



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.020.02.2020

Pani

Barbara Bączek

**Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna
w Myszyńcu**

**07-430 Myszyniec,
ul. Dzieci Polskich 5**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna w Myszyńcu, 07-430 Myszyńiec, ul. Dzieci Polskich 5.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Barbara Bączek, Dyrektor Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Myszyńcu od 30 czerwca 2017 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Warunki organizacyjne i finansowe realizacji programu „Za życiem” działanie 2.4.: <i>Utworzenie ośrodków koordynacyjno – rehabilitacyjno – opiekuńczych ze szczególnym uwzględnieniem wczesnego wspomagania rozwoju dzieci od momentu wykrycia niepełnosprawności lub zagrożenia niepełnosprawnością</i> ; 2. Planowanie i udzielenie wsparcia w ramach działania 2.4.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2020 (I pół.) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed 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 ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli, Delegatura w Warszawie
Kontroler	Zbigniew Dudzik, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/165/2020 z dnia 8 października 2020 r.

(akta kontroli str.1-3)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OPISOWA

W latach 2017-2020 (I pół.) Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna w Myszyńcu³ rzetelnie realizowała zadania wynikające z Programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem” – działanie 2.4.⁴, które zostały mu powierzone przez Zarząd Powiatu Ostrołęckiego w ramach Porozumienia⁵ zawartego z Ministerstwem Edukacji Narodowej⁶. Środki z dotacji celowej w poszczególnych latach wydatkowano zgodnie z przeznaczeniem na organizację wczesnego wspomagania rozwoju dziecka, przy czym wsparcie kierowano zarówno do dzieci z grupy docelowej, określonej w Programie, jak i dzieci nielegitymujących się opinią o potrzebie terapii wczesnego wspomagania rozwoju dziecka⁷. Postępowanie takie nie odpowiadało założeniom Programu, zgodnie z którymi pomocą należało objąć dzieci dotknięte najcięższymi schorzeniami, wobec których realizowano wczesne wspomaganie rozwoju. Spowodowało to rozproszenie udzielanej pomocy najczęściej nieprzekraczającej średnio 1,5 godziny terapii w miesiącu, przy możliwych 20 godzinach na jedno dziecko. W Poradni zapewniono właściwe wyposażenie do prowadzenia zajęć i wymaganych specjalistów do realizacji wczesnego wspomagania rozwoju oraz zadbano o odpowiednią bazę lokalową, przy czym w dwóch z sześciu lokalizacji nie zapewniono odpowiednich urządzeń lub

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

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

³ Dalej: Poradnia, Ośrodek lub PPP w Myszyńcu.

⁴ Uchwała 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 lub Program „Za życiem”.

⁵ Porozumienie zawarte w dniu 24 listopada 2017 r. pomiędzy Ministrem Edukacji Narodowej, a Powiatem Ostrołęckim, dalej: Porozumienie.

⁶ Dalej: MEN.

⁷ Wczesne wspomaganie rozwoju, stosownie do art.127 ust. 5 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 910, ze zm.), obejmuje dzieci od chwili wykrycia niepełnosprawności do podjęcia nauki w szkole, dalej: WWR lub terapia WWR.

wyposażenia, umożliwiającym dostęp do gabinetów terapii osobom niepełnosprawnym lub rodzicom z dziećmi w wózkach. Poradnia prawidłowo rozliczyła zakup środków dydaktycznych oraz zrealizowane godziny terapii w każdym roku oraz terminowo zwróciła niewykorzystane kwoty dotacji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁸ 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 od momentu wykrycia niepełnosprawności lub zagrożenia niepełnosprawnością.

Opis stanu faktycznego

1.1. Realizację, wynikającą z Programu, zadań wiodącego ośrodka koordynacyjno-rehabilitacyjno-opiekuńczego (działanie 2.4.) zlecono Poradni w drodze Porozumienia zawartego 24 listopada 2017 r. pomiędzy Ministrem Edukacji Narodowej, a Powiatem Ostrołęckim⁹, w zakresie i na warunkach w nim określonych. Z dniem 1 grudnia 2017 r. Dyrektor Poradni powierzyła jednemu z pracowników Ośrodka¹⁰ pełnienie funkcji Koordynatora Programu w ramach obowiązków służbowych.

(akta kontroli str. 9-27, 30, 65-66)

1.2. W latach szkolnych 2016/17-2019/20 terapią tzw. klasycznego WWR¹¹ objęto łącznie 315 dzieci z terenu powiatu ostrołęckiego¹², z tego 228 (72,4%) objęto terapią w Poradni (tj.: w kolejnych latach szkolnych odpowiednio 52, 51, 54 i 71 dzieci¹³). Natomiast wsparcie w ramach Programu, zgodnie z Porozumieniem, realizowano w podziale na lata budżetowe – Poradnia objęła nim w latach 2017-2020(I pół.) łącznie 314 dzieci¹⁴, tj. odpowiednio 39, 98, 103 i 74 dzieci. Liczba uczestniczących w Programie dzieci do 3 roku życia wyniosła w kolejnych latach odpowiednio 14, 42, 33 i 22 (tj. ich udział wyniósł odpowiednio 35,9%; 42,9%; 32,0% i 29,7%). Programem Poradnia objęła wszystkie dzieci, których opiekunowie wnioskowali o takie wsparcie, w tym 63,9% to dzieci dotychczas realizujące tzw. klasyczny WWR, a pozostałe posiadały stwierdzone zagrożenie niepełnosprawnością. W związku z powyższym udzielane przez Poradnię wsparcie, najczęściej nie przekraczało 1,5 godz. terapii na jedno dziecko miesięcznie, a średnia, miesięczna liczba godzin terapii jednego dziecka realizowanej w Ośrodku w ramach Programu w kontrolowanych latach wynosiła odpowiednio: 5; 1,3; 1,5 i 0,7 godz.

⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Dalej: Porozumienie.

¹⁰ Logopeda, nauczyciel dyplomowany PPP w Myszyńcu.

¹¹ Na potrzeby niniejszego wystąpienia pokontrolnego sformułowanie tzw. klasyczny WWR (w odróżnieniu od terapii WWR w ramach Programu „Za życiem”) definiuje się, jako terapię wczesnego wspomagania rozwoju dziecka od chwili wykrycia niepełnosprawności do podjęcia nauki w szkole, realizowaną na podstawie przepisów Prawa oświatowego, na warunkach określonych w rozporządzeniu w sprawie WWR przez specjalistów i terapeutów zatrudnionych w podmiotach, o których mowa w art. 127 ust. 5 Prawa oświatowego na podstawie ustawy z 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2019 r. poz. 2215, ze zm.) w ramach ich pensum.

¹² Dane z Systemu Informacji Oświatowej (dalej: SIO) pozwalające ustalić wysokość subwencji oświatowej na rozpoczęty w dniu 1 września rok szkolny, wg stanu na 30 września danego roku, tj.: 83 w 2016 r. (na rok 2016/17), 77 w 2017 r. (na rok 2017/18), 79 w 2018 r. (na rok 2018/19)) i 76 w 2019 r. (na rok 2019/20). Wg stanu na 30 września 2020 r. liczba dzieci realizujących terapię tzw. klasycznego WWR w Powiecie Ostrołęckim wyniosła łącznie 84).

¹³ Dane z SIO wg stanu na dzień 30 września roku poprzedniego. Wg stanu na 30 września 2020 r. było to również 71 dzieci.

¹⁴ Z tego 158 (63,9 %) było objętych uprzednio WWR.

Lekarz neurolog w okresie objętym kontrolą udzielił porad 215 dzieciom, w tym: 12 dzieciom w 2017 r., 98 w 2018 r., 69 w 2019 r. oraz 36 w I pół. 2020 r. Więcej niż jedną poradę otrzymało 41 dzieci¹⁵.

(akta kontroli str. 30-31, 35-45, 93-94, 121-125, 265-266, 290-292)

Najczęstsze schorzenia dzieci objętych Programem to: niepełnosprawność ruchowa i intelektualna, autyzm dziecięcy (F84.0), zespół Aspergera, opóźniony rozwój mowy (R47), afazja oraz słabosłyszenie. Poradnia nie dysponowała zaświadczeniami o ciężkich i nieodwracalnych upośledzeniach albo nieuleczalnej chorobie zagrażającej życiu, które powstały w prenatalnym okresie rozwoju dziecka lub w czasie porodu, o których mowa w art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”.¹⁶

(akta kontroli str.28-56, 95-98, 259-266)

1.3. Program promowano, m.in. na stronie internetowej Poradni, w lokalnych mediach, konkursach dla dzieci. O ofercie wsparcia w ramach Programu poinformowano m.in.: Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Ostrołęce, Poradnię Psychologiczno-Pedagogiczną w Czerwinie i Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy w Czarni, Ośrodek Pomocy Społecznej w Myszyńcu, a także pielęgniarkę środowiskowo-rodzinną oraz lekarzy Prywatnej Praktyki Lekarskiej w Myszyńcu i Przychodni Lekarskiej w Czarni. Do korzystania ze wsparcia w ramach Programu dzieci były kierowane również przez lekarzy pierwszego kontaktu.

W latach 2017-2020 (I pół.) Poradnia realizowała zajęcia i terapie w ramach Programu wobec 314 wszystkich dzieci, posiadających opinię o potrzebie WWR lub zaświadczenie o zagrożeniu niepełnosprawnością, których opiekunowie wnioskowali o takie wsparcie, w tym:

- 158 posiadających opinię o potrzebie WWR, poddano terapii WWR, zgodnie z § 4 ust. 3 pkt 1 Porozumienia, tj. 24 dzieci w 2017 r., 50 w 2018 r. (w tym sześć to dzieci w 2018 r. korzystające z terapii tzw. klasycznego WWR w Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Czerwinie¹⁷), 45 w 2019 r. oraz 39 w 2020 r. (I pół.),
- 156 nieposiadających opinii o potrzebie WWR, natomiast posiadających zaświadczenia lekarskie, potwierdzające zagrożenie niepełnosprawnością, którym udzielano również innych form pomocy na podstawie § 4 ust. 4 Porozumienia. Dotyczyło to: 15 dzieci, którym udzielono pomocy w grudniu 2017 r., 48 w 2018 r., 58 w 2019 r. oraz 35 w 2020 r. (I pół.), tj. odpowiednio 38,5%, 49,0%, 56,3 % i 47,2% ogółu dzieci objętych w Poradni Programem.

(akta kontroli str. 9-20, 28-56, 95-98, 183-193, 259-266, 287-289, 299-304)

W praktyce skutkowało to rozproszeniem udzielanej pomocy, a tym samym nie stanowiło optymalnej formy realizacji założeń Programu „Za życiem”. Na skutek powyższych działań wymiar zrealizowanych zajęć najczęściej nie przekraczał poziomu 1,5 godz. terapii w miesiącu, a średnia, miesięczna liczba godzin terapii jednego dziecka realizowanej w Ośrodku w ramach Programu w kontrolowanych latach wyniosła jedynie: 5; 1,3; 1,5 i 0,7 godz., podczas gdy przepisy §1 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia MEN z 5 września 2017 r. w sprawie szczegółowych zadań wiodących ośrodków koordynacyjno-rehabilitacyjno-opiekuńczych¹⁸ umożliwiały

¹⁵ Dodatkowe porady zostały udzielone 112 razy, w tym: jednemu dziecku sześciokrotnie, czworgu dzieciom po pięć razy, ośmiorgu dzieciom po trzy razy, trójgu dzieciom po cztery razy oraz 25 dzieciom dwukrotnie.

¹⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 1329.

¹⁷ Druga poradnia publiczna funkcjonująca na terenie powiatu.

¹⁸ Dz. U. poz. 1712, dalej: rozporządzenie w sprawie OKRO.

realizację¹⁹ terapii WWR w ramach Programu w wymiarze do 5 godz. tygodniowo (ok. 20 godz. miesięcznie), a także innych, dodatkowych usług specjalistów.

(akta kontroli str. 9-20, 28-46, 92-93, 183-205, 267-284, 287-289)

Dyrektor Poradni m.in. wyjaśniła, że nie posiada wiedzy, by jakieś ciężko chore dziecko nie zostało objęte Programem, ponieważ wszystkie dzieci, w tym najciężiej chore, które zgłosiły się do Ośrodka zostały nim objęte. Poradnia objęła przedmiotową pomocą więcej niż 20% dzieci dotychczas korzystających z tzw. klasycznego WWR, które posiadały najcięższe schorzenia i zaburzenia. Dodatkowo, zgodnie z Porozumieniem zawartym z MEN, Poradnia w ramach Programu „Za życiem” udzielała wsparcia również dzieciom zagrożonym niepełnosprawnością i ich rodzinom, którego finansowanie z dotacji umożliwiała postanowienia §4 ust. 4 Porozumienia.

(akta kontroli str. 92-98, 183-193, 303-305, 316-317, 322-328)

Zdaniem NIK, kwalifikując dzieci do objęcia Programem, Poradnia powinna brać pod uwagę realizację zadań, do których została zobligowana założeniami Programu „Za życiem”, określonymi dla działania 2.4., tj. objąć kompleksową opieką około 20% dzieci, w wieku od 0 r.ż. do czasu podjęcia nauki szkolnej, ze szczególnym uwzględnieniem dzieci do 3 r.ż., u których występują wybrane schorzenia wg ICD-10, dotychczas objęte wczesnym wspomaganie rozwoju prowadzonym w systemie oświaty, legitymujących się najcięższymi schorzeniami i zaburzeniami. Oznacza to, że działanie 2.4. skierowane miało być do stosunkowo wąskiej grupy małych beneficjentów, pozostających pod opieką systemu oświaty, którym należało podwyższyć wymiar godzinowy wsparcia tak, aby terapia przyniosła możliwe najlepsze rezultaty.

1.4. Zgodnie z § 2 ust. 1 i ust. 2 pkt 1-4 Porozumienia, na realizację w latach 2017-2020 zadań wiodącego ośrodka koordynacyjno-rehabilitacyjno-opiekuńczego (działanie 2.4.) Poradnia otrzymała środki z dotacji celowej w kwocie 372,6 tys. zł, którą do końca I pół. 2020 r. wykorzystwała w wysokości 246,1 zł (66,0%), z tego z otrzymanej²⁰ w dniach:

- 6 grudnia 2017 r. kwoty 29,4 tys. zł, w 2017 r. 26,6 tys. zł wykorzystano na realizację 196 godz. terapii (tj. 81,7% z 240 godz.²¹ ustalonych w Porozumieniu) oraz 15,0 tys. zł na zakup środków dydaktycznych i pomocy naukowych, w tym: ekranu projekcyjnego, laptopa oraz dwóch tabletów. Oględziny przeprowadzone w toku kontroli NIK potwierdziły, że gabinety do prowadzenia terapii doposażono w zakupione pomoce naukowe i środki dydaktyczne. Według wyjaśnień Dyrektor Poradni, ich zakup poprzedzono przeprowadzeniem konsultacji ze specjalistami realizującymi Program, którzy wskazali najbardziej potrzebny sprzęt i pomoce do realizacji terapii;
- 16 marca 2018 r. kwoty 93,6 tys. zł w 2018 r. wykorzystano 92,7 tys. zł na realizację 1 550 godz. terapii (99,4% z 1 560 godz.);
- 23 kwietnia 2019 r. kwoty 109,2 tys. zł w 2019 r. wykorzystano 108,7 tys. zł na sfinansowanie 1 820 godz. terapii (100%);
- 8 maja 2020 r. kwoty 140,4 tys. zł²² w I pół. 2020 r. wykorzystano 18,1 tys. zł²³ na realizację 303 godz. terapii (12,9% z 2 340 godz. zakontraktowanych na 2020 r.).

¹⁹ Wobec dzieci posiadających stosowną opinię o potrzebie WWR.

²⁰ Otrzymane w poszczególnych latach kwoty dotacji były zgodne z kwotami transz określonych w Porozumieniu.

²¹ Realizacja zadań określonych w art. 90v ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2020 r. poz. 1327) oraz w rozporządzeniu w sprawie OKRO.

²² Brakująca kwota 0,2 tys. zł wpłynęła na rachunek Poradni 14 października 2020 r.

²³ Kwota obejmuje wynagrodzenie specjalistów, którzy wykonali swoje usługi w I pół. 2020 i ich wynagrodzenie wypłacono do końca czerwca 2020 r.

Niewykorzystane w latach 2017-2019 środki z dotacji w kwotach odpowiednio: 2,8 tys. zł, 0,9 tys. zł oraz 0,5 tys. Poradnia terminowo zwróciła na rachunek Starostwa Powiatowego w Ostrołęce.

(akta kontroli str. 12, 57-64, 67-91, 98-102, 139-142, 318-321)

1.5. i 1.6. Terapię tzw. klasycznego WWR prowadzili w Poradni specjaliści zatrudnieni na podstawie umów o pracę w ramach swojego pensum, zgodnie z ustawą z 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela²⁴. Natomiast terapię w ramach Programu realizowali zarówno dotychczasowi pracownicy Poradni, jak i specjaliści zewnątrzni na podstawie zawieranych odrębnie umów zleceń. Umowy te Dyrektor Poradni zawierała na przełomie lutego i marca każdego roku po otrzymaniu ze Starostwa informacji o ujęciu wydatku w planie finansowym Poradni.

W celu realizacji Porozumienia w okresie objętym kontrolą, Dyrektor Poradni zawarła sześć umów zleceń z ww. lekarzem neurologiem na udzielenie 327 godzin porad dzieciom objętym Programem za łączną kwotę 19,6 tys. zł²⁵ oraz 113 umów zleceń na wykonywanie terapii w ramach Programu²⁶ w tym: łącznie 68 z 16 pracownikami Poradni oraz 45 z 13 specjalistami zewnętrznymi na łączną kwotę 211,5 tys. zł. Powyższe umowy zlecenia na realizację zajęć w ramach Programu zawarto z ww. lekarzem neurologiem oraz łącznie 29 terapeutami 11 specjalności. W okresie objętym kontrolą²⁷ w ramach Programu specjaliści zrealizowali łącznie 3 602 godzin terapii, w tym: logopedzi 651 godziny (72 w 2017 r., 221 w 2018 r., 288 w 2019 r. i 70 w I pół. 2020 r.), pedagodzy 632 godziny (38 w 2017 r., 244 w 2018 r., 350 w 2019 r.), terapeuci i fizjoterapeuci zajęć w wodzie 490 godzin (160 w 2018 r., 287 w 2019 r. i 43 w I pół. 2020 r.), bajko- i muzykoterapeuci łącznie 392 godziny (192 w 2018 r., 130 w 2019 r. i 70 w I pół. 2020 r.), rehabilitanci 382 godziny (26 w 2017 r., 100 w 2018 r., 226 w 2019 r. i 30 w I pół. 2020 r.), terapeuci integracji sensorycznej 360 godzin (20 w 2017 r., 180 w 2018 r., 110 w 2019 r. i 50 w I pół. 2020 r.), dogoterapeuci 355 godzin (20 w 2017 r., 150 w 2018 r., 145 w 2019 r. i 40 w I pół. 2020 r.), hipo- i alpakoterapia łącznie 289 godzin (168 w 2018 r. i 121 w 2019 r.) oraz psychologowie 51 godzin (8 w 2018 r. i 43 w 2019 r.) oraz 327²⁸ godzin pracy lekarza neurologa (20 w 2017 r., 127 w 2018 r., 120 w 2019 r. i 60 w I pół. 2020 r.).

Szczegółowe badanie dokumentacji próby dziesięciu umów zleceń²⁹ z terapeutami/specjalistami zawartych przez Dyrektora Poradni na realizację 489 godz. terapii za kwotę 26,0 tys. zł (tj. 12,3 % wartości wszystkich umów zleceń zawartych w celu realizacji Porozumienia) wykazało, że wszystkie zostały wykonane i rozliczone, a wypłacone wynagrodzenie dotyczyło zrealizowanych godzin terapii. We wszystkich badanych przypadkach dokumentacja związana z rozliczeniem wynagrodzenia ww. specjalistów zawierała: rachunek za realizację usługi, kartę pracy terapeuty, uwzględniającą terminy i godziny zrealizowanej terapii, każdorazowe potwierdzenie jej wykonania poprzez podpis rodzica lub opiekuna dziecka.

Objęci badaniem ww. specjaliści³⁰, prowadzący zajęcia w ramach Programu, posiadali wymagane kwalifikacje, o których mowa w § 15 ust. 4 rozporządzenia

²⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 2215.

²⁵ Lekarz neurolog w okresie 2017 -2020 (I półrocze) udzielił 327godzin porad 215 dzieciom korzystającym z Programu

²⁶ Wykonywanie specjalistycznej terapii dzieci w ramach wczesnego wspomagania rozwoju, zgodnie z harmonogramem pracy.

²⁷ Dane wg rachunków opłaconych przez Poradnię do końca czerwca 2020 r.

²⁸ W tym 267 rozliczonych i opłaconych do końca czerwca 2020 r.

²⁹ Próba obejmowała po 5 chronologicznie pierwszych umów zleceń zawartych w 2018 i 2019 r. z przekazanego do kontroli wykazu obejmującego z 10 różnymi osobami (tj. 8 umów z pracownikami Poradni oraz 2 umowy zlecenia z terapeutami zewnętrznymi), w tym: trzy z logopedą, po dwie z pedagogiem i rehabilitantem oraz po jednej z oligofrenopedagogiem, terapeutą SI i na fizjoterapię w wodzie.

³⁰ Tj. Specjaliści realizujący terapię w ramach Programu na podstawie ww. próby 10 umów zlecenia, tj. trzech logopedów, po dwóch pedagogów i rehabilitantów oraz terapeuta SI, oligofrenopedagog, fizjoterapeuta.

Ministra Edukacji Narodowej z dnia 1 sierpnia 2017 r. w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli³¹.

(akta kontroli str. 26-27, 32-33, 67-91, 98-99, 103-142, 319-321)

1.7. W okresie objętym kontrolą Poradnia prowadziła swoją działalność w sześciu lokalizacjach (w tym terapię WWR oraz inne zajęcia w ramach Programu), we wszystkich sześciu gminach znajdujących się we właściwości terytorialnej Poradni, tj. w:

- Punkcie diagnostyczno - terapeutyczno - konsultacyjnym w Baranowie w gabinetach pedagogiczno-psychologicznym oraz logopedycznym³²,
- Punkcie diagnostyczno-konsultacyjnym w Czarni w gabinecie pedagogiczno-psychologiczno-logopedycznym³³,
- Punkcie diagnostyczno-terapeutyczno-konsultacyjnym w Kadzidle w gabinetach pedagogicznym, psychologicznym, logopedycznym, rehabilitacyjnym oraz w dwóch salach integracji sensoryczne i zajęć grupowych³⁴,
- Punkcie diagnostyczno-terapeutyczno-konsultacyjnym w Łelisie w gabinetach pedagogiczno-psychologicznym oraz logopedycznym³⁵,
- Punkcie diagnostyczno-terapeutyczno-konsultacyjnym w Łysych w gabinetach pedagogiczno-psychologicznym oraz logopedycznym³⁶, a także
- Siedzibie Poradni w Myszyńcu w dwóch gabinetach pedagogicznych, w gabinetach psychologicznym, logopedycznym, rehabilitacji i SI oraz w gabinecie do dogoterapii i biofeedback.

Dodatkowo zajęcia w ramach Programu realizowano na Pływalni Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w Czarni (terapia w wodzie), w stadninie koni Tatarach (hipoterapia) oraz w gospodarstwie z alpakami w Łatanie Wielkiej (alpakoterapia).

Oględziny³⁷ warunków lokalowych i wyposażenia ww. pomieszczeń Poradni wykazały, że wszystkie gabinety wyposażono, m.in. w krzeselka i stoliki dostosowane do potrzeb dzieci o różnym wzroście oraz pomoce dydaktyczne zgodne z potrzebami realizowanych zajęć (w tym opisane powyżej pomoce zakupione ze środków przedmiotowej dotacji). Pomieszczenia gabinetów były estetyczne (odmalowane), wysokie, jasne, z łatwym dostępem, bez barier architektonicznych, z wyjątkiem trzech z sześciu pomieszczeń Poradni w Kadzidle³⁸, oraz gabinetów w Łelisie i Baranowie³⁹, do których prowadziły wyłącznie schody. W tych dwóch lokalizacjach gabinety znajdowały się w budynkach, które nie odpowiadały wymogom określonym w §55 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, który stanowi, iż m.in. w budynku użyteczności publicznej należy zainstalować urządzenia techniczne zapewniające osobom niepełnosprawnym dostęp na kondygnacje z pomieszczeniami użytkowymi, z których mogą korzystać.

(akta kontroli str. 4, 24, 141-142, 148-168, 329-340)

Dyrektor Poradni wyjaśniła m.in., że w przypadku potrzeby skorzystania z gabinetów w Kadzidle przez osoby niepełnosprawne lub rodziców z dzieckiem w wózku, zajęcia takie przeprowadzane są w gabinetach/ salach Poradni,

³¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1289.

³² Gabinety mieściły się w pomieszczeniach udostępnionych na II. piętrze budynku Urzędu Gminy w Baranowie.

³³ Gabinety mieściły się w pomieszczeniach udostępnionych przez Szkołę Podstawową w Czarni.

³⁴ Gabinety mieściły się w pomieszczeniach udostępnionych przez Zespół Szkół Powiatowych w Kadzidle.

³⁵ Gabinety mieściły się w pomieszczeniach udostępnionych na I. piętrze budynku Przedszkola w Łelisie.

³⁶ Gabinety mieściły się w pomieszczeniach udostępnionych na I. piętrze budynku Szkoły Podstawowej im. H. Sienkiewicza w Łysych.

³⁷ Przeprowadzone w dniach 17-20 listopada 2020 r.

³⁸ Dotyczy to trzech gabinetów: logopedycznego, psychologicznego i pedagogicznego, które znajdują się na półpiętrze budynku. Natomiast pozostałe gabinety w tej lokalizacji znajdują się na parterze, gdzie jest zapewniony podjazd.

³⁹ Gabinety w miejscowościach: Baranowo (na II. Piętrze Urzędu Gminy w Baranowie) oraz Łelisz (na I. piętrze Przedszkola w Łelisie).

znajdujących się na parterze budynku, gdzie zapewniony jest swobodny dostęp i podjazd. Natomiast budynki Lelisie i Baranowie nie są własnością Powiatu, są bezpłatnie użyczone przez samorządy gmin do zapewnienia mieszkańcom lepszego dotarcia do specjalistów i pomieszczenia (gabinety) na potrzeby zajęć Poradni wyznaczono w miarę posiadanych możliwości lokalowych. Właściciele budynków nie są w stanie zniwelować barier. Ponadto z pomocy Poradni w ww. gminach obecnie nie korzystają dzieci poruszające się na wózkach.

(akta kontroli str. 148-168, 329, 335)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość polegającą na kierowaniu przez Ośrodek pomocy świadczonej w ramach działania 2.4. Programu „Za życiem” również do osób spoza grupy docelowej, określonej w Programie, tj. do dzieci zagrożonych niepełnosprawnością, które nie posiadały opinii o potrzebie terapii wczesnego wspomagania rozwoju dziecka.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą wsparcie w ramach Programu „Za życiem” zapewniono wszystkim zgłoszonym do niego dzieciom, spełniającym warunki formalne, bez względu na wcześniejsze uczestnictwo dziecka w terapii tzw. klasycznego WWR oraz stopień nasilenia schorzeń. Spowodowało to rozproszenie udzielanej pomocy i nie stanowiło optymalnej formy realizacji Programu, który zakładał m.in. koncentrację wsparcia poprzez udzielanie dodatkowej pomocy dzieciom najciężiej chorym, dotychczas już korzystającym z terapii tzw. klasycznego WWR.

Poradnia zapewniła odpowiednie wyposażenie do prowadzenia zajęć oraz właściwie wykwalifikowanych specjalistów do realizacji wczesnego wspomagania rozwoju. Zadbano także o odpowiednią bazę lokalową, przystosowaną dla małych dzieci oraz dostępną dla osób niepełnosprawnych ruchowo, z wyjątkiem dwóch z sześciu lokalizacji Poradni, znajdujących się w budynkach, w których nie zapewniono odpowiednich urządzeń lub wyposażenia, umożliwiających dostęp do gabinetów terapii osobom niepełnosprawnym lub rodzicom z dziećmi w wózkach, wymaganych § 55 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

2. Planowanie i udzielanie wsparcia w ramach działania 2.4.

Opis stanu
faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą, Dyrektor Poradni powołała⁴⁰ z dniem 1 grudnia 2017 r. Zespół ds. Programu „Za życiem” oraz wprowadziła Regulamin rekrutacji i uczestnictwa w Programie „Za życiem” na lata 2017-2021. Składy tych zespołów były zgodne z § 3 ust. 2 pkt 2 i 3 rozporządzenia MEN z 24 sierpnia 2017 r. w sprawie organizowania wczesnego wspomagania rozwoju dzieci⁴¹. Członków zespołów wskazano personalnie, w tym m.in. logopedę, rehabilitanta, pedagoga specjalnego i psychologa. Przydziały godzin terapii uzależnione były od potrzeb dziecka. Członkowie zespołów dla każdego dziecka korzystającego ze wsparcia w ramach Programu opracowali i opatrzyli podpisami dokument pn. *Indywidualny program terapii w Programie „Za życiem”*, a w przypadku wsparcia w formie tzw. klasycznego WWR dokument pn. *Indywidualny program wczesnego wspomagania*, zgodny z zaleceniami opinii o potrzebie WWR. W powyższych indywidualnych programach zespoły określały aktualny poziom umiejętności dziecka, cele i metody stosowania terapii oraz dokonywały podsumowania i oceny udzielanej pomocy.

(akta kontroli str.26-27,143-147)

⁴⁰ Zarządzeniem nr 16/2017 z 1 grudnia 2017 r. (dalej Zespół ds. Programu Za życiem), oprócz zespołów wczesnego wspomagania rozwoju dziecka corocznie powoływanych zarządzeniami o nr: 11/2017 z 6 października 2017r., 23/2018 z 3 września 2018 r., 35/2019 z 4 września 2019 r. oraz 17/2020 z 28 września 2020 r. (dalej: Zespoły ds. WWR).

⁴¹ Dz.U. 2017 poz. 1635, dalej: rozporządzenie w sprawie WWR.

2.2. Szczegółowym badaniem objęto dokumentację 20 dzieci⁴², wobec których wdrożono Program „Za życiem”. Były to dzieci w grupie wiekowej od 2 do 7 lat⁴³, z których sześć (30%) to dzieci do 3 r.ż. Opinie o potrzebie WWR posiadało 12 (60%) z nich, a zaświadczenie o stanie zdrowia dziecka wydane przez lekarza neurologa, potwierdzające zagrożenie niepełnosprawnością, przedłożyli opiekunowie ośmiorga (zagadnienie opisano w pkt 1.3. niniejszego wystąpienia). Konsultacji medycznych ww. lekarz neurolog realizujący Program w Poradni udzielił szóstce dzieci, w tym jednemu dziecku w wieku do 3 lat. Najczęściej występującym schorzeniem (dysfunkcją) była niepełnosprawność ruchowa lub zagrożenie tą niepełnosprawnością (35% badanych). Analiza dokumentacji tych dzieci, zgromadzonej w związku z wdrażaniem wsparcia w ramach Programu, wykazała, że:

- zakres i rodzaj pomocy zaplanowanej dla dzieci był ustalany odrębnie na posiedzeniach Zespołów ds. WWR i Zespołu ds. Programu „Za życiem”, a programy terapii zawierały wykazy dzieci ze wskazaniem rodzajów zajęć i liczby przyznanych godzin;
- każdemu dziecku objętemu tzw. klasycznym WWR⁴⁴ oraz wsparciem w ramach Programu na każdy rok szkolny opracowano odrębnie *Indywidualny program wczesnego wspomaganie* oraz *Indywidualny program terapii w Programie Za życiem*, a dla każdego dziecka objętego wyłącznie wsparciem z Programu⁴⁵ opracowano *Indywidualny program terapii w Programie Za życiem*;
- Zespoły ds. WWR oraz Zespół ds. Programu Za życiem, zgodnie z § 4 pkt 5 rozporządzenia w sprawie WWR, szczegółowo dokumentowały prowadzone terapie⁴⁶ oraz prowadziły *Arkusze obserwacji z przebiegu terapii WWR*, na podstawie których dokonywały oceny poziomu funkcjonowania dzieci;
- wobec żadnego dziecka w ramach Programu nie zrealizowano zajęć terapii w wymiarze przekraczającym limit 5 godz. tygodniowo⁴⁷, określony w §1 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia w sprawie OKRO. W badanych przypadkach zajęcia przeprowadzono w wymiarze od 2 do 14 godz. miesięcznie i nie spowodowało to ograniczenia pomocy udzielanej w ramach tzw. klasycznego WWR. W każdym przypadku zajęcia terapii tzw. klasycznego WWR zaplanowano zgodnie z § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wczesnego wspomaganie rozwoju dzieci w wymiarze 4 do 8 godz. miesięcznie.⁴⁸ Niepełna realizacja planowanych godzin zajęć dotyczyła dziewięciorga dzieci⁴⁹ (ich terapię zrealizowano w wymiarze niższym niż 4 godz. miesięcznie) i wynikała z wystąpienia sytuacji niemożliwych do wcześniejszego przewidzenia. W 90% przypadków były to nieobecności dzieci wynikające z choroby, wizyty u innych specjalistów lub udziału w turnusach zdrowotnych/ rehabilitacyjnych. W pozostałych przypadkach brak realizacji zaplanowanych zajęć terapii wynikał z absencji specjalistów spowodowanych m.in. zwolnieniami lekarskimi.

(akta kontroli str. 194-244)

W okresie 12-23 marca 2020 r. Poradnia prowadziła badania, konsultacje i terapie w sposób stacjonarny. Od 24 marca do 6 kwietnia 2020 r. po uzgodnieniu z organem prowadzącym nie prowadzono pracy stacjonarnej, z wyłączeniem sytuacji pilnych i konsultacji telefonicznych, do czego wyznaczono codzienne dyżury

⁴² Po 10 pierwszych dokumentacji z wykazu z lat 2018 i 2019.

⁴³ W dniu otrzymania wsparcia.

⁴⁴ Na podstawie opinii o potrzebie WWR.

⁴⁵ W przypadkach, w których wsparcie było udzielane na podstawie zaświadczenia lekarza o zagrożeniu dziecka niepełnosprawnością.

⁴⁶ Prowadzono dokumenty pn.: *Realizacja zajęć edukacyjno-terapeutycznych z dzieckiem i jego rodziną*, *Realizacja zajęć edukacyjno-terapeutycznych z dzieckiem i jego rodziną w programie „Za życiem”*.

⁴⁷ Maksymalny wymiar zajęć terapii WWR realizowanej w ramach Programu „Za życiem” przez wiodące ośrodki koordynacyjno-rehabilitacyjno-opiekuńcze wynikający z rozporządzenia w sprawie OKRO.

⁴⁸ Wymiar realizacji zajęć WWR wynikający z przepisów § 4 pkt 5 rozporządzenia w sprawie WWR.

⁴⁹ Wraz z realizacją zajęć w ramach Programu „Za życiem”.

specjalistów. Pozostali specjaliści nadal wykonywali pracę, wykorzystując ten czas m.in. na tworzenie materiałów dydaktycznych i uzupełnianie dokumentacji. Sposób i zasady funkcjonowania Poradni w tym okresie uregulowano w zarządzeniach Dyrektora Poradni, a informacje w tym zakresie na bieżąco publikowano na stronie internetowej placówki. W okresie 6 kwietnia - 3 maja 2020 r. praca Ośrodka została ograniczona, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z 3 kwietnia 2020 r.⁵⁰. Od 4 do 18 maja 2020 r. na podstawie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 29 kwietnia 2020 r. poradniom zniesiono ograniczenie działalności i w uzgodnieniu z organem prowadzącym w PPP w Myszyńcu przywrócono pracę stacjonarną w zakresie diagnozowania oraz wydawania opinii i orzeczeń. Od 19 maja 2020 r. w Poradni przywrócono zajęcia stacjonarne w zakresie m.in. terapii tzw. klasycznego WWR i zajęć realizowanych w ramach programu „Za życiem”. Dyrektor Poradni wyjaśniła m.in., iż w ww. okresie duża liczba specjalistów korzystała z tzw. opieki nad dzieckiem związanej z ograniczeniem pracy przez placówki oświatowe w związku z epidemią i ograniczaniem rozprzestrzeniania się wirusa Sars-Cov-2 powodującego chorobę Covid-19 lub przebywała na zaległych urlopach wypoczynkowych albo na zwolnieniach lekarskich.

(akta kontroli str. 169-182)

2.3. Dyrektor Poradni oraz trzy specjalistki w zakresie terapii WWR⁵¹ wyjaśniły, że w związku z realizacją Programu „Za życiem” wystąpiły problemy z niewystarczającą bazą lokalową oraz brakiem środków finansowych na jego obsługę administracyjno-księgową oraz koordynację i dodatkowe specjalistyczne wyposażenie oraz materiały do pracy z dzieckiem. Za mocne strony Programu uważają m.in. bezpłatną specjalistyczną pomoc rodzinie i dziecku, które mogą być nią objęte nie tylko wtedy, gdy stwierdzono u niego niepełnosprawność, ale także gdy jest nią zagrożone, możliwość zwiększenia godzin dla dzieci, które w ramach WWR posiadały niewystarczającą pomoc specjalistyczną. Ponadto podopiecznym umożliwiono korzystanie z form terapii, których wcześniej Poradnia nie realizowała, tj. dogoterapii, hipoterapii, alpakoterapii, aquaterapii, arteterapii, stymulacji polisensorycznej oraz konsultacji lekarza neurologa. Stwierdziły także, że środki w ramach Programu umożliwiają rozszerzenie oferty przedmiotowej pomocy przez dodatkowe zatrudnienie innych specjalistów.

(akta kontroli str. 155-165)

2.4. Poradnia terminowo⁵² przekazywała Starostwu sprawozdania w zakresie rzeczowym i finansowym za każdy rok realizacji Programu w ramach działania 2.4. Każde z nich składało się z części merytorycznej, która zawierała opisy wykonania zadań ze wskazaniem ich efektów oraz części finansowej, tj. zestawienia wydatków poniesionych na wynagrodzenia specjalistów, za wyjątkiem sprawozdania za 2017 r., w którym zaprezentowano również koszty zakupu pomocy naukowych i wyposażenia. Sprawozdania sporządzono na podstawie dokumentacji księgowej prowadzonej odrębnie dla wydatków w ramach Programu⁵³ oraz rocznych list zbiorczych dotyczących zrealizowanych godzin terapii w ramach Programu „Za życiem”. Analiza wykazała, że sprawozdania finansowe z realizacji Programu za lata 2017-2019 były zgodne z dokumentacją księgową oraz rzeczową, a zamieszczone w nich informacje odzwierciedlały rzeczywiste wydatki i liczbę

⁵⁰ Zmieniające rozporządzenie w sprawie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, a następnie późniejszymi zmianami ograniczającymi funkcjonowanie placówek.

⁵¹ Terapeuta terapii ruchowej, logopeda oraz psycholog.

⁵² W styczniu każdego roku.

⁵³ Zestawienia obrotów na koncie 130-02 Wydatki budżetowe.

zrealizowanych godzin terapii w poszczególnych latach.

(akta kontroli str.67-91, 266-284, 318-321)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Poradnia dla każdego dziecka objętego jednocześnie tzw. klasycznym WWR⁵⁴ i wsparciem w ramach Programu opracowała dwa odrębne programy terapii na każdy rok szkolny, a dla każdego dziecka objętego wyłącznie wsparciem z Programu⁵⁵ – *Indywidualny program terapii w Programie „Za życiem”*. Powołane przez Dyrektora Poradni Zespoły ds. WWR oraz Zespół ds. Programu „Za życiem” szczegółowo dokumentowały realizowane terapie oraz prowadziły Arkusze obserwacji, na podstawie których dokonywały oceny poziomu funkcjonowania dzieci.

IV. Wniosek

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o organizowanie i kierowanie wsparcia w ramach Programu „Za życiem” do grupy docelowej dzieci, zgodnie z założeniami tego Programu oraz w zakresie i wymiarze, zapewniającym największą skuteczność realizowanej pomocy.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Warszawie.

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.

Warszawa, 15 lutego 2021 r.

Kontroler

Zbigniew Dudzik
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

p.o. wicedyrektor
Michał Musioł

.....
podpis

.....
podpis

⁵⁴ Na podstawie opinii o potrzebie WWR.

⁵⁵ W przypadkach, w których wsparcie było udzielane na podstawie zaświadczenia lekarza o zagrożeniu dziecka niepełnosprawnością.

