, 29 i 30 przedszkoli. Na 30 września 2020 r. liczba uczniów uczęszczających do wyżej wymienionych placówek wynosiła 21 769; na 30 września 2021 r. 23 174, a na 30 września 2022 r. - 23 243.

Organ prowadzący Poradnię nie zawierał porozumień z innymi powiatami w sprawie udzielania pomocy dzieciom i młodzieży, rodzicom i nauczycielom ze szkół spoza rejonu Poradni i niezamieszkałych na tym terenie.

(akta kontroli str. 10-19)

d. W zakresie diagnozy sytuacji środowisk szkolnych Dyrektor podała, że pracownicy merytoryczni mieli przydzielone rejony sprawowania opieki. Przyjętymi formami kontaktu poradni ze szkołą/placówką był kontakt telefoniczny, poczta tradycyjna i elektroniczna, kontakt bezpośredni lub pośredni (przez wychowawcę, pedagoga, innego nauczyciela). Specyficzną formą kontaktów poradni z placówką/szkoła były bezpośrednie, systematyczne kontakty z pedagogami szkolnymi tych placówek, a w przypadku braku specjalistów, kontakty z dyrektorami placówek lub nauczycielami/wychowawcami. W trakcie spotkań omawiano sprawy bieżące jak i planowano działania strategiczne wynikające z planu i specyfiki placówek. Ponadto z początkiem roku szkolnego pracownicy kontaktują się z placówkami z przydzielonych im rejonów działania. Są to kontakty osobiste poprzez odwiedzanie placówek czy wizyty specjalistów na terenie Poradni oraz kontakty telefoniczne. Celem kontaktów było przedstawienie aktualnej oferty poradni, zbadania losów dzieci objętych opieką poradni, uzyskania informacji o potrzebach placówek i rozpoznania potrzeb uczniów. Terminy wizyt specjalistów ustalano z dyrektorem placówki, pedagogiem lub psychologiem, którzy to informowali pozostałych nauczycieli o możliwości spotkania z pracownikiem poradni. Trudno jest jednak

¹⁶ Wszyscy na pełen etat.

¹⁷ Dwie osoby – umowa na zastępstwo; jedna – zatrudnienie w ramach robót publicznych organizowanych przez Powiatowy Urząd Pracy; jedna – zatrudnienie po stażu z Powiatowego Urzędu Pracy.

określić liczbę tego typu kontaktów, zwłaszcza rozmów telefonicznych, ponieważ działania te nie zawsze były wpisywane w dziennikach pracy. W następnym roku szkolnym pracownicy zostaną poinformowani o obowiązku odnotowywania tego typu kontaktów.

W związku z epidemią koronawirusa SARS-Cov-2 pracownicy poradni dokonywali bieżącej oceny sytuacji uczniów w szkole w zakresie ich funkcjonowania emocjonalno-społecznego i edukacyjnego. W Poradni można było korzystać z konsultacji on-line oraz porad telefonicznych. Placówka działała bez ograniczeń, zgodnie z wewnętrznymi procedurami funkcjonowania w stanie epidemii. Prowadzono terapie dla dzieci i młodzieży on-line, wspierano rodziców i nauczycieli w rozpoznawaniu potrzeb rozwojowych i edukacyjnych oraz rozwiązywaniu bieżących problemów wychowawczych. Informacje na ten temat umieszczano na stronach internetowych Poradni i portalu społecznościowym Facebook.

W Poradni od 4 maja 2020 r. uruchomiono linię specjalista - klient, na której można było w trybie „pilnym” umówić się na spotkanie. Każda osoba potrzebująca pomocy po rozpoznaniu problemu mogła zarezerwować termin spotkania u specjalisty. Na stronie internetowej podano godziny pracy poszczególnych pracowników, ich adresy e-mail. Tego typu formę kontaktu utworzono ze względu na wystąpienie pandemii COVID-19 i braku możliwości bezpośredniego kontaktu z klientem. Forma ta wygasła stopniowo w sposób naturalny z chwilą możliwości bezpośredniego kontaktu z klientem, z zachowaniem reżimu sanitarnego. Ponieważ nie była prowadzona statystyka kontaktów w tej formie nie można podać liczby porad udzielonych w tym okresie.

Diagnoza sytuacji w szkołach po pandemii spowodowała uruchomienie w Poradni punktu konsultacyjnego dla rodziców, opiekunów i wychowawców dzieci i młodzieży. Punkt działał od 11 marca 2021 r. do 5 kwietnia 2022 r.¹⁸ w wyznaczonych godzinach - dyżur pełnili specjaliści PPP. Spotkanie konsultacyjne odbywało się bez wcześniejszego umówienia.

Po powrocie dzieci i młodzieży do nauki stacjonarnej w ramach diagnozy zapotrzebowania na różnorodne formy pomocy psychologiczno-pedagogicznej przeprowadzono rozmowy i konsultacje dla pedagogów szkół w zakresie działania swoich rejonów, udzielając metodycznego wsparcia pracownikom szkół. Koncentrowano się na odbudowywaniu relacji rówieśniczych i ponownej aklimatyzacji dzieci w środowisku szkolnym. Specjaliści Poradni przeprowadzili sześć spotkań nt. „Zdrowie psychiczne dzieci i młodzieży”; „Izolacja społeczna a zdrowie psychiczne”; „Szkoła w pandemii jak wspierać dzieci po powrocie do nowej szkolnej rzeczywistości- poradnik dla rodziców”; „Zwiększenie świadomości rodziców w zakresie zdrowia psychicznego”.

W 2022 r., w związku z wojną w Ukrainie i z myślą o dzieciach i młodzieży ukraińskiej, w poradni uruchomiono specjalne telefony zaufania, z których mogli korzystać zarówno uczniowie, jak i ich rodzice oraz opiekunowie rodzin ukraińskich. W odpowiedzi na zapotrzebowanie placówek oświatowo - wychowawczych Poradnia przeprowadziła pięć spotkań z pedagogami i nauczycielami pod hasłem „Edukacja wobec wyzwań migracyjnych” oraz „Jak rozmawiać z uczniami o Ukrainie”, na których zebrano informacje na temat liczby dzieci przebywających na terenie miasta Inowrocławia i powiatu oraz zapotrzebowania na pomoc PPP w placówkach. Psychologowie udzielili informacji dotyczących szybkich interwencji na „tu i teraz”- zasad pomocy udzielanej po traumatycznym zdarzeniu. Zapoznano pedagogów

¹⁸ Z tej formy pomocy skorzystało 25 osób.

z podstawowymi zasadami postępowania w sytuacjach kryzysowych. Poinformowano uczestników spotkania o zasadach przyjmowania dzieci i młodzieży do PPP.

(akta kontroli str. 11-19, 205-308, 318-319, 359-414)

e. Na dzień rozpoczęcia kontroli¹⁹ w Poradni nie obowiązywała żadna koncepcja pracy. Ostatnią „Koncepcję pracy Poradni” uchwalono na lata 2017-2022. Określono w niej misję Poradni, jej mocne i słabe strony, zagrożenia i szanse. Zawarto także wizję Poradni w kategoriach materialnych, organizacyjnych, programowych i stosunków międzyludzkich.

Na Radzie Pedagogicznej w marcu 2023 r. powołano zespół do przygotowania Koncepcji na lata następne. Efektem prac Zespołu była opracowana „Koncepcja pracy Poradni na lata 2023-2027”, w układzie i treści niemal tożsama jak poprzednia.

Wśród mocnych stron Poradni wskazano m.in. wyposażenie gabinetów w sprzęt i narzędzia diagnostyczne, różnorodność specjalizacji i kwalifikacje kadry. Jako słabe strony określono m.in. brak odpowiednio wyposażonej sali do terapii grupowej, brak terapii dla dzieci z zaburzeniami sensoryczno-motorycznymi, ograniczona ilość niektórych podstawowych narzędzi diagnostycznych²⁰, ograniczone możliwości pracy terapeutycznej w związku z brakami kadrowymi, długi czas oczekiwania na badania, ograniczone środki finansowe na pomoce terapeutyczne, nieodpowiednie archiwum²¹. Z kolei problemy kadrowe wynikające z absencji pracowników i związane ze znalezieniem na rynku pracy wykwalifikowanych pracowników wskazano m.in. jako zagrożenie. Jako szansę wskazywano m.in. stałą ofertę zajęć terapeutycznych – ART, socjoterapia, warsztaty umiejętności wychowawczych, w tym dla rodziców z ADHD.

Plany pracy Poradni zawierały obszary działania: merytoryczny, organizacyjny, materialny, współpraca z lokalnym środowiskiem, stosunki międzyludzkie, dokumentacja Poradni. Każdy obszar zawierał zadania, termin realizacji i osoby odpowiedzialne. Nie wskazano mierników i sposobu realizacji zadań.

W wizji Poradni na lata 2023-2027 wskazano m.in. stworzenie gabinetu terapii grupowej, gabinetu wspomagania rozwoju małego dziecka oraz integracji sensoryczno-motorycznej, stworzenie zespołu do terapii dzieci w wieku 0-6 lat, przygotowanie planów terapii dzieci w wieku 0-6 lat oraz dzieci autystycznych.

(akta kontroli str. 11-19, 115-134, 203-204)

f. W Poradni ręcznie – w zeszycie²² prowadzono: wykaz alfabetyczny dzieci i młodzieży korzystających z pomocy Poradni, rejestr wydanych opinii i wydanych orzeczeń. Zawierały one dane określone § 19 rozporządzenia w sprawie zasad działania poradni. Alfabetyczny wykaz dzieci prowadzono także w programie Baza 3P.

Dyrektor podała, że w Poradni korzysta się z programów wspierających badania diagnostyczne min. testami: KORP, KOZE, Binet, Wechsler 5, Bateria 5/6. Ewidencja klientów Poradni prowadzona jest zarówno w formie papierowej i elektronicznej - program Baza 3P. Ewidencja osób oczekujących na przyjęcie w Poradni i osób, którym udzielono pomocy, była prowadzona w formie papierowej i w formie elektronicznej. System „Baza 3P” umożliwiał wpisywanie dziecka do rejestru

¹⁹ 22 marca 2023 r.

²⁰ Poradnia dysponuje narzędziami diagnostycznymi niezbędnymi do prowadzenia diagnozy psychologicznej i pedagogicznej. Wskazane jest jednak systematyczne doposażanie bazy narzędzi (np. zwiększenie liczby konkretnych testów diagnostycznych z jednego egzemplarza do dwóch), korzystnie wpłynie to na funkcjonowanie placówki i podniesie jakość świadczonych usług.

²¹ Pomieszczenia archiwum znajdowały się w piwnicy budynku w którym mieściła się Poradnia.

²² Osobny zeszyt na poszczególne lata szkolne, w których dla poszczególnych liter alfabetu przewidziano po kilka stron.

elektronicznego w momencie zgłoszenia do Poradni. W wersji programu występującej w Poradni, nie było możliwości planowania wizyt.

(akta kontroli str. 11-19, 418-420)

g. W kontrolowanym okresie w Poradni przeprowadzono łącznie cztery kontrole zewnętrzne: trzy przez pracowników Kujawsko-Pomorskiego Kuratorium Oświaty w Bydgoszczy, jedną przez zespół kontrolny ze Starostwa Powiatowego w Inowrocławiu.

Kontrola z marca 2021 r. nie wykazała nieprawidłowości. Kolejne, z grudnia 2022 r.²³ wykazały nieprawidłowości w zakresie: organizacji pracy, dokumentów wydawanych przez Poradnię, prowadzenia dzienników zajęć²⁴, braku dziennika dla zajęć ART, braku zabezpieczenia teczek dziecka przed zmianą kolejności dokumentów.

Zakres kontroli doraźnej przeprowadzonej przez pracowników Starostwa Powiatowego w Inowrocławiu w grudniu 2022 r.²⁵ obejmował m.in. dzienniki zajęć, indywidualne karty badanych dzieci i młodzieży, rejestr orzeczeń i opinii. W jej trakcie stwierdzono m.in., że:

- dzienniki pracy pracowników pedagogicznych Poradni prowadzone były w zeszytach, które nie są opisane jako dzienniki pracy;
- karty indywidualne dzieci i młodzieży nie były wpięte w teczki oraz nie były ponumerowane. Nie wszystkie teczki zawierały spisy spraw;
- stwierdzono niewłaściwe prowadzenie ewidencji czasu pracy, w tym list obecności i ewidencji wyjść;
- brak tygodniowego rozkładu zajęć nauczycieli i przydziału nauczycielom stałych prac i zajęć w ramach wynagrodzenia zasadniczego;
- niezgodna z przepisami organizacja czasu pracy nauczycieli w ramach 20-godzinnego pensum, pracownicy pedagogiczni w ramach pensum wykonywali czynności, które powinny być realizowane poza 20-godzinnym pensum, w ramach 40-godzinnego tygodniowego czasu pracy, np. opracowanie planu rozwoju zawodowego, superwizja koleżeńska, opracowywanie wyników badań, planowanie pracy, przygotowywanie zespołu orzekającego
- na podstawie § 9 ust. 9 Statutu Poradni tygodniowy rozkład zajęć podlegał zaopiniowaniu przez Radę Pedagogiczną. Nie przedłożono podczas kontroli przedmiotowych dokumentów. Dyrektor przedstawił jedynie „Tygodniowy plan Pracy w roku szkolnym 2022/2023”. W grafiku nie uwzględniono godzin pracy dydaktycznej Dyrektora Poradni;
- do kontroli przedłożono Regulaminu pracy z roku 2020, w którym był nieaktualny zapis dotyczący godzin pracy pracowników pedagogicznych pracujących w systemie zmianowym (§ 18);

²³ Trzy kontrole z Kujawsko Pomorskiego Kuratorium Oświaty.

²⁴ Np. brak tygodniowego rozkładu zajęć.

²⁵ Protokół z kontroli został podpisany w styczniu 2023 r.

- nieuzasadnione przekraczanie terminów wydawania orzeczeń o potrzebie kształcenia specjalnego²⁶; wskazano ponadto, że w przypadku konieczności uzupełnienia dokumentacji Poradnia nie rejestruje ich wpływu, co powoduje, że nie ma możliwości określić właściwie terminu na wydanie orzeczenia/opinii; zespół kontrolujący wskazał także, że przeprowadzenie badań psychologiczno-pedagogicznych nie jest wystarczającym uzasadnieniem do przedłużenia terminu na wydanie orzeczenia

(akta kontroli str. 82-108, 415)

2.a. Na dzień 1 września 2020 r. w Poradni (w Inowrocławiu i filii w Kruszwicy) zatrudnionych było łącznie 31 specjalistów:

- 15 pedagogów (w tym czterech posiadających dodatkowo kwalifikacje logopedy i jeden w zakresie doradztwa zawodowego),
- 14 psychologów (w tym jeden wskazany jako posiadający dodatkowo kwalifikacje w zakresie doradztwa zawodowego, w trakcie kontroli stwierdzono brak takich kwalifikacji),
- lekarz neurolog oraz na podstawie umowy cywilno-prawnej z Poradnią współpracował lekarz psychiatra.

W sierpniu 2021 r. z pracy odeszła pedagog.

Według stanu na 1 września 2021 r. w Poradni zatrudnionych było łącznie 31 specjalistów:

- 15 pedagogów,
- 14 psychologów; dniu 1 października 2021 r. zatrudniono kolejnego psychologa;
- dwóch lekarzy

Na 1 września 2022 r. w Poradni zatrudnionych było łącznie 32 specjalistów:

- 15 pedagogów,
- 15 psychologów; w ciągu roku szkolnego 2022/2023 z pracy odeszło czterech psychologów i pedagog;
- dwóch lekarzy.

W Poradni nie było zatrudnionego psychoterapeuty.

Na 15 maja 2023 r. staż pracy 25 specjalistów w Poradni ²⁷ wynosił od 1 do 39 lat. Ośmiu było zatrudnionych od 1 do 6 lat; 10 pracowników od 10 do 20 lat; a kolejnych siedmiu od 21 do 39 lat. W wyniku procesu rekrutacji w 2023 r. do Poradni przyjęto trzech specjalistów – dwóch psychologów i pedagoga.

W roku szkolnym 2020/2021 dwie specjalistki były długotrwale nieobecne – 121 i 364 dni, w kolejnym – trzy specjalistki, tj. odpowiednio: 93, 56 i 99 dni, a w roku szkolnym 2022/2023 dwie specjalistki: 106 i 401 dni.

(akta kontroli str. 20-65, 113-114)

W latach szkolnych 2020/2021 – 2022/2023 na jednego specjalistę przypadało od 3,2 do 3,3 placówki oświatowej podlegającej Poradni. W analogicznym okresie na jednego specjalistę przypadało od 725 do 748 uczniów.

(akta kontroli str. 201)

²⁶ Osiem przypadków na 59 badanych.

²⁷ Z wyłączeniem lekarzy.

Dyrektor podała, że w Poradni zatrudniona była wyspecjalizowana kadra psychologów, pedagogów i logopedów, działająca w sposób zintegrowany. Liczba i rodzaj zatrudnionych dotychczas pracowników zaspokajały rzeczywiste potrzeby dzieci i młodzieży z terenu działania placówki w zakresie:

- wspomagania psychofizycznego rozwoju dzieci i młodzieży (w tym rozwoju emocjonalnego, mowy, myślenia oraz umiejętności społecznych),
- pomocy uczniom w wyborze kierunku kształcenia i zawodu,
- wspierania rodziców i nauczycieli w procesie wychowania oraz kształcenia dzieci i młodzieży,
- dostosowywania warunków kształcenia do indywidualnych możliwości dziecka (w tym dziecka niepełnosprawnego).

W koncepcji na lata 2023-2027 została zawarta informacja mówiąca o ograniczonej możliwości pracy terapeutycznej w związku z brakami kadrowymi. Dyrektor podała, że koncepcja została opracowana w kwietniu 2023 r. i wskazany zapis dotyczył wcześniejszego okresu - do końca lutego 2023 r. W tym czasie Poradnia borykała się z brakiem pracowników na stanowisku psychologa w związku z odejściem na emeryturę czterech pracowników. Aktualnie²⁸ udało się zatrudnić brakujących pracowników.

(akta kontroli str. 11-19, 448-454)

b. Z wyjątkiem jednego specjalisty²⁹, wszyscy pozostali³⁰ spełniali wymagania określone w § 18, 19, 20 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 1 sierpnia 2017 r. w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli³¹. Jedna psycholog, została wskazana na stronie internetowej Poradni, jak i przez Dyrektora jako osoba posiadająca kwalifikacje doradcy zawodowego, pomimo braku stosownych kwalifikacji.

Na 15 maja 2023 r. z 25³² specjalistów Poradni, jeden nie ukończył żadnego kursu, szkolenia czy studiów podyplomowych³³. Pozostali brali udział w różnorodnych formach kształcenia: studiach podyplomowych, kursach kwalifikacyjnych i szkoleniach, w tym m.in.: Surdopedagogika i Tyflopädagogika (studia podyplomowe); Diagnostyka i Terapia Zaburzeń Przetwarzania Słuchowego Metodą Neuroflow, Aktywny Trening Słuchowy (x2); trener osób z autyzmem i zespołem Aspergera kurs I i II stopień;.

(akta kontroli str. 20-65, 113-114, 342-346)

3.a. W latach szkolnych 2020/2021 – 2022/2023³⁴ Poradnia realizowała różnorodne formy pomocy bezpośredniej, w tym m.in.:

- porady i konsultacje, odpowiednio w latach szkolnych: 1039, 744 i 438 uczniów;
- indywidualne zajęcia terapeutyczne dla dzieci i młodzieży (psychologicznych, pedagogicznych, logopedycznych), odpowiednio: 51, 85 i 75 uczniów;
- grupowe zajęcia terapeutyczne – 10 grup zajęciowych, tylko w roku szkolnym 2021/2022;

²⁸ Na dzień 7 lipca 2023 r.

²⁹ Szerzej zostało to opisane w dalszej części wystąpienia w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

³⁰ Tj. 29 osób.

³¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1289, ze zm., dalej: „rozporządzenie o kwalifikacjach nauczycieli”.

³² Nie uwzględniono nowo zatrudnionych od kwietnia 2023 r.

³³ Licząc od momentu zatrudnienia.

³⁴ Do 28 lutego 2023 r.

- interwencje kryzysowe – przeprowadzono 11 interwencji w roku 2020/2021 i osiem w roku 2021/2022;

- warsztaty: 128, 689 i 331 uczniów;

- prelekcje i wykłady - skorzystało odpowiednio 10, 369 i 25 uczniów i rodziców³⁵;

- działalność informacyjno-szkoleniowa – m.in. artykuły na stronę internetową Poradni, bieżący kontakt ze szkołami i placówkami

W Poradni, w całym okresie objętym kontrolą nie prowadzono terapii rodzin, grup wsparcia i mediacji.

(akta kontroli str. 135-149, 205-308, 327, 421-423, 448-454)

W Poradni nie określono procedur (zasad) przyjmowania i ewidencjonowania zgłoszeń. Dyrektor podała, że w celu rejestracji dziecka rodzic wypełnia druk zgłoszenia, w którym wskazuje z jakiego powodu zgłasza dziecko. Zgłoszenie to jest formą rejestracji dziecka w bazie danych klientów i pozwala na zweryfikowanie wniosku i przydzielenie sprawy pracownikom zajmującym się sygnalizowanym przez rodzica problemem. Każdy przypadek jest indywidualny i może zakończyć się wydaniem różnego rodzaju opinii np. o objęciu dziecka pomocą psychologiczną – pedagogiczną, czy odroczenia od obowiązku szkolnego czy też informacją o wynikach diagnozy. O odpowiedniej formie pomocy jaka może być udzielona dziecku rodzic dowiaduje się po przeprowadzonej diagnozie psychologicznej i pedagogicznej, wówczas składa stosowny wniosek o wydanie opinii. Rodzic może zrezygnować z możliwości wydania opinii, kiedy zgłaszany problem wymaga tylko konsultacji psychologicznej czy pedagogicznej. Rodzic ma możliwość złożenia wniosku o wydanie orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego lub indywidualnego nauczania. Związane jest to ze zdiagnozowaną wcześniej niepełnosprawnością dziecka i jego stanem zdrowia.

(akta kontroli str. 187-191)

b. W roku szkolnym 2022/2021 w Poradni przyjęto 1 923 osoby, wydano 1 012 opinii i 537 orzeczeń. W kolejnym roku szkolnym przyjęto 2 529 osób, wydano 1 235 opinii i 649 orzeczeń. 1 719 osób przyjęto w roku szkolnym 2022/2023 (do 28 lutego 2023 r.), wydając 725 opinii i 241 orzeczeń.

Najwięcej wydanych opinii w latach szkolnych 2020/2021 i 2021/2022 dotyczyło objęcia pomocą psychologiczno-pedagogiczną w szkole/placówce (odpowiednio: 452, 427) i dostosowania wymagań edukacyjnych wynikających z programu nauczania do indywidualnych potrzeb edukacyjnych ucznia, w tym o specyficznych trudnościach w uczeniu się dzieci i młodzieży (324, 432).

Najwięcej orzeczeń w ww. okresie ustalało potrzebę kształcenia specjalnego (odpowiednio: 327, 427), w szczególności dla dzieci i młodzieży z Zespołem Aspergera i z upośledzeniem umysłowym w stopniu lekkim oraz potrzebę indywidualnego nauczania (205, 216).

(akta kontroli str. 109-112)

Szczegółowym badaniem objęto proces wydawania 19 orzeczeń i 43 opinii.

Wśród 19 orzeczeń, 13 z nich dotyczyło kształcenia specjalnego, a pozostałe sześć nauczania indywidualnego. Wszystkie wnioski o wydanie orzeczenia składano osobiście, i spełniały one wymagania określone w § 6 rozporządzenia

³⁵ Prelekcje i warsztaty w większym stopniu były prowadzone na terenie placówek edukacyjnych. Pozwoliło to na skorzystanie z takiej formy pomocy większej liczbie osób zainteresowanych (zarówno dzieci jak i rodziców). Niektóre z zajęć prowadzone były na terenie Poradni np. zajęcia rozwijające kompetencje emocjonalno - społeczne dla dzieci i młodzieży, warsztaty psychoedukacyjne dla rodziców, warsztaty dla rodziców dzieci z Adhd.

o orzeczeniach i opiniach. Do wszystkich wniosków załączano m.in. zaświadczenie lekarskie, opinie ze szkoły, orzeczenie o niepełnosprawności. W aktach badanych spraw każdorazowo występowało oświadczenie rodzica o zgodzie (bądź nie) na udział innych osób w posiedzeniu zespołu orzekającego. We wszystkich przypadkach w posiedzeniu zespołu nie brały inne osoby niż specjaliści Poradni. W przypadku wniosku o wydanie orzeczenia o nauczaniu indywidualnym każdorazowo załączano zaświadczenie o stanie zdrowia dziecka, zgodnie z § 6 ust. 5 rozporządzenia o orzeczeniach i opiniach. We wszystkich badanych sprawach dziecko było diagnozowane przez specjalistę z Poradni. Przed wydaniem orzeczenia każdorazowo dyrektor Poradni powoływał zespół orzekający i wyznaczał termin posiedzenia, w 12³⁶ przypadkach do składu zespołu nie powołano lekarza (co było wymagane § 4 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia o orzeczeniach i opiniach)³⁷. O terminie posiedzenia zespołu informowano wnioskodawców. Orzeczenia o nauczaniu indywidualnym wydawano od 8 do 11 dni od daty wpływu wniosku³⁸; spełniały wymogi określone w § 15 rozporządzenia o orzeczeniach i opiniach. Orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego wydawano od 8 do 29 dni od dnia wpływu wniosku³⁹ i spełniały one wymogi określone w § 13 rozporządzenia o orzeczeniach i opiniach.

Proces wydawania 43 opinii był każdorazowo poprzedzony pisemnym zgłoszeniem dziecka do Poradni i wskazaniem zaistniałego problemu, m.in. trudności w nauce, czytaniu i pisaniu, spektrum autyzmu i zespołu Aspergera. Następnie osoba zgłaszająca składała wniosek o wydanie opinii. W 42 przypadkach po zgłoszeniu dziecko było diagnozowane przez specjalistów Poradni, w jednym przypadku opinię wydano na podstawie przedłożonej dokumentacji: zaświadczenia lekarskiego (psychiatra, neurolog), opinii ze szkoły, opinii nauczycieli, badań okulistycznych i słuchu.

W jednym przypadku badanie diagnostyczne przeprowadzono w dniu zgłoszenia do Poradni. W pozostałych od momentu zgłoszenia dziecka do przeprowadzenia badania minęło od 5 do 365 dni⁴⁰. W dwóch przypadkach opinię wydano w dniu złożenia wniosku. W pozostałych 41 przypadkach, od dnia złożeniu wniosku o wydanie opinii do jej wydania minęło 1 do 41 dni⁴¹.

Całość procedury, tj. od momentu zgłoszenia dziecka do Poradni, poprzez przeprowadzenie badania diagnostycznego, złożenie wniosku o wydanie opinii, do momentu wydania opinii trwała od dziewięciu do 395 dni⁴². Dyrektor podała, że czas rozpatrywania wniosku związany jest z liczbą zgłaszających się w dany okresie klientów. W większości przypadków sprawy rozpatrywane są zgodnie z datą zgłoszenia do poradni. Istnieją jednak sprawy priorytetowe w określonych okresach roku szkolnego np. zgłoszenie rodzica dotyczące dojrzałości szkolnej musi być rozpatrzone najpóźniej do końca roku szkolnego czyli 31 sierpnia. Wydłużony czas na wydanie opinii od zgłoszenia wynikał ze zwiększonej liczby wniosków w przydzielonym rejonie działania lub określonej specjalizacji pracownika. Ponadto część spraw rozpatrywano w okresie pandemii, działalność poradni była ograniczona i odbywała się w reżimie sanitarnym, co wydłużało czas oczekiwania na diagnozę. W innym przypadku rozpatrzenie zgłoszenia wydłużyło nie stawienie się rodziców

³⁶ Sprawy nr 4302.35.2022; 4301.1.2021; 4305.65.2022; 432.166.2021; 432.175.2021; 4305.68.2021; 4302.23.2021; 4305.106.2022 (x2); 4308.16.2021; 4305.13.2023; 4307.11.2021.

³⁷ Szerzej w dalszej części wystąpienia pokontrolnego

³⁸ Zgodnie z § 11 cyt. rozporządzenia orzeczenie o potrzebie indywidualnego nauczania wydaje się w terminie nie dłuższym niż 14 dni od dnia złożenia wniosku.

³⁹ Zgodnie z § 10 cyt. rozporządzenia orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego wydaje się w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia złożenia wniosku.

⁴⁰ W 17 przypadkach od 0 do 27; w pięciu sprawach od 39 do 55, w 14 przypadkach od 61 do 140, w pięciu przypadkach od 171 do 365 (171, 182, 227, 315, 365).

⁴¹ W 39 przypadkach od 1 do 31 dni; w dwóch od 38 do 41 dni

⁴² W 11 przypadkach od dziewięciu do 30 dni; w pięciu sprawach od 34 do 56 dni; w 21 przypadkach od 62 do 171 dni i w sześciu sprawach: 189, 190, 209, 261, 330, 395.

z dzieckiem w pierwszym z wyznaczonych terminów. Istotne jest również to, że w 2021 r. nastąpiła zmiana siedziby placówki, co również w pewnym okresie utrudniało przyjmowanie klientów.

(akta kontroli str. 150-169, 187-191)

Specjaliści Poradni zwrócili uwagę na zróżnicowanie jakości opinii w zależności od szkoły oraz zaangażowania, wnikliwości i wiedzy nauczyciela, który przygotowuje opinie. Starannie przygotowywane są opinie dotyczące dzieci przedszkolnych oraz uczniów z klas I – III, zazwyczaj zawierają opis funkcjonowania dziecka we wszystkich sferach – dydaktycznej, społecznej i emocjonalnej. Gorzej przygotowane są opinie uczniów z klas IV – VIII – często są krótkie, ogólnikowe, czasami powielane są informacje zawarte we wcześniejszych opiniach wydawanych przez poradnię, mało precyzyjne są informacje na temat udzielanych już dziecku form pomocy oraz postępów ucznia od czasu ostatnich badań w poradni, słabsza jest ocena opinii na temat uczniów z trudnościami w czytaniu i pisaniu. Rzetelnie przygotowywane są opinie dołączone do wniosków o wydanie orzeczenia do nauczania indywidualnego lub kształcenia specjalnego oraz zindywidualizowanej ścieżki kształcenia, choć czasami nie zawierają informacji na temat sytuacji dydaktycznej ucznia. Opinie dotyczące uczniów z podejrzeniem ADHD często zawierają szczegółowy opis funkcjonowania ucznia, co jest przydatne w procesie diagnozy. Zauważono słabszą jakość opinii dotyczących uczniów z klas IV-VIII oraz szkół ponadpodstawowych, dołączanych przez rodziców zgłaszających dzieci na konsultację czy badania psychologiczne i pedagogiczne bez konieczności wydania orzeczenia czy opinii o zindywidualizowanej ścieżce kształcenia.

(akta kontroli str. 202, 448-454)

c. W Poradni nie opracowano procedur w zakresie monitorowania efektywności udzielanej pomocy psychologiczno-pedagogicznej, zarówno pośrednich działań – wydanych opinii i orzeczeń, jak i bezpośrednich form pomocy. Dyrektor podała, że informacje te były weryfikowane podczas ponownego zgłoszenia dziecka do Poradni, np. na zalecane badanie kontrolne. Pracownicy podczas ponownej diagnozy analizowali dostarczoną dokumentację ze szkół (opinię) i informacje uzyskane od rodziców. W poradni opracowane i stosowane były druki opinii⁴³, które wypełniają nauczyciele, w których uwzględnione zostają informacje dotyczące aktualnej sytuacji dziecka w szkole, jego funkcjonowania i osiągnięć oraz jakimi formami pomocy zostało objęte. W konkretnych sytuacjach jeśli zachodziła taka potrzeba informacje te były weryfikowane podczas kontaktów z pedagogami, psychologami szkolnymi.

(akta kontroli str. 347-358)

4.a. W zakresie realizowania przez Poradnię zadań profilaktycznych oraz wspierających wychowawczą i edukacyjną funkcję przedszkola, szkoły, placówki, w Poradni w latach 2020-2023 podejmowano następujące działania:

- udział w spotkaniach zespołów opracowujących IPET lub wielospecjalistyczną ocenę sposobu funkcjonowania ucznia – spotkanie w trzech szkołach w roku 2020/2021, nie odbyły się takie spotkania w roku 2021/2022, i w roku 2022/2023;
- udział w zebraniach rad pedagogicznych – odpowiednio: 0, udział w 1 spotkaniu (jedna szkoła), 3 spotkania (trzy szkoły) w roku 2022/2023;
- warsztaty – nie odbyły się w latach 2020/2021 i 2022/2023,

⁴³ Np. na potrzeby zespołu orzekającego, czy wydania opinii o potrzebie objęcia dziecka zindywidualizowaną ścieżką kształcenia, które wypełniają nauczyciele. Opinie na wspomnianych drukach są dostarczane przez rodziców przy składaniu stosownych wniosków.

- udzielono 153 porad i konsultacji w roku 2020/2021 i 116 w roku 2021/2022, m.in. dla wychowawców, pedagogów i psychologa MOW, OWDiR, a także dla nauczycieli i specjalistów przedszkoli, szkół, w tym w sprawie wydanych przez Poradnię orzeczeń, realizacji zaleceń, problemami związanymi z izolacją w czasie pandemii;
- wykłady i prelekcje w tym zakresie nie odbyły się w roku 2020/2021, w roku 2021/2022 odbyły się dwa wykłady/prelekcje (liczba uczestników łącznie 37) na temat pomocy dzieciom z Ukrainy oraz roli rodzica i nauczyciela w wyborze dalszej ścieżki kształcenia;
- nie organizowano i nie prowadzono sieci współpracy dla nauczycieli, wychowawców, grup wychowawczych i specjalistów;
- prowadzono działalność informacyjno-szkoleniową.

W I semestrze roku szkolnego 2022/2023 odbyły się 54 wizyty w placówkach oświatowych. Trzy dotyczyły szkolenia Rady Pedagogicznej; 13 warsztatów i prelekcji; 13 zindywidualizowanej ścieżki kształcenia, a pozostałe 25 spotkań miało związek ze spotkaniami z pedagogami, konsultacjami, obserwacją dzieci na zajęciach, badaniami diagnostycznymi i interwencjami kryzysowymi.

Wsparcie nauczycieli przez specjalistów Poradni polegało także na: doraźnych wizytach i telefonicznych konsultacjach z placówkami oświatowymi, pomocy psychologicznej w sytuacjach kryzysowych⁴⁴, szkoleniach dla rad pedagogicznych, przedstawieniu oferty szkoleń dla pracowników pedagogicznych, uczestnictwie w szkolnych zespołach, w sprawie objęcia uczniów zindywidualizowaną ścieżką kształcenia, udziale w pracach zespołu nauczycieli opracowujących Indywidualne Programy Edukacyjno-Terapeutyczne oraz Wielospecjalistyczną Ocenę Poziomu Funkcjonowania Ucznia, szkoleniu nauczycieli na temat zespołu nadpobudliwości psychoruchowej w związku z rosnącą liczbą uczniów ze stwierdzonym ADHD,

W okresie pandemii pomoc psychologiczno- pedagogiczna była organizowana przez Poradnię w formie online (linki do różnego rodzaju materiałów pomocowych dla m.in. nauczycieli).

(akta kontroli str. 135-149, 205-308)

Inicjatorem powyższych działań były z reguły szkoły. Poradnia przedstawiała ofertę szkoleń, spotkań dla pracowników pedagogicznych oraz ofertę zajęć dla dzieci i rodziców. Wystąpiła także sytuacja, w której specjaliści Poradni kierowali zapytania do pracowników szkół w Inowrocławiu dotyczące poziomu funkcjonowania poszczególnych uczniów w danym roku szkolnym, na podstawie których wystawiono późniejsze orzeczenia.

W opinii przedstawicieli 10 szkół z terenu działania Poradni, podejmowane działania przyczyniły się do poprawy jakości pracy szkół. Pracownicy Poradni nie brali udziału w diagnozowaniu potrzeb szkolnych, z uwagi na fakt, że szkoły same dokonywały takiej diagnozy.

Dyrektor podała, że ze względu na pandemię COVID-19 liczba wizyt w placówkach była ograniczona. Formami pomocy były objęte placówki, które zgłosiły na nią zapotrzebowanie. Ponadto wszystkie placówki mogły korzystać z informacji umieszczanych na stronie internetowej Poradni i Facebook.

(akta kontroli str. 170-179, 192-198, 205-326, 347-358)

⁴⁴ Nagła śmierć ojca ucznia.

b. W Poradni nie opracowano procedur w zakresie monitorowania efektywności udzielanej pomocy psychologiczno-pedagogicznej. Dyrektor podała, że Poradnia nawiązywała współpracę z placówką poprzez kontakty pracowników Poradni z pracownikami szkół (pedagogami, psychologami, dyrektorami oraz nauczycielami), odbywano wizyty bezpośrednio w placówkach oraz przeprowadzano rozmowy telefoniczne, odbywały się także spotkania z pracownikami placówek w poradni. W wyniku tych kontaktów na bieżąco monitorowano potrzeby szkół – określano zakres działań oraz ich formę.

(akta kontroli str. 192-198, 347-358)

5. Poradnia nie realizowała zadań wynikających z § 2 pkt 4 i § 10 rozporządzenia w sprawie zasad działania poradni psychologiczno-pedagogicznych, polegających na organizowaniu i przeprowadzeniu działań mających na celu poprawę jakości pracy przedszkoli, szkół i placówek z rejonu.

W okresie objętym kontrolą nie było żadnego zgłoszenia dotyczącego zapotrzebowania w ramach wspomaganie szkół.

Dyrektor podała, że zapisy § 2 pkt. 4 i § 10 rozporządzenia w sprawie zasad działania poradni psychologiczno – pedagogicznych polegających na organizowaniu i przeprowadzaniu działań mających na celu poprawę jakości pracy przedszkoli, szkół i placówek z rejonu jest niedoprecyzowany. Poradnia w miarę swoich możliwości wspierała działalność placówek poprzez właściwe reagowanie na zgłaszane przez placówki potrzeby. Działania te realizowane były m.in. poprzez prelekcje/warsztaty zarówno te skierowane dla dzieci jak i rodziców, prowadzenie rad szkoleniowych dla nauczycieli, czy interwencje kryzysowe w zgłaszanych przez szkoły sytuacjach.

(akta kontroli str.205-308, 448-454)

6.a. W latach 2020 – 2023 (do 28 lutego) działalność Poradni była finansowana ze środków subwencji oświatowej i dochodów własnych. Dodatkowo w 2022 r. realizację zadań sfinansowano ze środków Funduszu Pomocy Ukrainie. Z tych źródeł wydatkowano łącznie 8 633 047,06 zł, z tym, że w 2021 r. - 2 475 408,33 zł; w 2021 r. - 2 685 042,64 zł; w 2022 r. - 2 877 457,90, a do 28 lutego 2023 r. - 595 138,19 zł.

W 2020 r. wydatki osobowe zrealizowano w kwocie - 2 268 153,49 zł, w tym m.in. roczne wynagrodzenie specjalistów 1 753 774,61 zł, dodatkowe wynagrodzenie roczne 115 541,31 zł, wynagrodzenie lekarza na etacie - 11 389,87 zł, roczne wydatki na szkolenia i podnoszenie kwalifikacji - 8 405,00 zł. Na zakup wyposażenia gabinetów specjalistów udzielających pomocy psychologiczno-pedagogicznej i pomoce naukowe związane z udzielaniem tej pomocy przeznaczono 30 740,57 zł. Z kolei na zakup dla specjalistów sprzętu przydatnego w prowadzeniu zajęć realizowanych z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość lub innego sposobu realizacji zajęć wydatkowano 11 336,79 zł.

W 2021 r. wydatki osobowe zrealizowano w kwocie - 2 289 519,96 zł, w tym m.in. roczne wynagrodzenie specjalistów - 1 741 820,53 zł, dodatkowe wynagrodzenie roczne - 123 101,84 zł, wynagrodzenie lekarza na etacie - 6 403,44 zł; roczne wydatki na szkolenia i podnoszenie kwalifikacji - 8 318 zł. Na zakup wyposażenia gabinetów specjalistów udzielających pomocy psychologiczno-pedagogicznej i pomoce naukowe związane z udzielaniem tej pomocy przeznaczono 107 354,92 zł.

W 2022 r. wydatki osobowe zrealizowano w kwocie – 2 451 941,48 zł, w tym m.in. roczne wynagrodzenie specjalistów - 1 867 912,54 zł, dodatkowe wynagrodzenie roczne - 135 483,48 zł, wynagrodzenie lekarza na etacie - 11 735,45 zł, roczne wydatki na szkolenia i podnoszenie kwalifikacji - 9 701 zł. Na zakup wyposażenia

gabinetów specjalistów udzielających pomocy psychologiczno-pedagogicznej i pomoce naukowe związane z udzielaniem tej pomocy przeznaczono 91 780,44 zł.

W 2023r., do 28 lutego 2023 r. wydatki osobowe zrealizowano w kwocie – 595 138,19 zł, w tym m.in. roczne wynagrodzenie specjalistów - 378 346,90 zł, dodatkowe wynagrodzenie roczne - 141 070,26 zł, wynagrodzenie lekarza na etacie 2 654,36 zł, nie ponoszono wydatków na szkolenia i podnoszenie kwalifikacji. Na zakup wyposażenia gabinetów specjalistów udzielających pomocy psychologiczno-pedagogicznej i pomoce naukowe związane z udzielaniem tej pomocy przeznaczono 5 916,47 zł.

W 2020 r. organ prowadzący siedmiokrotnie zmienił plan finansowy Poradni, zmniejszając pierwotną kwotę z 2 830 685 zł do 2 489 791,79 zł. Czterokrotnie zwiększono plan o łącznie 31 122 zł i trzykrotnie zmniejszając plan o łącznie 372 015,21 zł. Zwiększenia były związane z Funduszem płac, doszktałaniem i doskonaleniem nauczycieli oraz nagrodą Starosty. Z kolei zmniejszenia dotyczyły korekty składek ZUS, funduszu płac.

W 2021 r. organ prowadzący ośmiokrotnie zmienił plan finansowy Poradni, zmniejszając pierwotną kwotę z 2 917 767 zł do 2 810 445,98 zł. Pięciokrotnie zwiększono plan o łącznie 188 537,98 zł i trzykrotnie zmniejszając plan o łącznie 295 859 zł. Zwiększenia były związane z Funduszem płac, doszktałaniem i doskonaleniem nauczycieli, zakupem wyposażenia i pomocy dydaktycznych oraz z nagrodą Starosty. Z kolei zmniejszenia dotyczyły korekty składek na Pracownicze Plany Kapitałowe, Funduszu płac (odprawy emerytalne rezygnacja) i korekty odpisu na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych.

W 2022 r. organ prowadzący pięciokrotnie zmienił plan finansowy Poradni, zwiększając pierwotną kwotę z 2 679 835 zł do 2 923 331,05 zł. Wszystkie zmiany obejmowały zwiększenie planu finansowego i dotyczyły funduszu płac, doszktałania i doskonalenia nauczycieli oraz zakup środków dydaktycznych.

W okresie od 1 stycznia do 28 lutego 2023 r. plan finansowy został zmieniony 24 lutego. Zmiana polegała na zwiększeniu z 3 143 244 zł do 3 166 006,72 zł i dotyczyła doszktałania i doskonalenia nauczycieli oraz podwyżki wynagrodzeń administracji i obsługi.

(akta kontroli str. 2-9)

W ocenie byłego dyrektora Poradni, w kontrolowanym okresie środki finansowe zawarte w budżecie Poradni zaspokajały podstawowe potrzeby w zakresie jej funkcjonowania. Nie znaczy to jednak, że były one satysfakcjonujące. We wrześniu 2021 r. Poradnia zmieniła siedzibę, zakupiono wówczas meble do wszystkich gabinetów psychologicznych i pedagogicznych. Zwiększenie środków wymagał przede wszystkim §4210 - zakup materiałów i wyposażania. Szybki wzrost cen artykułów biurowych, arkuszy do badań powoduje, że przyznane środki w tym paragrafie są niewystarczające. Zwiększenie środków w tym zakresie podyktowane jest także koniecznością wymiany komputerów, zakupu drukarek do gabinetów psychologów i pedagogów, nowej kserokopiarki. Znacznego zwiększenia środków wymaga również §4240 - zakup pomocy naukowych. Pracownicy merytoryczni zgłaszają potrzebę zakupu testów psychologicznych i pedagogicznych niezbędnych do prawidłowego diagnozowania dzieci i młodzieży. W 2022 roku udało się pozyskać fundusze na zakup nowej wersji Skali Inteligencji dla dzieci (WISC-V). Testy te są podstawowym narzędziem pracy psychologów zatrudnionych w poradni. Jednak potrzeby placówki w zakresie zaopatrzenia pracowników w zestawy testów psychologicznych i pedagogicznych są dużo większe. Zakup nowych narzędzi

diagnostycznych wiąże się również z koniecznością uczestnictwa pracowników w szkoleniach nadających uprawnienia do wykonywania badań daną metodą.

(akta kontroli str. 187-191)

b. Poradnia była zlokalizowana w budynku Starostwa Powiatowego w Inowrocławiu. Dla potrzeb Poradni przeznaczono 20 pomieszczeń biurowych – cztery na III piętrze i 16 na IV piętrze⁴⁵.

Z ogólnej liczby 20 pomieszczeń – jedno było przeznaczone dla dyrektora, dwa dla sekretariatu, jeden dla administracji (kadry), jeden do prac zespołu orzekającego, w jednym znajdowała się poczekalnia, w jednym salka narad, 13 pokoi było przeznaczonych dla specjalistów. Wszystkie pokoje specjalistów były wyposażone w biurko z komputerem i stolik do pracy z dzieckiem oraz szafy, w których były przechowywane pomoce dydaktyczne, testy i inne materiały niezbędne w diagnozie dziecka. Sześć z nich wyposażono w drukarki.

Pokoje były przeznaczone dla dwóch specjalistów, którzy pełnili dyżury.

Akta spraw klientów (pacjentów) Poradni były przechowywane w pokoju obok sekretariatu, w zamkniętych szafach, do których dostęp mieli tylko pracownicy Poradni.

Przed budynkiem Starostwa, w bezpośredniej odległości znajdowały się trzy miejsca parkingowe dla osób niepełnosprawnych, którzy mieli możliwość wjazdu na pierwszą kondygnację budynku (wysoki parter) przy pomocy platformy. Dojazd na inne kondygnacje budynku był możliwy przy pomocy windy. Toaleta dla osób niepełnosprawnych znajdowała się na parterze budynku. Po wyjściu z windy, zarówno na III jak i na IV piętrze, nie było przeszkód architektonicznych, utrudniających poruszanie się na wózku inwalidzkim.

(akta kontroli str. 199-200)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W 12⁴⁶ przypadkach do składu zespołu orzekającego nie powołano lekarza, czym naruszono § 4 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia o orzeczeniach i opiniach.

(akta kontroli str. 150-169)

Dyrektor wyjaśniła, że przyczyną powyższego było przebywanie pracownika na urlopie oraz zwolnieniach chorobowych, co zostało udokumentowane.

(akta kontroli str. 187-191)

W opinii NIK powyższe wyjaśnienia wskazują na nierzetelne działania w zakresie planowania urlopów lub wyznaczania daty posiedzenia zespołu, a także narusza postanowienia standardów kontroli zarządczej⁴⁷. Zgodnie ze standardem A3, struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań.

Ustalenia kontroli wskazują, że Poradnia w całym kontrolowanym okresie miała zawartą umowę cywilnoprawną z lekarzem o specjalności psychiatrycznej i seksuologii, który został zobowiązany do udzielania konsultacji psychiatrycznych zakończonych diagnozą. Umowa nie przewidywała udziału w zespołach

⁴⁵ A także trzy pomieszczenia w piwnicy budynku Starostwa z przeznaczeniem na archiwum.

⁴⁶ Sprawy nr 4302.35.2022; 4301.1.2021; 4305.65.2022; 432.166.2021; 432.175.2021; 4305.68.2021; 4302.23.2021; 4305.106.2022 (x2); 4308.16.2021; 4305.13.2023; 4307.11.2021.

⁴⁷ „Określonych w Komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, dalej „Standardy”.

orzekających. Zdaniem NIK zaktualizowanie umowy cywilnoprawnej z lekarzem psychiatrą o zapisy zobowiązujące lekarza do udziału w posiedzeniach zespołu orzekającego, zmniejszyłoby ryzyko naruszeń postanowień § 4 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia o orzeczeniach i opiniach. Podobny skutek byłby możliwy dostosowując terminy posiedzeń zespołu orzekającego, tak aby wskazane w zarządzeniu osoby mogły w nim uczestniczyć.

NIK zauważa, że ustawodawca zobowiązał dyrektora poradni, aby do prac zespołu orzekającego powołać również lekarza. Wiedza specjalistyczna środowisk lekarskich jest nieodzownym elementem w procesie wydawania orzeczeń, w tym o potrzebie kształcenia specjalnego i o potrzebie indywidualnego nauczania. Diagnoza lekarza może mieć istotny wpływ na końcowe rozstrzygnięcie, a co za tym idzie na dalsze losy dziecka i jego dalszą edukację. Jednocześnie przepisy nie przewidują żadnych odstępstw od tej zasady.

2. Analiza wydawania 43 opinii wykazała, że w dwóch⁴⁸ przypadkach od dnia złożenia wniosku o wydanie opinii do jej wydania minęło 38 i 41 dni. Zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 1 lutego 2013 r. w sprawie szczegółowych zasad działania publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych, w tym publicznych poradni specjalistycznych⁴⁹, poradnia wydaje opinię na pisemny wniosek rodzica dziecka albo pełnoletniego ucznia, którego dotyczy opinia, w terminie nie dłuższym niż 30 dni, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach w terminie nie dłuższym niż 60 dni, od dnia złożenia wniosku.

(akta kontroli str. 150-169)

Dyrektor wyjaśniła, że przyczyną przekroczenia 30 dni od daty złożenia wniosku a wydaniem opinii było przeprowadzenie dodatkowych konsultacji, których konieczność wynikała z rozmowy przeprowadzonej po diagnozie uczniów. Ponieważ nie udało się przeprowadzić rozmów z rodzicami w terminie 30 dni wydłużyło to czas wydania opinii.

(akta kontroli str. 187-191)

Wydłużony termin na wydanie opinii – 60 dni, obowiązuje w szczególnie uzasadnionych przypadkach, a w opinii NIK taka sytuacja nie miała miejsca. Specjaliści Poradni dysponowali wynikami diagnoz i przeprowadzili dodatkowe konsultacje, posiadali więc wystraszającą wiedzę do wydania opinii. Od momentu przeprowadzenia dodatkowych konsultacji - 27 i 28 września 2021 r., do upływu 30 dniowego terminu, pozostało w kwestionowanych przypadkach odpowiednio 16 i 19 dni. W ocenie NIK jest to wystarczający czas na wydanie opinii.

3. Jeden z psychologów, został wskazany na stronie internetowej Poradni, jak i przez Dyrektora⁵⁰ jako osoba posiadająca kwalifikacje doradcy zawodowego, jednak ustalenia kontroli wskazują, że takich kwalifikacji nie posiadał.

Zgodnie z § 21 rozporządzenia o kwalifikacjach nauczycieli, kwalifikacje do zajmowania stanowiska nauczyciela doradcy zawodowego, posiada osoba, która ukończyła 1) studia drugiego stopnia lub jednolite studia magisterskie, w zakresie doradztwa zawodowego, oraz posiada przygotowanie pedagogiczne lub; 2) studia drugiego stopnia lub jednolite studia magisterskie, na dowolnym kierunku (specjalności), i studia podyplomowe w zakresie doradztwa zawodowego oraz posiada przygotowanie pedagogiczne. Wskazana osoba posiadała tytuł magistra z zakresu psychologii klinicznej, specjalizację I stopnia w zakresie psychologii klinicznej, ukończyła Studium Terapii Uzależnień, trzy letnie studium psychoterapii

⁴⁸ Sprawy nr 4231.68.2021 i 4231.73.2021.

⁴⁹ Dz. U. z 2013 r. poz. 199, ze zm.

⁵⁰ W przedłożonej dokumentacji dotyczącej ilości specjalistów, zakresu udzielanej pomocy i ich kwalifikacji.

indywidualnej, Studium Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, była certyfikowanym specjalistą psychoterapii uzależnień. Nie ukończyła jednak studiów podyplomowych w zakresie doradztwa zawodowego. Była zatrudniona w Poradni od września 2004 r. do 24 lutego 2023 r.

(akta kontroli str. 20-65, 170-179)

Dyrektor wyjaśniła, że wskazana psycholog została zatrudniona w tutejszej poradni po odejściu z pracy psychologa zajmującego się doradztwem zawodowym. Powierzono jej obowiązki, w tym zajmowanie się działalnością poradni związaną z organizowaniem i prowadzeniem poradnictwa zawodowego. Współpracowała w tym zakresie z innym pedagogiem - doradcą zawodowym. Wskazana osoba była doświadczonym psychologiem, w chwili zatrudnienia posiadała duże doświadczenie w pracy. Podnosiła swoje kwalifikacje i umiejętności w tym zakresie uczestnicząc w licznych kursach i szkoleniach. O wysokim poziomie świadczonych usług związanych z doradztwem zawodowym świadczyć mogą podziękowania szkół za współpracę w tym zakresie oraz duży popyt na zajęcia grupowe z tego zakresu.

(akta kontroli str. 347-358)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że ustawodawca precyzyjnie określił wymagania dotyczące zajmowania stanowiska nauczyciela doradcy zawodowego. Izba zauważa również, że w całym kontrolowanym okresie była zatrudniona pedagog, która ukończyła studia magisterskie na kierunku Pedagogika, specjalność - poradnictwo zawodowe i doradztwo personalne. Spełniała więc wymogi określone w § 21 rozporządzenia o kwalifikacjach nauczycieli i mogła prowadzić zajęcia z doradztwa zawodowego.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi

NIK nie formułuje uwag.

Wnioski

1. Powoływanie lekarza do każdego zespołu orzekającego.
2. Zatrudnianie w Poradni osób posiadających odpowiednie wykształcenie.

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 Bydgoszczy. 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
wykonania wniosków

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

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

Bydgoszcz, 25 lipca 2023 r.

Kontroler
(-) Artur Gackowski
Główny specjalista kontroli
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
z up. (-) Adam Kończak
p.o. Wicedyrektor