



## NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.026.04.2020

Pani  
Krystyna Piasecka  
Dyrektor Poradni  
Psychologiczno-Pedagogicznej  
w Gostyniu

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

(tekst jednolity z uwzględnieniem zmian wprowadzonych uchwałą  
nr KPK-KPO.443.050.2021 Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej  
w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 12 maja 2021 r.)

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

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna w Gostyniu, ul. Wrocławska 8, 63-800 Gostyń
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krystyna Piasecka od 1 września 2017 r. <sup>1</sup>
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Warunki organizacyjne i finansowe realizacji Programu Za życiem – działanie 2.4. Utworzenie ośrodków koordynacyjno-rehabilitacyjno-opiekuńczych ze szczególnym uwzględnieniem wczesnego wspomaganie 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 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 <sup>2</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Paweł Siuda, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 139/2020 z 28 października 2020 r.

(akta kontroli str. 1, 2)

<sup>1</sup> Uchwała Nr 89/581/17 Zarządu Powiatu Gostyńskiego z dnia 20 marca 2017 r., w sprawie powierzenia stanowiska dyrektora Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Gostyniu.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Poradnia wdrożyła wsparcie w ramach programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem”<sup>4</sup> oraz zapewniała warunki organizacyjne, pozwalające na jego realizację. Jednak nie w pełnym zakresie sposób organizacji i realizacji tego wsparcia był prawidłowy.

Budynek, w którym mieściła się Poradnia oraz jej pomieszczenia były przyjazne dla osób niepełnosprawnych, a realizację Programu powierzono wykwalifikowanym terapeutom, dotychczas zatrudnionym w Poradni. Ponadto, w Programie zapewniono dostęp do fizjoterapeutów, jednak nie posiadali oni wymaganych kwalifikacji pedagogicznych do prowadzenia zajęć wczesnego wspomagania rozwoju dzieci (dalej: wwr).

Wsparcie w ramach Programu nie było kierowane wyłącznie do dzieci z najcięższymi schorzeniami i zaburzeniami, lecz adresowano je do wszystkich dzieci, w tym niebędących w grupie docelowej Programu, których rodzice wyrazili chęć skorzystania z niego.

Środki z dotacji przyznanej na realizację Programu w latach 2017-2019 rozliczono z dotującym praktycznie w 100%, jednak w ocenie NIK, co najmniej 19,9% z nich wykorzystano w sposób nieprawidłowy. W pierwszym półroczu 2020 r. wydatkowano nieprawidłowo 9,3% środków z ww. dotacji. Wpływ na to miały różne czynniki. W 2017 r., ponad połowę środków z Programu przeznaczonych na indywidualne wsparcie dla dzieci, wykorzystano na działania administracyjne - nieobjęte dotacją. Natomiast w wyniku błędnej interpretacji przepisów oraz nie w pełni skutecznego nadzoru dyrektora nad realizacją zadań, Poradnia dopuściła do rozliczenia i sfinansowała wynagrodzenia za zajęcia indywidualne z dziećmi w ramach Programu, które się nie odbyły, lub których przeprowadzenie nie znalazło odzwierciedlenia w dokumentacji dziecka. W świetle art. 168 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>5</sup>, dotację na realizację Programu w wysokości co najmniej 19 600,12 zł wydatkowano zatem niezgodnie z przeznaczeniem.

Stwierdzono również nieprawidłowości polegające na niepowoływaniu zespołów wwr w odniesieniu do wsparcia realizowanego w ramach Programu oraz niedokumentowaniu przebiegu terapii ze szczegółowością wymaganą przepisami, inną również niż w „klasycznym” wwr<sup>6</sup>, co w konsekwencji nie pozwalało na stwierdzenie, jakie cele założono w związku z realizacją Programu oraz które z nich osiągnięto.

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>4</sup> Uchwała Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2016 r. w sprawie programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem” (M. P. poz. 1250), zwany dalej Programem.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

<sup>6</sup> Na potrzeby niniejszej kontroli pod pojęciem „klasyczne wwr” należy rozumieć działania określone w wydanym na podstawie art. 127 ust. 19 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U. z 2020 r. poz. 910 ze zm.) - dalej ustawa Prawo Oświatowe, rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 24 sierpnia 2017 r. w sprawie organizowania wczesnego wspomagania rozwoju dzieci (Dz. U. z 2017 r. poz. 1635) – dalej rozporządzenie w sprawie organizowania wwr.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>7</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

#### 1. Warunki organizacyjne i finansowe realizacji Programu Za życiem – działanie 2.4.

Opis stanu faktycznego

1.1. Powiat Gostyński (dalej: Powiat) zawarł z Ministrem Edukacji Narodowej (dalej: MEN) w dniu 27 listopada 2017 r. Porozumienie, na podstawie którego powierzono mu dwa zadania z zakresu administracji rządowej, wynikające z Programu, w tym jedno dotyczące zapewnienia realizacji zadań wiodącego ośrodka koordynacyjno-rehabilitacyjno-opiekuńczego na obszarze powiatu, określonych w art. 90v ust. 4 ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty<sup>8</sup> oraz w rozporządzeniu MEN z 5 września 2017 r. w sprawie szczegółowych zadań wiodących ośrodków koordynacyjno-rehabilitacyjno-opiekuńczych<sup>9</sup>. W Porozumieniu określono, że placówką bezpośrednio realizującą zadania, ze strony Powiatu będzie Poradnia. MEN zobowiązało się do przekazywania w latach 2017-2021 na realizację tego zadania dotacji w rocznych transzach w wysokościach: 20 760 zł w 2017 r., 31 200 zł w 2018 r. oraz po 46 800 zł w latach 2019-2021. Powiat zobowiązał się natomiast do: 1/ organizowania wwr dziecka na warunkach i w formach określonych w rozporządzeniu w sprawie organizowania wczesnego wspomaganie rozwoju dzieci oraz, w zależności od potrzeb dziecka, dodatkowych usług terapeutów, fizjoterapeutów, psychologów, pedagogów, logopedów i innych specjalistów w wymiarze godzinowym: w 2017 r. – 96, w 2018 r. – 520, a w latach 2019-2021 – 780 (§ 4 ust. 3 pkt 1 Porozumienia), 2/ wykonania pozostałych zadań wynikających z rozporządzenia MEN w sprawie szczegółowych zadań wiodących ośrodków koordynacyjno-rehabilitacyjno-opiekuńczych (§ 4 ust. 3 pkt 2 Porozumienia). W § 4 ust. 5 Porozumienia określono, że wysokość dotacji była obliczana jako iloczyn liczby godzin określonych w § 4 ust. 3 pkt 1 Porozumienia oraz kwoty 60 zł. W pierwszym roku obowiązywania ww. umowy (w 2017 r.) na dofinansowanie wyposażenia ośrodka w środki dydaktyczne niezbędne do realizacji terapii wwr przyznano 15 000 zł.

(akta kontroli str. 41-52)

Realizację zadania wiodącego ośrodka koordynacyjno-rehabilitacyjno-opiekuńczego na obszarze powiatu rozpoczęto w grudniu 2017 r. Terapię wwr w ramach działania 2.4. realizowała wyłącznie Poradnia.

Koordynacją Programu zajmował się pracownik Poradni, który te zadania realizował najpierw na podstawie umowy zlecenia (w grudniu 2017 r. w styczniu oraz w lutym 2018 r.), a następnie w ramach zwiększonego wymiaru czasu pracy o ¼ etatu (w okresie od 1 marca 2018 r.). W umowie zlecenia, jako przedmiot umowy określono – zbieranie i upowszechnianie informacji o usługach i świadczących je specjalistach, prowadzenie akcji informacyjnych o działalności ośrodka koordynacyjno-rehabilitacyjno-opiekuńczego, monitorowanie działań związanych z udzielaniem pomocy dzieciom i rodzinom oraz przygotowanie postępowań dotyczących zamówień na dostawy pomocy dydaktycznych nabywanych w ramach Programu. Z tego tytułu z dotacji na realizację Programu przeznaczono na wynagrodzenie za 51 godzin pracy Koordynatora (przy stawce godzinowej w wysokości 60 zł brutto) w grudniu 2017 r. 3 048,53 zł. W kolejnych latach

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1327.

<sup>9</sup> Dz. U. poz. 1712.

wynagrodzenie Koordynatora Programu pokrywane było ze środków własnych Poradni. Również ze środków Programu w 2017 r. sfinansowano kwotę 21,59 zł, związaną z realizacją innych czynności administracyjnych na podstawie umowy zlecenia zawartej 2 stycznia 2017 r., między Poradnią, a jej pracownikiem, której przedmiotem było wykonywanie zadań Administratora Bezpieczeństwa Informacji (ABI) Poradni<sup>10</sup>.

(akta kontroli str. 53-72, 82-84, 113-121, 251, 298, 299)

Od 1 do 31 grudnia 2017 r. Poradnia, tytułem realizacji zadań merytorycznych w Programie zawarła ze swoimi pracownikami łącznie dwie umowy zlecenia, z pedagogami w specjalności wwr, odpowiedzialnymi za prowadzenie w grudniu 2017 r. zajęć indywidualnych - specjalistycznych w ramach Programu (w wymiarze 21 i 24 godzin). W 2018 r. Poradnia zawarła trzy umowy zlecenia z pracownikami-terapeutami, dwie z ww. pedagogami (w wymiarze po 135 godzin) i jedną z osobą posiadającą wykształcenie logopedyczne oraz podyplomowe surdologopedyczne (w wymiarze 39 godzin). W okresie od 13 do 30 marca 2018 r. i od 17 kwietnia do 28 grudnia 2018 r. zapewniono również (na podstawie zawartych dwóch porozumień) usługi fizjoterapeuty legitymującego się wykształceniem fizjoterapeuty (w marcu usługi te realizował fizjoterapeuta posiadający ponadto uprawnienia terapeuty integracji sensorycznej). Obowiązkiem osób przyjmujących zamówienie była osobista realizacja prowadzenia fizjoterapii organizowanej w ramach wwr oraz prawidłowe prowadzenie dokumentacji i sprawozdawczości na zasadach obowiązujących w Poradni.

W 2019 r. Poradnia zawarła trzy umowy zlecenia z pracownikami, dwie z pedagogami oraz jedną z logopedą (w wymiarze po 148 godzin - były to te same osoby, co w 2018 r.). W 2020 r. Poradnia zawarła dwie umowy zlecenia z jej pracownikami, jedną z pedagogiem w specjalności wwr oraz jedną z logopedą (w wymiarze po 192 godziny - osoby te realizowały już zadania w Programie w poprzednich latach). W latach 2019 i 2020 zapewniono również (na podstawie zawieranych corocznie porozumień) usługi tego samego fizjoterapeuty, co w 2018 r. We wszystkich umowach określono wynagrodzenie w wysokości 60 zł (brutto) za godzinę pracy.

Sprawdzeniu poddano rzetelność rozliczania i prowadzenia dokumentacji związanej z rozliczeniem wynagrodzenia za zrealizowaną terapię we wszystkich ww. 13 umowach z terapeutami<sup>11</sup>. W wyniku sprawdzenia ustalono, że każda z nich nie była w pełni rzetelna, co opisano w sekcji stwierdzone nieprawidłowości w pkt od 2 do 7.

(akta kontroli str. 94-96, 103-105, 154-170, 201-213, 327-347)

1.2. W latach szkolnych 2015/2016 - 2019/2020 (wg stanu na 1 września) na terenie powiatu gostyńskiego było odpowiednio 28, 36, 39, 39 i 33 dzieci objętych terapią wwr, którą realizowała wyłącznie Poradnia. Średnio 17 % z nich stanowiły dzieci w wieku do lat trzech. W ramach Programu<sup>12</sup> wsparcie otrzymywało w latach 2017-2020 (do 30 czerwca) odpowiednio 12, 25, 52 i 31 dzieci, z których 49% nie miało ukończonego trzeciego roku życia. Spośród ww. liczby dzieci korzystających z Programu odpowiednio w ww. latach 3, 11, 38 i 23 dzieci nie było objętych

<sup>10</sup> W kolejnych latach, nie finansowano zadań ABI Poradni ze środków Programu.

<sup>11</sup> Sprawdzenia dokonano weryfikując dokumentację finansowo-rozliczeniową umów z adnotacjami w 20 wybranych dokumentacjach zajęć indywidualnych dzieci w Programie (doboru próby dokonano metodą celową; tą samą próbę objęto badaniem opisanym w pkt. 2.2 niniejszego wystąpienia) oraz z danymi wynikającymi ze sprawozdań z realizacji Programu w latach 2017 i 2018 przekazywanymi do Starostwa Powiatowego.

<sup>12</sup> Na terenie powiatu gostyńskiego w latach 2017-2020 zajęcia wwr w ramach Programu prowadzone były wyłącznie w Poradni.

„klasycznym” wwr. Średniomiesięczny wymiar godzin, przypadający na dziecko wynosił w tych latach odpowiednio 4, 1,75, 1,25 i 0,83. W poszczególnych latach ze środków Programu sfinansowano 45, 520, 780 i 304 godziny. Poradnia nie posiadała informacji o tym, by którekolwiek z dzieci korzystających z zajęć w Programie legitymowało 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 życiem”<sup>13</sup>. Najczęściej występującymi zdiagnozowanymi schorzeniami wśród dzieci korzystających z programu były: niepełnosprawność intelektualna oraz słabe słyszenie (po osiem przypadków), autyzm oraz niepełnosprawność ruchowa (po siedem przypadków), słabe widzenie – trzy przypadki oraz brak widzenia – jeden przypadek.

(akta kontroli str. 53, 239-242, 249, 252-297)

1.3. Wsparciem Programu obejmowano wszystkie dzieci, których rodzice lub opiekunowie prawni się o to zwrócili. Z tego powodu nie kwalifikowano do udziału w Programie wyłącznie dzieci najciężej chorych lub z największą niepełnosprawnością. Jak podała Dyrektor na ww. zajęcia trafiały dzieci niepełnosprawne, posiadające opinie o potrzebie wwr, ale też dzieci niepełnosprawne lub zagrożone niepełnosprawnością bez takich opinii, diagnozowane w Poradni. Wskazała, że w tym ostatnim przypadku, po przeprowadzonej diagnozie, rodzic był kierowany do specjalisty, aby potwierdzić lub wykluczyć niepełnosprawność rozwojową. W czasie oczekiwania na często odległe terminy wizyt lekarskich, celem jak najszybszego wspierania rozwoju dziecka obejmowano je już pomocą w ramach Programu. Dyrektor podała, że taka sytuacja miała miejsce w latach 2017-2020 (do 30 czerwca) dziesięciokrotnie. Ponadto z Programu korzystało troje dzieci, które w terminie późniejszym zaczęły korzystać z „klasycznego” wwr. Dzieci były włączane do udziału w Programie na podstawie ustnej decyzji Dyrektora, opartej na analizie danych znajdujących się w indywidualnej teczce dziecka. Ustną formę miała również deklaracja rodziców dziecka dotycząca chęci i możliwości udziału dzieci w zaproponowanych (dostępnych rodzajowo i terminowo) formach zajęć. Zajęcia z dziećmi w ramach Programu, poza jednym przypadkiem, prowadzone były w Poradni. W przypadku jednego dziecka, z uwagi na rodzaj schorzenia – guz mózgu i związane z nim leczenie (chemioterapia i immunosupresja), celem zminimalizowania kontaktu z innymi osobami stanowiącymi potencjalne źródło infekcji, zajęcia prowadzone były w domu rodzinnym dziecka.

Informacje o Programie nie były zamieszczone na stronie internetowej Poradni. Informacje o realizacji Programu, jego celach, rodzaju zajęć specjalistycznych, grupie docelowej, dla której jest dedykowany znajdowały się od marca 2018 r. w gablotach budynku Starostwa Powiatowego w Gostyniu oraz na stronie internetowej powiatu gostyńskiego. Dyrektor podała, że Poradnia promowała program poprzez:

- kolportaż przygotowanych ulotek wśród lekarzy pediatrów, lekarzy pierwszego kontaktu oraz uczestniczek szkoły rodzenia i warsztatów dla matek,
- informowanie o Programie wszystkich rodziców dzieci niepełnosprawnych (do szóstego roku życia), które korzystały z wwr lub z innych form pomocy lub które były diagnozowane w Poradni.

(akta kontroli str. 250, 251)

---

<sup>13</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 1329.

1.4. Poradnia, w związku z realizacją Programu otrzymała w latach 2017-2020 145 560 zł<sup>14</sup>, z czego w okresie 2017 r. – 2020 r. (III kwartały) wykorzystano 128 323,42 zł<sup>15</sup>. W ramach tej kwoty, 15 000 zł w 2017 r. przeznaczono na doposażenie Poradni<sup>16</sup>, a resztę (113 323,42 zł) rozliczono na wydatki osobowe. W latach 2018 i 2019 na konto Starostwa Powiatowego zwrócono odpowiednio 3,06 zł i 51,41 zł.

Z zaplanowanych w latach 2017-2019 godzin terapii (w 2017 r. – 96, w 2018 r. – 520, w 2019 r. – 780) wszystkie rozliczono w sprawozdaniach.

(akta kontroli str. 55-75)

1.5. W związku z realizacją Programu zatrudniono od 2018 r. na podstawie umowy porozumienia – fizjoterapeutę<sup>17</sup> oraz zlecono trzem dotychczasowym pracownikom Poradni (od 2017 r. dwóm nauczycielom-pedagogom oraz od 2018 r. jednej nauczycielce - logopedzie) dodatkowe, pozaetatowe zadania.

Osoby realizujące zajęcia indywidualne z dziećmi w ramach Programu, z wyjątkiem fizjoterapeutów, posiadały kwalifikacje, o których mowa w § 15 ust. 4 rozporządzenia MEN z dnia 1 sierpnia 2017 r. w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli<sup>18</sup>.

(akta kontroli str. 94-112, 154-170)

1.6. Pomieszczenia Poradni znajdujące się na III p. budynku zarządzanego przez Powiat były dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych. Do pomieszczeń Poradni można dostać się z dwóch stron budynku – z jednej strony schodami, z drugiej strony windą. Poradnia posiadała 12 pomieszczeń dydaktycznych (o powierzchni ok. 11-13 m<sup>2</sup>), w tym salkę (o powierzchni ok. 35 m<sup>2</sup>), w której znajdowały się sprzęty zakupione ze środków Programu. Winda, korytarze oraz toaleta były przystosowane dla potrzeb osób niepełnosprawnych ruchowo<sup>19</sup>.

(akta kontroli str. 82-91, 215-217)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Poradnia przyjęła do rozliczenia 10 godzin zajęć grupowych, a następnie dokonała zapłaty za nie 600 zł ze środków Programu. Rozliczono bowiem organizację w dniu 20 grudnia 2017 r. balu mikołajkowego w wymiarze sześciu godzin (wykazane w rozliczeniach dwóch terapeutów po trzy godziny) oraz organizację w dniu 12 października 2018 r. zajęć dla dzieci objętych Programem z okazji Dnia Edukacji Narodowej w wymiarze czterech godzin (wykazane w rozliczeniach dwóch terapeutów po dwie godziny). W ocenie NIK było to niezgodne z § 1 pkt 1 umów zleceń zawartych z dwoma pedagogami, stosownie do których przedmiotem zlecenia było organizowanie i prowadzenie zajęć indywidualnych specjalistycznych oraz § 4 ust. 3 Porozumienia zawartego przez Powiat z MEN.

<sup>14</sup> W poszczególnych latach dotacja wynosiła: w 2017 r. 20760 zł, w 2018 r. 31200 zł, w 2019 r. i 2020 r. po 46800 zł.

<sup>15</sup> W poszczególnych latach z dotacji wydatkowano: w 2017 r. 20760 zł, w 2018 r. 31196,94 zł, w 2019 r. – 46748,59 zł i okresie od 1 stycznia do 31 października 2020 r. 29617,89 zł, z czego w I półroczu 12889,14 zł.

<sup>16</sup> Zakupiono za te środki m.in. dywan światłowodowy, hamak, karuzelę, deskorolkę, kaskadę światłowodową (za łączną kwotę 7240,01 zł), tablicę świetlną z bean twist (za 5088 zł), fotelik rehabilitacyjny (za 2230 zł), radioodtworacz (za 349 zł) oraz gry dydaktyczne i rekwiizyty do terapii (92,99 zł).

<sup>17</sup> Jedno porozumienie dyrektor Poradni zawarła 13 marca 2018 r. (trwająca do końca marca 2018 r.). Kolejne porozumienie obejmujące okres od kwietnia do grudnia 2018 r. zawarła z kolejnym z fizjoterapeutą 17 kwietnia 2018 r.

<sup>18</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1289.

<sup>19</sup> Ustalono na podstawie przeprowadzonych w toku kontroli NIK oględzin.

Dyrektor wskazała, że ww. oba wydarzenia grupowe, uznano za wsparcie w ramach Programu, bowiem było ono skierowane na indywidualną pomoc dziecku, gdyż nie ma innej możliwości stymulowania rozwoju społecznego dziecka, trenowania kompetencji komunikacyjnych, jak w relacji z innymi dziećmi. Podała, że w jej ocenie, uwzględniając normę § 1 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia MEN z 5 września 2017 r. w sprawie szczegółowych zadań ośrodków koordynacyjno-rehabilitacyjno-opiekuńczych, wskazującą, że ośrodek może udzielać dzieciom i rodzinom kompleksowej pomocy od chwili wykrycia zagrożenia niepełnosprawnością oraz normę § 6 ust. 5 rozporządzenia MEN w sprawie organizowania wwr dzieci, określającą, że w celu rozwijania kompetencji społecznych zajęcia w ramach wwr mogą być prowadzone w grupie, z udziałem rodzin dzieci lub innych dzieci objętych wwr<sup>20</sup>, uznano ww. działania jako indywidualne stymulowanie rozwoju każdego dziecka i nie dostrzeżono kolizji z postanowieniami umów. W ocenie NIK, zajęcia grupowe winny być realizowane i w konsekwencji finansowane w ramach „klasycznego” wwr.

(akta kontroli str. 61, 69, 122, 128-129, 251, 302, 303, 305)

2. Poradnia rozliczyła, a następnie sfinansowała ze środków Programu przeprowadzenie przez jedną z pedagog, o jedną godzinę zajęć indywidualnych więcej, niż wynikało to z zestawienia przedłożonego przez nią i załączonego do rozliczenia za marzec 2018 r., w którym w wyniku błędnej numeracji<sup>21</sup> wykazała 14 godzin, a w podsumowaniu wskazała 15 godzin. Skutkowało to nieuzasadnionym rozliczeniem 60 zł z Programu. Dyrektor wyjaśniła, że ww. błąd był wynikiem oczywistej omyłki, której nie zauważono w toku weryfikacji rozliczenia. Zadeklarowała przy tym, że ww. różnica zostanie zniwelowana poprzez bądź to odpracowanie ww. godziny lub potrącenie jej równowartości od zleceniobiorcy.

(akta kontroli str. 300, 303)

3. Poradnia przyjęła do rozliczenia, a następnie sfinansowała w 2017 r. ze środków Programu prowadzenie przez dwie pedagog łącznie 39 trwających 45-minut zajęć z dziećmi, które rozliczono jako godzinne zajęcia, co skutkowało o dziewięć godzin i 45 minut mniejszą liczbą faktycznie przeprowadzonych godzin zajęć z dziećmi i nieuzasadnionym rozliczeniem 585 zł. Dyrektor wyjaśniła, że przystępując do Programu w grudniu 2017 r. błędnie założono, że zajęcia w jego ramach powinny trwać jedną godzinę dydaktyczną. Wskazała, że błąd ten naprawiono już w styczniu 2018 r.

(akta kontroli str. 94-112, 117, 167-170, 300, 302)

4. Poradnia przyjęła do rozliczenia, a następnie sfinansowała ze środków Programu przeprowadzenie przez fizjoterapeutę w październiku 2019 r. (28 godzin) i listopadzie 2019 r. (33 godzin) zajęć indywidualnych mimo, że załączone do rachunków za te miesiące zestawienia nie były rzetelne – nie można było na ich podstawie określić liczby godzin<sup>22</sup>. Było to istotne, bowiem z rozliczeń za inne miesiące, składanych przez ww. fizjoterapeutę wynikało, że w zestawieniach wykazywano również dane o zajęciach, które się nie odbyły (np. za lipiec, sierpień, październik 2018 r., luty, kwiecień 2019 r., wykazywano w zestawieniach tzw. pozycje zerowe - podawano datę, dane dziecka i informację o „0” liczbie zajęć z nim zrealizowanych) lub które trwały w innym wymiarze niż jedna godzina (np. wrzesień 2018 r.). Jak podała Dyrektor, szczegółowa analiza dokumentacji zajęć fizjoterapeuty przeprowadzona w toku kontroli NIK, wykazała że w październiku i listopadzie 2019 r. zrealizował on mniej zajęć indywidualnych o odpowiednio

<sup>20</sup> W każdym z ww. dwóch spotkań uczestniczyło sześcioro dzieci, w tym troje uczestniczące w wwr.

<sup>21</sup> Numerując wiersze od 1 do 15, pominięto jedną z liczb.

<sup>22</sup> Zawarto w nich dane dzieci i daty, a nie zwarto liczby godzin.

dwanaście i dziewięć godzin, niż wykazał w rozliczeniach<sup>23</sup>. Wskazała, że zaistniały błąd zostanie skorygowany przy wypłacie wynagrodzenia za listopad i grudzień 2020 r. Taki wynik, analizy wskazuje jednocześnie, że fizjoterapeuta nie prowadził prawidłowo dokumentacji i sprawozdawczości na zasadach obowiązujących w Poradni, do czego zobowiązywał go § 2 pkt 1b zawieranych z nim corocznie (od 2018 r.) porozumień. W ocenie NIK, świadczy to o braku skuteczności nadzoru realizacji tego zadania przez Dyrektora Poradni.

(akta kontroli str. 300, 303)

5. Na podstawie badanej próby dokumentacji 20 dzieci, związanej z pomocą w ramach Programu, ustalono, że różnica pomiędzy liczbą godzin zrealizowanych indywidualnych zajęć z dziećmi odnotowaną w dziennikach zajęć, a liczbą godzin rozliczonych i sfinansowanych w Programie, wynosiła w latach 2018-2020 (do 30 czerwca) łącznie 251 godzin i 15 minut. (w 2018 r. – 92 g. i 15 min., w 2019 r.- 139 g., w 2020 r.- 20 g.) i skutkowała nienależną wypłatą z Programu w łącznej kwocie 15 075 zł<sup>24</sup>. Powodami różnic było rozliczanie i finansowanie zajęć, które zgodnie z zapisami w dziennikach nie odbyły się z powodu nieobecności dziecka lub które nie były odnotowane w dziennikach. Poradnia płaciła z Programu za indywidualne zajęcia z dziećmi, które się nie odbyły lub które nie znalazły odzwierciedlenia w dokumentacji merytorycznej dziecka.

Wicedyrektor Poradni wyjaśniła, że ww. błędy były konsekwencją nadzoru nad realizacją zadań w Programie jedynie przez pryzmat dokumentacji formalno-rachunkowej, co było pochodną konstrukcji umów z realizatorami ww. zadań. Poinformowała, że błąd w tym zakresie Poradnia pragnie naprawić poprzez doprecyzowanie umów i porozumień oraz stworzenie list obecności, które będą podpisywać rodzice dzieci korzystających z zajęć.

(akta kontroli str. 311, 312, 324-347)

6. Z dotacji na Program w 2017 r., kosztem zmniejszenia liczby terapeutycznych zajęć indywidualnych, rozliczono i sfinansowano wydatki w wysokości 3 070,12 zł, związane z obsługą administracyjną Programu. Przedmiot niżej opisanych umów zleceń nie obejmował zadań wymienionych w § 4 ust. 3 pkt 1 Porozumienia zawartego między MEN, a Powiatem.

Z ww. kwoty, 3 048,53 zł przeznaczono na realizację umowy zlecenia między Poradnią, a Koordynatorem Programu, któremu powierzono czynności administracyjne związane z realizacją Programu. Jak podała Dyrektora, sfinansowanie wydatków związanych z ww. umową, zostało oparte o § 4 ust. 3 pkt 2 Porozumienia zawartego między MEN, a Powiatem, który odsyła do rozporządzenia MEN w sprawie szczegółowych zadań wiodących ośrodków koordynacyjno-rehabilitacyjno-opiekuńczych (§ 1 ust. 1 pkt 3 i § 1 ust. 1 pkt 5).

Pozostała część wydatków w wysokości 21,59 zł niewłaściwie rozliczona i sfinansowana z Programu dotyczyła realizacji umowy zlecenia, której przedmiotem było wykonywanie zadań ABI Poradni. Jak podała Dyrektora, częściowo z dotacji na Program sfinansowano wydatki ABI dlatego, że w wymiarze jednej godziny realizował on zadania związane z przygotowaniem imiennych upoważnień dla osób pracujących w Programie oraz przeprowadzeniem instruktażu tych osób w zakresie ochrony danych osobowych.

<sup>23</sup> Łączna wartość rozliczonych, a niezrealizowanych w tych miesiącach godzin wynosiła 21 i stanowiła równowartość 1260 zł.

<sup>24</sup> Z czego 13 875 zł było rozliczone w sprawozdaniach z dotacji za lata 2018-2019, a 1 200 zł za miesiące od stycznia do czerwca 2020 r. zostało wykazane i wypłacone ze środków Programu.

Taki sposób uzasadnienia sfinansowania ww. wydatków nie zasługuje na uwzględnienie, bowiem z ww. Porozumienia wynika, że dotacja z Programu na zadania Poradni dotyczy wyłącznie realizacji zadań określonych w § 4 ust. 3 pkt 1 tj. wskazanych w rozporządzeniu MEN w sprawie organizowania wwr.

(akta kontroli str. 82-84, 113-116, 118-120, 251, 298, 299)

7. Fizjoterapeuci realizujący zajęcia w Programie<sup>25</sup>, z którymi Poradnia zawarła porozumienia w celu realizacji zajęć z dziećmi w ramach Programu nie posiadali przygotowania pedagogicznego, wymaganego dyspozycją § 15 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia MEN z dnia 1 sierpnia 2017 r. w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli.

Wicedyrektor Poradni wyjaśniła, że od fizjoterapeutów realizujących zajęcia w Programie nie było wymagane przygotowanie pedagogiczne, bowiem nie zostali zatrudnieni na podstawie karty nauczyciela na stanowisku nauczyciel-fizjoterapeuta, co pozwalało uznać, że nie muszą oni spełniać wymogów § 15 ust. 4 ww. rozporządzenia.

NIK wskazuje, że sytuacja ta była niezgodna z wymogami wynikającymi z § 4 ust. 3 pkt 1 Porozumienia z dnia 27 listopada 2017 r., w którym Powiat zobowiązał się do organizowania wczesnego wspomagania rozwoju dziecka na warunkach i w formach określonych w rozporządzeniu MEN w sprawie organizowania wwr („klasyczne” wwr). WWR może być natomiast organizowane w podmiotach zatrudniających kadrę posiadającą kwalifikacje do prowadzenia zajęć w ramach wwr, określone w przepisach wydanych na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela<sup>26</sup>, a więc ww. rozporządzenia.

(akta kontroli str. 156-158, 167-170, 312)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Poradnia zapewniała odpowiednie warunki organizacyjne pozwalające na realizację terapii wwr w ramach Programu. Pomieszczenia Poradni oraz wejście do budynku, w którym się one mieściły były przyjazne dla osób niepełnosprawnych. Sprzęt zakupiony za środki z dotacji na Program wspomagał realizację zajęć wwr. Dostęp do Programu nie ograniczał się jednak wyłącznie do dzieci z najcięższą niepełnosprawnością, lecz kierowano go do wszystkich dzieci, których rodzice wyrazili chęć skorzystania z niego. Zaangażowany do realizacji Programu personel, z wyjątkiem fizjoterapeutów, posiadał odpowiednie wykształcenie i przygotowanie do prowadzenia zajęć wwr. Fizjoterapeuci posiadali wykształcenie kierunkowe, brakowało im natomiast wymaganego przygotowywania pedagogicznego. Działania promocyjne Programu prowadzono w ograniczonym zakresie. Środki z dotacji przyznanej na realizację Programu w latach 2017-2019 wykorzystano praktycznie w 100%, jednak w kontekście wyżej opisanych nieprawidłowości, w ocenie NIK część środków wykorzystano w sposób nieprawidłowy. W 2017 r., w wyniku błędnego założenia, ponad połowę środków z Programu przeznaczonych na indywidualne wsparcie dla dzieci wykorzystano na działania administracyjne - nieobjęte dotacją. Natomiast w wyniku błędnej interpretacji przepisów oraz nie w pełni skutecznego nadzoru nad realizacją zadań, Poradnia rozliczyła, a następnie sfinansowała wynagrodzenie za zajęcia indywidualne z dziećmi w ramach Programu, które się nie odbyły, nie były odnotowane w dokumentacji dziecka, zostały rozliczone w wymiarze nieodpowiadającym rzeczywistości lub które były zajęciami grupowymi.

<sup>25</sup> Jeden w marcu 2018 r., kolejny od kwietnia 2018 r. do grudnia 2020 r.

<sup>26</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 2215, ze zm.

## 2. Planowanie i udzielanie wsparcia w ramach działania 2.4.

2.1. Funkcjonujące w Poradni zespoły wwr, powoływane w latach 2017-2020 dotyczyły działań w zakresie „klasycznego” wwr, a nie obejmowały wsparcia udzielanego w Programie. Zespoły wwr powoływano mocą zarządzeń dyrektora Poradni osobno dla każdego dziecka w każdym kolejnym roku szkolnym realizowania „klasycznego” wwr. W skład tych jedno i dwuosobowych zespołów wchodził terapeuta prowadzący zajęcia z dzieckiem i byli to: logopeda albo pedagog lub logopeda i pedagog. W skład żadnego z zespołów wwr nie wchodził psycholog. Dyrektor Poradni uzasadniając przyjętą w latach 2017-2020 praktykę w tym zakresie podała, że jej zarządzeniem w ramach „klasycznego” wwr powoływany był zespół wwr dla każdego dziecka, opierając się na rodzaju niepełnosprawności zgodnie z zaleceniami w opiniach o potrzebie wwr. Wskazała, że taka praktyka powoływania zespołów ma miejsce w ościennych szkołach, realizujących wwr. W jej ocenie nie ma potrzeby powoływania do zespołu specjalistów, którzy nie będą pracowali z dzieckiem. Np. jeśli niepełnosprawność dziecka to niedosłuch i z dzieckiem będzie pracował tylko logopeda, nie ma potrzeby powoływania w skład zespołu innych specjalistów. Przedstawiając funkcjonujący w latach 2017-2020 sposób organizacji pracy specjalistów w ramach „klasycznego” wwr oraz w ramach Programu, Dyrektor podała, że:

- każdego roku, w arkuszu organizacji poradni dyrektor poradni dokonuje przydziału godzin specjalistom do pracy w zespole wwr. W skład zespołu wchodzi: neurologopeda, surdologopeda, tyflopada, oligofrenopada, pedagog, psycholog. Na tym etapie dyrektor jeszcze nie wydaje zarządzenia w sprawie powołania zespołu. Arkusz organizacji jest opiniowany przez Wielkopolskiego Kuratora Oświaty pod kątem kwalifikacji specjalistów i zatwierdzany przez organ prowadzący;
- każdego roku, po 1 września, Wicedyrektor organizuje spotkanie „zespołu wwr” (nazwa robocza bez powołania zarządzeniem) w składzie j.w., którego zadaniem jest ustalenie przydziału godzin i specjalistów do poszczególnych dzieci, opracowanie harmonogramu, na podstawie wstępnej deklaracji rodziców. Z posiedzenia tego „zespołu” sporządzany jest protokół;
- specjaliści przydzieleni do pracy z poszczególnymi dziećmi opracowują indywidualny program wwr na podstawie diagnozy zawartej w opinii o potrzebie wwr oraz własnej diagnozy i kwalifikują dzieci do zajęć w ramach Programu. Na tym etapie dyrektor wydaje zarządzenie w sprawie powołania składu zespołu wczesnego wspomaganie rozwoju dziecka (który czasem jest jednoosobowy), z którego wynika, które dziecko, w jakiej liczbie godzin i przez jakich specjalistów zostaje objęte wwr w danym roku szkolnym. Praca zespołu opiera się o Regulamin działania zespołu wwr w Poradni;
- w przeciągu całego roku szkolnego, dzieci posiadające opinie wwr, dzieci w trakcie diagnozy w Poradni, dzieci w trakcie oczekiwania na termin diagnozy medycznej oraz dzieci niepełnosprawne skierowane przez innych specjalistów, były włączane do zajęć w ramach Programu na bieżąco, na podstawie prośby rodzica i oceny możliwości zapewnienia godzin przez specjalistów (procedura odbywała się na zasadzie ustnej).

(akta kontroli str. 312, 313, 324-347)

2.2 W wyniku badania próby dokumentacji dotyczącej 20 dzieci<sup>27</sup>, wobec których wdrożono Program ustalono, że:

Spośród 13 dzieci<sup>28</sup>, posiadających opinię o potrzebie wwr, 12 uzyskiwało wsparcie w ramach „klasycznego” wwr, a wdrożenie pomocy w ramach Programu nie spowodowało ograniczenia wymiaru i form pomocy udzielanej w ramach „klasycznego” wwr. Wśród siedmiorga pozostałych dzieci<sup>29</sup>, jedno posiadało wysoki poziom objawów związanych z autyzmem (na co wskazywały wyniki badania w Poradni testem ADOS-2), kolejne posiadało inne zaburzenia układu nerwowego<sup>30</sup>, a w pięciu przypadkach na podstawie przedłożonej kontrolującemu dokumentacji nie można było wskazać rodzaju schorzenia powodującego udzielenie wsparcia Poradni. W żadnej z objętych badaniem dokumentacji 20 dzieci biorących udział w Programie nie było zaświadczenia lekarskiego uprawniającego do korzystania ze wsparcia, o którym mowa w art. 4 ust. 2 pkt 2-4 ustawy z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem” oraz art. 47 ust. 1a i art. 47c ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych<sup>31</sup>.

W aktach żadnego z 20 dzieci nie było śladu rewizyjnego, pozwalającego na ustalenie kto, jakim „aktem”, w jakim zakresie i jaki rodzaj pomocy zaplanował dla dziecka w ramach Programu. Nie można również było ustalić kiedy rodzic/opiekun zwrócił się o wsparcie w ramach Programu. W każdym z 20 przypadków, zajęcia wwr w Programie prowadzone były na terenie Poradni. Badanie wykazało, że w żadnym z 20 przypadków dla wsparcia w ramach Programu nie opracowywano nowego (osobnego) programu indywidualnego odnoszącego się wyłącznie do pomocy z Programu, jak również nie było ono uwzględniane w programie indywidualnym „klasycznego” wwr dziecka, lub w jego modyfikacji.

Dokumentację merytoryczną zajęć 17 dzieci objętych Programem stanowiły dzienniki zajęć<sup>32</sup>. Dziennik składał się ze: strony tytułowej zawierającej dane dziecka (imię i nazwisko, klasę, rok szkolny) imię i nazwisko prowadzącego zajęcia; karty terapii zawierającej dane o dacie urodzenia dziecka, celach terapii (w części przypadków, w tym polu zawarto informację że cele zawarto w programie wwr, a w części, cele samodzielnie określał i wpisywał prowadzący zajęcia). Zajęcia z dzieckiem odnotowywano na kartach dziennika pn. przebieg terapii, zawierających następujące dane: datę, rodzaj ćwiczeń i podpisy terapeutów. W związku z realizacją działań w Programie nie sporządzano arkusza obserwacji lub innego dokumentu przedstawiającego efekty pracy z dzieckiem. W sześciu przypadkach, arkusze obserwacji sporządzane w związku z realizacją działań w „klasycznym” wwr, w uwagach, posiadały odniesienie do prowadzonych zajęć w Programie. Z pozostałych trzech przypadków zajęć rozliczonych w Programie, w dwóch nie odnotowano ich w indywidualnej dokumentacji dziecka, lecz odnotowano

<sup>27</sup> Wyboru spraw do badania dokonano metodą doboru celowego.

<sup>28</sup> Wiek tych dzieci wynosił od jednego do siedmiu lat, w tym siedmiu dzieci było w wieku niższym lub równym trzy lata. Sześć dzieci posiadało niepełnosprawność ruchową (np. bezcenne izolowane, mózgowie porażenie dziecięce, zaburzenie koordynacji ruchowej pochodzenia ośrodkowego, niepełnosprawność ruchowa z afazją, stwardnienie guzowate i padaczka). Kolejne sześć dzieci posiadało niepełnosprawność intelektualną (np. obustronny niedosłuch, zespół Downa, uszkodzenie chromosomu 11, autyzm), a jedno obciążone było niepełnosprawnością sprzężoną (upośledzenie umysłowe w stopniu lekkim i niepełnosprawność ruchowa).

<sup>29</sup> Wiek ww. siedmiorga dzieci wynosił od dwóch do siedmiu lat, w tym troje z nich było w wieku do trzech lat.

<sup>30</sup> Zgodnie z treścią informacji dla lekarza kierującego po przeprowadzonej diagnozie o nadpobudliwości ruchowej dziecka.

<sup>31</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1398 ze zm.

<sup>32</sup> Prowadzono jeden osobny dziennik dla zajęć w Programie lub dwa dzienniki - w przypadku zajęć w Programie z logopedą i innym specjalistą prowadzono dwa osobne dzienniki, jeden dla zajęć z logopedą, kolejny dla pozostałych zajęć.

je w dokumentacji zbiorczej (w karcie konsultacji fizjoterapeutycznej), a w jednym, potwierdzeniem ich zrealizowania była jedynie adnotacja w diagnozie integracji sensorycznej.

Wsparcie w ramach Programu dotyczyło fizjoterapii, wcześniej nierealizowanej w ramach „klasycznego” wwr oraz obejmowało także formy realizowane w „klasycznym” wwr (wsparcie logopedyczne i pedagogiczne). Spośród 12 dzieci, wobec których realizowano zarówno zajęcia w Programie jak i w „klasycznym” wwr, w trzech przypadkach wdrożone wsparcie w ramach Programu związane było ze zwiększeniem wymiaru takich samych form wsparcia, w pozostałych dziewięciu przypadkach, w ramach Programu przewidziano niewdrożoną wcześniej w wwr, pomoc fizjoterapeuty.

Spośród badanej próby, najmniejszy i największy wymiar godzin zrealizowanych w ramach Programu w miesiącu wynosił odpowiednio 45 minut i 11 godzin<sup>33</sup>. Średniomiesięcznie w odniesieniu do jednego dziecka zrealizowano od 45 minut do 7 godzin i 10 minut.

W przypadku siedmiu z 20 badanych przez NIK dokumentacji dzieci, między minimalnym i maksymalnym wymiarem miesięcznym liczby godzin zrealizowanych w ramach Programu występowały znaczne różnice<sup>34</sup>. Wicedyrektor wyjaśniając ich przyczyny, wskazując czy mogły one mieć wpływ na oczekiwane efekty działań w ramach Programu oraz podając, jakie działania podejmowała Poradnia, aby niwelować skutki ww. różnic podała, że różnice między minimalnym i maksymalnym miesięcznym wymiarem liczby godzin zrealizowanych w ramach Programu były spowodowane: nieobecnością dziecka na zajęciach lub nieobecnością specjalisty realizującego zajęcia, kalendarzem – świętami wypadającymi w dni robocze lub możliwością skorzystania przez dziecko w danym dniu z dodatkowych zajęć. Wskazała przy tym, że liczba godzin zrealizowanych zajęć z dzieckiem ma wpływ na oczekiwane efekty, jednakże sytuacje losowe rzutują niezależnie od woli pracowników Poradni na liczbę możliwych do wypracowania godzin. Zadeklarowała, że w miarę możliwości proponowano skorzystanie z dodatkowych zajęć np. w momencie zgłoszonej nieobecności innego dziecka lub w formie konsultacji telefonicznej i przesłania gotowych materiałów do pracy w domu.

(akta kontroli str. 310, 311, 324-326)

2.3.1. Bariery i trudności występujące w związku z realizacją Programu Za życiem - działanie 2.4. oraz realizacją zadań wynikających z rozporządzenia w sprawie zadań wiodących ośrodków wskazane przez Dyrektora Poradni to:

- brak czasu na przygotowanie się do realizacji programu i brak szkoleń dotyczących oczekiwań ustawodawcy co do realizacji zadań,
- brak wsparcia merytorycznego ze strony MEN, dotyczącego realizowania programu,
- niespójność przepisów (ustawa Prawo oświatowe, służba zdrowia, pomoc społeczna), brak konsekwencji od założeń programowych (uchwała Rady Ministrów

<sup>33</sup> Dla wszystkich 20 badanych dzieci średni minimalny miesięczny wymiar godzinowy zajęć dziecka w Programie wynosił godzinę i 15 min, natomiast średni maksymalny miesięczny wymiar godzinowy wynosił 4 godziny i 10 min.

<sup>34</sup> (1) Dziecko posiadające kartotekę o nr 2/2017 minimalnie miało dwie, maksymalnie 10 godzin miesięcznie;  
(2) Dziecko posiadające kartotekę o nr 7/2017 minimalnie miało trzy, maksymalnie 11 godzin miesięcznie;  
(3) Dziecko posiadające kartotekę o nr 6/2019 minimalnie miało jedną, maksymalnie pięć godzin miesięcznie;  
(4) Dziecko posiadające kartotekę o nr 5/2017 minimalnie miało jedną, maksymalnie pięć godzin miesięcznie;  
(5) Dziecko posiadające kartotekę o nr 17/2018 minimalnie miało jedną, maksymalnie 10 godzin miesięcznie;  
(6) Dziecko posiadające kartotekę o nr 7/2018 minimalnie miało trzy, maksymalnie osiem godzin miesięcznie;  
(7) Dziecko posiadające kartotekę o nr 16/2018 minimalnie miało jedną, maksymalnie pięć godzin miesięcznie.

w sprawie Programu) do przepisów wykonawczych (rozporządzenie w sprawie w szczególowych zadań wiodących ośrodków koordynacyjno-rehabilitacyjno-opiekuńczych), różnice w definiowaniu niepełnosprawności przez poszczególne resorty,

- brak jednoznacznych zapisów, czy poradnia realizuje zadania wiodącego ośrodka koordynacyjno- rehabilitacyjno-opiekuńczego, czy tylko wwr,
- nieuzasadnione powielanie zadań realizowanych w ramach wwr dziecka, a jednocześnie oferowanie innego rodzaju wsparcia rodzinom z niepełnosprawnym dzieckiem traktowane jako usterka,
- brak środków na obsługę Programu (kadry, księgowość, koordynator, nadzór) oraz na inne zadania wiodącego ośrodka, np. opłacanie kosztów dojazdu specjalistów do domu dziecka niepełnosprawnego.

W opinii Dyrektora Poradni mocnymi stronami realizacji Programu była możliwość zatrudnienia innych specjalistów (lekarza neonatologa, fizjoterapeuty), z których pomocy nie korzystały wcześniej dzieci objęte wczesnym wspomaganie rozwoju. Wskazała ponadto, że dzięki środkom przeznaczonym na realizację Programu, udało się doposażyć Poradnię w sprzęt specjalistyczny i pomoce dydaktyczne, które będą wykorzystywane do pracy terapeutycznej z dziećmi niepełnosprawnymi.

(akta kontroli str. 314, 315)

2.3.2. Logopeda, Pedagog i Fizjoterapeuta prowadzący zajęcia w Programie, a także Psycholog zaangażowany w proces wwr w Poradni, wskazali następujące bariery i trudności występujące w związku z realizacją Programu Za życiem - działanie 2.4. oraz realizacją zadań wynikających z rozporządzenia w sprawie zadań wiodących ośrodków:

- konieczność łączenia zajęć z Programu wyłącznie z wąską grupą docelową – dziećmi objętymi „klasycznym” wwr, co wpływa na ograniczenie doboru dzieci do Programu<sup>35</sup>,
- konieczność sztywnego powiązania Programu z wwr pozbawiające specjalistów rozszerzenia działań o konsultacje dzieci, które są zgłaszane z różnymi problemami przez rodziców<sup>36</sup>,

---

<sup>35</sup> Logopeda realizująca zajęcia w Programie wskazała, że ograniczenie doboru dzieci do Programu, do tych, które są w wwr stwarza z jednej strony trudność ze znalezieniem pacjentów (dzieci z wwr korzystają z zajęć w różnych ośrodkach, fundacjach i nie zawsze są zainteresowane kolejnymi zajęciami), a z drugiej strony pozbawia to możliwości uczestniczenia w zajęciach dzieciom, których rodzice z różnych względów nie zgadzają się na zdiagnozowanie problemu dziecka. Bardzo często także z różnych względów rodzice nie mogą przyjeżdżać na zajęcia wwr - to są minimum 4 godz. w miesiącu (ograniczenia związane z pracą, sytuacja losowa), a w godzinie zajęć z Programu bardzo chętnie by uczestniczyli. Pedagog prowadząca zajęcia w Programie, zwróciła w tym zakresie uwagę na to, że Program powinien być przeznaczony do szerszej grupy osób i obejmować dzieci nie tylko ze stwierdzoną niepełnosprawnością, ale także zagrożone nią (np. po badaniu psychologiczno - pedagogicznym w Poradni) w oczekiwaniu na jej potwierdzenie przez lekarza specjalistę. Wg niej, jako osoby pracującej z najmłodszymi, jest zauważalnym, że w tej grupie szczególnie ważne jest jak najszybsze podejmowanie działań pomocowych w celu wyeliminowania bądź zminimalizowania dostrzeżonych dysfunkcji. Wskazała, że, na podstawie rozmów z rodzicami dzieci, z którymi pracuje w ramach wwr wie, iż ta grupa bardzo często już uczestniczy w dużej ilości zajęć dodatkowych. Rodzice z uwagi na mniejszą wydolność swoich dzieci nie są chętni uczestniczyć w dodatkowych zajęciach. Nie są w stanie pojawiać się w Poradni kilka razy w tygodniu na zajęciach u różnych specjalistów z powodu innych zobowiązań (m. in. udział w innych formach zajęć specjalistycznych, brak możliwości dojazdu). Natomiast szczególnie w przedziale wiekowym 0-3 r. ż. proponowanie zajęć w większym wymiarze godzin w jednym dniu mija się z celem, gdyż dziecko nie jest w stanie wytrzymać fizycznie, skupić uwagi na proponowanych aktywnościach. Psycholog zaangażowana w „klasyczny” wwr wskazała, że bardzo często dzieci nie potrzebują całego pakietu lecz jednych lub dwóch zajęć. Rodzice dzieci z ciężkim i nieodwracalnym upośledzeniem albo nieuleczalną chorobą wybierają i uczęszczają z dziećmi na różnego typu zajęcia (terapeutyczne, rozwijające, stymulujące, rehabilitacyjne) w różnego typu placówkach, czy u różnych terapeutów wybranych według ich uznania i wyboru. Dzieci wymienione powyżej korzystają także z zajęć rewalidacyjnych, korekcyjno-kompensacyjnych, wyrównawczych w przedszkolach.

- nieuwzględnianie potrzeb dzieci z ciężkim i nieodwracalnym upośledzeniem albo nieuleczalną chorobą zagrażającą życiu<sup>37</sup>,
- nieuwzględnianie możliwości rozwojowych dzieci z różnymi upośledzeniami<sup>38</sup>,
- słabe upowszechnianie informacji o Programie, w wyniku czego rodzice nie zawsze wiedzieli, że jest możliwość skorzystania z niego.

Do mocnych stron Programu zaliczyli:

- stworzenie Programu umożliwiającego zwiększony wymiar pomocy dzieciom (dla tych rodziców, którzy chcą uczestniczyć w zajęciach w ramach „klasycznego” wwr i wwr w Programie daje to możliwość korzystania z praktycznie nieograniczonej liczby godzin, w wymiarze zależnym tylko i wyłącznie od wydolności dziecka i dyspozycyjności jego rodziców),
- udzielanie wsparcia potrzebującym dzieciom,
- szansę na zatrudnienia fizjoterapeuty, co wpłynęło pozytywnie na poszerzenie oferowanych dotychczas działań pomocowych potrzebującym dzieciom,
- zwiększenie dostępności do rehabilitacji, która w Polsce opiera się głównie na systemie prywatnym lub pomocy ze strony fundacji, organizacji pozarządowych,
- opieka nad dzieckiem przez interdyscyplinarny zespół, w skład którego wchodzić mogą np. logopeda, pedagog i fizjoterapeuta.

(akta kontroli str. 316-322)

2.4. Poradnia w okresie objętym kontrolą przekazywała do Starostwa Powiatowego w Gostyniu dane z realizacji działania 2.4., w celu przygotowania przez nie sprawozdań z realizacji Programu za lata 2017-2019, które zgodnie z Porozumieniem były przesyłane do MEN. Termin przekazania danych umożliwił Starostwu corocznie terminową (do końca stycznia kolejnego roku) realizację ww. obowiązku sprawozdawczego wobec udzielającego dotacji.

Przekazywane przez Poradnię dane sprawozdawcze za lata 2017-2019 miały odzwierciedlenie w dokumentacji formalno-rachunkowej stanowiącej podstawę ich sporządzenia, jednak w kontekście opisanych w pkt 1 wystąpienia nieprawidłowości związanych z rozbieżnościami pomiędzy tymi danymi, a danymi merytorycznymi wynikającymi z dokumentacji Programu nie były one w pełni rzetelne.

(akta kontroli str. 54-71, 82-207)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Dla realizacji wsparcia udzielanego w ramach Programu, Dyrektor Poradni, w latach 2017-2020, nie powołała zespołu wwr, o którym mowa w § 3 ust. 1

<sup>36</sup> W ocenie Logopedy realizującej zajęcia w Programie, mogłyby korzystać z nich nie tylko dzieci z dysfunkcjami, ale wszystkie małe dzieci, które mieszczą się w kryterium wieku. Mając na uwadze ciągle długi czas oczekiwania na przyjęcie do np. logopedy, byłoby to bardzo dużym plusem.

<sup>37</sup> Psycholog zaangażowana w „klasyczny” wwr wskazała, że za duża liczba zajęć może negatywnie wpływać na funkcjonowanie i rozwój psychofizyczny ww. dzieci. Dzieci te często ze względu na ciężkie i nieodwracalne upośledzenie albo nieuleczalną chorobą zagrażającą życiu szybciej się męczą, są zagrożone „przestymulowaniem” – przepracowaniem.

<sup>38</sup> Psycholog zaangażowana w „klasyczny” wwr wskazała, że dzieci z ciężkim i nieodwracalnym upośledzeniem albo nieuleczalną chorobą zagrażającą życiu ze względu na ogólny stan psychofizyczny potrzebują optymalnej dla nich ilości stymulacji, np. zbyt intensywne działania terapeutyczne w krótkim czasie nie koniecznie będą się przekładały na poprawę w funkcjonowaniu dziecka. Natomiast dzieci z upośledzeniami, ale nie znajdujące się w kategorii „dzieci z ciężkim i nieodwracalnym upośledzeniem albo nieuleczalną chorobą zagrażającą życiu”, przy intensywnej pracy terapeutycznej potrafią osiągać lepsze rezultaty w krótszym czasie.

rozporządzenia w sprawie wwr. Na potrzeby zajęć w toku Programu nie tworzono osobnych, nowych zespołów, a funkcjonujące w Poradni zespoły wwr, powoływane w tych latach (2017-2020) dotyczyły wyłącznie działań w zakresie "klasycznego" wwr, zaś ich skład nie odpowiadał wymogom określonym w § 3 ust. 2 rozporządzenia – w ich skład nie wchodził psycholog. Dyrektor Poradni zadeklarowała, że od początku 2021 r. zespoły wwr będą miały odpowiedni skład, a ich działania będą obejmować również zajęcia wwr w ramach Programu.

(akta kontroli str. 304-305, 313, 324-326)

2. Dokumentacja terapii realizowanej w ramach Programu nie była prowadzona ze szczegółowością wskazaną w § 4 i § 5 rozporządzenia w sprawie wwr, bowiem jak wykazało badanie akt 20 dzieci objętych Programem, z żadnej z nich nie wynikało kto, jakim „aktem”, w jakim zakresie i jaki rodzaj pomocy zaplanował dla dziecka w ramach Programu. Dokumentacja ta nie zawierała również programu odnoszącego się do zajęć wwr w Programie – nie było nowego (osobnego) programu indywidualnego odnoszącego się wyłącznie do pomocy z Programu, a załączone programy odnosiły się do zajęć w „klasycznym” wwr. Brakowało również arkuszy obserwacji odnoszących się do zajęć wwr w Programie. W trzech spośród 20 zbadanych akt, w ogóle nie zaprowadzono dziennika zajęć w Programie, a ich udokumentowanie ograniczyło się do odnotowania ich w dokumentacji zbiorczej (w dwóch przypadkach w karcie konsultacji fizjoterapeutycznej) lub adnotacji w diagnozie integracji sensorycznej (w jednym przypadku).

Wydane – na podstawie art. 90v ust. 5 ustawy o systemie oświaty – rozporządzenie 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, tj. na zasadach określonych w rozporządzeniu w sprawie wwr.

Dyrektor podała, że opisane wyżej różnice wynikały, z założonego uproszczenia pracy terapeutów. Na przykład zamiast harmonogramu zajęć tworzono grafik z planem dla poszczególnych dzieci w kalendarzu. Wskazała jednocześnie, że w wyniku kontroli NIK, postanowiła wprowadzić od 1 stycznia 2021 r. zmiany w sposobie dokumentowania zajęć wwr w ramach Programu, gwarantujące tą samą szczegółowość, co w dokumentacji „klasycznego” wwr.

(akta kontroli str. 303, 304, 312, 313, 324-347)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Poradnia wdrożyła pomoc w ramach Programu. Przyjęty sposób organizacji zajęć w Programie był uproszczony i błędny - dokumentacja zajęć prowadzona była z inną szczegółowością, niż w „klasycznym” wwr. W 15% badanych spraw związanych z realizacją Programu w ogóle nie zaprowadzono indywidualnej dokumentacji dziecka. Nie uwzględniano również zajęć w ramach Programu w programach wwr oraz nie monitorowano ich efektów w arkuszach obserwacji, na skutek czego nie można było oceniać jakie cele założono w związku z realizacją Programu oraz które z nich osiągnięto. W ocenie NIK, w zakresie organizacji zespołów wwr, nieprawidłowym było nie tylko to, że nie odnosiły się one do Programu, lecz także to, że w świetle wymogów prawa, miały niepełne składy.

## IV. Uwagi i wnioski

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

Uwaga Uwzględniając skalę stwierdzonych nieprawidłowości polegających na nieuzasadnionym wypłaceniu wynagrodzeń terapeutom, NIK zwraca uwagę na konieczność przeprowadzenia weryfikacji zapisów umów/porozumień z terapeutami i ustalenia wzajemnych zobowiązań w celu pełniejszego zabezpieczenia prawidłowej realizacji Programu oraz rozliczenia środków na jego realizację.

- Wnioski
1. Realizowanie wwr w ramach Programu zgodnie z wymogami wynikającymi z rozporządzenia w sprawie organizowania wwr, w tym w szczególności zapewnienie realizacji zajęć przez fizjoterapeutów posiadających odpowiednie kwalifikacje, prowadzenie dokumentacji z odpowiednią szczegółowością oraz powoływanie zespołów wwr w wymaganym składzie.
  2. Rozliczanie i wypłacanie ze środków Programu wynagrodzenia terapeutom za godziny indywidualnie, faktycznie i w pełni przepracowane, w ramach terapii indywidualnej wwr.
  3. Podjęcie działań w celu prawidłowego rozliczenia zajęć w Programie, a w konsekwencji do zwrotu, wraz z odsetkami, wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem dotacji na realizację Programu w latach 2017-2019, oraz przekazanie do MEN korekt sprawozdań rzeczowo-finansowych z realizacji Programu za lata 2017-2019.

## 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 Poznaniu. 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 uwagi  
oraz wykonania  
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi oraz 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..

Poznań, 4 lutego 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Poznaniu

Dyrektor

z up. Grzegorz Malesiński

p.o. Wicedyrektora

.....  
podpis