



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.032.04.2020

Pan
Robert Pawlik
Dyrektor
Publicznej Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej
ul. Partyzantów 21
42-300 Myszków

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/090 Realizacja kompleksowego programu wsparcia dla rodzin „Za życiem”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Publiczna Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna ¹ , ul. Partyzantów 21, 42-300 Myszków.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Robert Pawlik, Dyrektor Poradni od 1 września 2015 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Warunki organizacyjne i finansowe realizacji Programu „Za życiem” - działanie 2.4. Utworzenie ośrodków koordynacyjno-rehabilitacyjno-opiekuńczych ze szczególnym uwzględnieniem wczesnego wspomagania rozwoju dzieci od momentu wykrycia niepełnosprawności lub zagrożenia niepełnosprawnością.2. Planowanie i udzielanie wsparcia w ramach działania 2.4.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2020 (I półrocze) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych poza tym okresem, jeżeli miały one związek z przedmiotem kontroli lub są niezbędne dla celów porównawczych.
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 NIK w Katowicach
Kontroler/Kontrolerzy	Bogusława Pała, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA.410.032.04.2020 z dnia 24 listopada 2020 r. Beata Pękuł, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA.410.032.04.2020 z dnia 1 grudnia 2020 r.

(akta kontroli str.1-4)

¹ Dalej: Poradnia, PPPP.

² Dalej: Dyrektor.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Poradnia organizacyjnie nie była w pełni przygotowana do realizacji programu wsparcia dla rodzin „Za życiem”⁵. Wprawdzie specjaliści i terapeuci posiadali odpowiednie kwalifikacje, a budynek – za wyjątkiem pomieszczeń sanitariatów - był przystosowany do potrzeb osób niepełnosprawnych, niemniej jednak występowały ograniczenia w możliwości objęcia wwr wszystkich oczekujących dzieci, co związane było z niewystarczającą zdaniem Dyrektora liczbą pomieszczeń oraz kadry. Indywidualne Programy, w których określano kierunki działań w ramach wwr opracowane zostały przez Zespoły w składzie wymaganym przepisami oraz dokonywano analiz skuteczności udzielanej pomocy. Wsparcie skierowano przede wszystkim do odbiorców spoza grupy docelowej Programu, co skutkowało dużym rozproszeniem udzielonej pomocy. Opieką objęto większą liczbę dzieci jednak skutkiem rozproszenia pomocy było ograniczenie wsparcia z możliwych 20 godzin miesięcznie do około 45 minut średniomiesięcznie na jednego podopiecznego.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły ponadto:

- niedostosowania pomieszczeń sanitariatów w Ośrodku do potrzeb osób niepełnosprawnych,
- niepełnej realizacji działań terapeutycznych, w szczególności mniejszej niż zaplanowana oraz przewidziana w przepisach liczba godzin terapii wczesnego wspomagania rozwoju⁶,
- podania w sprawozdaniach rzeczowych i finansowych z wykonania Programu danych niezgodnych ze stanem faktycznym.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Warunki organizacyjne i finansowe realizacji Programu Za życiem, - działanie 2.4. Utworzenie ośrodków koordynacyjno-rehabilitacyjno-opiekuńczych ze szczególnym uwzględnieniem wczesnego wspomagania rozwoju dzieci od momentu wykrycia niepełnosprawności lub zagrożenia niepełnosprawnością.

Opis stanu faktycznego

1.1. W związku z realizacją Porozumienia⁸ funkcję Wiodącego Ośrodka Koordynacyjno-Rehabilitacyjno-Opiekuńczego⁹ zakresie działania 2.4. Programu

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

⁵ Program przyjęty Uchwałą nr 160 Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2016 r. w sprawie programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem” (M. P. poz. 1250), dalej: Program.

⁶ Dalej: wwr.

⁷ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Nr MEN/2017/DKWI/1950 z dnia 11 grudnia 2017 r. zawarte pomiędzy Ministrem Edukacji Narodowej, a Powiatem Myszkowskim w sprawie realizacji zadań wynikających z programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem”, dalej *Porozumienie*

⁹ Dalej WOKRO, Ośrodek.

powierzono Publicznej Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Myszkowie¹⁰. Przyjęte w Porozumieniu zadania miały obejmować organizowanie wczesnego wspomaganie rozwoju dziecka na warunkach i w formach określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 127 ust. 19 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe¹¹ oraz w zależności od potrzeb dziecka – dodatkowych usług terapeutów, fizjoterapeutów, psychologów, pedagogów, logopedów i innych specjalistów w wymiarze: 96 godzin w 2017 r., 520 godzin w 2018 r., 520 godzin w 2019 r., 780 godzin w 2020 r. oraz 780 godzin, w 2021 r.

Łączna wysokość dotacji określona w Porozumieniu na lata 2017-2021 wyniosła 176 760,00 zł do wypłaty w pięciu transzach w wysokości: 20 760,00 zł w 2017 r. (w tym 15 000 zł na zakup wyposażenia), 31 200,00 zł w 2018 r., 31 200,00 zł w 2019 r., 46 800,00 zł w 2020 r. i 46 800,00 zł w 2021 r.

Kwoty przyznanych na poszczególne lata dotacji (oprócz dotacji na zakup wyposażenia w 2017 r.) stanowiły iloczyn wymiaru liczby godzin usług specjalistów oraz stawki godzinowej w wysokości 60,00 zł.

Ustalony w Porozumieniu termin realizacji zadania określono od dnia zawarcia Porozumienia, tj. od 11 grudnia 2017 r. do 31 grudnia 2021 r.

Jak wyjaśnił Dyrektor: zgodę na praktyczną realizację zadań wynikających z programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem” uzyskał w dniu 11 października 2017 r., tj. od zatwierdzenia przez organ prowadzący poradnię aneksu nr 1 do arkusza organizacji poradni na rok szkolny 2017/2018 Przedmiotowy aneks dotyczył przydziału godzin ponadwymiarowych dla specjalistów i utworzenia nowego stanowiska rehabilitanta (1/2 etatu) w związku z realizacją zadań programu wsparcia realizowanego w ramach WOKRO przez Poradnię. Pierwszy przypadek dziecka przyjętego w poradni został odnotowany w dniu 9 października 2017 r. Informacja o działaniu WOKRO w PPPP była bowiem rozpropagowana w środowisku lokalnym od czasu wskazania poradni przez Starostę Myszkowskiego do realizacji zadania, tj. od około połowy września 2017 r.

Do realizacji Programu nie zatrudniono koordynatora odpowiedzialnego za dostęp do usług oraz administrowanie na poziomie powiatu bazą danych o wszelkich formach pomocy oferowanych na terenie powiatu myszkowskiego. Według wyjaśnień Starosty Myszkowskiego obowiązujące przepisy prawne (tj. rozporządzenie MEN z dnia 5 września 2017 roku Dz.U. z 2017 poz. 1712 oraz porozumienie podpisane z MEN z dnia 11 grudnia 2017 na realizację zadania) nie obligują do zatrudnienia koordynatora. Powiat jako jednostka samorządowa mógł utworzyć stanowisko koordynatora - w aspekcie chociażby poprawy organizacji pracy ośrodka np. w dużych miastach - jednakże nie w oparciu o przepisy wykonawcze związane z rozważanym problemem tylko w oparciu o suwerenną decyzję organu i oparciu o jego finanse. Porozumienie z MEN przewiduje bowiem dotowanie tylko faktycznie zrealizowanych zajęć z dzieckiem lub jego rodziną. Nie podlegają dotowaniu koszty działań organizacyjnych, informacyjnych i innych.

(akta kontroli str. 29-37, 51-54, 263-268)

1.2. Na terenie powiatu myszkowskiego wwr prowadzonym w systemie oświaty objęto: 20 dzieci w 2017 r., 24 w 2018 r., 27 w 2019 r. i 33 w 2020 r.¹², z tego w Poradni odpowiednio: 16 dzieci (dwoje dzieci do 3 roku życia), 16 (dwoje dzieci do 3 roku życia), 16 (dwoje dzieci do 3 roku życia) i 20 (troje dzieci do 3 roku życia).

¹⁰ Zarządzenie Nr 25/2017 Starosty Myszkowskiego z dnia 13 września 2017 r. w sprawie wskazania poradni psychologiczno-pedagogicznej do pełnienia funkcji wiodącego ośrodka koordynacyjno-rehabilitacyjno-opiekuńczego.

¹¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 910 ze zm., dalej prawo oświatowe.

¹² Zgodnie z metryczkami subwencji oświatowej 2017, 2018, 2019 i 2020.

Liczba dzieci w powiecie myszkowskim objętych przez Ośrodek wsparciem w ramach Programu, w kolejnych latach wyniosła: 74 (dwoje dzieci do 3 roku życia) w 2018 r., 83 (dwoje dzieci do 3 roku życia) w 2019 r. i 48 (troje dzieci do 3 roku życia) w 2020 r. (do 30 czerwca), w tym liczba dzieci objętych wwr w ramach systemu oświaty i wsparciem w ramach Programu wyniosła: dwoje w 2018 r., pięcioro w 2019 r. i dwoje w 2020 r. (do 30 czerwca).

Liczba wykorzystanych godzin w ramach Programu wyniosła: 403 w 2018 r., 558 w 2019 r. i 335 w 2020 r. (do 30 czerwca), a średnia liczba godzin przypadająca na jedno dziecko w kolejnych latach: 5,4; 6,7 i 7,0.

Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie okro § 1 ust. 1 pkt 4, dzieciom przysługiwało wsparcie w ramach wczesnego wspomaganie rozwoju do 5 godzin tygodniowo (czyli do 20 miesięcznie). W efekcie rozproszenia przyznanych Porozumieniem godzin przeznaczonych na wwr, dzieciom przyznawano różne formy pomocy w wymiarze jedynie ok. 45 minut średnio w miesiącu.

Najczęściej występującymi schorzeniami wśród dzieci objętych wsparciem w ramach Programu były: zaburzenia ze spektrum autyzmu (stwierdzone lub z podejrzeniem), afazja ruchowa (zdiagnozowana lub z podejrzeniem), niepełnosprawności sprzężone (co najmniej dwie współwystępujące), zaburzenia psychorozwojowe o nieustalonej wstępnie etiologii, opóźnienia rozwoju dziecka – ryzyko niepełnosprawności intelektualnej, słabe słyszenie/niesłyszenie, niepełnosprawność ruchowa lub zagrożenie nią¹³,

W 2018 r. i 2019 r. wystąpiły przypadki dzieci korzystających ze wsparcia w ramach Programu i legitymujących się zaświadczeniem, o którym mowa w art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin Za życiem¹⁴. Liczba takich dzieci wyniosła odpowiednio: troje i jedno dziecko.

(akta kontroli str. 280-292, 304-308)

1.3. Grupą docelową, do której zgodnie z Programem powinny być kierowane działania związane z kompleksową opieką, były dzieci dotychczas objęte wczesnym wspomaganie rozwoju prowadzonym w systemie oświaty, legitymujące się najcięższymi schorzeniami i zaburzeniami, tj. dzieci, u których występują „wybrane schorzenia wg ICD-10”. Jednocześnie, zgodnie z Porozumieniem zobowiązano się do organizowania wwr na warunkach i w formach określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 127 ust. 19 pkt 1 ustawy Prawo oświatowe w określonym wymiarze godzinowym.

Spośród dzieci objętych wwr prowadzonym w systemie oświaty w powiecie myszkowskim: w 2017 r. – 20 dzieci, w 2018 r. – 24, w 2019 r. – 27 i w 2020 r. – 33 dzieci Ośrodek objął wsparciem w ramach Programu odpowiednio: jedno dziecko (5,0%), dwoje dzieci (8,3%), pięcioro dzieci (18,5%) i dwoje dzieci (6,0%).

U dzieci tych zdiagnozowano schorzenia takie jak: autyzm, opóźniony rozwój psychoruchowy/afazja, niepełnosprawność intelektualna i ruchowa.

Ośrodek nie posiadał danych o najciężej chorych dzieciach niekorzystających z jego wsparcia. Jak wyjaśnił Dyrektor: *istotnym tu ograniczeniem jest funkcjonowanie przepisów związanych z ochroną wrażliwych danych osobowych (...). Informację taką posiada poradnia tylko w oparciu o analizę przypadków, które zgłaszają się do poradni lub programu. Pomoc, bowiem każdorazowo udzielana jest tylko na wniosek rodzica lub opiekuna. Nie wszystkie z dzieci z najcięższymi schorzeniami przechodzą przez ewidencję poradni czy WOKRO. Dzieci te bardzo często schorzenia takie mają od okresu okołoporodowego i po porodzie są obejmowane*

¹³ Dla przykładu w 2019 r. liczba takich dzieci wyniosła w kolejności: 19 dzieci, 15,8,8,6,3,24

¹⁴ Dz. U. z 2020 r., poz. 1329.

wczesną interwencją medyczną i leczeniem w warunkach służby zdrowia – również tam często obejmowane są zajęciami wwr (np. w Jurajskim Centrum Rehabilitacji w Zawierciu, Specjalistycznej poradni In Corpore w Częstochowie, specjalistycznych, zajęciach rewalidacji dla najmłodszych dzieci z wadami wzroku prowadzonymi przy Polskim Związku Niewidomych - Częstochowa, Katowice) i innych miejscach preferowanych i wybieranych przez rodziców, w tym w niektórych przedszkolach w miejscu zamieszkania dziecka. Dyrektor dodał, że bardzo często w stosunku do WOKRO prowadzonego w poradni programie rodzice dzieci niepełnosprawnych, w tym z cięższymi schorzeniami formułowali tylko oczekiwanie pilnego uzyskania diagnozy rozwoju psychoruchowego dziecka, aby uzyskać informacje o aktualnych problemach tego rozwoju do celów konsultacji medycznych, jako niezbędnego źródła wiedzy w procesie dalszej realizacji kompleksowego wsparcia i leczenia dziecka organizowanego przez rodziców zgodnie z ich preferencjami, w tym także realizacji zajęć wwr w warunkach i miejscach przez nich wybranych poza powiatem. Dzieci z głęboką niepełnosprawnością (od 3 roku życia do ukończenia 24 r.ż) realizują zajęcia rewalidacyjno-wychowawcze zespołowe lub indywidualne na podstawie odpowiednich orzeczeń kwalifikacyjnych wydanych przez PPPP w Myszkowie na terenie Specjalnego Ośrodka Rewalidacyjno-Wychowawczego w Żarkach. Ośrodek ten obejmuje dzieci także zajęciami wwr (głównie z gminy Żarki i Niegowa ze względu na bliskość lokalizacji). Dzieci w wieku np. od 3-6 lat głęboko upośledzone realizują często tylko zajęcia rewalidacyjno-wychowawcze w wymiarze do 10 godzin zajęć tygodniowo i z różnych powodów nie wymagają większej liczby zajęć. Dzieci wysoce niepełnosprawne wymagają często specjalistycznych warunków i metod realizacji zajęć z równoczesnym bieżącym dostępem do konsultacji lekarzy specjalistów. PPPP w Myszkowie nie jest w stanie (...) zapewnić pomocy wszystkim potrzebującym dzieciom. Dzieci te mogą być bowiem prowadzone ze względu na ich potrzeby w ośrodkach o wyższym stopniu referencyjności usług.

(akta kontroli str. 29-36, 280, 304-308)

Równocześnie w kontrolowanym okresie dodatkowo wsparciem w ramach Programu objęto dzieci spoza grupy docelowej określonej w Programie:

- 1) dzieci którym wwr finansowano ze środków Programu,
- 2) dzieci, dla których sporządzano diagnozy specjalistyczne, pomimo że było to zadaniem statutowym Poradni, a nie WOKRO,
- 3) dzieci bez wymaganej opinii o objęciu ich wwr, co było niezgodne z prawem oświatowym

Łączna liczba dzieci spoza grupy docelowej określonej w Porozumieniu wyniosła: 72 dzieci w 2018 r., 78 w 2019 r. i 46 w 2020 r. (do 30 czerwca).

Powyższe szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 270-279, 336-347)

Przy doborze dzieci do objęcia wsparciem w ramach Programu według Dyrektora, poza podstawowym kryterium przedziału wiekowego dzieci od 0 do 6 lat kierowano się również:

- ustaleniem na podstawie przesiewowego wywiadu wstępnego (bezpośredniego lub telefonicznego) z rodzicem zgłaszającym się do ośrodka, historii rozwoju psychoruchowego dziecka oraz aktualnego stanu zdrowia i historii ewentualnego leczenia (w tym na podstawie przedstawianej dokumentacji leczenia dziecka lub deklaracji rodzica o jej posiadaniu) ewentualnego leczenia w wielu przypadkach dodatkowo w oparciu o analizę przedstawianej przez

rodzica dokumentacji medycznej czy dane dziecko można zakwalifikować, jako dziecko niepełnosprawne lub zagrożone niepełnosprawnością,

- jednoznacznym stwierdzeniem w momencie zgłoszenia się rodzica do Programu, że na podstawie przedkładanej przez niego dokumentacji medycznej lub innej, dziecko ze względu na swoją historię rozwojową i zdrowotną jest dzieckiem niepełnosprawnym lub zagrożonym niepełnosprawnością.
- posiadaniem przez rodzica tzw. skierowania lub prośby lekarza o przeprowadzenie specjalistycznych badań rozwojowych dziecka lub konsultacji specjalistycznych w związku z podejrzeniem przez lekarza nieprawidłowości rozwojowych dziecka prowadzących do niepełnosprawności (np. nierozwinięta mowa do 2 roku życia dziecka) w tzw. bilansach rozwojowych dzieci wykonywanych przez pediatrów w podstawowej opiece medycznej.

(akta kontroli str. 132-135)

Informacje o możliwości skorzystania ze wsparcia z Programu umieszczono na stronie internetowej Poradni¹⁵. Dodatkowo jak wyjaśnił Dyrektor upowszechnianie informacji o WOKRO prowadzone było w „punktach konsultacyjnych”, czyli bezpośredniej pracy z dziećmi, nauczycielami i rodzicami na terenie przedszkoli prowadzonej przez pracowników (udzielanie porad i informacji, wsparcie merytoryczne metodyczne pracy z dziećmi niepełnosprawnymi, a także przy okazji wystąpień Dyrektora Poradni na forum Powiatowej Społecznej Rady do Spraw Osób Niepełnosprawnych w Myszkowie (obecni przedstawiciele organów prowadzących oraz instytucji opieki socjalnej i pomocy rodzinie z terenu powiatu, stowarzyszenia rodziców dzieci niepełnosprawnych).

(akta kontroli str. 304, 310, 312)

1.4. Wysokość dotacji przekazanej z rachunku bankowego Powiatu Myszkowskiego na wyodrębniony rachunek bankowy Ośrodka, w latach 2017-2020 (do 30 czerwca) wyniosła 20 760,00 zł w 2017 r. (w tym 15 000 zł na zakup wyposażenia)¹⁶, 31 200,00 zł w 2018 r.¹⁷, 31 200,00 zł w 2019 r.¹⁸ i 46 800,00 zł w 2020 r.¹⁹. Kwota wydatkowanej w badanym okresie dotacji to odpowiednio: 15 000,00 zł (72,3% otrzymanej dotacji), 31 200,00 zł (100%), 31 200,00 zł (100%) i 7 810,81 zł (16,7%).

(akta kontroli str. 74-81, 88-101)

Z przyznanej w 2017 r. dotacji Ośrodek zakupił wyłącznie wyposażenie. Jak wyjaśnił Dyrektor ze względu na to, że refundowane mogły być z dotacji tylko koszty zajęć zrealizowanych od dnia podpisania porozumienia tj. 11 grudnia do 31 grudnia 2017 r. zdecydowałem o ich sfinansowaniu ze środków własnych (podobnie jak zajęcia realizowane w oparciu o środki własne w okresie od października 2017 do 10 grudnia 2017). Decyzja ta wynikała z faktu dotarcia dotacji na konto poradni w drugiej połowie grudnia 2017 r., tj. w trakcie zamykania roku budżetowego. Posiadałem wówczas także niedostateczną pewność, co do zaliczania zrealizowanych form pracy specjalistycznej.

Niewykorzystaną kwotę dotacji 5 760,00 zł terminowo zwrócono na rachunek powiatu myszkowskiego.

W ramach wyposażenia Ośrodek zakupił system diagnostyczno-terapeutyczny do integracji funkcji słuchowo-wzrokowo-ruchowych²⁰ na kwotę 15 744,00 zł (z tego

¹⁵ <http://www.ppppmyszkow.czt.pl/news>.

¹⁶ 15 grudnia 2017 r.

¹⁷ 9 marca 2018 r.

¹⁸ 18 marca 2019 r.

¹⁹ 29 kwietnia 2020 r.

²⁰ Audio4Lab.

15 000,00 zł ze środków dotacji i 744,00 zł ze środków własnych). Według Dyrektora zakupiony system stanowi uzupełnienie diagnostyczne do posiadanego już w poradni systemu komputerowego do prowadzenia wśród dzieci powyżej 3 roku życia przesiewowych badań słuchu, wzroku i mowy. Natomiast w zakresie terapeutycznym stanowi on nową metodę terapeutyczną o szerokim zastosowaniu. Jako metoda wspomagająca zajęcia terapeutyczne może być stosowana przez surdopedagoga, logopedę, psychologa, terapeutę integracji sensorycznej.

Przeprowadzone oględziny potwierdziły zakup ww. urządzenia.

(akta kontroli str. 82-88, 132-133, 135, 205-262)

Wykorzystane środki dotacji w latach 2018-2020 (I półrocze) przeznaczono w całości na wynagrodzenie specjalistów i terapeuty, w tym: wykonywanie diagnoz specjalistycznych (psychologicznych, pedagogicznych, surdopedagogicznych, logopedycznych, neurologopedycznych, rehabilitacyjnych, diagnoz integracji sensorycznej), prowadzenie terapii specjalistycznych indywidualnych i grupowych (wynikających z wyżej wymienionych diagnoz specjalistycznych), udzielanie konsultacji specjalistycznych i porad bez badań w sprawie dzieci dla rodziców i opiekunów prawnych.

Na terapię wwr dzieci z grupy docelowej określonej w Porozumieniu w latach 2018-2020 (do 30 czerwca) ze środków dotacji wydatkowano: 1 441,39 zł (4,6%) w 2018 r., 3 368,19 zł (10,8%) w 2019 r. i 493,12 zł (6,3%) w 2020 r.

Z pozostałych środków dotacji sfinansowano wydatki związane ze wsparciem kierowanym do dzieci spoza grupy docelowej w kwotach: 29 758,10 zł (95,4% wykorzystanej dotacji) w 2018 r., 27 831,81 zł (89,2%) w 2019 r. i 7 317,69 zł (93,7%) w 2020 r.

(akta kontroli str. 74-101, 51, 55, 83-86, 89-101, 175-199, 205-262, 270-279, 338-347, 383-385)

Liczba godzin zrealizowanych wyniosła: 761 godzin przy przyznanych 520 godzinach w 2018 r. (143,6%), 974 godzin przy przyznanych 520 w 2019 r. (187,3%) i 338 godzin w 2020 r. (do 30 czerwca) przy przyznanych 780 na cały 2020 r. (43,3%)

Większa liczba zrealizowanych godzin udzielonego wsparcia w stosunku do liczby godzin zaplanowanych do realizacji w Porozumieniu (o 241 godzin w 2018 r. i o 454 godziny w 2019 r.) była wynikiem zastosowania w Ośrodku niższych stawek godzinowych, niż przyjęta w Porozumieniu stawka 60 zł za godzinę²¹.

W wyjaśnieniach Dyrektor podał, że: *Poradnia jako jednostka ujęta w systemie oświatowym zatrudnia specjalistów (psychologów, pedagogów, logopedów i inni) na stanowiskach nauczycieli. Wynagradzanie nauczycieli wynika bezpośrednio z zapisów Ustawy Karta Nauczyciela i z uwzględnieniem tzw. tabeli płac uwzględniającej poziom awansu zawodowego nauczyciela, a ogłaszanej przez Ministra Edukacji Narodowej (np. obecnie Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 sierpnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy /Dz.U. 2020 poz.1491/.*

Wynagrodzenie godzinowe sześciu specjalistów i fizjoterapeuty realizujących Program w poszczególnych latach kształtowało się w przedziale: od 34,53 zł do 50,09 zł w 2018 r., od 37,85 zł do 55,56 zł w 2019 r. i od 53,68 zł do 59,19 zł w 2020 r. (do 30 czerwca).

²¹ § 4 ust. 5 Porozumienia.

Średnio w każdym roku wynagrodzenie specjalisty za godzinę zajęć wynosiło: 48,51 zł w 2017 r., 45,98 zł w 2018 r., 47,95 zł w 2019 r. i 55,97 zł w 2020 r. (do 30 czerwca).

NIK zauważa, że wynagrodzenie ww. osób było niższe od kwoty wynikającej z Porozumienia, zgodnie z którym dotacja na realizację programu była obliczana jako iloczyn liczby godzin oraz kwoty 60 zł (§ 4 ust. 5 Porozumienia).

(akta kontroli str. 29-36, 102-131, 383-385, 388-389)

Zajęcia w ramach Programu w latach 2018-2020 (do 30 czerwca) odbywały się przede wszystkim w ramach godzin ponadwymiarowych i prowadzone były przez specjalistów i terapeutów (siedmiu w 2018 r. i sześciu w kolejnych latach) zatrudnionych w Poradni oraz fizjoterapeutę zatrudnionego w Ośrodku. Każda z tych osób miała więcej niż jedną specjalność. W badanym okresie w Ośrodku zatrudniano: dwóch psychologów, trzech specjalistów wwr, jednego neurologopedę, dwóch tyflopédagogów, dwóch pedagogów, dwóch logopedów, dwóch terapeutów integracji sensorycznej, trzech specjalistów z zakresu zaburzeń rozwoju, w tym autyzmu, jednego oligofrenopedagoga, jednego surdopedagoga oraz rehabilitanta. Z dwoma specjalistami zawarto umowę zlecenie²², a fizjoterapeuta świadczył usługi na podstawie umowy o pracę. Z analizy ww. umów wynika, że nie precyzowano w nich sposobu rozliczania i dokumentowania zrealizowanych usług. Zapisów takich nie zawierano również w dokumentach zlecających godziny ponadwymiarowe.

Rozliczenia zrealizowanych godzin dokonywano w miesięcznych zestawieniach zbiorczych zatwierdzanych przez Dyrektora.

W umowach zawartych ze specjalistami nie precyzowano sposobu rozliczania i dokumentowania zrealizowanych usług. Zapisów takich nie zawierano również w dokumentach zlecających nauczycielom godziny ponadwymiarowe.

NIK zauważa, że brak ustalenia przez Dyrektora zasad rozliczania i dokumentowania zrealizowanych godzin utrudnia weryfikację rzetelności danych o udzielonych w okresie rozliczeniowym świadczeniach, stanowiących podstawę rozliczenia wynagrodzeń terapeutów sfinansowanych ze środków dotacji.

(akta kontroli str. 56-60, 141-156, 167-174)

1.5. Powierzenie Poradni funkcji Ośrodka spowodowało zwiększenie liczby godzin ponadwymiarowych zatrudnionych pracowników – specjalistów i terapeutów o 14 godzin (zegarowych) tygodniowo. Utworzono również nowe stanowisko – rehabilitanta fizjoterapeuty zatrudnionego na umowę o pracę w wymiarze do 10 godzin tygodniowo.

Według Dyrektora *podstawowym problemem w zapewnieniu kompleksowej pomocy było pozyskanie lekarzy specjalistów z zakresu specjalności medycznych najbardziej pożądanym dla procesu wsparcia (neurolog dziecięcy, neonatolog, psychiatry dzieci i młodzieży). Wpływ na to ma niedostateczna liczba lekarzy tych specjalności lub ich brak oraz wysokie ceny rynkowe takich usług medycznych. Dodał, że medyczna strona w zakresie kompleksowego wsparcia polegała na udzielaniu rodzicom informacji o miejscach usług medycznych publicznych i komercyjnych, w których można uzyskać lekarskie konsultacje specjalistyczne przede wszystkim, niestety, poza obrębem powiatu myszkowskiego, tj. na terenie Częstochowy lub aglomeracji śląskiej. W przypadkach konieczności konsultacji medycznych lub zastosowania leczenia pracownicy poradni wydawali rodzicom*

²² Pierwszy specjalista miał specjalizacje z zakresu: pedagogiki, logopedii, oligofrenopedagogiki, surdopedagogiki, neurologopedii oraz wspierania rozwoju i edukacji osób ze spektrum autyzmu; drugi specjalista miał specjalizacje z zakresu: pedagogiki, logopedii, wczesnej interwencji i wspomaganie rozwoju małego dziecka oraz wspierania rozwoju i edukacji osób ze spektrum autyzmu.

informacje o dziecku z prośbą o pilną medyczną specjalistyczną konsultację przypadku danego dziecka. W wielu przypadkach rodzice zgłaszając się do Programu posiadali już bogatą dokumentację medyczną dotyczącą diagnozy medycznej i leczenia dziecka, więc nie zachodziła potrzeba dodatkowych konsultacji medycznych. W ramach współpracy z lekarzami, pod opieką których byłyby dzieci objęte Programem, proponowano rodzicom wydanie (lub wydawano na ich prośbę) tzw. informację o wynikach diagnozy, obserwacji i postępach rozwojowych dziecka.

(akta kontroli str. 56-60, 132-133,136-140,157-158)

1.6. W kontrolowanym okresie siedmiu specjalistów²³ uczestniczyło w realizacji Programu. Osoby te posiadały wymagane kwalifikacje, określone w § 15 ust. 4 rozporządzenia MEN z dnia 1 sierpnia 2017 r. w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych dla nauczycieli²⁴, tj. posiadały dyplom ukończenia studiów w zakresie pedagogiki, pedagogiki specjalnej lub psychologii oraz studia podyplomowe na kierunkach zgodnych z prowadzonymi rodzajami terapii. Zatrudniony w Poradni fizjoterapeuta posiadał przygotowanie pedagogiczne.

(akta kontroli str. 56-60, 200-204)

1.7. Oględziny budynku, w którym zlokalizowany był Ośrodek wykazały, że budynek i pomieszczenia Ośrodka były przystosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych i spełniały wymogi rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie²⁵. Do wejścia do budynku prowadził podjazd wyposażony w poręcz, a na schodach prowadzących do Ośrodka zamontowany był podjazd, drzwi wejściowe zewnętrzne do budynku oraz drzwi wewnętrzne do Ośrodka (dwuskrzydłowe) posiadały odpowiednią szerokość nie mniejszą niż 90 cm, również wewnętrzne drzwi wejściowe do gabinetów diagnostyczno-terapeutycznych wykorzystywanych do pracy z dziećmi niepełnosprawnymi były o odpowiedniej szerokości, nie mniejszej niż 90 cm. Z poziomu parteru na poziom pierwszego piętra (na którym znajdował się Ośrodek) można było się przemieścić windą pionową. Wymogu ww. rozporządzenia nie spełniły jednak sanitariaty umiejscowione w Ośrodku. Dyrektor wyjaśnił, że w razie potrzeby można korzystać z sanitariatów Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie, (usytuowanego na tym samym poziomie), które zostały przystosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych. Przeprowadzone oględziny potwierdziły stan, który powołał Dyrektor w złożonych wyjaśnieniach. Nieprawidłowość w tym zakresie szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 293-303)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2018-2020 (do 30 czerwca) wsparciem w ramach Programu objęto dzieci spoza grupy docelowej, tj.:

1) dzieci którym wwr finansowano ze środków Programu, w kolejnych latach badanego okresu Ośrodek udzielił wsparcia: szóstce dzieci w 2018 r., szóstce dzieci w 2019 r. i pięćce dzieci w 2020 (do 30 czerwca).

2) dzieci dla których sporządzano diagnozy specjalistyczne, pomimo że było to zadaniem statutowym Poradni, a nie WOKRO. Bowiem zgodnie z §2 i §3

²³ O specjalnościach z zakresu: pedagogiki, psychologii, wspierania rozwoju i edukacji osób ze spektrum autyzmu, wczesnego wspomaganie rozwoju i wczesnej interwencji i wspomaganie rozwoju małego dziecka, logopedii, tyflopädagogiki, surdopedagogiki, oligofrenopedagogiki, terapii integracji sensorycznej – pierwszego stopnia, fizjoterapii.

²⁴ Dz. U. z 2020 r., poz. 1289.

²⁵ Dz. U. z 2019 r., poz.1065., dalej *rozporządzenie w sprawie warunków technicznych*.

Rozporządzenia w sprawie zasad działania PPPP do zadań poradni należy m.in. diagnozowanie dzieci i młodzieży, które jest prowadzone w szczególności w celu określenia indywidualnych potrzeb rozwojowych i edukacyjnych oraz indywidualnych możliwości psychofizycznych dzieci i młodzieży, wyjaśnienia mechanizmów ich funkcjonowania w odniesieniu do zgłaszanego problemu oraz wskazania sposobu rozwiązania tego problemu.

W kolejnych latach badanego okresu liczba dzieci, dla których sporządzano diagnozy wyniosła: 54 w 2018 r., 55 w 2019 r. i pięćoro w 2020 r. (do 30 czerwca).

3) dzieci bez wymaganej opinii o objęciu ich wwr, w sytuacji gdy stosownie do art. 127 ust. 8 Prawa oświatowego, wczesne wspomaganie rozwoju dziecka organizuje się w jednym podmiocie, o którym mowa w ust. 5, który ma możliwość realizacji wskazań zawartych w opinii, o której mowa w ust.10. W kolejnych latach badanego okresu Ośrodek udzielił wsparcia: 43 w 2018 r., 59 w 2019 r. i 34 w 2020 r. (do 30 czerwca).

Łączna liczba dzieci spoza grupy docelowej Programu wyniosła: 72 w 2018 r., 78 w 2019 r. i 46 w 2020 r. (do 30 czerwca).

(akta kontroli str. 29-36, 270-279, 304-309, 340-347)

W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor podał: w mojej ocenie zabezpieczone zostały potrzeby dzieci realizujących zajęcia wwr w ramach subwencji oświatowej. Dzieci o których mowa w pytaniu obejmowano pomocą zgodnie z ich potrzebami i oczekiwaniami rodziców - implikacje wyboru miejsca realizacji wwr oraz innych czynników np. ograniczenia rodziców co do możliwości częstości dowożenia dziecka na zajęcia, dodatkowe, zajęcia specjalistyczne realizowane przez dziecko w placówkach prywatnych lub publicznych, w tym pomoc psychologiczno-pedagogiczna organizowana dzieciom w przedszkolach często powodują problem przemęczenia diagnostycznego dzieci i brak chęci do zajęć (tzw. przepracowanie terapeutyczne dziecka)

Nie wszystkie dzieci także wykorzystywały i wykorzystują w „klasycznym” wwr maksymalną liczbę 8 godz. zajęć w miesiącu, więc ich rodzice nie byli zainteresowani zwiększaniem puli z godzin Programu. Dodatkowo dzieci z wwr klasycznym prowadzonym w SORW w Żarkach od 3 roku życia realizują kolejną formę pomocy dzieciom niepełnosprawnym. Są to zajęcia rewalidacyjno-wychowawcze - 10 godzin tygodniowo indywidualnych lub grupowych zajęć rewalidacyjno-wychowawczych dla dzieci z najgłębszymi stopniami niepełnosprawności.

W tym miejscu warto zaznaczyć, że z Programu skorzystało 6 dzieci z ORW w Żarkach. Były to terapie specjalistyczne, diagnozy specjalistyczne i konsultacje. Dziecko ze względu na kompetencję naszego neurologopedy przeszło z wwr z Żarek na zajęcia do poradni. Oprócz tego z w/w działań realizowanych w programie skorzystało 9 dzieci z innych podmiotów nieprowadzonych przez powiat myszkowski, a realizujących zajęcia wwr z takich placówek jak Niepubliczne Przedszkole w Myszkowie, Przedszkole w Starej Hucie, oraz dzieci realizujące wwr w Poradni Niepublicznej IN CORPORE w Częstochowie. W wyjaśnieniach stwierdził ponadto: moją intencją było umożliwienie tej grupie dzieci skorzystania z wczesnej pomocy interwencyjnej, tak aby jak najwcześniej zareagować diagnostyczno-terapeutycznie na zagrożenie niepełnosprawnością danego dziecka (w praktyce: obawy rodziców o niepokojące zachowania dziecka np., brak mowy, prośby lekarzy o diagnozę rozwojową związku o podejrzenie dziecka np. o autyzm lub afazję, skierowania lekarzy na zajęcia do rehabilitanta, neurologopedy itp.), organizowałem ofertę WOKRO mając na uwadze stworzenie w naszym powiecie jak najszerzej i elastycznej organizacji oferty WOKRO dostosowanej do rzeczywistych potrzeb

dzieci niepełnosprawnych i ich rodziców - często załatwianych w pilnym trybie zgodnie z oczekiwaniami rodziców oraz dobrem dziecka.

Opracowanie diagnoz specjalistycznych w ramach Programu Dyrektor wyjaśnił: w procesie działania WOKRO starałem się w jak największym stopniu rozdzielić zadania realizowane przez moich pracowników w ramach WOKRO i w ramach Poradni. Dodał, że Rozporządzenie MEN z 5 września 2017 r., które wśród zadań WOKRO wymienia w punkcie pierwszym udzielanie specjalistycznej informacji dotyczącej problemów rozwojowych dziecka oraz w oparciu paragraf 4 ust. 4 przedmiotowego porozumienia MEN, mówiący o tym, że WOKRO w ramach dotacji może wykonywać zadania określone w paragrafie 1 ust. 2 rozporządzenia MEN z 5 września 2017 roku w sprawie WOKRO tj. „można udzielać dzieciom i ich rodzicom kompleksowej pomocy od chwili wykrycia zagrożenia niepełnosprawnością, ze szczególnym uwzględnieniem dzieci do 3 roku życia” uznałem, że są podstawy do finansowania działań diagnostycznych ze środków programu. Według mnie nie można w procesie organizowania kompleksowej pomocy dziecku kwalifikowanemu do Programu ze względu na np. uprawdopodobnione po wstępnej analizie przypadku przypuszczenie zagrożenia niepełnosprawnością pominąć etapu rozpoznawania dziecka.

Pragnę podkreślić, że w wykazach dzieci korzystających z Programu prowadzonych w poradni (liczba dzieci korzystających ze wsparcia w ramach Programu w latach 2018-2020 wyniosła odpowiednio: 74 dzieci, 83 i 48) znajdują się tylko dzieci w wieku od 0 do 6 lat, które w momencie kwalifikacji do programu były niepełnosprawne lub podejrzewane o zagrożenie niepełnosprawnością. Rozwiązania organizacyjne w działaniu ośrodka przyczyniły się do objęcia szybkim działaniem interwencyjnym (diagnostycznym, terapeutycznym, konsultacyjnym) dzieci w wieku od 0 – 6 lat zagrożonych niepełnosprawnością w celu uzyskiwania przez rodziców informacji o rozwoju dziecka oczekiwanych przez urzędy, rodziców, lekarzy w procesie leczenia i rehabilitacji. Bez funkcjonowania programu tak adekwatna i szybka odpowiedź na potrzeby środowiska w tym zakresie byłaby niemożliwa. Okres oczekiwania w poradni na wykonanie diagnostyki rozwojowej dziecka w wieku przedszkolnym wynosi kilka miesięcy (stan z przed pandemii). Rodzice często w sposób werbalny wyrażali swoje zadowolenie z powodu szybkiego załatwiania ich spraw po zakwalifikowaniu ich dziecka do Programu. W kwestii objęcia wsparciem dzieci bez wymaganej opinii o objęciu wwr Dyrektor wyjaśnił: Program skierowany jest także w moim przekonaniu do rodziców i dzieci zagrożonych niepełnosprawnością. Ta grupa dzieci nie może z definicji ubiegać się o wydanie opinii o potrzebie zajęć wwr. Wymaga jednak podjęcia wczesnej interwencji, aby wspierając proces rozwojowy dziecka minimalizować możliwość rozwinięcia się niepełnosprawności. Z tego powodu dzieci takie zakwalifikowano do działań pomocowych w Ośrodku. Przy kwalifikacji takich przypadków stosowano wstępny wywiad przesiewowy (najczęściej telefoniczny) w celu ustalenia zasadności kwalifikacji dziecka, jako zagrożonego niepełnosprawnością.

(akta kontroli str., 348-349,353-354,383,385)

W ocenie NIK udzielenie wsparcia dzieciom nielegitymujących się opinią o potrzebie wwr było niezgodne z założeniami Programu oraz było udzieleniem pomocy osobom spoza grupy docelowej. Zgodnie z treścią programu – „Działanie 2.4. formy realizacji” pomoc skierowana miała być do dzieci obecnie objętych wczesnym wspomaganie rozwoju prowadzonym w systemie oświaty, a więc osobom posiadającym wydaną opinię o potrzebie wwr. W myśl przywołanego wyżej zapisu Programu – dzieci, będące beneficjentem działania, powinny być objęte wsparciem w ramach systemu oświaty. Wydane – na podstawie art. 90v ust. 5 ustawy z dnia

7 września 1991 r. o systemie oświaty – rozporządzenie z dnia 5 września 2017 r. w sprawie szczegółowych zadań wiodących ośrodków koordynacyjno-rehabilitacyjno-opiekuńczych, wymieniając jego obligatoryjne zadania (§ 1 pkt 1 pkt 4), wskazuje na obowiązek organizowania wwr na warunkach i w formach określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 127 ust. 19 pkt 1 ustawy Prawo oświatowe. Na bazie zaś wskazanego przepisu MEN wydał w dniu 24 sierpnia 2017 r. rozporządzenie w sprawie organizowania wwr dzieci. Rozporządzenie to określa warunki organizowania wwr, m.in. konieczność powołania zespołów z minimalną liczbą określonych specjalistów, których podstawowym zadaniem – zgodnie z § 3 ust. 4 pkt 1 – wymienionym, jako pierwsze – jest określenie charakteru wsparcia na podstawie opinii o potrzebie wwr. Na podstawie art. 127 ust. 8 Prawo oświatowe wwr organizowany jest w placówce, która ma możliwość realizacji wskazań zawartych w opinii o potrzebie wwr. Opinia zatem stanowi kluczowy dokument do wdrożenia wsparcia dla dziecka i jego rodziców. Z kolei, na podstawie § 4 ust. 3 Porozumienia, powiat zobowiązał się do organizowania wczesnego wspomaganie rozwoju dziecka na warunkach i w formach określonych w ww. przepisach.

Mając na względzie potrzeby dzieci objętych wsparciem, w ramach dotacji WOKRO może wykonywać zadania określone w § 1 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wokro, m.in. może udzielać dzieciom i ich rodzinom kompleksowej pomocy. Jednakże cel ten, zgodnie z § 2 przedmiotowego rozporządzenia, powinien być realizowany poprzez współpracę Ośrodka z podmiotem wykonującym działalność leczniczą, ośrodkiem pomocy społecznej oraz jednostkami organizacyjnymi systemu wspierania rodziny i pieczy zastępczej.

2.Sanitariaty Poradni (jeden ogólnodostępny i jeden dla personelu) nie były przystosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych, tj. nie zapewniono wymaganej szerokości drzwi 90 cm, nie zainstalowano urządzeń sanitarnych o odpowiednich gabarytach oraz ułatwiających korzystanie z nich uchwytów, a w sanitariacie ogólnodostępnym nie zapewniono przestrzeni manewrowej (o wymiarach, co najmniej 1,5 x 1,5m), co było niezgodne z § 86 ust.1 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych.

Dyrektor już w 2016 roku zwracał się do Starosty Myszkowskiego o zabezpieczenia warunków organizacyjnych Poradni, a w 2020 r. zwrócił się o rozważenie możliwości przeniesienia Poradni do innego lokalu, co w sytuacji epidemii COVID-19 umożliwiłoby uzyskanie niezależnego wejścia do pomieszczeń zajmowanych przez Poradnię.

Starosta poinformował, że *aktualnie rozważana jest koncepcja przeniesienia Poradni do nowej lokalizacji tj. do budynku Zespołu Szkół nr 2 im H.Kołątaja w Myszkowie, który ze względu na niż demograficzny nie jest w pełni wykorzystywany do celów edukacyjnych. Obecnie w budynku tym prowadzone są roboty budowlane w zakresie termomodernizacji oraz likwidacji barier architektonicznych (winda, podjazdy, toalety) w zakresie dostosowania ich do potrzeb osób niepełnosprawnych.*

(akta kontroli str. 293-303, 304-305, 310-311, 313-320)

OCENA CZĄSTKOWA

Poradnia organizacyjnie nie była w pełni przygotowana do realizacji Programu. Budynek Poradni był przystosowany do potrzeb osób niepełnosprawnych, za wyjątkiem sanitariatów w Ośrodku a specjaliści i terapeuci posiadali odpowiednie kwalifikacje. Wsparcie jednak skierowano przede wszystkim do odbiorców spoza grupy docelowej, co skutkowało dużym rozproszeniem udzielonej pomocy i było niezgodne z założeniami Programu i Porozumienia.

2. Planowanie i udzielanie wsparcia w ramach działania 2.4.

Opis stanu faktycznego

2.1. Zespół wczesnego wspomaganie rozwoju dziecka powoływany był przez Dyrektora Poradni każdorazowo dla dziecka, które obejmowano wwr. Skład Zespołów powołanych dla 14 poddanych szczegółowej analizie dzieci objętych wwr spełniał wymogi określone w § 3 rozporządzenia w sprawie wwr.

(akta kontroli str. 973)

2.2. Na podstawie analizy dokumentacji 20 dzieci objętych wsparciem w ramach Programu ustalono, że: 14 dzieci objętych zostało wwr, z tego ośmioro dzieci było objęte wwr prowadzonym w ramach systemu oświaty (klasyczny wwr) i sześćoro dzieci, które objęto wwr w ramach Programu. Pozostałe sześćoro dzieci nie zostało objętych wwr.

(akta kontroli str. 778-781, 997-1027)

2.2.1. Dzieci objęte wwr były w wieku od dwóch do sześciu lat. Ośmioro dzieci objętych wwr w ramach systemu oświaty posiadało zaświadczenia lekarskie o stanie zdrowia z postawioną diagnozą o niepełnosprawności wynikającej z: całościowych zaburzeń rozwojowych (niepełnosprawność intelektualna i ruchowa), zespołu Aspergera, autyzmu (pięcioro dzieci), opóźnionego rozwoju psychoruchowego i afazji. Rodzaj niepełnosprawności sześciorga dzieci (objętych wwr w Ośrodku) wskazany został w opiniach Zespołów orzekających o potrzebie wwr i polegał na całościowych zaburzeniach rozwoju ze spektrum autyzmu, zespole Aspergera, opóźnieniu rozwoju mowy o typie afazji ruchowej, niepełnosprawności ruchowej, autyzmie wczesnodziecięcym (dwoje dzieci).

Zakres i rodzaj pomocy zaplanowanej dla dziecka, ustalany był każdorazowo przez Powołany przez Dyrektora Zespół wwr w formie Indywidualnego programu wczesnego wspomaganie rozwoju dziecka i wsparcia jego rodziny, który opracowywany był w dacie złożenia wniosku o objęcie dziecka wwr (jeden przypadek) i w terminie od czterech do 210 dni od złożenia przez rodzica wniosku o objęcia dziecka wwr.

W żadnym przypadku nie skorzystano z możliwości prowadzenia zajęć wwr w domu rodzinnym dziecka.

(akta kontroli str. 999-1018)

Jak wyjaśnił Dyrektor: Poradnia wydaje co roku znacznie więcej opinii o potrzebie wczesnego wspomaganie rozwoju dziecka niż liczba miejsc jakimi poradnia dysponuje w funkcjonującym w poradni oddziale dzieci realizujących zajęcia wwr w ramach subwencji oświatowej .

Część rodziców dzieci gminy Poraj (bliżej do Częstochowy niż Myszkowa) wybiera podmioty zlokalizowane na terenie Częstochowy (np. poradnia niepubliczna IN Corpore) realizując tam opinie wydane przez PPP w Myszkowie o potrzebie wwr. Dzieci z gmin Żarki i Niegowa wybierają najczęściej Specjalny Ośrodek Edukacyjno -Wychowawczy w Żarkach realizując tam zajęcia wwr.

Pomimo tego w PPP w Myszkowie zawsze istnieje kolejka oczekujących dzieci na objęcie ich zajęciami wwr. Poradnia nie jest w stanie na bieżąco realizować wszystkich potrzeb w tym zakresie.

Liczba dzieci realizujących zajęcia wwr w poradni i w programie za Życiem jest pochodną przede wszystkim ograniczeń lokalowych poradni (praca w poradni na dwie zmiany w godz.8-18 – wymiana pracowników w gabinetach) oraz aktualnie maksymalnej ilości kadry pedagogicznej zatrudnionej w poradni i wynikającej z tego

maksymalnej liczby godzin dydaktycznych (w tym ponadwymiarowych) przewidzianej na realizację zadań – opór tu stanowią znowu warunki lokalowe.

Poradnia w tych uwarunkowaniach realizuje swoje zadania statutowe, zajęcia wwr w ramach subwencji oświatowej prowadząc oddział wwr i dodatkowo od 2017 roku zadania WOKRO w ramach realizacji ustawy Za Życiem. Na dzień dzisiejszy zadania te stanowią krytyczne w mojej ocenie obciążenie poradni zadaniami biorąc pod uwagę możliwości lokalowe i kadrowe placówki.

Wnioski rodziców o realizację wwr składane są do poradni i oczekują do czasu pojawienia się w dziale wwr wolnego miejsca. Miejsca te najczęściej zwalniają się w okresie od czerwca do września danego roku. Jest to okres, w którym część dzieci z oddziału wwr prowadzonego w poradni podejmuje decyzję o rozpoczęciu realizacji obowiązku szkolnego i tym samym kończy zajęcia wwr w poradni zwalniając miejsce dla nowych uczestników zajęć oczekujących w kolejce.

Niekiedy rodzice zwalniają miejsce w wyniku rezygnacji z zajęć w poradni np. pogorszenie stanu zdrowia dziecka i pobyty szpitalne, przeniesienie dziecka do innego podmiotu realizującego wwr w powiecie lub poza nim.

Składanie wniosków przez rodziców stanowi element organizacji i planowania pracy i monitorowania liczby dzieci zainteresowanych realizacją wwr w poradni. W oparciu o te wnioski (zawierające zawsze nr telefonu kontaktowego) prowadzona jest także komunikacja telefoniczna z rodzicami wnioskodawcami w momencie pojawienia się możliwości na objęcie kolejnego dziecka zajęciami wwr. Każdorazowo w takiej sytuacji przeprowadzono wywiad telefoniczny z rodzicem. W trakcie takiego wywiadu pytano rodzica o to czy jego wniosek jest aktualny i czy w związku z wolnym miejscem zajęć wwr w poradni deklaruje w dalszym ciągu udział swojego dziecka w takich zajęciach. (...) Oddział wwr na nowy rok szkolny tworzony jest każdorazowo w poradni w okresie od czerwca do sierpnia w oparciu o arkusz organizacyjny poradni i jego aneks nr 1, który wynika głównie z rotacji dzieci w oddziale wwr. Aneks ten także zawiera zatwierdzoną przez organ prowadzący liczbę godzin ponadwymiarowych jaką poradnia może realizować od września danego nowego roku szkolnego z przeznaczeniem na wwr i inne zadania.

Wyjaśniam, że dzieci, których rodzice składają wnioski o realizację wwr w czasie oczekiwania na wolne miejsce w oddziale wwr bardzo często mają proponowane indywidualne zajęcia terapeutyczne wpisujące się w potrzeby dziecka np. w ramach realizacji programu Za Życiem np. jeżeli jest wolne miejsca u logopedy czy rehabilitanta – proponowane jest terapia indywidualna do czasu możliwości powołania pełnego zespołu specjalistów do realizacji wwr - wolne miejsce na zajęciach wwr. I tak np. dziecko, o którym mowa w pyt. 2 realizowało u rehabilitanta w Programie zajęcia do 6.06.2019 roku.

(akta kontroli str. 350-352)

Z ośmiorga dzieci objętych wwr prowadzonym w systemie oświaty, tylko dwoje realizowało zajęcia w ramach Ośrodka/Programu, po objęciu ich wwr, w wymiarze od dwóch do czterech godzin w miesiącu (21 z 24 godzin w okresie od 15 stycznia 2018 r. do 16 lipca 2018 r.)²⁶ i od jednej do dwóch godzin miesięcznie (22 godziny w okresie od 4 kwietnia 2019 r. do 23 czerwca 2020 r.).

W przypadku jednego dziecka dodatkowe zajęcia nie miały wpływu na ograniczenie klasycznego wwr (cztery godziny w miesiącu), w drugim przypadku dziecko korzystało w Ośrodku z terapii czaszkowo-krzyżowej – w trzech na siedem miesięcy

²⁶ Dziecko realizowało zajęcia w Ośrodku od 23 października do 18 grudnia 2018 r., które nie zostały sfinansowane ze środków Programu.

terapii w Ośrodku i w Poradni nastąpiło zmniejszenie liczby godzin terapii w Poradni (klasyczne wwr) z czterech na dwie godziny w miesiącu.

Pozostałym sześciorgu dzieciom udzielano pomocy w ramach Ośrodka do momentu objęcia ich wwr oświatowym, w wymiarze :

- ośmiu godzin (z 13 zaplanowanych – od dwóch do trzech godzin miesięcznie) w okresie od 3 stycznia 2019 r. do 27 czerwca 2019 r.– Zespół wwr powołany został 2 września 2019 r. – zajęcia w Poradni od 9 września 2019 r.,
- jednej godziny w dniu 5 lutego 2020 r. - Zespół wwr powołany został 18 września 2017 r.- zajęcia w Poradni od 25 maja 2020 r.,
- 11,5 godziny w okresie od 21 lutego 2019 r. do 18 kwietnia 2019 r. – Zespół wwr powołany został 2 września 2019 r. – zajęcia w Poradni od 5 września 2019 r.,
- jednej godziny w dniu 24 kwietnia 2019 r. – Zespół wwr powołany został 3 września 2019 r. – zajęcia w Poradni od 13 września 2019 r.,
- ośmiu godzin w okresie od 11 kwietnia 2018 r. do 29 sierpnia 2018 r. – Zespół wwr powołany został 3 września 2018 r. – zajęcia w Poradni od 13 września 2018 r.,
- 38 godzin w okresie od 7 stycznia 2019 r. do 28 sierpnia 2019 r. – Zespół wwr powołany został 2 września 2019 r. – zajęcia w Poradni od 5 września 2019 r.

Sześciorgu dzieciom, objętym wwr w ramach Ośrodka/Programu zaplanowano zajęcia w wymiarze po cztery godziny w miesiącu (czworo dzieci) i po sześć godzin w miesiącu (dwoje dzieci).

(akta kontroli str. 1023-1027)

Realizacja zaplanowanej pomocy, w stosunku do dwójki dzieci, z którymi prowadzono dodatkowe zajęcia w Ośrodku, po objęciu ich wwr prowadzonym w ramach systemu oświaty, wyniosła 82,2% i 87,5%. Natomiast w stosunku do sześciorga dzieci objętych wwr w ramach Ośrodka zaplanowaną pomoc zrealizowano w: 47,1%, 51,1%, 53,6%, 61,1%, 81,9%, 87,7%.

Największa liczba (wymiar godzinowy) zajęć przeprowadzonych w ramach wwr w Ośrodku dla jednego dziecka wyniosła 127 godzin (zajęcia prowadzone przez 28 miesięcy), natomiast najmniejsza wyniosła 15 godzin (zajęcia prowadzone przez 9 miesięcy). Średniomiesięczna liczba godzin zajęć wyniosła od 1 godziny do 5 godzin).

(akta kontroli str. 1009-1018)

Realizowaną pracę z dziećmi dokumentowano w: karcie realizacji zajęć wwr, arkuszach oceny postępów oraz trudności w funkcjonowaniu dziecka oraz indywidualnych notatkach ze spotkań z dzieckiem.

(akta kontroli str. 778-781)

2.2.2. Do Programu wdrożono również sześcioro dzieci, których nie objęto wwr. Zajęcia w Ośrodku odbywały się na wniosek rodziców o udzielenie dziecku pomocy psychologiczno-pedagogicznej w ramach realizacji zadań WOKRO. W przypadku trojga dzieci sporządzono opinię o potrzebie objęcia dzieci wwr – w jednym przypadku rodzice poinformowali Ośrodek o planowanym objęciu dziecka w innym ośrodku, a w dwóch przypadkach rodzice nie zgłosili się ponownie do Ośrodka. W przypadku pozostałych trojga dzieci:

- dziecko objęto terapią integracji sensorycznej (w okresie od 16 października 2018 r. do 30 czerwca 2020 r.,
- w wyniku przeprowadzenia badania psychologiczno-pedagogicznego nie stwierdzono nieprawidłowości w rozwoju dziecka,

- po poinformowaniu rodziców o konieczności konsultacji neurologa, okulisty i laryngologa – rodzice nie zgłosili się ponownie do ośrodka.

(akta kontroli str. 997-998)

2.3. Do barier i trudności występujących w związku z realizacją Programu oraz realizacją zadań wynikających z rozporządzenia w sprawie zadań wiodących ośrodków, zdaniem Dyrektora Poradni, należał zbyt niski, w stosunku do aktualnych cen rynkowych usług medycznych, koszt godziny przeliczeniowej zajęć przyjęty w Programie oraz brak specjalistów do realizacji zadań - rehabilitantów dziecięcych, neurologopedów, neonatologów, psychiatrów dziecięcych i innych.

Za mocne strony Programu Dyrektor Poradni uznał ułatwienie uzyskania pomocy blisko miejsca zamieszkania, wzmocnienie systemu pomocy dzieciom zagrożonym niepełnosprawnością oraz jego wymiar profilaktyczny i edukacyjny. Jako wniosek usprawniający realizację Programu, Dyrektor wskazał na ujęcie w nim możliwości pomocy kryzysowej i psychologicznej w sytuacji ich oczekiwania na urodzenie się dziecka chorego lub niepełnosprawnego lub w sytuacji żałoby po utracie dziecka.

(akta kontroli str. 60)

Na brak dostępu do specjalistów uwagę zwrócili również terapeuci Poradni (fizjoterapeuta, logopeda i psycholog). Ponadto, jako bariery i trudności występujące w związku z realizacją Programu wskazali m.in. zbyt małą liczbę pracowników i brak możliwości lokalowych do stworzenia dodatkowych sal terapeutycznych przystosowanych do pracy terapeutycznej dla najmłodszych dzieci od 0 do 3 roku życia oraz ich wyposażenia.

Mocnymi stronami Programu, w ich ocenie, było m.in.: dobór kadry realizującej Program skutkujący kompleksowym udzielaniem pomocy dzieciom i rodzicom, możliwość bezpośredniego kontaktu z rodzicami dzieci niepełnosprawnych i zagrożonych niepełnosprawnością, krótszy czas oczekiwania na wielospecjalistyczną, kompleksową diagnozę psychologiczno - pedagogiczno - logopedyczną – rehabilitacyjną, objęcie dodatkowej liczby dzieci specjalistycznymi zajęciami terapeutycznymi oraz zajęciami wczesnego wspomagania rozwoju.

(akta kontroli str. 1030,1032-1033, 1035)

2.4. W przedłożonych do Powiatu Myszkowskiego sprawozdaniach rzeczowych i finansowych z realizacji Programu wykazano, że w 2017 r. ze środków dotacji zakupiono system diagnostyczno-terapeutyczny do diagnozy i terapii oraz integracji funkcji słuchowo-wzrokowo-ruchowych.

Za lata 2018 i 2019 wykazano, iż Programem objęto 71 dzieci w 2018 r. i 82 dzieci w roku 2019, które uczestniczyły odpowiednio w 761 godz. i 974 godz. zajęć specjalistycznych. Natomiast w toku kontroli ustalono, że liczba dzieci objętych Programem wynosiła 74 dzieci w 2018 r. i 83 w 2019 r.

(akta kontroli str. 1036-1067)

Sprawozdania, otrzymane w trybie art. 29 ust.1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, które Starosta Powiatu Myszkowskiego kierował do Ministra Edukacji były tożsame z treścią sprawozdań przekazanych przez Dyrektora Poradni.

(akta kontroli str. 272-273, 277)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Poradni nie zapewniono realizacji działań terapeutycznych w szczególności terapii wwr w wymiarze zgodnym z zaplanowanym oraz przewidzianym w przepisach.

W przypadku pięciorga dzieci (z sześciorga objętych wwr w ramach Programu) wymiar godzinowy określony w harmonogramach zajęć (w niektórych miesiącach) był niższy od minimalnego wymiaru określonego w § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wwr (cztery godziny w miesiącu):

- B.G. – w lutym 2019 r. i od listopada 2019 r. do stycznia 2020 r. zaplanowano po trzy godziny spotkań,
- O.D. – w maju 2018 r. i kwietniu 2019 r. zaplanowano po trzy godziny zajęć, natomiast w sierpniu 2018 r. i lutym 2019 r. zaplanowano po dwie godziny zajęć,
- B.B. – w lipcu 2019 r. zaplanowano trzy godziny zajęć,
- J.Z. – w grudniu 2018 r. i czerwcu 2019 r. zaplanowano po trzy godziny spotkań,
- G.G. – w grudniu 2018 r. zaplanowano trzy godziny spotkań.

Powyższe poszczególni pracownicy wyjaśnili „dniami wolnymi od pracy/świętami lub ich planowanymi urlopami.

(akta kontroli str. 365-382, 1009-1018)

Jak wyjaśnił Dyrektor Poradni: Odstępstwa od harmonogramu np. odrobienie zajęć w danym okresie rozrachunkowym nie zawsze jest możliwe, ze względu na zajęte terminarze pracy poszczególnych pracowników – pracownicy w poradni realizują zadania terapeutyczne, w tym wwr planowanym rozkładzie tygodniowym lub dwutygodniowym. Ograniczona liczba gabinetów i tylko jedna sala terapeutyczna powodują trudności z powodu pełnego ich obłożenia w tygodniowej pracy planowej. (...) Harmonogramy zajęć dla dzieci ustalone są z rodzicami w stałym rozkładzie dniowym i tygodniowym wynikającym z planu pracy danego specjalisty. Dni wolne od pracy w takim harmonogramie nie są przeważnie możliwe do odpracowania. (...)

(akta kontroli str. 352-353)

2. W sprawozdaniach rzeczowych i finansowych Poradni z wykonania Programu podano dane niezgodne ze stanem faktycznym.

Według sprawozdań Programem objęto 71 dzieci w 2018 r. i 82 dzieci w roku 2019. Natomiast według przedłożonych kontrolerowi informacji faktyczna liczba dzieci objętych Programem Za Życiem wynosiła 74 dzieci w 2018 r. i 83 w 2019 r.

(akta kontroli str. 1036-1067)

Jak wyjaśnił Dyrektor Poradni: Dzieci w wieku od 0 do 6 lat przyjmowane w programie działającym w poradni rejestrowane były w tzw. rejestrze przyjęć prowadzonego w formie pisemnego skoroszytu. W danym roku kalendarzowym zapisywane były tam dzieci wg kolejności zgłoszeń i po wstępnej kwalifikacji przez pracownika (wiek dziecka, powód zgłoszenia przez rodzica) przewidziane były do udzielenia pomocy w ramach programu. Przy sporządzaniu sprawozdań, o jakich mowa odczytano końcowe liczby LP zgłoszeń z tego rejestru tj. w 2018 – 71 dzieci, a w 2019 – 82 dzieci. W trakcie realizowanych przez pracowników analiz szczegółowych kart indywidualnych i innej dokumentacji (na potrzeby bieżąco realizowanej kontroli) okazało się, że w roku 2018 pominięto w tym rejestrze - przez przeoczenie - zapis trójki dzieci, które poradnia zgodnie z stanem faktycznym obejmowała usługami w programie.

Analogiczna sytuacja przyczyniła się do rozbieżności danych wykazanych w sprawozdaniu za rok 2019. Rejestr przyjęć zakończył się tu na liczbie 82, a pogłębiona analiza dokumentacji przeprowadzona przez pracowników poradni w toku kontroli wykazała 83 przypadki dzieci, jakie korzystały z usług programu w roku 2019.

(akta kontroli str. 304-305, 309)

OCENA CZĄSTKOWA

Wszystkim (sześciu) dzieciom objętym wwr w ramach Programu zapewniono wsparcie wykwalifikowanych specjalistów. Indywidualne Programy, w których określano kierunki działań w ramach wwr opracowane zostały przez Zespoły w składzie wymaganym przepisami. Dokonywano analiz skuteczności udzielanej pomocy. Pięć dzieci objętych wwr w ramach Programu nie miało zapewnionego minimalnego wymiaru godzinowego terapii, określonego w § 6 rozporządzenia w sprawie wwr. Wobec szóstki dzieci realizowano działania, które nie mieściły się w ramach wczesnego wspomagania rozwoju dziecka.

W sprawozdaniach z realizacji Programu za lata 2018 i 2019 podano niezgodną ze stanem faktycznym (mniejszą) liczbę dzieci objętych Programem.

IV. Uwagi i wnioski

Uwaga

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

zwraca uwagę na konieczność zgodnego z założeniami Programu „Za życiem” oraz Porozumienia, organizowania i kierowania wsparcia do dzieci z grup docelowych posiadających opinię o potrzebie wwr oraz legitymujących się najcięższymi schorzeniami i zaburzeniami, w zakresie i wymiarze zapewniającym największą skuteczność realizowanej pomocy.

Wnioski

NIK wnosi także o:

- 1. Zapewnienie miesięcznego wymiaru godzin terapii w ramach wczesnego wspomagania rozwoju dziecka w wymiarze określonym w § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wwr (minimum cztery godziny w miesiącu).**
- 2. Dokonanie korekty sprawozdań z realizacji Programu za lata 2018 i 2019.**
- 3. Podjęcie skutecznych działań na rzecz dostosowania sanitariatów w Ośrodku do potrzeb osób niepełnosprawnych.**

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 Katowicach. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

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

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

Katowice, dnia 15 lutego 2021r.

Kontroler prowadzący
Mirosław Sekuła

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

.....

