



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.410.003.06.2017
P/17/044

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 56 87, F +48 22 444 56 98
kps@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/044 – Wykonywanie zadań przez ośrodki adopcyjne.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Kontroler	Anna Żarek, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KPS/36/2017 z dnia 8 września 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Diecezjalny Ośrodek Adopcyjno-Opiekuńczy Centrum Służby Rodzinie i Życiu; ul. Skautów 1; 41-200 Sosnowiec
Kierownik jednostki kontrolowanej	Elżbieta Dziubaty, Dyrektor Diecezjalnego Ośrodka Adopcyjnego; ks. Grzegorz Koss, Dyrektor Diecezjalnego Centrum Służby Rodzinie i Życiu (dowód: akta kontroli str. 2-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność Diecezjalnego Ośrodka Adopcyjnego w zakresie wykonywania zadań.

Ośrodek właściwie określił swoje zadania w regulaminie organizacyjnym. W Polityce Bezpieczeństwa Informacji określono sposób gromadzenia danych dzieci i kandydatów na rodziców adopcyjnych oraz zgłoszono przetwarzane zbiory do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (dalej: GIODO). Dyrektor oraz pracownicy merytoryczni Ośrodka spełniali wymogi w zakresie kwalifikacji zawodowych określonych w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej² (dalej: ustawa o wspieraniu rodziny). Środki z dotacji zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. Terminowo przekazywano, w formie sprawozdania, Regionalnemu Ośrodkowi Polityki Społecznej (dalej: ROPS) Województwa Śląskiego, informacje o realizacji powierzonych zadań.

W ramach prowadzonych postępowań przestrzegano zasad dotyczących kwalifikacji dzieci do przysposobienia oraz rzetelnie realizowano działania związane z kwalifikowaniem kandydatów na rodziców adopcyjnych. Ośrodek prowadził szkolenia dla kandydatów do przysposobienia oraz udzielał im różnych form wsparcia m.in. przy sporządzaniu wniosków o przysposobienie do sądu.

Ośrodek w celu poszukiwania kandydatów na rodziców adopcyjnych i promowania idei adopcji prowadził działalność informacyjno-edukacyjną (udział w konferencjach, debatach, artykuły prasowe) oraz organizował coroczne spotkania rodzin adopcyjnych.

W latach 2015-2017 (I połowa) do Ośrodka zgłoszono do adopcji odpowiednio: 75, 86 i 26 dzieci, a przysposobionych zostało: 41, 65 i 28 dzieci. Liczba kandydatów, którzy zgłosili się

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

² Dz. U. z 2017 r. poz. 697 ze zm.

do Ośrodka w tym samym okresie wynosiła: 69, 49 i 34, a przysposobiło dzieci: 22, 7 i 2 rodziny. Szkoleniami objętych zostało odpowiednio: 43, 37 i 21 rodzin.

W działalności Ośrodka stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieprowadzeniu ewidencji księgowo-finansowej dla realizowanego zadania publicznego pod nazwą „Prowadzenie ośrodka adopcyjnego na terenie Województwa Śląskiego” w sposób zapewniający właściwe rozliczenie umowy dotacyjnej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Kwalifikowanie dzieci do adopcji, realizacja krajowych i zagranicznych procedur adopcyjnych oraz skuteczność tych działań

1.1. Uregulowania wewnętrzne, obsada kadrowa, współpraca pomiędzy jednostkami systemu adopcyjnego oraz gromadzenie i wymiana danych.

Opis stanu faktycznego

Diecezjalny Ośrodek Adopcyjny (dalej: DOA lub Ośrodek) w Sosnowcu prowadził w latach 2015-2017 (I półrocze) działalność m.in. w oparciu o Regulamin Organizacyjny³ opracowany w porozumieniu z Regionalnym Ośrodkiem Polityki Społecznej Województwa Śląskiego, który działał w imieniu Marszałka Województwa Śląskiego. W Regulaminie zawarto zadania Ośrodka, wynikające z art. 157 ustawy o wspieraniu rodziny. Określono w nim organizację działania z podziałem zadań i przypisaniem odpowiedzialności indywidualnej za ich prawidłową realizację. Wskazano również godziny pracy Ośrodka.

Opracowane i wdrożone plany działań na latach 2015-2017 (I półrocze) zawierały zadania do realizacji z terminem i sposobem ich wykonania, natomiast osoby odpowiedzialne za ich realizację wskazane były z pełnionej funkcji (pedagog, psycholog). W kontrolowanym okresie w Ośrodku zatrudnionych było pięciu pedagogów⁴ oraz trzech psychologów⁵. Wszyscy zatrudnieni na podstawie umowy o pracę pracownicy posiadali zakresy czynności.

(dowód: akta kontroli str. 7-31)

Dyrektor oraz pracownicy merytoryczni Ośrodka spełniali wymogi określone w art. 158 i art. 159 ustawy o wspieraniu rodziny. Dyrektor Ośrodka posiadała wykształcenie wyższe magisterskie psychologiczne, ukończyła studia podyplomowe⁶. Ponadto ukończyła wiele kursów specjalistycznych⁷, w tym szkolenie dla trenerów programu dla kandydatów do przysposobienia dziecka⁸ oraz programu dla kandydatów do sprawowania pieczy zastępczej⁹. Zatrudnieni w Ośrodku pedagodzy oraz psychologodzy posiadali wykształcenie wyższe magisterskie odpowiednio pedagogiczne i psychologiczne. W okresie objętym kontrolą pracownicy podnosili swoje kwalifikacje zawodowe poprzez udział w szkoleniach¹⁰ i konferencjach naukowych¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 382)

³ Z dnia 9 października 2012 r., z dnia 9 grudnia 2015 r. i z dnia 27 stycznia 2016 r.

⁴ W 2015 r. było trzech pedagogów, w tym jeden na umowę zlecenia do 31.12.2015 r. Jedna osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę rozwiązała umowę z dniem 31 lipca 2015 r. W 2016 r. roku było dwóch pedagogów, w tym jeden zatrudniony na umowę zlecenia. W 2017 r. (I półrocze) pracowało trzech pedagogów, w tym dwóch na umowę zlecenia (jedna osoba na umowę zlecenia do dnia 30 kwietnia 2017 r.).

⁵ Na podstawie umowy o pracę.

⁶ W zakresie „Zarządzania i organizacji pomocy społecznej”.

⁷ Szkolenie dla osób przygotowujących się do pracy w Telefonie Zaufania, „Profilaktyka i pomoc dziecku i rodzinie – ofiarom przemocy seksualnej”, „Pomoc psychologiczna dla dzieci alkoholików”, „Komunikacja interpersonalna”.

⁸ Pt. „Moje dziecko”.

⁹ Pt. „Dziecko w potrzebie”.

¹⁰ Np. „Praca z kandydatami na rodziców adopcyjnych w oparciu o genogram”, „Podstawy terapii poznawczo-behawioralnej dzieci i młodzieży”, „Zaburzenia więzi u dzieci - teoria, diagnoza i kierunki terapii” i inne.

¹¹ „Dziecko ze śmietnika. Sytuacja dzieci porzucanych i wsparcie dla matek myślących o adopcji”, „Rodzina w prawie administracyjnym”, „FAS w perspektywie interdyscyplinarnej”.

W Ośrodku gromadzono i przetwarzano, w formie papierowej, dane dotyczące kandydatów zgłaszających gotowość przysposobienia dziecka, dane dotyczące dzieci zgłoszonych do przysposobienia, dane osób otrzymujących wsparcie i informacje oraz dane osób przeszkolonych do pełnienia funkcji rodziny adopcyjnej.

W zbiorze zawierającym informacje o dzieciach zgłoszonych do przysposobienia przetwarzano wyłącznie dane wymienione w art. 161 ust. 3 ustawy o wspieraniu rodziny, tj. m.in. imiona i nazwiska dzieci, datę urodzenia, pesel, miejsce zamieszkania, dane dotyczące sytuacji prawnej, aktualnego miejsca pobytu dziecka, dane dotyczące stanu zdrowia rodziców dziecka oraz inne dotyczące ich informacje mające wpływ na zdrowie dziecka, informacje na temat utrzymywania przez rodzinę biologiczną kontaktów z dzieckiem, dane dotyczące sytuacji prawnej oraz aktualnego miejsca pobytu rodzeństwa dziecka.

Zakres danych wymaganych i przetwarzanych w DOA informacji dotyczących kandydatów zgłaszających gotowość przysposobienia dziecka obejmował natomiast, poza danymi określonymi w art. 161 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny, dodatkowo dane dotyczące opinii proboszcza parafii i świadectwa ślubu kościelnego¹². Dyrektor DOA argumentowała, że dokumenty należą do kategorii dokumentów dodatkowych i wynikają z katolickiego charakteru Ośrodka.

Zbiory zostały zgłoszone do GIODO. Do zabezpieczenia danych zastosowano środki techniczne i organizacyjne zgodne z określonymi w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych oraz w zgłoszeniach zbiorów danych do GIODO. W Ośrodku przyjęto Politykę Bezpieczeństwa Informacji. Osoby dopuszczone do przetwarzania danych zostały zapoznane z przepisami o ich ochronie (art. 36a ust. 2 lit. c ustawy o ochronie danych) oraz posiadały upoważnienia nadane przez administratora danych do przetwarzania tych danych (art. 37 ustawy o ochronie danych), zostały zobowiązane do zatrzymania danych w tajemnicy, a administrator danych prowadził ewidencję osób upoważnionych do przetwarzania danych (art. 39 ustawy). Pracownicy DOA zostali zobowiązani do zabezpieczenia dokumentacji po zakończonej pracy, za pomocą środków technicznych i organizacyjnych¹³.

(dowód: akta kontroli str. 410-482)

W ramach wykonywania swoich zadań DOA współpracował z sądami rejonowymi właściwymi ze względu na miejsce zamieszkania kandydatów oraz właściwymi do rozpatrzenia wniosku o przysposobienie, Centrum Administracyjnym Regionalnych Placówek Pieczy Zastępczej¹⁴, Miejskimi Ośrodkami Pomocy Społecznej¹⁵, rodzinami zastępczymi, Rodzinnymi Domami Dziecka, ośrodkami adopcyjnymi, urzędami stanu cywilnego, parafiami rzymskokatolickimi, Terenowym Komitetem Ochrony Praw Dziecka w Sosnowcu. Współpraca z ww. podmiotami obejmowała m.in.: współpracę w zakresie doboru optymalnej dla dziecka rodziny, udział w posiedzeniach zespołu ds. okresowej sytuacji dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej, ustalenia dotyczące przebiegu postępowań przysposobienia (m.in. organizacja kontaktu z dzieckiem), sporządzenie opinii w sprawach adopcji wewnątrzrodzinnych na zlecenie sądów, konsultacje z kuratorami sądowymi, udzielanie pomocy psychologiczno-pedagogicznej.

Dyrektor DOA, jako bariery w realizowaniu zadań Ośrodka wskazała rozwiązania prawne regulujące zasady funkcjonowania ośrodków adopcyjnych, tj. umowa zawarta na okres

¹² Pkt 12 Procedury kwalifikacyjnej dla kandydatów starających się o przysposobienie dziecka.

¹³ Szafy, w których przechowywane są dane osobowe muszą być zamykane na klucz, a otwierane tylko na czas potrzebny na dostęp do danych, a następnie zamykane. Dane osobowe w formie papierowej mogą znajdować się na biurkach tylko na czas niezbędny do wykonania czynności służbowych, a następnie muszą być schowane do szaf.

¹⁴ W skład Centrum wchodzi: Interwencyjny Ośrodek Preadopcyjny, Regionalna Placówka Opiekuńczo-Terapeutyczna nr 1 i 2 w Gliwicach, Dom Dziecka nr 3 w Gliwicach, Dom Dziecka im. Św. Ojca Pio w Mysłowicach, Placówka Opiekuńczo-Wychowawcza nr 4 „Pomocna Dłoń” w Mysłowicach, Specjalny Ośrodek Wychowawczy w Katowicach-Szopienicach (obecnie Centrum Opiekuńczo-Wychowawcze „Wzrastanie”), Specjalny Ośrodek Wychowawczy w Katowicach-Bogucicach, Zespoły Opiekuńczo-Wychowawcze nr 1, 2, 3 i 4 w Sosnowcu, Dom Dziecka im. Dominika Savio w Samowie, Powiatowa Placówka Opiekuńczo-Wychowawcza w Jaworznie, Dom Życia i Nadziei w Częstochowie, Placówka Opiekuńczo-Wychowawcza „Przystań” w Dąbrowie Górniczej, Placówka Pieczy Zastępczej „Kwadrat” w Tychach.

¹⁵ W Sosnowcu, Mysłowicach, Rudzie Śląskiej, Dąbrowie Górniczej, Gliwicach, Chorzowie.

pięciu lat z Wojewodą Śląskim po rozstrzygnięciu otwartego konkursu ofert. Brak pewności co do możliwości kontynuowania działalności Ośrodka nie zapewnia poczucia stabilności w realizacji zadań, w tym procesu adopcyjnego. Przekłada się to również na niewystarczający poziom finansowania, co uniemożliwiało zatrudnienie w pełnym wymiarze czasu pracy pracowników realizujących zadania Ośrodka, zatrudnienie dodatkowych pracowników merytorycznych oraz zapewnienie im adekwatnej do poziomu wykształcenia, kwalifikacji i doświadczenia zawodowego wysokości wynagrodzeń. Zidentyfikowane problemy w działalności Ośrodka dotyczyły również długich terminów ustanowienia opieki prawnej dziecka przez sądy oraz braku informacji o prawomocnych orzeczeniach sądowych o przysposobieniu, przysposobieniu wewnątrzrodzinnym oraz o ewentualnych rozwiązanych adopcjach.

Latach 2015-2017 (I półrocze) zakwalifikowano kolejno 59, 67 i 18 dzieci, a przysposobiono (uwzględniając prawomocne postanowienia o zawiązaniu adopcji) 41, 65 i 28, tj. 69,5%, 97% i 155,6%.

(dowód: akta kontroli str. 179; 254-255; 290; 370-376)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Ośrodka w zbadanym zakresie.

1.2. Planowanie, wydatkowanie i rozliczenie środków finansowych przeznaczonych na funkcjonowanie ośrodka adopcyjnego

Opis stanu
faktycznego

W latach 2015-2017 (I półrocze) Ośrodek na realizację zadania publicznego pod nazwą „Prowadzenie ośrodka adopcyjnego na terenie Województwa Śląskiego”¹⁶ planował środki finansowe w łącznej kwocie 382.345 zł, w tym z tytułu dotacji 301.500 zł (78,9% środków ogółem). Oprócz dotacji innymi źródłami finansowania Ośrodka były środki własne diecezji sosnowieckiej w wysokości 34.345 zł (8,9% środków ogółem) oraz wkład osobowy w wysokości 46.500 zł (12,2% środków ogółem). W I półroczu 2017 r. DOA uzyskała dodatkowe środki finansowe w wysokości 26.560,00 zł w związku z powierzeniem Ośrodkowi przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej¹⁷ wybranych zadań w obszarze adopcji międzynarodowych.

W latach 2015-2017 (I półrocze) Ośrodek zaplanował wydatki w łącznej kwocie 349.125 zł (2015 r. – 134.860 zł, 2016 – 133.990 zł, I półrocze 2017 r. – 80.275 zł). Wykonanie wyniosło łącznie 355.491 zł (2015 r. – 140.948 zł, 2016 r. – 136.333 zł, I półrocze 2017 r. – 78.210 zł), tj. o 6.366 zł więcej niż planowano (o 1,8%). Ośrodek poniósł wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi w łącznej kwocie 314.329 zł (2015 r. – 112.572 zł, 2016 r. – 129.433 zł, I półrocze 2017 r. – 72.324 zł), co stanowiło 88,4% łącznych wydatków oraz wydatki administracyjne¹⁸ w łącznej kwocie 41.163 zł (2015 r. – 28.377 zł, 2016 r. – 6.900 zł, I półrocze 2017 r. – 5.886 zł), co stanowiło 11,6% łącznych wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 55-135)

Terminy¹⁹, w jakich Ośrodek uzyskał w latach 2015-2017 (I półrocze) środki publiczne umożliwiły realizację zadań Ośrodka. W pełni efektywna realizacja zadań była utrudniona ze względu na niewystarczającą wysokość dotacji²⁰, co jak opisano w pkt 1.1 wystąpienia

¹⁶ Umowa z dnia 13 lutego 2013 r. nr 376/ROPS/2013.

¹⁷ Obwieszczenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 3 stycznia 2017 r. w sprawie listy ośrodków adopcyjnych uprawnionych do współpracy z organizacjami centralnymi innych państw lub z licencjonowanymi przez rządy innych państw organizacjami lub ośrodkami adopcyjnymi (Monitor Polski poz. 35).

¹⁸ Obejmują m.in. wydatki na energię, czynsz, wywóz śmieci, materiały biurowe, wyposażenie, opłaty pocztowe, telekomunikacyjne.

¹⁹ ROPS przekazywał transze kwartalnie. I transzę przekazywano po podpisaniu aneksu do umowy do umowy 376/ROPS/2013, pozostałe trzy transze na początku każdego kwartału.

²⁰ W warunkach otwartego konkursu ofert na realizację zadań publicznych Województwa Śląskiego w dziedzinie polityki społecznej – prowadzenie ośrodków adopcyjnych w Województwie Śląskim z kwoty dotacji ogółem 3.145.000,00 zł na działalność pięciu niepublicznych ośrodków adopcyjnych przeznaczono 542.000,00 zł i kwota ta pozostała w latach 2013-2017 na niezmienionym poziomie. W konsekwencji takiego ustalenia warunków konkursu na działalność pięciu ośrodków

pokontrolnego, przekładało się m.in. na brak możliwości zatrudnienia wystarczającej liczby pracowników merytorycznych w pełnym wymiarze czasu pracy oraz braku możliwości zapewnienia im konkurencyjnego wynagrodzenia w porównaniu z publicznymi ośrodkami adopcyjnymi. Nie wystąpiły przypadki wydatkowania środków dotacji niezgodnie z przeznaczeniem lub w nadmiernej wysokości.

Wymagane na podstawie art. 174 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny, informacje o realizacji powierzonych zadań, Ośrodek terminowo²¹ przekazywał w formie sprawozdania ROPS Województwa Śląskiego w Katowicach. Na wezwania ROPS, Ośrodek dokonywał korekty sprawozdania za 2015 r. w zakresie m.in. błędnie wykazanych kwot, błędnego wskazania normy do przepracowania²², za 2016 r. złożono dodatkowe wyjaśnienia oraz skorygowano liczbowe określenie skali działań zrealizowanych w ramach zadania, za I półrocze 2017 r. skorygowano m. in. koszty realizacji działań dotyczących adopcji zagranicznych. W ocenie NIK, na błędy w sprawozdawczości niewątpliwie wpływ miał sposób prowadzenia ewidencji księgowo-finansowej, który nie umożliwiał jednoznacznej identyfikacji poszczególnych operacji księgowych. Nie wystąpiły przypadki wydatkowania środków dotacji niezgodnie z przeznaczeniem lub w nadmiernej wysokości.

(dowód: akta kontroli str. 136-344)

Zapisy § 6 ust. 1 umowy o wsparcie zadania publicznego zobowiązywały Diecezjalne Centrum Służby Rodzinie i Życiu do prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²³ (dalej: ustawa o rachunkowości), w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych. W przyjętej przez Centrum Polityce rachunkowości nie określono sposobu prowadzenia ewidencji księgowej, wskazano jedynie, że raporty kasowe prowadzone są w programie Microsoft Office Excel, a dokumenty typu „kasa wyda”, „kasa przyjmie”, faktury i rachunki gotówkowe są ewidencjonowane zgodnie z zasadami rachunkowości (według daty zdarzenia – dokonania transakcji). Kontrola wykazała, że w okresie objętym kontrolą ewidencja księgowa dotycząca realizacji zadania prowadzona była w formie tabelarycznej przy użyciu arkusza kalkulacyjnego excel. Dyrektor Diecezjalnego Centrum Służby Rodzinie i Życiu brak ewidencji księgowej wyjaśnił faktem, że Centrum w ramach, którego działa DOA jest kościelną osobą prawną, a rachunkowość prowadzona jest zgodnie z regulacjami wewnętrznymi. Zgodnie z art. 2 ust. 4 ustawy o rachunkowości, kościelne osoby prawne nieprowadzące działalności gospodarczej prowadzą rachunkowość zgodnie z przepisami wewnętrznymi tych osób. Wskazał jednak, że w przypadku zawarcia od 2018 r. nowej umowy zostanie wprowadzony do obsługi ewidencji księgowej dedykowany program księgowy.

W ocenie NIK, ujmowanie operacji finansowo-księgowych w arkuszu excel uniemożliwiło poprawne rozliczenie kwoty dotacji, czego skutkiem było wielokrotne korygowanie złożonych do ROPS-u sprawozdań. Ewidencja księgowa również prowadzona według wewnętrznych zasad powinna spełniać określone wymogi, tj. być rzetelna, przejrzysta i bezbłędna, tym bardziej, że prawie 80% środków finansowych Ośrodek pozyskuje z dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 345-367)

W okresie objętym kontrolą działalność Ośrodka była kontrolowana w 2015 r. przez ROPS oraz w 2017 r. przez Śląski Urząd Wojewódzki Wydział Polityki Społecznej.

Kontrola przeprowadzona przez ROPS obejmowała realizację umowy dotacyjnej w okresie od stycznia do sierpnia 2015 r. Stwierdzone przez ROPS nieprawidłowości dotyczyły m.in. niezaktualizowania regulaminu organizacyjnego w zakresie zadań Ośrodka wynikających ze zmian w ustawie o wspieraniu rodziny, zbieraniu od kandydatów starających się

niepublicznych zostało przekazane 17,23% dotacji celowej z budżetu państwa dla Województwa Śląskiego, a dla pięciu ośrodków publicznych 82,76% tych środków.

²¹ Sprawozdanie za I półrocze 2015 r. przekazano w dniu 10 lipca 2015 r.; za 2015 r. – 27 stycznia 2016 r.; I półrocze 2016 r. – 11 lipca 2016 r.; za 2016 r. – 30 stycznia 2017 r.; za I półrocze 2017 r. – 7 lipca 2017 r.

²² Za miesiąc listopad p. I norma do przepracowania wpisano 88 h powinno być 80 h.

²³ Dz. U. z 2016 r. poz. 1047 ze zm.

o przysposobienie ankiet dotyczących życia religijnego kandydatów, prowadzeniu zbiorczych rejestrów kandydatów na rodziców adopcyjnych, wymogu przedstawienia przez kandydatów starających się o przysposobienie opinii księdza proboszcza i świadectwa ślubu kościelnego, niezaktualizowania regulaminu komisji kwalifikacyjnej oraz regulaminu w zakresie przetwarzania danych osobowych do aktualnego stanu prawnego, braku dokumentacji opisującej zasady (politykę) rachunkowości oraz nie prowadzeniu ksiąg rachunkowych. ROPS zobowiązał Ośrodek do zaktualizowania regulaminów, odstąpienia od zbierania ankiet dotyczących życia religijnego kandydatów do przysposobienia, prowadzenia odrębnych rejestrów dla osób, które ukończyły szkolenie, nie stosowania bezwzględnego wymogu przedłożenia opinii księdza proboszcza i świadectwa ślubu kościelnego, wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości oraz prowadzenia ksiąg rachunkowych. Zalecenia pokontrolne, za wyjątkiem prowadzenia ksiąg rachunkowych, zostały wykonane.

Kontrola przeprowadzona przez Śląski Urząd Wojewódzki Wydział Polityki Społecznej dotyczyła sprawdzenia realizacji w okresie od stycznia 2012 r. do grudnia 2015 r. zadań Ośrodka określonych w ustawie o wspieraniu rodziny. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości i nie sformułowano zaleceń pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 483-517)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Nieprowadzenie ewidencji księgowo-finansowej dla realizowanego zadania publicznego pod nazwą „Prowadzenie ośrodka adopcyjnego na terenie Województwa Śląskiego” w sposób zapewniający właściwe rozliczenie umowy dotacyjnej.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Ośrodka w zbadanym zakresie.

1.3. Kwalifikacja dzieci do przysposobienia krajowego i międzynarodowego

Opis stanu
faktycznego

W latach 2015-2017 (I półrocze) do adopcji zgłoszonych było ogółem 187 dzieci (2015 r. – 75; 2016 r. – 86 i I półrocze 2017 r. – 26). W okresie objętym kontrolą do adopcji zakwalifikowano ogółem 144 dzieci (odpowiednio: 59; 67 i 18), tj. 77%. Głównymi przyczynami braku kwalifikacji dziecka była więź dziecka z opiekunem zastępczym, powstała w wyniku długoterminowego pobytu dziecka w rodzinie zastępczej, w tym spokrewnionej oraz negatywny stosunek dziecka powyżej 13 roku życia do przysposobienia. Przysposobiono łącznie 134 dzieci (odpowiednio: 41, 65, 28), tj. 93%. Ośrodek przeprowadził łącznie 106 postępowań adopcyjnych (odpowiednio: 34, 49, 23).

Szczegółową analizą objęto 32 (22% dzieci zakwalifikowanych do adopcji) przypadki²⁴ przeprowadzenia kwalifikacji dziecka do przysposobienia. DOA otrzymywał informacje dotyczące dzieci z uregulowaną sytuacją prawną z placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz od organizatorów rodzinnej pieczy zastępczej. Instytucje zgłaszające dziecko do adopcji wypełniają „Kartę dziecka” i przesyłają ją do Ośrodka. Instytucje przesyłały „Karty dziecka” w różnych terminach od daty jej sporządzenia²⁵. Ośrodek dokonywał kwalifikacji dziecka w terminie od 1 do 29 dni od daty wpływu karty dziecka, za wyjątkiem jednego przypadku²⁶, w którym kwalifikacji dokonano w terminie 84 dni licząc od daty wpływu karty. Dyrektor DOA wyjaśniła, że opóźnienie w kwalifikacji dziecka spowodowane było przesłaniem przez instytucję zgłaszającą niekompletnych dokumentów. Dokumenty zostały

²⁴ W tym trzy najdłuższe postępowania, cztery najkrótsze postępowania, cztery postępowania, w których doszło do rozdzielenia rodzeństwa, sześć postępowań niezakończonych.

²⁵ Np. nr sprawy 159/09 Karta dziecka została sporządzona 13 listopada 2015 r., wpływ do Ośrodka 2 grudnia 2015 r.; nr sprawy 262/10 Karta dziecka sporządzona 23 października 2014 r., wpływ do Ośrodka 24 listopada 2014 r., nr sprawy 37/15 Karta dziecka sporządzona 3 listopada 2015 r., wpływ 7 grudnia 2015 r.

²⁶ Sprawa nr 3/17 – karta dziecka została sporządzona 29 grudnia 2016 r., wpływ do DOA – 17 stycznia 2017 r., kwalifikacja dziecka 11 kwietnia 2017 r.

uzupełnione dopiero w dniu 10 kwietnia 2017 r., a kwalifikacja dziecka odbyła się 11 kwietnia 2017 r. W każdym przypadku DOA sporządzał dokument potwierdzający zakwalifikowanie dziecka do przysposobienia krajowego oraz rozpoczynał poszukiwanie kandydata do przysposobienia dziecka. Kwalifikacja dziecka obejmowała elementy wymienione w art. 166 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny, tj. diagnozę psychologiczną dziecka, określenie specyfiki potrzeb dziecka w kontekście prawidłowego doboru rodziny, ocenę stopnia możliwości nawiązania przez dziecko więzi emocjonalnej w nowej rodzinie dokonywaną przez psychologa i ustalenie sytuacji prawnej rodzeństwa dziecka.

Postępowania od uzyskania informacji o dziecku do wskazania rodzica adopcyjnego trwały nawet do 327 dni²⁷. Wynikało to głównie z braku odpowiednich kandydatów w Ośrodku.

Ośrodek w przypadku powzięcia informacji o zmianie sytuacji dzieci zgłoszonych do centralnego banku danych (dalej: CBD) informował ośrodek adopcyjny prowadzący ten bank danych o takiej zmianie zgodnie z art. 164 ust. 15 ustawy o wspieraniu rodziny.

W przypadku przysposobionego dziecka zgłoszonego do WBD i CBD, Ośrodek poinformował ośrodki adopcyjne prowadzące te banki danych o przysposobieniu dziecka w terminie 7 dni od dnia uprawomocnienia się postanowienia sądu. W okresie objętym kontrolą Ośrodek przekazywał ww. informację w formie pisemnej 9 razy (2015 r. – 5 razy dla sześciu dzieci, 2016 r. – 4 razy dla 11 dzieci, I połowa 2017 r. – 0).

Zgodnie z art. 164 ust. 7 i 9 ustawy o wspieraniu rodziny Ośrodek przekazywał dokumentację kwalifikacyjną dziecka do ośrodków adopcyjnych z terenu województwa oraz do innych ośrodków adopcyjnych prowadzących WBD w całej Polsce. Ogółem w latach 2015-2017 (I połowa) przekazano do innych ośrodków dokumentację w sprawach 53 dzieci (odpowiednio: 13, 29, 11).

Na podstawie analizy sześciu niezakończonych postępowań, w których nie udało się pozyskać kandydata na rodzica adopcyjnego w Ośrodku, stwierdzono że dokumenty kwalifikacyjne dzieci były przesyłane w WBD. W jednym przypadku dokumenty przekazano w dniu kwalifikacji dziecka, w trzech przypadkach dnia następnego po kwalifikacji, w jednym przypadku w ciągu ośmiu dni od kwalifikacji i w jednym przypadku w ciągu 80 dni od kwalifikacji. Karta dziecka przekazywana była do WBD w przypadku braku odpowiednich kandydatów na rodziców.

(dowód: akta kontroli str. 572-828)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

2. Dobór osób przysposabiających dzieci

Opis stanu
faktycznego

W ramach poszukiwania kandydatów na rodziców adopcyjnych Ośrodek prowadził działalność informacyjno-edukacyjną poprzez: prowadzenie strony internetowej²⁸, opublikowanie w tygodniku „Niedziela” wywiadu udzielonego przez Dyrektora Ośrodka dotyczącego adopcji, opracowywanie dla Stowarzyszenia Obrońców Życia z Krakowa artykułu pt. „Adopcja – szansa na stworzenie nowej rodziny”, który został opublikowany na łamach czasopisma „Służba Życiu”, rozprawianie w innych placówkach pracujących na rzecz dziecka i rodziny ulotek, plakatów informacyjnych, kalendarzy dotyczących działalności DOA w zakresie przysposobienia oraz promowania idei adopcji, organizowanie dorocznych spotkań Rodzin Adopcyjnych, udział w konferencjach o tematyce adopcyjnej, w debatach. W Ośrodku nie zostały określone zasady poszukiwania kandydatów na rodziców adopcyjnych.

Liczba osób, które zgłosiły się do Ośrodka jako kandydaci na rodziców adopcyjnych w latach 2015-2017 (I półrocze) wynosiła ogółem 152 (odpowiednio: 69, 49, 34), w tym 26

²⁷ W tym w siedmiu postępowaniach kandydatów wskazano tego samego dnia, w czterech do dwóch tygodni, w dwóch do miesiąca, w jednym do dwóch miesięcy w czterech do roku.

²⁸ www.rodzina.sosnowiec.pl

kandydatów spoza terenu działania Ośrodka (odpowiednio: 12, 7 i 7). Spośród ww. osób z własnej inicjatywy wnioski wycofało 10 osób (odpowiednio: 5, 3 i 2).

DOA nie posiadał informacji o przypadkach rozwiązania przysposobienia orzeczonego wobec dzieci objętych jego działalnością, ponieważ sądy nie informują Ośrodka o prawomocnych postanowieniach o rozwiązaniu przysposobienia.

(dowód: akta kontroli str. 175; 251; 286; 398-402; 822)

Ośrodek opracował Regulamin Komisji Kwalifikacyjnej, w którym określono m.in. kwalifikowanie kandydatów na rodziców adopcyjnych oraz dobór rodziny do dziecka oraz „Procedurę kwalifikacyjną dla kandydatów starających się o przysposobienie dziecka” i „Procedurę kwalifikacyjną dotyczącą doboru rodziny do dziecka”. Nie opracowano kryteriów kwalifikacji kandydatów na rodziców adopcyjnych, a w procesie diagnostycznym brał udział cały zespół Ośrodka.

Wobec kandydatów na rodziców adopcyjnych DOA podejmował działania określone w art. 156 ust. 1 pkt 6-9 ustawy o wspieraniu rodziny, tj. przeprowadzono wywiady adopcyjne, badania psychologiczne i pedagogiczne, prowadzono działalność diagnostyczno-konsultacyjną, udzielano wsparcia pedagogiczno-psychologicznego, dokonywano kwalifikacji na szkolenie, a po jego pozytywnym ukończeniu – kwalifikacji do przysposobienia dziecka. Działania te były udokumentowane i zgodne z wewnętrzną procedurą Ośrodka. Pierwsze działania wobec kandydatów DOA podejmował w dniu złożenia przez nich wniosku.

W latach 2015-2017 (I półrocze) wstępną procedurę kwalifikacyjną pomyślnie przeszło łącznie 89 osób (odpowiednio: 35, 33, 21).

Analizą objęto 28 przypadków²⁹ prowadzonych w latach 2015-2017 (I półrocze). Postępowanie kwalifikujące kandydatów trwało średnio 79 dni od dnia zarejestrowania wniosku/podjęcia pierwszej czynności. W ramach badanej próby stwierdzono, że okres kwalifikacji kandydatów w 23 przypadkach wynosił od 1 do 86 dni, w dwóch przypadkach od 148 do 163 dni, a w jednym przypadku 848 dni³⁰ od dnia zarejestrowania wniosku/podjęcia wobec nich pierwszej czynności. W najkrótszym przypadku małżonkowie objęci byli już procedurą adopcyjną w związku z adopcją dziecka, Ośrodek dokonał weryfikacji aktualnej sytuacji kandydatów. Natomiast na długotrwały czas postępowania miała wpływ negatywna kwalifikacja kandydatów na rodziców adopcyjnych przez zespół kwalifikujący. Kandydatom zalecono przeprowadzenie terapii. Kandydaci odbyli terapię i po jej zakończeniu zgłosili się do DOA. Ostatecznie otrzymali kwalifikację i adoptowali dwoje dzieci (rodzeństwo). Dyrektor DOA wyjaśniła, że długość postępowania kwalifikującego jest procesem wymagającym czasu nie tylko ze względu na liczbę spotkań, ale także analizę zebranego materiału. Spotkania odbywają się z różną częstotliwością w zależności od indywidualnej sytuacji kandydatów, dlatego też mogą obejmować różne przedziały czasowe.

DOA w okresie objętym kontrolą udzielił łącznie 16 kobietom (2015 r. - 4³¹, 2016 r. – 10³², 2017 (I połowa) - 2³³) pomocy psychologiczno-pedagogicznej i prawnej samotnym matkom oraz matkom wyrażającym zgodę na przysposobienie, a także kobiecie w ciąży, która została bez opieki i wsparcia.

(dowód: akta kontroli str. 32-45; 176-177; 252-253; 287-288; 398; 594-812)

Zgodnie z art. 156 ust. 1 pkt 4 ustawy o wspieraniu rodziny, pracownicy Ośrodka udzielali kandydatom na rodziców adopcyjnych pomocy w gromadzeniu niezbędnych dokumentów oraz przy sporządzaniu wniosków o przysposobienie do sądu. W badanej próbie nie

²⁹ W tym trzy najdłuższe postępowania, cztery najkrótsze postępowania, cztery postępowania, w których doszło do rozdzielenia rodzeństwa, trzy postępowania niezakończone.

³⁰ Nr sprawy 36/14.

³¹ Dwie kobiety, których dzieci zostały zgłoszone do adopcji i dwie samotne matki, wychowujące swoje dzieci. Nie zgłosiła się żadna kobieta w ciąży wymagająca opieki czy wsparcia.

³² Dziewięć samotnych matek i jedna kobieta w ciąży wymagająca wsparcia.

³³ Dwie samotne matki – wsparcie w ustabilizowaniu sytuacji życiowej. Nie zgłosiła się żadna kobieta w ciąży wymagająca opieki czy wsparcia.

stwierdzono przypadków odmowy udzielenia ww. wsparcia. Nie stwierdzono również przypadków złożenia do sądów niekompletnych wniosków o przysposobienie.

Przed skierowaniem kandydatów do przysposobienia dziecka na szkolenie DOA dokonał wstępnej ich oceny, uwzględniając kwalifikacje osobiste, o których mowa w art. 114¹ kodeksu rodzinnego i opiekuńczego³⁴, motywację do podjęcia się wychowania dziecka, a także przeprowadzając wywiad adopcyjny. Na ich podstawie komisja kwalifikacyjna podejmowała decyzję co do udziału w szkoleniu.

W latach 2015-2017 (I połowa) szkoleniami objęto łącznie 101 osób (odpowiednio: 43, 37, 21), a ukończyło je ogółem 100 (odpowiednio: 43, 36, 21).

(dowód: akta kontroli str. 174-183; 250-259; 285-294; 398; 594-812)

W ramach badanej próby 24 kandydatów zostało objętych szkoleniem, w czterech przypadkach nie kierowano kandydatów na szkolenie z uwagi na fakt, że kandydaci byli już objęci procedurą w innych ośrodkach adopcyjnych. Średni czas oczekiwania kandydatów na szkolenie, liczony od daty zarejestrowania w Ośrodku wynosił 320 dni (od 0 do 877³⁵ dni), a od pozytywnej wstępnej kwalifikacji na szkolenie 268 dni (od 0 do 848³⁶ dni). W przypadku najkrótszego postępowania kandydaci na rodziców adopcyjnych objęci byli wcześniejszą procedurą adopcyjną w związku z adopcją dziecka. Przyczyną długotrwałego postępowania było wskazanie dla kandydatów na rodziców adopcyjnych odbycia terapii, o czym wspomniano w pkt 1.3 wystąpienia pokontrolnego. W badanej próbie wszyscy kandydaci na rodziców skierowani na szkolenie otrzymali świadectwo jego ukończenia w ostatnim dniu szkolenia. W badanej próbie 18 kandydatów, tj. 64,3% przysposobiło dziecko.

Szkolenia w DOA odbywały się na podstawie programu szkolenia dla kandydatów do przysposobienia dziecka „Dziecko czeka...”³⁷ w wymiarze 81 godzin oraz „Moje dziecko”³⁸ w wymiarze 48 godzin dydaktycznych. Programy zostały zatwierdzone decyzjami³⁹ Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (wcześniej Ministra Pracy i Polityki Społecznej) na okres pięciu lat. Programy spełniały wymogi § 2 i § 3 rozporządzenia z dnia 9 grudnia 2011 r. w sprawie szkolenia dla kandydatów do przysposobienia dziecka⁴⁰ (dalej: rozporządzenia w sprawie szkolenia dla kandydatów).

W latach 2015-2017 (I półrocze) DOA przeprowadził 10 szkoleń dla kandydatów na rodziców adopcyjnych (cztery wg programu „Dziecko czeka...”, sześć wg programu „Moje dziecko”) oraz cztery szkolenia uzupełniające dla kandydatów do kolejnej adopcji. Szkolenia przeprowadzane były przez pracowników Ośrodka posiadających kwalifikacje określone w § 4⁴¹ rozporządzenia w sprawie szkolenia dla kandydatów. Szkolenia odbywały się w siedzibie Diecezjalnego Centrum Służby Rodzinie i Życiu w 2015 r. w weekendy, a od 2016 r. w godzinach popołudniowych (16:00 – 21:00).

Ogółem w latach 2015-2017 (I połowa) pozytywnie procedurę kwalifikacyjną przeszły łącznie 103 osoby (odpowiednio: 32, 44 i 27). Po odbytych szkoleniu DOA nie zakwalifikował

³⁴ Art. 114¹. § 1. Przysposobić może osoba mająca pełną zdolność do czynności prawnych, jeżeli jej kwalifikacje osobiste uzasadniają przekonanie, że będzie należycie wywiązywała się z obowiązków przysposabiającego oraz posiada opinię kwalifikacyjną oraz świadectwo ukończenia szkolenia organizowanego przez ośrodek adopcyjny, o którym mowa w przepisach o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, chyba że obowiązek ten jej nie dotyczy.

§ 2. Między przysposabiającym a przysposobionym powinna istnieć odpowiednia różnica wieku.

³⁵ Nr sprawy 36/14.

³⁶ Patrz przypis 35.

³⁷ Opracowany przez Archidiecezjalny Ośrodek Adopcyjno-Opiekuńczy w Łodzi.

³⁸ Opracowany przez Diecezjalną Fundację Ochrony Życia z siedzibą w Opolu.

³⁹ Decyzja z dnia 8 maja 2012 r. znak: DSR-I-051-19-1-AK/12 oraz z dnia 23 lutego 2017 r. znak: DSR.I.8307.4.2017.AK

⁴⁰ Dz. U. nr 272 poz. 1610.

⁴¹ § 4. 1. Szkolenie jest prowadzone przez osoby posiadające:

1) co najmniej 3-letnie udokumentowane doświadczenie w prowadzeniu szkoleń z zakresu problematyki odpowiadającej tematycznie zagadnieniom, z których szkolenie jest prowadzone, lub 3-letni staż pracy w prowadzeniu procedur przysposobienia oraz 2) ukończone jednolite studia magisterskie lub studia drugiego stopnia z zakresu problematyki odpowiadającej tematycznie zagadnieniom, z których jest prowadzone szkolenie.

2. Szkolenie, w zakresie, o którym mowa w § 2 ust. 1 pkt 1, 5, 7 i 11, może być prowadzone również przez osoby posiadające ukończone jednolite studia magisterskie lub studia drugiego stopnia z zakresu problematyki odpowiadającej tematycznie zagadnieniom, z których jest prowadzone szkolenie.

sześciu par (2015 r. – 1; 2016 r. - 4; I połowa 2017 – 1). Przyczynami niezakwalifikowania były m.in. ujawnione trudności w radzeniu sobie z problemami i zalecenie podjęcia terapii, niewystarczająca motywacja do przysposobienia czy też zmiana sytuacji osobistej (oczekiwanie na narodziny dziecka). Działanie komisji kwalifikacyjnej było zgodne z Regulaminem komisji kwalifikacyjnej. Decyzję o wydaniu pozytywnej lub negatywnej oceny wstępnej/opinii kwalifikacyjnej komisja podejmowała kolegalnie. Kandydaci nie wnosili odwołań i skarg od decyzji negatywnych.

We wszystkich badanych postępowaniach zakończonych przysposobieniem Ośrodek udostępnił kandydatom, którzy uzyskali pozytywną opinię kwalifikacyjną, informację o zakwalifikowanym dziecku i umożliwił im kontakt z dzieckiem. Średni czas oczekiwania kandydatów na rodziców adopcyjnych na informację o zakwalifikowanym dziecku do przysposobienia wynosił 337 dni, a na pierwsze spotkanie z dzieckiem 6 dni. Najdłuższy okres oczekiwania na informację 1.511⁴² dni wynikał z faktu, że kandydaci spodziewali się własnego dziecka i po jego narodzinach podjęli decyzję o ponownym przystąpieniu do procedury adopcyjnej.

W badanym okresie Ośrodek informował rodzinę o możliwości przysposobienia dziecka, którego brat lub siostra zostali wcześniej przez nią przysposobieni. W ramach łączenia rodzeństwa DOA przeprowadził dziewięć postępowania (2015 r. – 2, 2016 r. – 3, I połowa 2017 r. – 4 sprawy). W jednym przypadku, mimo podjęcia próby, odstąpiono od przysposobienia dziecka przez rodzinę (adopcja zagraniczna), która wcześniej przysposobiła jego rodzeństwo ze względu na fakt, że rodzina wycofała się z adopcji.

Skuteczność⁴³ działań Ośrodka w zakresie prowadzonych postępowania kwalifikacyjnych kandydatów na rodziców adopcyjnych wynosiła: 31,9%, 14,3%, 5,9%. Dyrektor DOA wyjaśniła, że spośród kandydatów na rodziców adopcyjnych Ośrodek poszukuje takich, którzy w najwyższym stopniu są w stanie zaspokoić potrzeby dziecka (ze względu na wiek, liczbę lub specyficzne warunki rozwojowe). Jeżeli analiza sytuacji małżonków wskazuje kandydatów o podobnym profilu, to w pierwszej kolejności Ośrodek udostępnia informacje o zakwalifikowanym dziecku do przysposobienia tym kandydatom, którzy zostali wcześniej zakwalifikowani. Dodatkowo w 2015 r. Ośrodek przejął kandydatów zakwalifikowanych przez Archidiecezjalny Ośrodek Adopcyjny w Katowicach, który z dniem 31 grudnia 2014 r. zakończył działalność.

(dowód: akta kontroli str. 398; 518-571; 594-812)

W latach 2015-2017 (I połowa) sześć postępowania adopcyjnych (2015 r. - 4; 2016 r. – 2, I połowa 2017 r. – 0) dla dziesięciorga dzieci zakończyło się adopcją międzynarodową. Dzieci zakwalifikowane do adopcji zagranicznej posiadały w swoich kartach pisma z Mazowieckiego Centrum Polityki Społecznej Wojewódzkiego Ośrodka Adopcyjnego w Warszawie, informujące o zakwalifikowaniu ich do adopcji z przemieszczeniem poza granice kraju, ze wskazaniem ośrodka adopcyjnego odpowiedzialnego za prowadzenie procedury adopcyjnej (Towarzystwo Przyjaciół Dziecka Krajowy Ośrodek Adopcyjny). We wszystkich przypadkach DOA poinformował Wojewódzki Bank Danych o zawiązanych adopcjach.

DOA został upoważniony przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej⁴⁴ do współpracy z organami centralnymi innych państw lub licencjonowanymi przez rządy innych państw organizacjami lub ośrodkami adopcyjnymi. W styczniu 2017 r. Ośrodek otrzymał z Ministerstwa siedem spraw w celu wydania opinii dotyczących procesu przysposobienia małoletnich przez obywateli USA. Pracownicy Ośrodka przeprowadzili w Polsce spotkania z zagranicznymi kandydatami na rodziców adopcyjnych, w czasie których rozpoznali sytuację kandydatów i ich motywację do adopcji. Spotkania odbyły się również z dziećmi zakwalifikowanymi do adopcji. Do wszystkich spraw zostały wydane opinie. Cztery sprawy

⁴² Nr sprawy 159/09.

⁴³ Rozumiana jako proporcja liczby rodzin, które przysposobiły dziecko (w badanym okresie: 22, 7, 2), do liczby rodzin, które zgłosiły chęć przysposobienia dziecka (69, 49, 34).

⁴⁴ Obwieszczenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 13 stycznia 2017 r. w sprawie listy ośrodków upoważnionych do współpracy z organami centralnymi innych państw lub licencjonowanymi przez rządy innych państw organizacjami lub ośrodkami adopcyjnymi (M. P. poz. 35).

zakończyły się prawomocną adopcją, w dwóch sprawach rodziny wycofały się z adopcji, w jednej sprawie sąd oddalił wnioski o przysposobienie.

(dowód: akta kontroli str. 572-576)

W toku kontroli przeprowadzono dwa badania ankietowe⁴⁵ dotyczące oceny funkcjonowania systemu adopcji i działalności DOA w tym zakresie. Z wysłanych 123 ankiet do kandydatów na rodziców adopcyjnych, respondenci nadesłali 78, tj. 63,4%. Z udzielonych odpowiedzi wynikało, że:

- w momencie wypełnienia ankiety ankietowani byli na etapie: diagnostyczno-konsultacyjnym - 9%; szkolenie - 41%; oczekiwania na dziecko po uzyskaniu zaświadczenia po przeszkoleniu - 39,7%; inny (np. oczekiwanie na rozprawę w sądzie, spotkania z dzieckiem) - 10,3%;

- poszczególne etapy postępowania od czasu zarejestrowania w ośrodku trwały⁴⁶: a) etap diagnostyczno-konsultacyjny - do sześciu miesięcy - dla 31%; do trzech miesięcy - dla 26,8%; do miesiąca - dla 23,9%; do dwóch tygodni - dla 4,2% ankietowanych; do roku - dla 1,4% i powyżej roku - dla 1,4%; b) oczekiwanie na szkolenie - do roku dla 38%; do trzech miesięcy - dla 21,1%; do miesiąca - dla 8,5%; do sześciu miesięcy - dla 5,6%; do dwóch tygodni - dla 1,4%; powyżej roku - dla 1,4%; c) oczekiwanie na dziecko po uzyskaniu zaświadczenia o przeszkoleniu - do roku - dla 12,7%; do dwóch lat - dla 11,3%; do trzech lat - dla 5,6%; powyżej trzech lat - dla 5,6%; do sześciu miesięcy - dla 2,8%; d) inny - do sześciu miesięcy - dla 1,4%;

- powodem wyboru Ośrodka były: w 66,7% rekomendacje/informacje uzyskane na temat ośrodka od innych osób (w tym z internetu); w 19,2% inne czynniki, np. katolicki charakter Ośrodka; w 14,1% bliska odległość od miejsca zamieszkania;

- ankietowani ocenili - [1] wsparcie psychologiczne, pedagogiczne, organizacyjne i inne: bardzo dobrze (odpowiednio: 52,6%, 52,6%, 48,7% i 3,8%); dobrze (26,9%, 21,8%, 16,7% i 0%); średnio (3,8%, 2,6%, 6,4% i 1,3%); źle (0%, 1,3%, 2,6% i 1,3%); nie korzysta z tej formy wsparcia (16,7%, 19,2%, 16,7% i 0%); [2] szkolenie dla kandydatów⁴⁷: 67,4% bardzo dobrze, 27,9% dobrze i 4,4% średnio; [3] przygotowanie kadry psychologów, pedagogów i pozostałych⁴⁸: bardzo dobrze (64,5%, 60,5%, 50%); dobrze (26,3%, 30,3%, 32,9%); średnio (7,9%, 3,9%, 3,9%); źle (1,3%, 1,3%, 1,3%); [4] zaangażowanie kadry psychologów, pedagogów i pozostałych⁴⁹: bardzo dobrze (67,1%, 69,7%, 59,2%); dobrze (21%, 18,4%, 18,4%); średnio (9,2%, 6,6%, 9,2%); źle (2,6%, 2,6%, 2,6%) i bardzo źle (0%, 0%, 1,3%); [5] a) liczbę zatrudnionych psychologów, pedagogów i pozostałych: bardzo dobrze (38,5%, 38,5%, 34,6%), dobrze (41%, 41%, 38,5%), średnio (16,7%, 16,7%, 15,4%), źle (3,8%, 1,3%, 2,6%); b) warunki lokalowe: 21,8% bardzo dobrze, 46,2% dobrze, 21,8% średnio, 2,6% źle, 1,3% bardzo źle; c) wyposażenie⁵⁰: 23,5% bardzo dobrze, 48,5% dobrze, 23,5% średnio, 4,4% źle; [6] atmosferę przy współpracy⁵¹: bardzo dobrze 57,9%, dobrze 27,6%, średnio 6,6%, źle 7,9%; [7] dyskrecję/intymność w przebiegu procedur⁵² 100% zapewniono; [8] dostępność Ośrodka: 35,9% bardzo dobrze; 42,3% dobrze, 20,5% średnio i 1,3% źle;

- jako główne bariery w procesie adopcyjnym⁵³: 70,5% ankietowanych wskazało na brak dzieci o uregulowanej sytuacji prawnej, 44,9% - na długotrwałe oczekiwanie na szkolenie, 35,9% - na długotrwałą procedurę przygotowawczą, 29,5% - na zbyt małą liczbę ośrodków,

⁴⁵ Wśród kandydatów na rodziców adopcyjnych oraz wśród kandydatów, dla których postępowanie nie zakończyło się przysposobieniem dziecka.

⁴⁶ Odpowiedzi udzieliło 71 ankietowanych (91%).

⁴⁷ Odpowiedzi udzieliło 68 ankietowanych (87,2%).

⁴⁸ Odpowiedzi udzieliło 76 ankietowanych (97,4%).

⁴⁹ Odpowiedzi udzieliło 76 ankietowanych (97,4%).

⁵⁰ Odpowiedzi udzieliło 68 ankietowanych (87,2%).

⁵¹ Odpowiedzi udzieliło 76 ankietowanych (97,4%).

⁵² Odpowiedzi udzieliło 76 ankietowanych (97,4%).

⁵³ Ogółem 22 ankietowanych, zamiast wnioskowanych maksymalnie trzech odpowiedzi, wskazało jeden problem/barierę (10), dwa problemy/bariery (10), cztery problemy/bariery (1) i pięć problemów/barier (1).

26,9% - na bariery prawne, 21,8% - na brak dzieci spełniających oczekiwania, 16,7% - na bariery formalne;

- z problemem zagrożenia korupcją w procesie adopcyjnym 87,2% ankietowanych nie spotkało się, 11,5% udzieliło odpowiedzi „nie wiem”; zagrożenie korupcją nie wiedziało jak ocenić 52,6% ankietowanych, 35,9% oceniło jako niskie, a 10,3% jako umiarkowane;

- odnośnie sugerowanych zmian w funkcjonowaniu systemu⁵⁴: 35,8% wskazało na zmiany w systemie prawnym (skrócenie procesu regulacji sytuacji prawnej dziecka), 34% na ułatwienie i skrócenie procedur adopcyjnych, ok. 20% wskazało na zwiększenie liczby pracowników, zwiększenie liczby ośrodków, lepszą organizację pracy (godziny otwarcia Ośrodka), 18% nic nie zmieniłoby w funkcjonowaniu systemu, 13,2% na przyspieszenie czasu oczekiwania na szkolenie i zwiększenie częstotliwości szkoleń.

Z wysłanych 21 ankiet do osób, którym nie udało się przysposobić dziecka, respondenci nadesłali dwie, tj. 9,5%. W pierwszej ankiecie wskazano, że powodem wyboru Ośrodka była bliska odległość od miejsca zamieszkania. Otrzymała się tylko rozmowa informacyjna na temat wymagań jakie muszą spełniać osoby chcące adoptować dziecko. Do kolejnego spotkania nie doszło, gdyż kandydaci zdecydowali się na inny ośrodek adopcyjny, jeszcze bliżej miejsca zamieszkania. W przypadku drugiej ankiety powodem wyboru Ośrodka były rekomendacje/informacje uzyskane na temat ośrodka od innych osób (w tym z internetu). Etap zakończenia współpracy z Ośrodkiem wskazano szkolenie, które trwało do trzech miesięcy. Jako przyczynę niezrealizowania przysposobienia w Ośrodku wskazano nie otrzymanie kwalifikacji po ukończeniu warsztatów. Ankietowani nie odwołali się od decyzji. Ankietowani otrzymane ze strony Ośrodka wsparcie psychologiczne ocenili średnio, natomiast wsparcie pedagogiczne i organizacyjne dobrze. Szkolenie dla kandydatów na rodziców adopcyjnych, przygotowanie kadry Ośrodka i jej zaangażowanie (psychologów, pedagogów, pozostałych) ankietowani ocenili dobrze. Liczbę pracowników Ośrodka (psychologów, pedagogów, pozostałych) oraz warunki lokalowe oceniono dobrze, natomiast wyposażenie średnio. Ankietowani dobrze ocenili atmosferę przy współpracy z Ośrodkiem. Została zapewniona dyskrecja/intymność w przebiegu procedur. Ankietowani ocenili dobrze dostępność Ośrodka (dni i godziny pracy). Jako bariery/problemy występujące w procesie adopcyjnym ankietowani wskazali bariery prawne, długotrwałą procedurę przygotowawczą i długotrwałe oczekiwanie na szkolenie. Ankietowani nie spotkali się z problemem zagrożenia korupcją w procesie adopcyjnym i nie wiedzieli jak ocenić takie zagrożenie. Jako sugerowane zmiany w funkcjonowaniu systemu adopcyjnego ankietowani wskazali na skrócenie czasu oczekiwania na warsztaty i czasu oczekiwania na dzieci.

DOA nie prowadził monitoringu losów przysposobionego dziecka po zakończeniu procesu adopcji. Na zlecenie sądów Ośrodek sporządzał opinie preadopcyjne (2015 r. – 18, 2016 r. – 28, I połowa 2017 r. – 13). Ośrodek organizował corocznie spotkania rodzin adopcyjnych. Udzielane było wsparcie pedagogiczne i psychologiczne zarówno rodzinom adopcyjnym w rozwiązywaniu problemów adaptacyjnych oraz wychowawczych z przysposobionymi dziećmi jak i dzieciom.

(dowód: akta kontroli str. 136-311; 829-1113)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵⁵, wnosi o:

⁵⁴ Odpowiedzi udzieliło 53 ankietowanych (67,9%).

⁵⁵ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

Określenie zasad w zakresie ewidencji księgowej dla realizacji zadania publicznego w sposób umożliwiający właściwe rozliczenie umowy dotacyjnej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Dyrektora Centrum Diecezjalnego Ośrodka Adopcyjnego, drugi do akt kontroli.

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 Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 13 grudnia 2017 r.

Kontroler
Anna Żarek
Główny specjalista kp.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny

Dyrektor
Jacek Szczerbiński