



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.017.04.2020



01384620

Pani

Joanna Zawistowska-Śliwowska

Dyrektor Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej
w Wysokiem Mazowieckiem

ul. Mickiewicza 1B, 18-200 Wysokie Mazowieckie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

Jednostka kontrolowana	I. Dane identyfikacyjne Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna w Wysokiem Mazowieckiem (dalej: <i>Poradnia</i>), ul. Mickiewicza 1B, 18-200 Wysokie Mazowieckie
Kierownik jednostki kontrolowanej	1. Joanna Zawistowska-Śliwowska, Dyrektor Poradni od 1 września 2018 r. (dalej: <i>Dyrektor</i>), 2. Elżbieta Powojńska Dyrektor Poradni od 1 września 2013 r. do 31 sierpnia 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Warunki organizacyjne i finansowe realizacji Programu Za życiem – działanie 2.4. Utworzenie ośrodków koordynacyjno-rehabilitacyjno-opiekuńczych ze szczególnym uwzględnieniem wczesnego wspomagania rozwoju dzieci od momentu wykrycia niepełnosprawności lub zagrożenia niepełnosprawnością. 2. Planowanie i udzielanie wsparcia w ramach działania 2.4.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2020 (I półrocze) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały one związek z przedmiotem kontroli lub są niezbędne do celów porównawczych.
Jednostka nierzemowadząca	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Beata Palinowska – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/132/2020 z 13 października 2020 r. (akta kontroli str. 1-4)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200. Ustawa zwana dalej *ustawą o NIK*.

OCENA OGÓLNA

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Poradnia zapewniła odpowiednie (poza nielicznymi wyjątkami) warunki organizacyjne do realizowania wczesnego wspomaganie rozwoju³ w ramach *Programu Za życiem*⁴ oraz udzielała wsparcia WWR, które w części przypadków było realizowane w sposób nieprawidłowy.

Nie powoływano zespołów WWR, w większości przypadków (70%) nie opracowano indywidualnych programów WWR i nie dokumentowano szczegółowego przebiegu zajęć. Siedmioro (z 20) dzieci objętych wsparciem nie posiadało opinii o potrzebie WWR, tym samym były to dzieci spoza grupy docelowej określonej w Programie. Zrealizowano całą zaplanowaną pomoc, która jednak była rozproszona. Średni tygodniowy wymiar godzin wynosił od 1,8 w 2017 roku do 0,4 w 2020 roku, przy 5 godzinach terapii możliwych do uzyskania.

Siedmiu (z 10) specjalistów realizujących terapię posiadało kwalifikacje wymagane rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 1 sierpnia 2017 r. w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli⁵, a trzech realizujących fizjoterapię i rehabilitację ruchową nie spełniało tych wymogów. Pomimo wydatkowania w grudniu 2017 roku 15.000 zł (ze środków na realizację *Programu*) na zakup sprzętu do terapii EEG – Biofeedback, pozostawał on niewykorzystany z uwagi na przeznaczenie wszystkich godzin przyznanych w *Programie* na inny rodzaj terapii.

Osobom niepełnosprawnym umożliwiono swobodny dostęp do budynku i pomieszczeń Poradni odpowiednio ją wyposażając.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

OBSZAR

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.

Opis stanu
faktycznego

1.1. Porozumienie dotyczące realizacji zadań wynikających z *Programu* zostało zawarte 6 grudnia 2017 r. pomiędzy MEN a powiatem wysokomazowieckim. Na jego podstawie Poradni powierzono realizację zadań wiodącego ośrodka koordynacyjno-rehabilitacyjno-opiekuńczego (dalej: *Ośrodek*).

Wysokość dotacji przyznanej na realizację porozumienia wynosiła 239.160 zł, w tym 20.760 zł w 2017 roku, po 46.800 zł w latach 2018–2019, 65.860 w 2020 roku i 72.800 zł w 2021 roku⁶. W dotacji przyznanej w 2017 roku uwzględniono 15.000 zł na wyposażenie Ośrodka w środki dydaktyczne niezbędne do realizacji zadań (co szerzej opisano w pkt. 1.4.).

Powiat zobowiązał się do organizowania WWR na warunkach i w formach określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 127 ust. 19 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe⁷ oraz – w zależności od potrzeb dziecka – dodatkowych usług terapeutów, fizjoterapeutów, psychologów, pedagogów, logopedów i innych specjalistów. Wymiar godzin przyznanych na terapię wynosił: 96 w 2017 roku, po 780 w latach 2018–2019 i po 1.040 w latach 2020–2021.

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

³ Dalej: WWR.

⁴ Uchwała Rady Ministrów nr 160 z dnia 20 grudnia 2016 r. w sprawie programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem” (M.P. Nr 160, poz. 1250). Dalej: *Program*.

⁵ Dz.U. z 2020 r. poz. 1289. Rozporządzenie zwane dalej: *rozporządzeniem w sprawie kwalifikacji nauczycieli*.

⁶ Aleksem z 13 listopada 2020 r. zwiększono środki przeznaczone na realizację porozumienia w latach 2020-2021.

⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 910, ze zm.

Program na terenie powiatu wysokomazowieckiego realizowała wyłącznie Poradnia. Zajęcia wdrożono: w 2017 roku od 12 grudnia, w 2018 roku od 20 lutego, w 2019 roku od 1 marca, a w 2020 roku od 2 stycznia. Dyrektor wyjaśniła, że „Zajęcia w ramach Programu Za życiem wdrożono 20 lutego 2018 r oraz 1 marca 2019 r., z powodu trwających poszukiwań specjalistów do prowadzenia zajęć specjalistycznych.”

(akta kontroli str. 5-13, 25, 33-34, 286-287)

Nie zatrudniono koordynatora odpowiedzialnego za dostęp do usług oraz administrowanie na poziomie powiatu bazą danych o wszystkich formach pomocy oferowanych na jego terenie. Starosta Wysokomazowiecki wyjaśnił, że nie zatrudniono koordynatora, ponieważ jego funkcję pełnił Dyrektor Poradni.

(akta kontroli str. 285)

1.2. Liczba dzieci objętych WWR na terenie powiatu wysokomazowieckiego wynosiła w latach 2016–2020 (do 30 czerwca) odpowiednio 25, 31, 31, 33 i 33, w tym w Poradni 22, 26, 19, 17 i 14. Programem objęto, w latach 2017–2020 (do 30 czerwca), kolejno 17, 23, 47 i 34 dzieci, w tym odpowiednio siedmiu (41%), troje (13%), czternaścioro (30%) i jedenaścioro (32%) dzieci do lat 3. Najczęściej występującym schorzeniem był autyzm, Zespół Aspergera, niepełnosprawność ruchowa, afazja i niepełnosprawność intelektualna.

Ośrodek nie dysponował 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*⁸. Dyrektor wyjaśniła, że „Rodzice nie przedstawiali takich zaświadczeń, a Poradnia nie wymagała tego. Rodzice najczęściej dysponowali zaświadczeniami o niepełnosprawności wydanymi przez Zespoły Orzekające, czasami zgłaszali się po pomoc w trakcie diagnozy, np. w przypadku podejrzenia autyzmu”.

(akta kontroli str. 130-135, 228, 286-287)

1.3. Wsparciem Programu objęto w 2017 roku 55%, w 2018 roku 74% dzieci realizujących WWR na terenie powiatu wysokomazowieckiego. W latach 2019 i 2020 liczba dzieci objętych Programem była większa niż liczba dzieci realizujących WWR o 14 i 1, tym samym część dzieci objętych Programem nie uzyskiwało wsparcia w ramach WWR. Dziesięścioro miało zapewniony minimalny wymiar terapii określony w § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 24 sierpnia 2017 r. w sprawie organizowania wczesnego wspomagania rozwoju dzieci⁹, a pięścioro nie¹⁰, co szerzej opisano w pkt. 2.2. wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 228)

Średni tygodniowy wymiar wsparcia przypadającego na jedno dziecko wynosił: 1,8 godziny w 2017 roku, 1,2 godziny w 2018 roku, 0,7 godziny w 2019 roku i 0,4 godziny w 2020 roku¹¹, z 5 godzin tygodniowo możliwych do zrealizowania. Tym samym pomoc udzielana w ramach Programu była rozproszona – maksymalna liczba godzin wsparcia w ramach Programu nie mogła przekroczyć 5 godzin tygodniowo (tj. łącznie do 20 godzin miesięcznie, poza wsparciem uzyskiwanym w ramach WWR).

Dyrektor wyjaśniła, że „Dzieci objęte wsparciem miały wykonaną diagnozę psychologiczną, pedagogiczną i logopedyczną. W wyniku oceny małego dziecka stwierdzono, że potrzebują specjalistycznego wsparcia. Rodzice skorzystali z zajęć specjalistycznych w ramach Programu z powodu braku miejsc na zajęcia w Poradni”.

Dyrektor wyjaśniła, że „Informacja o najciężej chorych dzieciach z terenu powiatu pochodziła głównie od rodziców, którzy zwracali się o pomoc do Ośrodka. Podjęto szeroko zakrojone działania promocyjne i informacyjne, które przyczyniły się do znacznego zainteresowania Programem wśród rodziców. Do Poradni zwracali się rodzice chorych dzieci kierowani przez lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej i lekarzy specjalistów, a także przez ośrodki pomocy społecznej funkcjonujące na terenie powiatu.”

(akta kontroli str. 33-34, 228, 286-287)

⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 1329, ze zm.

⁹ Dz. U. poz. 1635. Rozporządzenie zwane dalej: rozporządzeniem w sprawie organizowania WWR.

¹⁰ Wsparcie udzielone tym dzieciom objęto szczegółową analizą opisaną w pkt 2.2. wystąpienia pokontrolnego.

¹¹ Do 30 czerwca 2020 r.

Ośrodek upowszechniał informacje i prowadził działania promocyjne dotyczące *Programu*, poprzez:

- zamieszczenie informacji na stronie internetowej Poradni¹² o: utworzeniu Ośrodka, rodzaju oferowanej pomocy i specjalistach jej udzielających;
- publikację artykułu informacyjnego w lokalnej gazecie¹³;
- udostępnienie informacji o *Programie* w budynku Poradni,
- przekazanie broszur informacyjnych do lekarzy rodzinnych, poradni specjalistycznych, oddziału noworodkowego Szpitala Ogólnego w Wysokiem Mazowieckiem, Miejskich i Gminnych Ośrodków Pomocy Społecznej, Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie, Powiatowego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności, żłobków, przedszkoli i szkół;
- spotkania informacyjne z przedstawicielami placówek oświatowych oraz z rodzicami dzieci. (akta kontroli str. 244-254)

1.4. Środki na realizację *Programu* otrzymano i wykorzystano w latach 2017–2020 (do 30 czerwca) w następującej wysokości:

- 13 grudnia 2017 roku wpłynęła dotacja w wysokości 20.760 zł, którą wydatkowano do 31 grudnia 2017 r. w 100%, w tym 15.000 zł na zakup sprzętu do terapii metodą EEG – Biofeedback (co potwierdziły przeprowadzone oględziny), a 5.760 zł na realizację 96 zaplanowanych godzin terapii;
- 9 marca 2018 roku wpłynęła dotacja w wysokości 46.800 zł i została w pełni wykorzystana na realizację 780 zaplanowanych godzin terapii;
- 26 marca 2019 roku otrzymano 46.800 zł, a wykorzystano 43.228,29 zł (tj. 94,2 %) na 780 zaplanowanych godzin terapii, niewykorzystane środki terminowo zwrócono;
- 29 kwietnia 2020 roku otrzymano 62.400 zł, do 30 czerwca 2020 roku nie wydatkowano środków, przepracowano 536 godzin terapii (tj. 51,5% przyznaných godzin).

Wykorzystanie w 2019 roku środków w wysokości niższej o 3.571,71 zł niż otrzymane wynikało z powierzenia realizacji 250 godzin terapii pracownikom Poradni na podstawie godzin ponadwymiarowych, wypłacając od 32,78 zł do 43,29 zł za godzinę terapii (a nie 60 zł za godzinę, tak jak pracownikom zatrudnionym na podstawie umów zleceń), co opisano również w pkt. 1.5.

Dyrektor, wskazując czym kierowano się przy zakupie wyposażenia, wyjaśniła, że „*Sprzęt do terapii metodą Biofeedback został zakupiony z myślą o wykorzystaniu do terapii w ramach Programu oraz terapii prowadzonej w Poradni*”.

Jednak w okresie objętym kontrolą nie prowadzono terapii metodą EEG – Biofeedback, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. (akta kontroli str. 5-13, 33-34, 50-55, 109-124, 225-227, 286-287)

Analiza dziesięciu umów ze specjalistami zawartych i rozliczonych w latach 2017–2019 wykazała, że prowadzono dokumentację związaną z realizowaną terapią. Dokumentacja ta obejmowała jedno lub dwustronicowe karty zajęć (które zawierały wnioski wynikające z obserwacji dzieci, plan terapii, zalecenia dla rodziców) oraz listy obecności na zajęciach potwierdzające terminy i godziny zrealizowanej terapii podpisane przez rodziców/opiekunów. Terapeuci nie prowadzili jednak arkuszy obserwacji dzieci wymaganych § 4 rozporządzenia w sprawie organizowania WWR (co opisano również w pkt. 2.2. wystąpienia pokontrolnego). (akta kontroli str. 171-172, 232-234)

W latach 2017–2020 zawarto 21 umów zleceń ze specjalistami, na okres od jednego do 11 miesięcy. W latach 2017 i 2018 rozliczenia godzin zrealizowanej terapii i wypłaty wynagrodzeń dla terapeutów dokonywano raz w miesiącu, a w 2019 i 2020 roku po realizacji wszystkich godzin terapii, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. (akta kontroli str. 33-49, 109-120)

¹² <https://www.pppwysmaz.pl/o-nas.html>

¹³ Echo Wysokiego nr 90.

1.5. W związku z realizacją *Programu* w latach 2017–2020 zawarto 21 umów zleceń z 12 specjalistami spoza Poradni, których przedmiotem było świadczenie usług terapeutycznych, w tym:

- w grudniu 2017 roku z dwoma specjalistami, którym powierzono realizację 49 godzin terapii integracji sensorycznej i jednogodzinnego spotkania z rodzicami oraz 45 godzin fizjoterapii i jednogodzinnego spotkania z rodzicami;
- w 2018 roku z czterema specjalistami, którym powierzono realizację 240 godzin fizjoterapii, 360 godzin terapii logopedycznej, 180 godzin terapii ręki i trzech jednogodzinnych spotkań z rodzicami;
- w 2019 roku z pięcioma specjalistami, którym powierzono realizację 150 godzin terapii logopedycznej, 120 godzin fizjoterapii, 100 godzin integracji sensorycznej i po 80 godzin terapii ręki i terapii pedagogicznej;
- w 2020 roku z dziewięcioma specjalistami, którym powierzono realizację 350 godzin terapii logopedycznej, po 180 godzin terapii integracji sensorycznej i rehabilitacji, 150 godzin terapii pedagogicznej, 140 godzin terapii ręki oraz po 20 godzin zajęć psychologicznych i umiejętności społecznych.

W 2019 roku dodatkowo realizację 250 godzin terapii powierzono czterem pracownikom Poradni na podstawie przyznanych godzin ponadwymiarowych (dwóm po 55 godzin terapii logopedycznej i dwóm po 70 godzin terapii pedagogicznej). (akta kontroli str. 33-55)

1.6. Terapię WWR w ramach *Programu* realizowało łącznie 16 specjalistów, w tym: czterech fizjoterapeutów, czterech logopedów, trzech pedagogów, dwóch psychologów, dwóch terapeutów integracji sensorycznej i trener umiejętności społecznych dla dzieci. Analiza kwalifikacji dziesięciu specjalistów wykazała, że siedmiu posiadało kwalifikacje zgodne z określonymi w § 15 ust. 4 rozporządzenia w sprawie szczegółowych kwalifikacji nauczycieli. Pozostałych trzech nie spełniło tych wymogów, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. (akta kontroli str. 33-34, 50, 231, 235-237)

1.7. Dwukondygnacyjny budynek, w którym zlokalizowana była Poradnia umożliwiał swobodny dostęp osobom niepełnosprawnym:

- położenie drzwi wejściowych do budynku oraz kształt i wymiary pomieszczeń wejściowych umożliwiały dogodny ruch osobom niepełnosprawnym, zgodnie z § 61 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie¹⁴;
- w budynku, zgodnie z § 55 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, zainstalowano windę schodową zapewniającą osobom niepełnosprawnym dostęp na wyższą kondygnację, na której zlokalizowano pokoje do terapii;
- toaleta, zlokalizowana na I piętrze, była przystosowana do potrzeb osób niepełnosprawnych;
- wejścia do pokoi, w których odbywała się terapia, pozbawione były progów;
- ciąg komunikacyjny pomiędzy pokojami umożliwiał swobodne poruszanie się osobom niepełnosprawnym. (akta kontroli str. 222-224)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W 14 umowach zleceń zawartych w latach 2019–2020 na okres od trzech do 11 miesięcy przez Dyrektora ze specjalistami¹⁵ realizującymi terapię w ramach *Programu*, określono, że wynagrodzenie będzie wypłacane dopiero po zrealizowaniu wszystkich godzin terapii. Tym samym wynagrodzenia zatwierdzone przez Dyrektora wypłacono po upływie całego okresu obowiązywania umów. I tak:

¹⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1065, ze zm. Rozporządzenie zwane dalej: *rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych*.

¹⁵ Umowy nie były objęte wyłączeniami, o których mowa w art. 8d ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.

- w 2019 roku wynagrodzenia z tytułu pięciu umów¹⁶ realizowanych od 1 marca 2019 r. do 30 listopada 2019 r. w łącznej kwocie 31.800 zł, rozliczono i wypłacono do 18 grudnia 2019 r.;
- w 2020 roku wynagrodzenia z tytułu sześciu umów¹⁷ realizowanych od 2 stycznia 2020 r. do 30 września 2020 r. w łącznej kwocie 27.600 zł rozliczono i wypłacono do 7 grudnia 2020 r., a pozostałe trzy umowy¹⁸ na łączną kwotę 34.800 zł nie zostały, do 10 grudnia 2020 r., rozliczone¹⁹.

Zgodnie z art. 8a ust. 6 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę²⁰ w przypadku umów zleceń zawartych na czas dłuższy niż 1 miesiąc, wynagrodzenia w wysokości wynikającej z minimalnej stawki godzinowej dokonuje się co najmniej raz w miesiącu. Nie ustalano również liczby godzin przepracowanych w miesiącu (art. 8b ust. 1-3 ustawy o minimalnym wynagrodzeniu o pracę).

Dyrektor Poradni wyjaśniła, że „*Dokonując konstrukcji umów zlecenia ze specjalistami zatrudnionymi w ramach Programu Za życiem w 2019 i 2020 roku zasugerowano się zapisem art. 744 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny²¹: „W razie odpłatnego zlecenia wynagrodzenie należy się przyjmującemu dopiero po wykonaniu zlecenia.....”. Realizując Program w przyszłym okresie dostosuję umowy adekwatnie do norm prawnych.*” (atak kontroli str. 35-49, 109-120, 232-234 254-256)

2. Sprzęt do terapii EEG – Biofeedback o wartości 15.000 zł, zakupiony 18 grudnia 2017 r. w ramach Programu, nie był w okresie objętym kontrolą wykorzystywany do prowadzenia terapii.

Dyrektor wyjaśniła, że *Pracownicy realizujący terapię WWR w ramach Programu planowali udział w szkoleniu z zakresu terapii EEG – Biofeedback w marcu 2020 roku, jednak ze względu na sytuację epidemiczną szkolenie się nie odbyło, dlatego nie było możliwości zorganizowania takiej terapii wcześniej. Trzech pracowników Poradni ukończyło szkolenia z tego zakresu w 2018 roku, jednak ze względu na wykorzystanie godzin wsparcia w ramach Programu na inne zajęcia nie było możliwości zorganizowania terapii EEG – Biofeedback i wykorzystania tego sprzętu.*

Zgodnie z § 4 ust. 3 porozumienia, dotacja w wysokości 15.000 zł miała zostać przeznaczona na dofinansowanie wyposażenia Ośrodka w środki dydaktyczne niezbędne do realizacji terapii realizowanej w ramach tego porozumienia. Ponadto niewykorzystywanie od ponad dwóch lat zakupionego sprzętu nosi znamiona niegospodarności. (akta kontroli str. 25-26, 33-34, 286-287)

3. Trzech (z dziesięciu objętych analizą) specjalistów fizjoterapii i rehabilitacji ruchowej realizujących terapię w ramach Programu nie posiadało przygotowania pedagogicznego, a jeden również ukończonych studiów. Tym samym nie spełnili oni wymogów określonych w § 15 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie kwalifikacji wymaganych od nauczycieli.

Dyrektor Poradni wyjaśniła, że *„Na terenie powiatu wysokomazowieckiego mimo poszukiwań specjalistów-fizjoterapeutów z przygotowaniem pedagogicznym nie udało się zatrudnić osób z odpowiednimi kwalifikacjami. Zatrudniono rehabilitantów posiadających wieloletnie doświadczenie w pracy”.* (akta kontroli str. 235-237, 254-256)

¹⁶ Umowy były zawarte 1 marca 2019 r. (jedna), 1 kwietnia 2019 r. (jedna), 1 czerwca 2019 r. (trzy).

¹⁷ Umowy były zawarte 2 stycznia 2020 r. (cztery umowy) i 1 września 2020 r. (dwie).

¹⁸ Umowy były zawarte 2 stycznia 2020 r. na okres od 2 stycznia 2020 r. do 30 listopada 2020 r.

¹⁹ Pracownicy realizujący umowy złożyli rachunki do Poradni, jednak w związku z trwającymi pracami nad aneksem do porozumienia zawartego przez powiat wysokomazowiecki z MEN w zakresie zmiany wysokości dotacji na terapię wstrzymano się z rozliczeniem umów.

²⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 2177, ze zm.

²¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, ze zm.

OCENA CZĄSTKOWA

Poradnia zapewniła warunki organizacyjne do realizacji *Programu*, które jednak nie we wszystkich aspektach były odpowiednie. Wsparciem w ramach *Programu* objęto, w latach 2017 i 2018 odpowiednio 55% i 74%, które realizowały wcześniej *WWR* na terenie powiatu wysokomazowieckiego, a w 2018 i w 2019 roku również dzieci, które nie były objęte tym wsparciem. Średnia liczba godzin terapii przypadająca na dziecko w miesiącu była dość niska (od 1,8 godziny w 2017 roku do 0,4 godziny w 2020 roku), tym samym udzielane wsparcie było rozproszone. Nie wykorzystywano sprzętu do terapii EEG – Biofeedback zakupionego w ramach *Programu*, a trzech (z 10) specjalistów realizujących fizjoterapię i rehabilitację ruchową nie posiadało kwalifikacji wymaganych rozporządzeniem w sprawie szczegółowych kwalifikacji nauczycieli. Osobom niepełnosprawnym umożliwiono swobodny dostęp do budynku i pomieszczeń wyposażając Poradnię w windę schodową oraz odpowiednio dostosowując wejścia i pomieszczenia.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

2. Planowanie i udzielanie wsparcia w ramach działania 2.4.

2.1. Dyrektor nie powoływała zespołów wczesnego wspomaganie rozwoju dziecka do realizowania *WWR* w ramach *Programu*, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. (akta kontroli str. 171-172)

2.2. Szczegółowym badaniem objęto dokumentację 20 dzieci, wobec których wdrożono *Program*. Były to dzieci w wieku od roku do 7 lat (w momencie otrzymania wsparcia). Dzieci do lat 3 stanowiły 20% w badanej próbie.

Trzydziestu dzieci, w momencie objęcia wsparciem było zdiagnozowanych w kierunku²²: autyzmu (7), niepełnosprawności intelektualnej (2), zespołu Downa (1), głuchoty przewodzeniowej (1) afazji (1), Syndromu Angelmana (1), jaskry wrodzonej (1). Siedmiu dzieci, w momencie objęcia wsparciem było w trakcie diagnozy (m.in. w kierunku autyzmu). Dyrektor Poradni wyjaśniła, że *dzieci te miały przeprowadzoną ocenę rozwoju małego dziecka. Mimo braku zdiagnozowanego schorzenia i zaświadczenia o niepełnosprawności, dzieci te wymagały wsparcia ze strony specjalistów. Ze względu na brak miejsc na terapię w Poradni, dzieci zostały objęte wsparciem w ramach realizowanego Programu.*

Opinię o potrzebie *WWR* posiadało trzydziestu (z 20) dzieci, a siedmiorgu nie była ona wydana (co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Analiza dokumentacji 20 dzieci, wobec których wdrożono wsparcie z *Programu* wykazała, że:

- [A] Zakres i rodzaj pomocy był ustalony przez specjalistów przeprowadzających ocenę rozwoju małego dziecka (psychologa, pedagoga i logopedę) w porozumieniu z Dyrektorem.
- [B] Z rodzicami wszystkich dzieci zawarto porozumienia w sprawie przystąpienia do *Programu*, które zawierały m.in. [1] zakres przedmiotowy, tj. zapewnienie niepełnosprawnemu dziecku dostępu do pomocy ze strony państwa – oświaty, służby zdrowia, pomocy społecznej, a jego rodzicom fachowej informacji dotyczącej ich dziecka oraz problemów rozwojowych, [2] okres realizacji porozumienia, [3] zobowiązanie rodzica do dostarczenia odpowiedniej dokumentacji umożliwiającej zaplanowanie wsparcia, [4] zobowiązanie do systematycznego korzystania z pomocy, zgłaszania nieobecności na zajęciach i jej odrabiania oraz [5] zapis, że rezygnacja z korzystania z *Programu* może się odbyć po uprzednim jednomiesięcznym okresie wypowiedzenia, z końcem miesiąca kalendarzowego.
- [C] Zakres pomocy każdorazowo ustalano w kartach wsparcia stanowiących załącznik do porozumienia (rodzaj i liczbę godzin zaplanowanej terapii) zatwierdzonych przez Dyrektora.
- [D] Wsparcia, w przypadku dzieci nieobjętych wcześniej *WWR* lub inną pomocą w Poradni, udzielono w terminie od sześciu do 375 dni od zgłoszenia się do Poradni. Dyrektor wyjaśniła, że *„Rodzice byli informowani o możliwości skorzystania ze wsparcia w ramach Programu od samego początku, od kiedy zwrócili się o pomoc. Długi czas od momentu zgłoszenia się do Poradni do momentu przystąpienia do Programu*

²² Dzieci posiadały orzeczenia o niepełnosprawności.

wynikał, z tego, że część dzieci korzystała ze wsparcia poza Poradnią oraz z decyzji rodziców”.

- [E] Zaplanowana pomoc wynikała z dostępnej dokumentacji: opinii o potrzebie WWR – w przypadku 13 dzieci posiadających tą opinię oraz diagnozy psychologicznej, pedagogicznej i logopedycznej wykonanych w związku z oceną rozwoju małego dziecka – w przypadku siedmiorga pozostałych dzieci.
- [F] W przypadku dzieci objętych WWR posiłkowano się dotychczasowymi indywidualnymi programami wczesnego wspomagania, nie modyfikując ich, w przypadku pozostałych dzieci terapeuci opracowywali jedno lub dwustronicowe karty wsparcia, które zawierały: wnioski wynikające z obserwacji dziecka, plan działania i zalecenia dla rodziców.
- [G] Nie było przypadków prowadzenia zajęć w domu rodzinnym dziecka.
- [H] Wsparcie realizowane w ramach Programu w 13 przypadkach było uzupełnieniem terapii realizowanej w ramach WWR, w sześciu stanowiło podstawową formę terapii, a w jednym było uzupełnieniem terapii logopedycznej, pedagogicznej i integracji sensorycznej.
- [I] Dla 13 dzieci (z 20 objętych próbą), które realizowały WWR, zajęcia te realizowano w wymiarze od 4 do 8 godzin w miesiącu, tj. zgodnie z § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie organizowania WWR.
- [J] Dla dzieci (20), wobec których wdrożono Program, zajęcia zrealizowano w wymiarze od jednej godziny do 12 godzin w miesiącu, tym samym nie przekroczono 5 godzin tygodniowo, tj. maksymalnego wymiaru określonego w § 1 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zadań ośrodków. Wymiar zrealizowanych zajęć dla siedmiorga dzieci objętych WWR tylko w ramach Programu wynosił od 1 do 8 godzin miesięcznie, z tego pięcioro dzieci nie miało zapewnionego minimalnego miesięcznego wymiaru zajęć o którym mowa w § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie organizowania WWR.
- [K] Wdrożona pomoc w ramach Programu nie spowodowała ograniczenia pomocy już udzielanej w ramach WWR.
- [L] Wszystkie dzieci objęto zaplanowaną pomocą.
- [M] Poradnia nie dysponowała dokumentacją potwierdzającą współpracę z podmiotami wykonującymi działalność leczniczą, ośrodkami pomocy społecznej oraz jednostkami organizacyjnymi systemu wspierania rodziny i pieczy zastępczej. Dyrektor wyjaśniła, że „Poradnia podejmowała współpracę polegającą na rozmowach, spotkaniach z lekarzami, pracownikami Ośrodków Pomocy Społecznej, Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie, pracownikami żłobków, przedszkoli oraz Ośrodków do których uczęszczały dzieci. Dokumentacją potwierdzającą są notatki asystentów rodziny, program spotkania w ramach realizacji Projektu „Liderzy kooperacji”, na którym przedstawiono założenia i ofertę Programu, ze spotkań oraz opracowane ulotki”.

Przypadki realizowania WWR w ramach Programu niezgodnie z zapisami rozporządzenia w sprawie organizowania WWR opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. (akta kontroli str. 137-205)

2.3. Dyrektor, wskazując na bariery i trudności występujące w związku z realizacją Programu, wyjaśniła, że był to krótki czas na jego realizację w 2017 roku oraz brak specjalistów – fizjoterapeutów z przygotowaniem pedagogicznym do prowadzenia zajęć specjalistycznych dla dzieci.

Terapeuci realizujący Program (psycholog, logopeda i fizjoterapeuta) nie zauważyli żadnych barier i trudności związanych z jego realizacją. Logopeda wyjaśnił, że „... Program jest bardzo dobrze rozreklamowany na terenie powiatu. Rodzice wiedzą, gdzie można skorzystać z pomocy i chętnie korzystają z proponowanych zajęć. Dzieci bardzo chętnie i aktywnie uczestniczą w zajęciach. Rodzice systematycznie konsultują się z terapeutami w celu otrzymania informacji o postępach dziecka na zajęciach oraz wskazówek do pracy w domu”. Psycholog wyjaśnił, że Program realizowany jest płynnie i jest on dostosowany do potrzeb odbiorców. (akta kontroli str. 238-250)

Zdaniem Dyrektora i terapeutów mocnymi stronami *Programu* były w szczególności: [1] szybki dostęp do bezpłatnej pomocy specjalistycznej dla rodziców i dzieci, [2] szansa rozwoju dzieci objętych *Programem*, [3] uzyskanie bezpłatnych konsultacji i wsparcia dla rodziców ze strony specjalistów, [4] integracja rodziców, którzy tworzą grupę wsparcia, [5] działania stymulujące dziecko mają wpływ na osiągnięcie większej niezależności, samodzielności i jakości życia, [6] wszechstronne wsparcie rodziców.

(akta kontroli str. 238-250)

2.4. Sprawozdania rzeczowo-finansowe z realizacji *Programu* przekazano do MEN, w latach 2018–2020, w terminie określonym w § 9 ust. 2 porozumienia (tj. do 30 stycznia) oraz na formularzu stanowiącym załącznik nr 1 do porozumienia. Dane wykazane w sprawozdaniach, poza danymi dotyczącymi całkowitej liczby dzieci korzystających ze wsparcia w latach 2018 i 2019, były zgodne ze stanem faktycznym (szerzej nieprawidłowość opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 22-32, 229-230, 254-256, 268-284)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Siedmioro (z 20) dzieci objętych *Programem* (działanie 2.4.) nie posiadało opinii o potrzebie WWR²³, tym samym nie spełniały one wymogów kwalifikujących je do objęcia pomocą, określonych w porozumieniu i w *Programie*.

Zgodnie z porozumieniem, powiat zobowiązał się zapewnić realizację zadań wynikających z *Programu*, w tym zadań wiodącego ośrodka koordynacyjno-rehabilitacyjno-opiekuńczego, a placówką bezpośrednio je realizującą jest Poradnia (§ 1) oraz do organizowania wczesnego wspomaganie rozwoju na warunkach i w formach określonych m.in. w rozporządzeniu w sprawie organizowania WWR (§ 4 ust. 3 pkt 1). Zgodnie zaś z § 3 ust. 4 pkt 1 rozporządzenia, charakter wsparcia określany jest przez zespół WWR z udziałem specjalistów na podstawie diagnozy rozwoju dziecka, zawartej w opinii o potrzebie WWR. Opinię taką wydają zespoły orzekające działające w publicznych poradniach psychologiczno-pedagogicznych (art. 127 ust. 10 Prawa oświatowego). Natomiast stosownie do założeń *Programu*, jego podstawą prawną jest art. 12 ustawy o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin *Za życiem*. Zgodnie z tym przepisem, program kierowany jest do rodzin z dzieckiem legitymującym się orzeczeniem o niepełnosprawności oraz do dzieci i młodzieży posiadających odpowiednio opinię o potrzebie wczesnego wspomaganie rozwoju dziecka, orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego lub orzeczenie o potrzebie zajęć rewalidacyjno-wychowawczych i ich rodzin (art. 12 ust. 2).

Wymiar godzinowy wsparcia udzielonego niezgodnie z przeznaczeniem wynosił 263, a kwotowy 14.770,73 zł²⁴.

Dyrektor wyjaśniła, że każde dziecko, które nie było objęte zajęciami WWR finansowanymi z subwencji oświatowej miało przeprowadzoną diagnozę psychologiczną, pedagogiczną i logopedyczną w ramach oceny rozwoju małego dziecka, na podstawie której stwierdzono, że kwalifikują się one do wsparcia Poradni. Nie wykryto w trakcie badania niepełnosprawności dzieci, tym samym nie wydano opinii WWR. Rodzice skorzystali z zajęć specjalistycznych w ramach *Programu* z powodu braku miejsc na zajęciach w Poradni.

(akta kontroli str. 137-205, 254-256)

Odnosząc się do wyjaśnień dyrektora Poradni należy stwierdzić, że rozporządzenie w sprawie organizowania WWR stanowi m.in., że kierunki i harmonogram działań w zakresie WWR określone są na podstawie opinii o potrzebie WWR. Opinia taka stanowi kluczowy dokument do wdrożenia wsparcia dla dziecka i jego rodziców oraz niezbędną bazę do dalszego planowania wymiaru i form pomocy.

²³ O której mowa w art. 127 ust. 10 ustawy Prawo oświatowe.

²⁴ W 2019 roku zrealizowano łącznie 92 godziny terapii, w tym: 51 płatnych po 60 zł za godzinę terapii, 25 godzin płatnych po 37,05 zł i 16 godzin płatnych po 32,78 zł, zaś w 2020 roku 171 godzin terapii płatnych po 60 zł za godzinę.

2. Zajęcia WWR realizowane w ramach *Programu*, wbrew wymogom § 1 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zadań ośrodków nie były organizowane na warunkach określonych w rozporządzeniu w sprawie organizowania WWR w szczególności:

- nie powoływano zespołów wczesnego wspomaganie rozwoju dziecka (§ 3 ust. 1 w sprawie organizowania WWR);
- w 14 przypadkach nie opracowano indywidualnych programów wczesnego wspomaganie rozwoju, a w sześciu nie dostosowano istniejących programów (§ 3 ust. 4 pkt 3 ww. rozporządzenia);
- przebieg zajęć WWR nie był szczegółowo dokumentowany, bowiem nie prowadzono na bieżąco arkuszy obserwacji dziecka, zawierających informacje dotyczące poszczególnych zajęć (§ 4 pkt 5 rozporządzenia);
- pięcioro dzieci nie miało zapewnionego minimalnego miesięcznego wymiaru zajęć WWR (§ 6 ust. 1 rozporządzenia).

Dyrektor wyjaśniła, że „Specjaliści prowadzący zajęcia z dziećmi zapoznali się z udostępnioną dokumentacją dzieci w tym opiniami o potrzebie wczesnego wspomaganie rozwoju, indywidualnymi programami oraz prowadzili konsultację z pracownikami poradni prowadzącymi zajęcia WWR. Specjaliści sporządzali indywidualne notatki o dzieciach. Dokumenty wymagane do realizacji zajęć WWR zostaną uzupełnione przez specjalistów prowadzących zajęcia.

(akta kontroli str. 137-205, 254-256, 286-287)

3. W sprawozdaniach za 2018 i 2019 rok przekazanych do MEN wykazano, że ze wsparcia korzystało łącznie 22 i 80 dzieci, podczas gdy faktyczna liczba dzieci którym go udzielono wyniosła odpowiednio 23 i 47.

Dyrektor wyjaśniła, że „(...) sporządzając sprawozdanie z realizacji *Programu* popełniono błąd przy wyliczeniach. Przeprowadzono rozmowę telefoniczną (listopad 2020 r.) z pracownikiem MEN i uzgodniono, że poprawione sprawozdania zostaną przesłane wraz ze sprawozdaniem z realizacji *Programu* za 2020 r.”

(akta kontroli str. 22-32, 229-230, 254-256, 268-284)

OCENA CZĄSTKOWA

Poradnia udzielała wsparcia w ramach *Programu*, realizując wszystkie zaplanowane zajęcia. Jednak nie we wszystkich aspektach pomoc była prawidłowo realizowana. Nie powoływano zespołów WWR w odniesieniu do terapii realizowanej w ramach *Programu*, w większości przypadków (70%) nie opracowano indywidualnych programów WWR oraz nie dokumentowano szczegółowego przebiegu zajęć. Siedmiu (z 20) dzieci objętych wsparciem nie posiadało opinii o potrzebie WWR, tym samym były to dzieci spoza grupy docelowej określonej w *Programie*. Wymiar godzinowy wsparcia udzielonego niezgodnie z przeznaczeniem wynosił 263, a kwotowy 14.770,73 zł. Pięcioru (z siedmiorga) dzieciom nie zapewniono minimalnego miesięcznego wymiaru WWR.

IV. Wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Obejmowanie wsparciem dzieci należących do grupy docelowej *Programu*, posiadających opinię o potrzebie WWR oraz legitymujących się najcięższymi schorzeniami i zaburzeniami.
2. Comiesięczne rozliczanie godzin pracy i wypłacanie wynagrodzenia z tego tytułu osobom zatrudnionym w ramach umów zleceń, zawartych na okres dłuższy niż jeden miesiąc.
3. Wykorzystywanie, zgodnie z przeznaczeniem, sprzętu zakupionego w ramach *Programu*.
4. Zatrudnianie do realizacji *Programu* specjalistów posiadających wymagane kwalifikacje.
5. Planowanie i udzielanie wsparcia w ramach *Programu* zgodnie z wymogami wynikającymi z rozporządzenia w sprawie organizowania WWR.
6. Przekazanie do MEN korekty sprawozdań finansowo-rzeczowych za 2018 i 2019 rok.

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania
wniosków

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

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

Białystok, dnia 12 lutego 2021 r.

Kontroler:
Beata Palinowska
Specjalista kontroli państwowej

Palinowska Beata
.....
podpis

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
Agata Ciupa

Agata Ciupa
.....
podpis