



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.018.02.2017
P/17/044

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Krakowie
ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków
T +48 12 342 34 00, F +48 12 342 34 44
lkr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/044 – Wykonywanie zadań przez ośrodki adopcyjne ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	1. Barbara Guga, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR 183/2017 z 25 września 2017 r. 2. Małgorzata Korusiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR 184/2017 z 25 września 2017 r. (dowód: akta kontroli str.1-2)
Jednostka kontrolowana	Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Krakowie (ROPS), ul. Piastowska 32, 30-070 Kraków
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wioletta Willimska, Dyrektor (dowód: akta kontroli str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna²

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania ROPS w zakresie organizacji i finansowania Małopolskiego Ośrodka Adopcyjnego w Nowym Sączu (MOA lub Ośrodek), a także prawidłowość i skuteczność realizacji przez ten ośrodek zadań związanych z prowadzeniem postępowań adopcyjnych w latach 2015 – 2017 (I połowa).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Prawidłowo zorganizowano działalność MOA, jako ośrodka funkcjonującego w strukturze ROPS. W regulacjach wewnętrznych ustalono jego zadania wynikające z ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej³, a także zapewniono zatrudnienie pozwalające na skuteczną realizację tych zadań. Zatrudnieni pracownicy spełniali wymogi w zakresie kwalifikacji zawodowych, które na bieżąco podnosili.

Podejmowano działania w celu zapewnienia odpowiedniego finansowania działalności MOA. ROPS w pełni wywiązywał się z obowiązków sprawozdawczych dotyczących działalności i finansowania ośrodka.

ROPS zgłosił do Generalnego Inspektora Danych Osobowych (GIODO) zbiory danych dotyczące adopcji, a dokumentacja dotycząca prowadzonych postępowań była prawidłowo zabezpieczona.

ROPS monitorował przebieg procesów adopcyjnych w województwie i dokonywał bieżącej ich analizy poprzez comiesięczne zbieranie szczegółowych danych od ośrodków adopcyjnych. Ponadto MOA prowadził monitoring losów przysposobianych dzieci po zakończeniu procesu adopcyjnego poprzez bezpośredni i pośredni kontakt z ich rodzicami adopcyjnymi.

W latach 2015-2017 (I półrocze) skutecznie realizowano zadania określone w ustawie o wspieraniu rodziny. MOA właściwie i terminowo kwalifikował dzieci do przysposobienia oraz przekazywał do odpowiednich jednostek informacje o dzieciach, które mogą być zakwalifikowane do przysposobienia, o dzieciach przysposobionych i o dzieciach

¹ Kontrola objęto lata 2015-2017 (I półrocze).

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Dz.U. z 2017 r. poz. 697, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o wspieraniu rodziny”.

zakwalifikowanych do adopcji, co potwierdziły wyniki badania próby 15 zakończonych postępowań adopcyjnych (14,3 %)⁴. Ponadto MOA, jako prowadzący wojewódzki bank danych o dzieciach z terenu województwa małopolskiego oczekujących na przysposobienie (WBD), terminowo przekazywał dokumentację kwalifikacyjną dziecka ośrodkom adopcyjnym na terenie Małopolski, ośrodkom prowadzącym takie banki w innych województwach oraz, w przypadku nie znalezienia kandydata do przysposobienia dziecka, Centralnemu Bankowi Danych (CBD).

Działania związane z kwalifikowaniem kandydatów na rodziców adopcyjnych były prowadzone rzetelnie z wykorzystaniem różnych form wsparcia. Organizowane szkolenia dla tych kandydatów prowadzono, zgodnie z programem zatwierdzonym przez ministra właściwego ds. rodziny, przez pracowników MOA posiadających odpowiednie kwalifikacje. Kandydaci na rodziców z pozytywną opinią kwalifikacyjną otrzymywali informacje o dzieciach zakwalifikowanych do adopcji oraz umożliwiano im kontakt z tymi dziećmi.

Podejmowane były także liczne działania w celu promowania idei adopcji.

ROPS, jako koordynujący działania związane z wdrażaniem „Małopolskiego Programu Wspierania Rodziny i Systemu Pieczy Zastępczej do 2020 r.”⁵, był realizatorem m.in. konferencji promujących różne formy rodzicielstwa, kampanii promocyjnych – w ramach obchodów Małopolskiego Dnia Rodzicielstwa Zastępczego propagującego pozytywne rodzicielstwo oraz zwracającego uwagę na zastępcze formy opieki (rodziny zastępcze i adopcyjne) oraz wydawał kwartalnik es-O-es.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja i finansowanie pracy ośrodka adopcyjnego

1.1. Rozmieszczenie ośrodków adopcyjnych

1.1.1. ROPS działa na terenie Województwa Małopolskiego, nadzór nad nim sprawuje Zarząd. Celem działania ROPS jest realizacja zadań samorządu województwa małopolskiego w zakresie polityki społecznej, w szczególności⁶:

- prowadzenie ośrodka adopcyjnego dla województwa małopolskiego,
- monitoring i koordynacja przebiegu procesów adopcyjnych w województwie,
- opracowywanie programów dotyczących wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, będących integralną częścią strategii rozwoju województwa.

W kontrolowanym okresie zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej, polegające na organizowaniu i prowadzeniu publicznego ośrodka adopcyjnego na terenie województwa było realizowane w ramach Małopolskiego Ośrodka Adopcyjnego w Nowym Sączu⁷.

(dowód: akta kontroli str. 6-8)

W maju 2016 r. Zarząd Województwa Małopolskiego przyjął „Małopolski Program Wspierania Rodziny i Systemu Pieczy Zastępczej do 2020 r.” Jako cel nadrzędny Programu (...) założono rozwój systemu wsparcia rodziny skoncentrowanego na realizacji działań profilaktycznych oraz skutecznej interwencji, a jako cele operacyjne wymieniono: kreowanie i upowszechnianie pozytywnego wizerunku rodzicielstwa; zwiększenie kompetencji kadr instytucji i organizacji realizujących zadania z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej oraz adopcji; zwiększenie potencjału i kompetencji rodziny do prawidłowego wypełniania swych funkcji i rozwój infrastruktury wsparcia rodziny i systemu pieczy

⁴ Ogółem przeprowadzono 105 postępowań zakończonych adopcją.

⁵ Uchwała Nr 748/16 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 17 maja 2016 r. w sprawie przyjęcia programu pn. „Małopolski Program Wspierania Rodziny i Systemu Pieczy Zastępczej do 2020 r.”. Program stanowi załącznik do uchwały.

⁶ Uchwała Nr XXXI/465/09 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 27 kwietnia 2009 r. w sprawie uchwalenia Statutu Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Krakowie; Zmiany: Uchwała Nr XV/246/11 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 28 listopada 2011 r., Uchwała Nr XXX/502/12 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 17 grudnia 2012 r., Uchwała Nr XXI/289/16 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 21 marca 2016 r.

⁷ Uchwała Nr 1509/12 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 29 listopada 2012 r. w sprawie reorganizacji Małopolskiego Ośrodka Adopcyjnego funkcjonującego w ramach struktury i zadań Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Krakowie.

zastępczej. Wskazano, że zaplanowane działania będą realizowane w czterech obszarach⁸, w ramach których wskazano działania i poddziałania oraz partnerów zadania.

Jako odpowiedzialnego za koordynację działań związanych z wdrażaniem większości ww. Programu wskazano ROPS⁹.

(dowód: akta kontroli str. 52-57)

W obszarze „Pozytywne rodzicielstwo” w ramach działania „Podniesienie wiedzy i świadomości społecznej dotyczącej różnych aspektów rodzicielstwa”, którego celem było propagowanie pozytywnego rodzicielstwa wśród mieszkańców województwa małopolskiego oraz zwrócenie uwagi na zastępcze formy opieki, jakimi są rodzicielstwo zastępcze i adopcja jako środowiska najbardziej zbliżone do naturalnego, niezbędne do prawidłowego funkcjonowania dzieci i młodzieży, w okresie od 16 maja 2016 r. do 30 czerwca 2017 r. zrealizowano:

- konferencje promujące różne formy rodzicielstwa – konferencja „Dziecko w rodzinie zastępczej – wielokierunkowość oddziaływań systemu opieki zastępczej”¹⁰, seminarium dla kadr systemu wspierania rodziny, pieczy zastępczej i adopcji pn. „Interdyscyplinarne spojrzenie na rodzinę – wspólny plan pomocy dziecku i rodzinie”¹¹;
- kampanie promocyjne – w ramach obchodów Małopolskiego Dnia Rodzicielstwa Zastępczego propagującego pozytywne rodzicielstwo oraz zwracającego uwagę na zastępcze formy opieki (rodziny zastępcze i adopcyjne) oprócz ww. konferencji i seminariów ogłaszane były wyniki konkursu „Moja rodzina”, którego celem było m.in. upowszechnianie pozytywnego obrazu pieczy zastępczej i wzmacnianie rodzin adopcyjnych;
- publikacje związane z tematyką rodzicielstwa promujące właściwe wypełnianie ról rodzicielskich zamieszczane w wydawanym przez ROPS kwartalniku es-O-es¹².

(dowód: akta kontroli str. 9-14)

Zadanie *Organizacja i prowadzenie Ośrodków Adopcyjnych* zostało umieszczone w budżecie zadaniowym na poszczególne lata. W charakterystyce zadania jako cel szczegółowy wskazano realizację zadań w zakresie prowadzenia procedury przysposobienia, a jako mierniki zadania wymieniono m.in. liczbę procedur adopcyjnych zakończonych przysposobieniem, liczbę trwających procedur.

(dowód: akta kontroli str. 58-85)

1.1.2. Jak wskazała, Dyrektor po nałożeniu na samorząd województwa nowego zadania zleconego z zakresu administracji rządowej dotyczącego organizowania i prowadzenia ośrodków adopcyjnych *Samorząd Województwa Małopolskiego przeprowadził reorganizację funkcjonującej w Małopolsce sieci ośrodków adopcyjnych. Celem zmian było stworzenie na terenie Małopolski liczby ośrodków adopcyjnych dostosowanej do potrzeb osób zainteresowanych tematem adopcji przy zachowaniu równowagi pomiędzy efektami działalności ośrodków adopcyjnych, mierzonymi przede wszystkim liczbą przeszkolonych kandydatów na rodziców adopcyjnych oraz liczbą zakończonych procedur adopcyjnych, a nakładami finansowymi. Ważnym aspektem przebudowy systemu ośrodków adopcyjnych w Małopolsce było również zapewnienie obywatelom dostępu zarówno do publicznych, jak i niepublicznych ośrodków adopcyjnych. Nowa organizacja ośrodków adopcyjnych w Małopolsce utrzymała ponadto możliwość koordynacji i monitoringu procesów adopcyjnych w województwie małopolskim przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Krakowie. (...) Zadanie polegające na zleceniu fundacjom i organizacjom pozarządowym prowadzenia ośrodka adopcyjnego oraz przeprowadzania procedur przysposobienia realizuje Departament Zdrowia i Polityki Społecznej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego (UMWM). Zakres współdziałania ROPS przy realizacji tego działania jest ustalany w ramach bieżącej współpracy i zgodny z oczekiwaniami*

⁸ Pozytywne rodzicielstwo, Profilaktyka i wsparcie rodziny, Kompetencje oraz kwalifikacje osób pracujących w systemie wsparcia rodziny oraz pieczy zastępczej i adopcji w Małopolsce oraz Infrastruktura wsparcia rodziny i pieczy zastępczej.

⁹ Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Krakowie jest jednostką organizacyjną Województwa Małopolskiego.

¹⁰ Konferencja, w której uczestniczyły 172 osoby odbyła się 30 czerwca 2016 r. w ramach Małopolskich Obchodów Dnia Rodzicielstwa Zastępczego.

¹¹ Seminarium, w którym uczestniczyło 163 uczestników odbyło się 19 czerwca 2017 r. w ramach Małopolskich Obchodów Dnia Rodzicielstwa Zastępczego.

¹² Nr 2/2016 i nr 1/2017.

Departamentu. Analizy sporządzane na podstawie gromadzonych danych w ramach monitoringu przebiegu procesów adopcyjnych są przekazywane do Departamentu Zdrowia i Polityki Społecznej UMWM do wykorzystania przy planowaniu działań w ramach zleconego zadania.

(dowód: akta kontroli str. 9-14)

1.1.3. W kontrolowanym okresie na terenie Małopolski do adopcji zgłoszono 963 dzieci, w tym w 2015 r. – 326, w 2016 r. – 446, w I półroczu 2017 r. – 191. W poszczególnych latach do przysposobienia zakwalifikowano odpowiednio: w 2015 r. – 111, w 2016 r. – 152, w I półroczu 2017 r. – 51. Badając skuteczność w zakresie przeprowadzonych kwalifikacji dzieci do przysposobienia¹³, ustalono, że w poszczególnych latach w przysposobieniu krajowym¹⁴ przysposobiono odpowiednio: w 2015 r. – 168, w 2016 r. – 174, w I półroczu 2017 r. – 95 dzieci. Procentowy udział dzieci przysposobionych do zakwalifikowanych wynosił w latach 2015-2016 odpowiednio 151,4%, 114,5%.

Różnica pomiędzy liczbą dzieci przysposobionych a zakwalifikowanych do adopcji wynikała z faktu, iż dzieci zakwalifikowane i dzieci przysposobione w danym roku mogą być dziećmi zgłoszonymi do adopcji w tym samym roku, jak również w latach wcześniejszych. Sytuacja taka była związana m.in.:

- z koniecznością uzupełnienia dokumentacji niezbędnej do kwalifikacji dziecka do przysposobienia oraz właściwego doboru rodziny do potrzeb dziecka (np. dokumentacja medyczna i psychologiczna);
- procedurą ustanowienia przez sąd opiekuna prawnego;
- rozłożoną w czasie procedurą kwalifikacji dziecka do przysposobienia, na którą składają się m.in.: diagnoza psychologiczna dziecka, określenie specyfiki potrzeb dziecka w kontekście prawidłowego doboru rodziny, ocena stopnia możliwości nawiązania przez dziecko więzi emocjonalnej w nowej rodzinie, ustalenie sytuacji prawnej rodzeństwa dziecka, analiza aktualnych więzi dziecka z bliskimi mu osobami, analiza całościowej sytuacji dziecka w celu zbadania czy przysposobienie leży w jego najlepszym interesie;
- z właściwym doбором rodziny do potrzeb dziecka;
- przebiegiem procedury przysposobienia (dziecko zgłoszone w grudniu danego roku nie może zostać zakwalifikowane do przysposobienia w tym samym roku ze względu na czas trwania procedury).

dowód: akta kontroli str. 15-51)

1.2. Współpraca pomiędzy jednostkami systemu adopcyjnego, gromadzenie i wymiana danych

Zarządzeniem Nr 130/2011¹⁵ Marszałek wyznaczył MOA jako ośrodek właściwy do prowadzenia WBD oraz zobowiązał i upoważnił Dyrektora ROPS do poinformowania o tym fakcie właściwe sądy.

W styczniu 2013 r. Dyrektor ROPS przekazała mailowo Sądowi Okręgowym w Krakowie, Tarnowie i Nowym Sączu informację w sprawie reorganizacji Ośrodka oraz funkcjonujących na terenie Małopolski niepublicznych ośrodków adopcyjnych z prośbą o przekazanie tej informacji Sądowi Rejonowym z obszaru ich działania. Informację tę przekazano również jednostkom zajmującym się adopcją w innych województwach.

(dowód: akta kontroli str. 86-93)

W kontrolowanym okresie do MOA wpływały informacje z sądów o wydanych postanowieniach o pozbawieniu władzy rodzicielskiej.

(dowód: akta kontroli str. 104-169)

W związku z potrzebą stworzenia możliwie przejrzystego schematu współpracy instytucji działających w systemie pomocy dziecku i rodzinie z ośrodkami adopcyjnymi ustalono podział Małopolski na obszary działalności poszczególnych ośrodków. W przypadku miasta

¹³ Przez skuteczność przyjętą na potrzeby kontroli należy rozumieć proporcję dzieci przysposobionych do zakwalifikowanych do przysposobienia.

¹⁴ Dzieci zakwalifikowane przez ośrodki adopcyjne z terenu Małopolski.

¹⁵ Zarządzenie Marszałka Województwa Małopolskiego z dnia 29 listopada 2011r. w sprawie wyznaczenia ośrodka adopcyjnego właściwego do prowadzenia banku danych o dzieciach z terenu województwa małopolskiego oczekujących na przysposobienie, dalej Zarządzenie Nr 130/2011.

Krakowa wypracowano model współpracy mający zapewnić równy dostęp do informacji o dzieciach z uregulowaną sytuacją prawną zgłoszonych z terenu Krakowa i równomierny rozkład udziału poszczególnych ośrodków w ocenach sytuacji dziecka przebywającego w rodzinnych formach pieczy zastępczej na terenie Krakowa. W styczniu 2013 r. Zarząd Województwa Małopolskiego zawarł z Dyrektorem ROPS oraz z: Oddziałem Miejskim Krakowskim TPD, Stowarzyszeniem „Pro Familia” i Towarzystwem Jezusowym porozumienie, zgodnie z którym poszczególne podmioty prowadzące ośrodki adopcyjne – oprócz realizacji zawartych z Województwem umów – zobowiązali się do: współpracy z właściwymi terytorialnie: organizatorami pieczy zastępczej, podmiotami pieczy zastępczej¹⁶, sądami opiekuńczymi, z oddziałami ginekologiczno-położniczymi szpitali, z instytucjami działającymi w systemie pomocy dziecku i rodzinie, w tym z organizacjami prowadzącymi tzw. „Okna Życia” oraz gromadzenia informacji o dzieciach, które mogą być przysposobione i niezwłocznego przekazywania tych informacji do wszystkich ośrodków adopcyjnych na terenie województwa¹⁷, w szczególności w celu identyfikacji oraz łączenia rodzeństw. Zakres działalności na terenie miasta Krakowa będzie regulowany zgodnie z kolejnością zgłoszeń dzieci z uregulowaną sytuacją prawną przez MOA¹⁸ poprzez prowadzenie dwóch tzw. Rozdzielników:

- dzieci w celu kwalifikacji do przysposobienia (Rozdzielnik I);
- dzieci w celu weryfikacji sytuacji dziecka niewyrażającego zgody na przysposobienie lub sytuacji dziecka w przypadku braku zgody na przysposobienie ze strony opiekuna prawnego (Rozdzielnik II).

MOA przekazując takie informacje zachowywać będzie następującą kolejność ich przekazywania: 1) Ośrodek Adopcyjny „Pro Familia”, 2) Ośrodek Adopcyjny „Dzieło Pomocy Dzieciom”, 3) Ośrodek Adopcyjny Towarzystwa Przyjaciół Dzieci, 4) MOA, 5) Ośrodek Adopcyjny „Pro Familia”, 6) Ośrodek Adopcyjny „Dzieło Pomocy Dzieciom”, i dalej według ustalonego cyklu rotacyjnego stosowanego do kolejno wpływających zgłoszeń. Jeżeli w danym dniu kalendarzowym wpływa więcej niż jedno zgłoszenie o kolejności przydziału decyduje nazwisko dziecka według porządku alfabetycznego.

W porozumieniu zaznaczono, że naruszenie zasad w nim określonych jest równoznaczne w skutkach z naruszeniem umowy o powierzenie realizacji zadania polegającego na prowadzeniu ośrodka adopcyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 208-236)

W wyniku zmiany ustawy o wspieraniu rodziny, polegającej m.in. na obligatoryjnym udziale pracownika ośrodka adopcyjnego w posiedzeniu, na którym dokonywana jest ocena sytuacji dziecka przebywającego w pieczy zastępczej, oprócz wskazanych rozdziałników ds. adopcji wypracowano również rozdziałniki ds. zespołów w sprawie oceny sytuacji dziecka przebywającego w rodzinnej pieczy zastępczej na terenie miasta Krakowa:

- rozdziałnik dotyczący posiedzeń w sprawie dzieci przebywających w rodzinach zastępczych spokrewnionych i niezawodowych (Rozdziałnik III);
- rozdziałnik dotyczący posiedzeń w sprawie dzieci przebywających w zawodowych formach rodzinnej pieczy zastępczej (Rozdziałnik IV).

(dowód: akta kontroli str. 218-221, 237-239)

1.3. Zapewnienie, wydatkowanie i rozliczenie środków finansowych przeznaczonych na funkcjonowanie MOA zostało opisane w pkt. 2.2 wystąpienia.

1.4. Prowadzenie monitoringu i nadzoru nad działalnością ośrodków adopcyjnych

1.4.1. Zarządzeniem Nr 130/2011 Marszałek powierzył Dyrektor ROPS monitorowanie przebiegu procesów adopcyjnych w ośrodkach adopcyjnych na terenie województwa Małopolskiego.

Monitorowanie procedur i procesów przysposobienia na terenie województwa odbywało się poprzez zbieranie danych od ośrodków adopcyjnych. Monitoring miał charakter pracy na liczbach. Co miesiąc ROPS przysyłał do każdego ośrodka adopcyjnego *Formularz*

¹⁶ W Załączniku nr 2 wskazano, które podmioty instytucjonalnej pieczy zastępczej są właściwe dla poszczególnych ośrodków adopcyjnych.

¹⁷ Informacja pt. „Rodzeństwo”.

¹⁸ Do 31 marca 2014 r. rozdziałniki były prowadzone przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Krakowie.

sprawozdania miesięcznego z prośbą o jego wypełnienie i na tej podstawie dokonywał bieżącej analizy procesów adopcyjnych.

Dane przedstawione przez ośrodki stanowiły także podstawę sporządzenia informacji z działalności ośrodków adopcyjnych składanej corocznie Zarządowi Województwa oraz były podstawą spotkań merytorycznych z ośrodkami adopcyjnymi, w trakcie których *omawiane i analizowane są bieżące sprawy oraz ewentualne problemy zgłaszane przez ośrodki adopcyjne stanowiące swoiste spotkania superwizyjne.*

(dowód: akta kontroli str. 9-14, 17-45, 503-511)

1.4.2. Zgodnie z art. 185 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny Dyrektor ROPS złożyła Zarządowi Województwa informację dotyczącą sprawozdania z działalności ośrodków adopcyjnych za rok 2015 i 2016 oraz planów ich działań na rok następny.

W części dotyczącej sprawozdania z działalności przedstawiano – w podziale dla każdego ośrodka adopcyjnego – dane statystyczne dotyczące procesów przysposobienia oraz dane: o szkoleniach dla prowadzących rodzinne formy pieczy zastępczej, o zatrudnieniu, o finansowaniu (plan i wykonanie budżetu) oraz o kontrolach przeprowadzonych przez UMWM i Małopolski Urząd Wojewódzki (MUW). Ponadto Informacja zawierała dane z zakresu prowadzenia przez MOA banku danych o dzieciach z terenu województwa małopolskiego oczekujących na przysposobienie oraz tzw. rozdzielników (ds. adopcji i ds. zespołów w sprawie oceny sytuacji dziecka przebywającego w rodzinnej pieczy zastępczej na terenie miasta Krakowa).

W części dotyczącej działania ośrodków adopcyjnych planowanych na rok następny, oprócz wskazania bieżącej działalności ośrodków, prowadzenia WBD dla dzieci oczekujących na przysposobienie, prowadzenia przez MOA tzw. rozdzielników, wskazania szkoleń dla kandydatów prowadzących rodzinne domu pieczy zastępczej, pokazano również planowane pozaobligatoryjne działania ośrodków adopcyjnych, takie jak m.in.: organizacja i przeprowadzanie szkolenia warsztatowego dla rodzin po adopcji pt. „Szkoła dla rodziców adopcyjnych”, udzielanie wsparcia psychologicznego oraz pomocy prawnej osobom dorosłym adoptowanym (wsparcie indywidualne), prowadzenie grup wsparcia dla kandydatów oczekujących na propozycję dziecka z udziałem rodzica adopcyjnego, punkt konsultacyjny w weekendy w Żmiącej dla rodzin zainteresowanych adopcją, prowadzenie warsztatów dla przyszłych babć i dziadków adopcyjnych. Przedstawiano także planowany budżet ośrodków adopcyjnych. W 2015 r. zaznaczono, że plan finansowy na rok 2016 przewiduje, że kwota dotacji dla zadania zleconego w zakresie organizowania i prowadzenia ośrodków adopcyjnych zostaje zwiększona o 1,45% w stosunku do wysokości z roku 2015. W 2016 r. zaznaczono, że wstępnie przyznana z budżetu państwa kwota dotacji na rok 2017 stanowi 58% przyznanej dotacji na rok 2016.

(dowód: akta kontroli str. 178-227)

1.4.3. W latach 2014-2017 (I półrocze) do ROPS wpłynęło osiem skarg. Żadna skarga nie dotyczyła adopcji, w tym prowadzenia lub funkcjonowania ośrodka adopcyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 240)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba kontroli ocenia pozytywnie działania ROPS w zakresie organizacji i finansowania pracy MOA

Opis stanu
faktycznego

2. Kwalifikowanie dzieci do adopcji, realizacja procedur adopcyjnych oraz skuteczność tych działań

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

2.1.1. W okresie objętym kontrolą w Ośrodku obowiązywał Regulamin organizacyjny Małopolskiego Ośrodka Adopcyjnego (Regulamin MOA) stanowiący załącznik nr 2 do

Regulaminu Organizacyjnego Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Krakowie¹⁹. Zgodnie z art. 157 ustawy o wspieraniu rodziny Regulamin został opracowany w porozumieniu z Marszałkiem Województwa Małopolskiego. Wskazano w nim szczegółowe zadania, organizację działania oraz godziny pracy Ośrodka. Zadania Ośrodka zostały określone prawidłowo i odpowiadały zadaniom wynikającym z ustawy o wspieraniu rodziny.

(dowód: akta kontroli str. 8, 241-247)

W roku 2015 zadania związane z adopcją wykonywało w Ośrodku osiem osób²⁰, a w latach 2016-2017 siedem osób²¹. Dyrektor oraz pracownicy MOA spełniali wymogi kwalifikacyjne i formalne odnoszące się do osób pracujących w ośrodku adopcyjnym określone odpowiednio w art. 158 i 159 ustawy o wspieraniu rodziny. Poza wymaganym wykształceniem i doświadczeniem zawodowym, wszyscy pracownicy merytoryczni zatrudnieni w MOA posiadali dodatkowe kwalifikacje oraz podnosili je poprzez uczestnictwo w seminariach, konferencjach i warsztatach, na które byli oddelegowani w ramach czasu pracy. W latach 2015-2017 (I półrocze) odbyły się dwa szkolenia wewnętrzne dla pracowników²²:

- „Rozpoznawanie występowania problemów uzależnień u kandydatów do przysposobienia dziecka oraz sposoby przeciwdziałania im”;
- „Dylematy związane z kwalifikowaniem kandydatów na rodziców adopcyjnych”.

(dowód: akta kontroli str. 42-45, 248-264)

Zgodnie z art. 161 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny Ośrodek prowadził dokumentację dotyczącą kandydatów do przysposobienia dziecka, szkoleń kandydatów do przysposobienia dziecka, dzieci zakwalifikowanych do przysposobienia, rejestr osób, które ukończyły szkolenie dla kandydatów do przysposobienia. Prowadząc te dokumenty spełniono wymogi określone w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych²³, w tym m.in.:

- wyznaczono administratora bezpieczeństwa informacji nadzorującego przestrzeganie zasad ochrony przetwarzanych danych osobowych;
- do przetwarzania danych zostały dopuszczone wyłącznie osoby posiadające upoważnienie nadane przez administratora;
- prowadzono ewidencję osób upoważnionych do przetwarzania danych osobowych;
- opracowano i wdrożono politykę bezpieczeństwa oraz instrukcję zarządzania systemem informatycznym.

Zbiory danych o nazwach: „Kandydaci do przysposobienia dziecka”, „Dokumentacja dzieci zakwalifikowanych do przysposobienia” oraz „Wojewódzki Bank Danych” zostały zgłoszone przez ROPS do Rejestru Zbioru Danych Osobowych prowadzonych przez Generalnego Inspektora Danych Osobowych.

Wszyscy pracownicy MOA złożyli pisemne oświadczenie o zapoznaniu się z treścią Polityki Bezpieczeństwa Danych Osobowych oraz Instrukcją Zarządzania Systemem Informatycznym²⁴.

(dowód: akta kontroli str. 265-307, 512)

Dane dotyczące prowadzonych w MOA postępowań oraz dokumentacja WBD zabezpieczone były przed dostępem osób nieupoważnionych:

- sprzęt komputerowy, z którego korzystali pracownicy Ośrodka (stacjonarny i przenośny) posiadał wygaszacze ekranów oraz hasła dostępu. Ponadto użytkowane przez pracowników trzy laptopy posiadały dodatkowe zabezpieczenie w postaci hasła dyskowego;

¹⁹ Zarządzenie nr ROPS-021-93/11 Dyrektora ROPS z dnia 28 grudnia 2011 r. Tekst jednolity: załącznik do zarządzenia Dyrektora ROPS nr OR-K011-2/17 z dnia 14 lutego 2017 r.

²⁰ Zatrudnionych na 6,075 etatu.

²¹ Zatrudnionych na 6 etatach.

²² Zorganizowane przez ROPS i MOA.

²³ Dz.U. z 2016 r. poz. 922.

²⁴ Wprowadzone Zarządzeniem Nr OR-K-040-1/17 z dnia 31 marca 2017 r.

- w momencie zakończenia tworzenia dokumentu (np. opinii psychologicznej) był on przenoszony z komputera na zabezpieczony hasłem dysk przenośny, który przechowywano w zabezpieczonej szafie opancerzonej;
- dokumentacja prowadzonych postępowań i WBD przechowywana była w szafach opancerzonych, do których dostęp posiadali wszyscy pracownicy Ośrodka. Jak oświadczyła Kierownik MOA klucze do tych szaf były zabezpieczone przed dostępem osób nieupoważnionych;
- w posiadaniu MOA były trzy niszczarki zapewniające prawidłowe usuwanie niepotrzebnych dokumentów zawierających dane wrażliwe;
- biuro Ośrodka wyposażone było w alarm całodobowy. Obydwa wejścia do pomieszczeń MOA zabezpieczone były ponadto roletami antywłamaniowymi. Dodatkowo budynek, w którym mieści się siedziba Ośrodka znajdował się pod nadzorem kamer.
(dowód: akta kontroli str. 308-309)

2.1.2. Ośrodek współpracował ze środowiskiem lokalnym, w tym z innymi podmiotami w zakresie wspierania rodziny:

- z podmiotami pełniącymi funkcje organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, w tym m.in. z Ośrodkiem Wsparcia i Terapii Rodzin w Nowym Sączu (OWiTR), Miejskim Ośrodkiem Pomocy Społecznej (MOPS) w Krakowie, Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie (PCPR) w Nowym Sączu, Nowym Targu, Gorlicach. Współpraca polegała m.in. na przekazywaniu dokumentacji dziecka, pozyskiwaniu informacji istotnych z perspektywy kwalifikowania dziecka do przysposobienia, w tym dotyczących rodziny pochodzenia dziecka, historii życia dziecka, rodzeństwa, kontaktów z członkami rodziny; informowaniu o przemieszczeniu dziecka do rodziny adopcyjnej; szkoleniu kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej, niezawodowej lub prowadzenia rodzinnego domu dziecka kierowanych przez wymienione podmioty oraz wydawaniu świadectw ukończenia tych szkoleń; uczestnictwie w zespołach ds. okresowej oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej;
- z placówkami instytucjonalnej pieczy zastępczej na terenie Nowego Sącza, powiatu nowosądeckiego, gorlickiego, nowotarskiego oraz Krakowa, tj. m.in. z Centrum Administracyjnym Placówek Opiekuńczo – Wychowawczych w Nowym Sączu, Centrum Opieki Nad Dzieckiem „Razem” w Gorlicach, Placówką Opiekuńczo – Wychowawczą Dom Dziecka w Kłęczanach, Salezjańską Placówką Opiekuńczo – Wychowawczą w Gostwicy, Rodzinnym Domem Dziecka „Pokój i Dobro”, Katolicką Placówką Wychowawczą „Nasz Dom”, Rodzinnym Domem Dziecka im. Św. Jana Pawła II. Współpraca polegała przede wszystkim na przekazywaniu dokumentacji dziecka, pozyskiwaniu informacji istotnych z perspektywy kwalifikowania dziecka do przysposobienia w zakresie m.in. rodziny pochodzenia dziecka, historii życia dziecka, rodzeństwa, kontaktów z członkami rodziny, itp.; uczestnictwie w zespołach ds. okresowej oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej;
- z jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej – MOPS-y w Krakowie i Nowym Sączu, PCPR-y w Gorlicach, Nowym Targu, Nowym Sączu oraz GOPS-y (Gminne Ośrodki Pomocy Społecznej) na terenie województwa małopolskiego. Współpraca polegała m.in. na pozyskiwaniu informacji istotnych z perspektywy kwalifikowania dziecka zgłoszonego do przysposobienia dotyczącymi w szczególności rodziny pochodzenia dziecka, historii życia dziecka, rodzeństwa, kontaktów z członkami rodziny, obciążeń zdrowotnych i rozwojowych obecnych w rodzinie pochodzenia dziecka;
- z sądami – w szczególności Wydziały Rodzinne w Nowym Sączu, Gorlicach, Nowym Targu i Krakowie oraz pozostałe z terenu Małopolski). Współpraca polegała m.in. na ustanawianiu pracowników ośrodka adopcyjnego opiekunami prawnymi dzieci zgłaszanych do przysposobienia, uczestnictwie pracowników w rozprawach preadopcyjnych i adopcyjnych, pośredniczeniu w przekazywaniu dokumentów rodzin przysposabiających wraz z wnioskami w toku postępowania o przysposobienie, wydawaniu opinii na zlecenie sądu (opinii dotyczących przebiegu osobistej styczności pomiędzy kandydatami do przysposobienia a dziećmi, opinii dot. adopcji wewnątrzrodzinnych, opinii w przypadku przysposobienia dziecka przez rodzinę zastępczą);

- z ośrodkami adopcyjnymi na terenie Małopolski. Współpraca polegała m.in. na wymianie doświadczeń, konsultowaniu sytuacji trudnych, spotkaniach o charakterze warsztatowo-dyskusyjnym;
- z instytucjami oświatowymi (poradnie psychologiczno-pedagogiczne, pedagodzy szkolni, itp.) w zakresie udzielania konsultacji rodzinom adopcyjnym i zastępczym dotyczących procedur diagnostycznych celem wydania opinii psychologiczno-pedagogicznych lub opinii o wczesnym wspomaganie w rozwoju, sporządzania diagnozy psychologiczno-pedagogicznej dzieci w trakcie przygotowania dokumentacji niezbędnej do kwalifikacji do przysposobienia oraz dzieci po adopcji;
- z podmiotami leczniczymi (Szpital Specjalistyczny im. Jędrzeja Śniadeckiego w Nowym Sączu, Szpital Położniczo-Ginekologiczny „Medikor” w Nowym Sączu, Uniwersytecki Szpital Dziecięcy w Krakowie-Prokocimiu oraz pozostałe szpitale z terenu działania MOA oraz indywidualne gabinety ginekologiczno-położnicze) w zakresie przyjmowania zgłoszeń dotyczących pacjentek oddziałów ginekologicznych zgłaszających chęć pozostawienia dziecka po porodzie celem przekazania do adopcji oraz konsultowania stanu zdrowia dzieci zgłaszanych do przysposobienia oraz przebywających aktualnie na oddziałach szpitalnych. Pracownicy MOA odbywali spotkania z ordynatorami oddziałów ginekologiczno-położniczych, lekarzami ginekologami oraz pozostałym personelem medycznym w celu podnoszenia standardów współpracy;
- z jednostkami administracji publicznej (m.in. Urząd Stanu Cywilnego, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Biuro Rzecznika Praw Dziecka) w zakresie występowania o akty urodzenia dzieci zgłaszanych do przysposobienia, przygotowywania zaświadczeń dla rodzin przysposabiających niezbędnych do przedłożenia w ZUS, przekazywania informacji oraz udzielania wyjaśnień dotyczących sytuacji dzieci zgłoszonych do przysposobienia;
- z organizacjami społecznymi (m.in. Stowarzyszenie Rodzicielstwa Zastępczego „Betlejem”). Współdziałanie polegało m.in. na udziale w formach szkoleniowych, podnoszących kompetencje zawodowe, integracyjnych, zarówno przez pracowników ośrodka adopcyjnego jak i rodzin adopcyjnych. Współpraca z „Domem Obrony Życia” prowadzonym przez Stowarzyszenie w związku z pobytem w nim kobiet zgłaszających chęć przekazania dziecka do przysposobienia.

Jak wskazała Kierownik MOA, główne ograniczenia i bariery w zakresie współpracy z innymi podmiotami były następujące:

- w przypadku niektórych SR długie okresy oczekiwania na: wydanie decyzji dotyczących dziecka lub rodziny np. ustanowienia opieki prawnej dla dziecka, czy wydanie zarządzeń odnośnie zabezpieczenia dziecka na czas trwania postępowania o przysposobienie poprzez umieszczenie go w rodzinie wnioskodawców itp. Przedłużający się okres oczekiwania na decyzje sądu może w niekorzystny sposób wpływać na sposób przeżywania procesu przysposobienia zarówno przez dzieci, jak i rodziny kandydatów na rodziców;
- nie zawsze jasna interpretacja konieczności udziału przedstawiciela ośrodka adopcyjnego w zespołach ds. okresowej oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej organizowanych zarówno w pieczy rodzinnej, jak i instytucjonalnej. Zaistniała sytuacja wynika z różnorodnych interpretacji art. 130 i art. 137 ustawy o wspieraniu rodziny;
- trudności pojawiające się na styku działań organizatorów pieczy zastępczej i ośrodka adopcyjnego w momencie kontaktów kandydatów na rodziców przysposabiających z dziećmi przebywającymi w rodzinach zastępczych pełniących funkcję pogotowia rodzinnego. W sytuacjach takich może dochodzić do pewnej niejasności co do możliwości podejmowania działań w stosunku do obu rodzin. Ośrodek adopcyjny nadzoruje przebieg pierwszego kontaktu rodziny przysposabiającej z dzieckiem oraz monitoruje przebieg dalszych kontaktów rodziny z dzieckiem na terenie pogotowia rodzinnego, nie jest natomiast upoważniony do podejmowania działań związanych z funkcjonowaniem rodziny zastępczej, w której przebywa dziecko. Z kolei organizatorzy pieczy zastępczej odpowiedzialni za współpracę z rodzinami zastępczymi o charakterze pogotowia rodzinnego nie ingerują w trwający proces przysposobienia dotyczący rodzin zastępczych pozostających w ich gestii. W powyższej sytuacji może dochodzić do

pewnej luki w zakresie współpracy z rodziną zastępczą (np. kto powinien rozmawiać z rodziną zastępczą na temat postępowania w trakcie pierwszego kontaktu rodziny adopcyjnej z dzieckiem, w jaki sposób oraz poprzez kogo należy modyfikować nieprawidłowości pojawiające się na etapie spotkań pomiędzy obydwojema typami rodzin w trakcie trwania procesu przysposobienia);

- sytuacje, dotyczące kobiet zgłaszających chęć przekazania dziecka do przysposobienia, mające miejsce na oddziałach ginekologiczno-położniczych, gdzie pomimo prowadzonych przez ośrodek adopcyjny rozmów przygotowujących z personelem medycznym, decyzja matki spotyka się z niezrozumieniem i wywieraniem bardzo dużej presji na nią w kierunku przyjęcia dziecka.

(dowód: akta kontroli str. 94-177)

2.1.3. Odnośnie do zidentyfikowanych problemów w działalności Ośrodka, Kierownik MOA zwróciła uwagę, że w przypadku konieczności zatrudnienia pracownika na stanowisko psychologa dostrzeżono występowanie znacznych utrudnień w zakresie pozyskania na lokalnym rynku osoby spełniającej wymogi zawarte w ustawie o wspieraniu rodziny oraz posiadającej odpowiednie predyspozycje osobowe.

(dowód: akta kontroli str. 99)

2.1.4. W latach 2015 – 2017 (I półrocze) zgłoszonych zostało do MOA ogółem 235 dzieci: w 2015 r. – 73, w 2016 r. – 113, a do 30 czerwca 2017 r. – 49 dzieci, w tym 11 dzieci z orzeczeniem o niepełnosprawności. Badając skuteczność działań MOA w zakresie przeprowadzonych kwalifikacji dzieci do przysposobienia, ustalono, w kontrolowanym okresie przysposobiono 121 dzieci (odpowiednio 41, 55, 25), do przysposobienia zakwalifikowano 72 dzieci: odpowiednio (24, 37, 11). Procentowy udział dzieci przysposobionych do zakwalifikowanych wynosił w latach 2015-2016 odpowiednio 170,8%, 148,6%.

Przyczyny różnicy pomiędzy liczbą dzieci przysposobionych a liczbą dzieci zakwalifikowanych zostały opisane w pkt. 1.1.3.

dowód: akta kontroli str. 15-51)

2.2. Planowanie, wydatkowanie i rozliczanie środków przeznaczonych na funkcjonowanie ośrodka adopcyjnego

2.2.1. W kontrolowanym okresie, działalność MOA finansowana była z budżetu państwa w formie dotacji. Ośrodek nie pozyskiwał środków finansowych z innych źródeł. Na prowadzenie Ośrodka wydatkowano:

- w 2015 r. 563,1 tys. zł (otrzymana dotacja: 570 tys. zł);
- w 2016 r. 573,8 tys. zł (otrzymana dotacja: 580 tys. zł);
- do 30 czerwca 2017 r. 265,1 tys. zł (otrzymana dotacja 279,6 tys. zł).

Struktura wydatków przedstawiała się następująco:

- wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi (453,3 tys. zł w 2015 r.; 474,9 tys. zł w 2016 r.; 217,7 tys. zł do 30 czerwca 2017 r.),
- wydatki administracyjne (62,8 tys. zł w 2015 r.; 64,3 tys. zł w 2016 r.; 31,0 tys. zł do 30 czerwca 2017 r.),
- wydatki związane z obsługą Wojewódzkiego Banku Danych (49,6 tys. zł w 2015 r.; 53,5 tys. zł w 2016 r.; 27,1 tys. zł do 30 czerwca 2017 r.).

(dowód: akta kontroli str. 42-45, 309-310)

2.2.2. Środki dotacji były przekazywane zgodnie ze złożonymi zapotrzebowaniami. Kwoty i terminy w jakich MOA otrzymywał środki dotacji w kontrolowanym okresie, pozwalały na prawidłową realizację zadań.

(dowód: akta kontroli str. 312)

2.2.3. Otrzymane środki dotacji wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem. Niewykorzystane środki dotacji zostały zwrócone na rachunek Województwa Małopolskiego²⁵. Rozliczenia przyznanych dotacji wraz z załącznikami i częścią opisową²⁶ były terminowo przesyłane do Departamentu Zdrowia i Polityki Społecznej UMWM.

(dowód: akta kontroli str. 313-350)

²⁵ Kwota 6 941,16 zł została zwrócona 31 grudnia 2015 r., kwota 6 209,19 zł została zwrócona 30 grudnia 2016 r.

²⁶ Rozliczenia roczne i kwartalne.

2.2.4. MOA sporządzał i przekazywał do UMWM sprawozdania rzeczowo-finansowe (półroczne i roczne) z wykonania zadań w zakresie organizacji i prowadzenia ośrodków adopcyjnych. Wszystkie sprawozdania zostały przekazane w terminie wymaganym rozporządzeniami z dnia 4 grudnia 2012 r.²⁷ oraz z dnia 18 lutego 2016 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej²⁸. Ponadto zgodnie z art. 174 ust. 1 i 2 ustawy o wspieraniu rodziny Ośrodek przekazywał, co pół roku, ministrowi do spraw rodziny informację dotyczącą realizacji działań z zakresu prowadzenia WBD.

(dowód: akta kontroli str. 351-375, 494-502)

2.2.5. W okresie 2015 – 2017 (I półrocze) MOA kontrolowany był czterokrotnie, w tym trzykrotnie przez MUW i jeden raz przez UMWM. W kontrolach nie stwierdzono nieprawidłowości²⁹.

(dowód: akta kontroli str.376-377)

2.3. Kwalifikacja dzieci do przysposobienia

2.3.1. W wyniku badania 15 wybranych spraw w zakresie realizacji postępowania adopcyjnego³⁰ ustalono że zgodnie z art. 164 ust. 2 pkt 1 ustawy o wspieraniu rodziny we wszystkich badanych sprawach, w przypadku powzięcia informacji o dziecku uzasadniającej zakwalifikowanie dziecka do przysposobienia, a nieotrzymania jego pełnej dokumentacji, Ośrodek niezwłocznie występował do organizatora pieczy zastępczej, zespołu do spraw okresowej oceny sytuacji dziecka umieszczonego w instytucjonalnej pieczy zastępczej lub dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego o przekazanie, w terminie 7 dni, opinii oraz dokumentacji, o których mowa w art. 139a ustawy o wspieraniu rodziny.

(dowód: akta kontroli str. 104-169)

2.3.2. We wszystkich badanych przypadkach Ośrodek posiadał informację o sytuacji prawnej dziecka przesłaną przez Sąd bądź organizatora pieczy zastępczej.

(dowód: akta kontroli str. 104-169)

2.3.3. Zgodnie z art. 164 ust. 2 pkt 2 ustawy o wspieraniu rodziny MOA sporządzał informację o sytuacji prawnej, rodzinnej i zdrowotnej dziecka, zwaną „kartą dziecka”, której integralną część stanowiła metryka prowadzenia sprawy. Druk karty dziecka był zgodny ze wzorami określonymi w rozporządzeniach w sprawie wzoru kwestionariusza wywiadu adopcyjnego oraz wzoru karty³¹. Karta dziecka sporządzona przez Ośrodek zawierała informacje o sytuacji prawnej, rodzinnej i zdrowotnej dzieci zakwalifikowanych do przysposobienia, ponadto gromadzono dostępną dokumentację medyczną i psychologiczną kwalifikowanych dzieci. Długość postępowania od daty pozyskania pierwszej informacji o dziecku, które może być przysposobione, do daty sporządzenia kompletnej karty dziecka kształtowała się w badanej próbie od 5 do 93 dni.

Pierwsza sprawa (trwająca najkrócej) dotyczyła łączenia rodzeństwa (710-60/2013). W związku z pojawieniem się zgłoszenia z OWiTR o regulacji sytuacji prawnej dziecka (niepełnosprawnego brata biologicznego dziecka adoptowanego rok wcześniej) MOA był w posiadaniu wszystkich informacji i dokumentów.

Długość procedury w przypadku sprawy, w której sporządzono kartę dziecka po 93 dniach (710-36/2013), spowodowana była koniecznością uzyskania (oczekiwaniem) na pełną dokumentację dzieci w związku ze skomplikowaną sytuacją rodzinną. Sprawa dotyczyła trojga dzieci (rodzeństwa), w tym dziecka powyżej 13 roku życia. MOA wystąpił do Domu Dziecka, w którym dzieci przebywały, o przesłanie oświadczeń o wyrażeniu zgody na

²⁷ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej (Dz. U. z 2012 r. 1371 – uchylone z dniem 1 kwietnia 2016 r.).

²⁸ Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 213).

²⁹ Omówiono w pkt. 1.4.4.

³⁰ Siedmiu postępowań zakończonych adopcją w roku 2015 (nr 710-60/2013: adopcja dziecka niepełnosprawnego oraz łączenie rodzeństwa; nr 710-15/2014: adopcja dziecka niepełnosprawnego; nr 710-36/2013: postępowanie dotyczące rozdzielonego rodzeństwa; dwóch najdłuższych: nr 710-21/2012 oraz nr 710-80/2012; dwóch najkrótszych: nr 710-78/2013 oraz 710-78/2013); trzech postępowań zakończonych adopcją w roku 2016 (dwóch najkrótszych: nr 710-4/2015 - dotyczące dwójki dzieci – rodzeństwa i 710-21/2015 – dotyczące trojga dzieci – rodzeństwa; jednego najdłuższego: nr 710-72/2012); pięciu postępowań zakończonych adopcją do 30 czerwca 2017 r. (dwóch najkrótszych: nr 710-14/2016 i 710-57/2015; dwóch najdłuższych: nr 710-44/2012 i 710-6/2014; adopcja dziecka niepełnosprawnego i powtórna adopcja: nr 710-4/2016).

³¹ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 grudnia 2011 r. (Dz. U. z 2011 r., Nr 292, poz. 1721) – uchylone z dniem 19 września 2015 r. oraz Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 sierpnia 2015 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 1303).

adopcję: dziecka powyżej 13 roku życia oraz opiekuna prawnego pozostałych dzieci. Po uzyskaniu informacji o niewyrażeniu zgody na adopcję przez ww. dziecko, MOA wystąpił do Domu Dziecka, o wyrażenie opinii:

- dotyczącej aktualnej więzi pomiędzy rodzeństwem w celu ustalenia zasadności ewentualnego rozdzielania rodzeństwa (w związku z brakiem zgody najstarszego dziecka na przysposobienie);
- o kontaktach dzieci z rodziną biologiczną i wpływie tych kontaktów na dzieci;
- oraz ostatnich protokołów z posiedzeń Zespołu ds. okresowej sytuacji dziecka i aktów urodzenia.

Po otrzymaniu powyższej dokumentacji Ośrodek sporządził karty dwojga pozostałych dzieci zakwalifikowanych do adopcji.

Długość postępowania od daty otrzymania pierwszej informacji o dziecku do daty sporządzenia karty dziecka wynika – jak wyjaśniła Kierownik MOA – z konieczności pozyskania dokumentów niezbędnych do podjęcia stosownych decyzji co do dziecka, w tym m.in.: dokumentów sądowych (stosownych postanowień, zaświadczeń o ustanowieniu opieki prawnej, postanowień o ubezwłasnowolnieniu rodziców, itp.), dokumentów medycznych (zaświadczeń i opinii lekarzy specjalistów, wyników badań lekarskich, informacji dotyczącej prowadzonej rehabilitacji itp.); trwania procedury ustanawiania opieki prawnej dla dziecka zgłoszonego do przysposobienia w sądach rejonowych; zorganizowania i przeprowadzenia badań psychologiczno-pedagogicznych celem przygotowania opinii z wymienionego zakresu; pozyskiwania informacji dotyczącej rodziny pochodzenia dziecka, szczególnie rodzeństwa biologicznego, a także stanu zdrowia rodziców, ich wykształcenia, aktualnej sytuacji życiowej.

Ośrodek, w terminie od jednego do 13 dni od dnia sporządzenia karty dziecka, na podstawie opinii, o których mowa w art. 139a ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o wspieraniu rodziny, dokonywał kwalifikacji dziecka do przysposobienia krajowego, sporządzał dokument potwierdzający zakwalifikowanie dziecka do tego przysposobienia oraz rozpoczął poszukiwanie kandydata do przysposobienia dziecka. Było to postępowanie zgodne z art. 164 ust. 5 i 6 ustawy o wspieraniu rodziny, który obowiązuje ośrodek adopcyjny do dokonania tych czynności w terminie 30 dni.

(dowód: akta kontroli str. 104-169, 378-396, 404-411)

2.3.4. Długość postępowania od daty sporządzenia karty dziecka do wskazania kandydata na rodzica adopcyjnego kształtowała się od jednego do 144 dni (710-15/2014). Długość postępowania w ww. przypadku związana była z faktem, iż w okresie przygotowywania karty dziecka nie było kandydatów gotowych przysposobić dziecko niepełnosprawne (FAS), dziecko zostało zgłoszone do WBD i przesłane do ośrodków adopcyjnych w Polsce a po 55 dniach do Wojewódzkiego Ośrodka Adopcyjnego w Warszawie. Poszukiwania rodziców adopcyjnych w kraju nie przyniosły skutku. Dziecko zostało zakwalifikowane do przysposobienia związanego z przeniesieniem poza granice Polski. Ustalano ponadto sytuację prawną dziecka z bliskimi mu osobami. W rodzinie zastępczej przebywało troje starszego rodzeństwa w wieku nastoletnim nie wyrażającego zgody na przysposobienie. Podjęto rozmowy z rodzeństwem w celu ustalenia ich stosunku do faktu możliwego przysposobienia ich młodszego brata (rodzeństwo wyraziło aprobatę, co do tych planów).

(dowód: akta kontroli str. 104-169)

2.3.5. Przy kwalifikowaniu dziecka do przysposobienia, zgodnie z art. 166 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny, we wszystkich badanych przypadkach przeprowadzono diagnozę psychologiczną dziecka; określono specyfikę dziecka w kontekście prawidłowego doboru rodziny (poprzez rozmowy dotyczące jego aktualnego rozwoju, stanu zdrowia) z bezpośrednimi opiekunami; w dziewięciu przypadkach psycholog dokonał oceny stopnia możliwości nawiązania przez dziecko więzi emocjonalnej, w sześciu przypadkach odstąpiono od dokonywania takiej oceny ze względu na wiek dziecka; ustalono sytuację prawną dziecka z bliskimi mu osobami; dokonano analizy całościowej sytuacji dziecka w celu zbadania, czy przysposobienie leży w jego najlepszym interesie. W przypadku kwalifikowania dziecka z orzeczeniem o niepełnosprawności zgromadzono jego pełną dokumentację medyczną. W jednym przypadku, ze względu na zaobserwowane trudności rozwojowe dziecka, uzyskano opinię psychologiczną z Poradni Psychoneurologii Wiekowej. W jednym przypadku wystąpiono do Specjalistycznej Poradni Wczesnej

Pomocy Psychologiczno-Pedagogicznej, pod opieką której przebywało dziecko, o przesłanie wyników badań i konsultacji. W przypadku sprawy dotyczącej rozdzielania rodzeństwa zorganizowano specjalne posiedzenie Zespołu MOA wraz z pracownikami Domu Dziecka, w którym przebywały dzieci (trójka rodzeństwa, w tym jedno dziecko powyżej 13 roku życia, które nie wyraziło zgody na adopcję), w związku z rozdzieleniem dwójki młodszego rodzeństwa ponieważ jedno z dzieci pomimo próby „przeszczepienia” do rodziny adopcyjnej zareagowało odmową. W związku z tym, pomimo wstępnego zakwalifikowania rodzeństwa do adopcji, ostateczna kwalifikacja jednego z nich została cofnięta. Starsze rodzeństwo w rozmowach indywidualnych z pracownikami MOA zaakceptowało adopcję najmłodszego.

(dowód: akta kontroli str. 104-169)

2.3.6. W badanej próbie nie było przypadku otrzymania przez Ośrodek informacji o zmianie sytuacji dziecka. W związku z tym nie przekazywano informacji do CBD.

(dowód: akta kontroli str. 104-169)

2.3.7. W badanej próbie stwierdzono jeden przypadek przysposobienia dziecka zgłoszonego uprzednio do wojewódzkich banków danych (710-15/2014). W kontrolowanym okresie były dwa takie przypadki. Druga sprawa dotyczyła dziecka zgłoszonego w 2016 r. do WBD oraz CBD. Zgłoszenie zostało wstrzymane w związku z pojawieniem się kandydatów na terenie kraju zainteresowanych przysposobieniem dziecka. Ośrodek, zgodnie z art. 171 ustawy o wspieraniu rodziny, w obydwu przypadkach poinformował ośrodki adopcyjne prowadzące te banki danych o przysposobieniu dziecka, w terminie 7 dni od dnia uprawomocnienia się postanowienia sądu.

(dowód: akta kontroli str. 104-169, 378-396, 404-411)

2.3.8. W okresie objętym kontrolą dla ośmiorga dzieci (w tym trzech rodzeństw) nie pozyskano kandydata do przysposobienia. W wyniku badania tych wszystkich niezrealizowanych postępowań ustalono, że ośrodek w przypadku niepozyskania kandydata do przysposobienia dziecka przesłał, zgodnie z art. 164 ust. 6 ustawy o wspieraniu rodziny, do właściwego dla siebie miejscowo ośrodka adopcyjnego, prowadzącego wojewódzki bank danych zgromadzoną dokumentację kwalifikacyjną dziecka (tj. dokument potwierdzający zakwalifikowanie dziecka do przysposobienia krajowego; kartę dziecka; opinie i dokumentację, o których mowa w art. 139a ww. ustawy). Długość procesu przesyłania ww. dokumentacji kształtowała się od czterech do 26 dni.

Stwierdzono następujące przyczyny niepozyskania kandydata do przysposobienia dziecka:

- stan zdrowia dziecka: niepełnosprawność – upośledzenie umysłowe w stopniu umiarkowanym (orzeczenie o niepełnosprawności Zespół Downa);
- stan zdrowia dzieci (rodzeństwa) oraz wiek jednego z dzieci (12 lat³²): pierwsze dziecko: opóźniony rozwój funkcji słuchowo-językowych, opóźniony rozwój społeczno-emocjonalny, specyficzne trudności w uczeniu się dysleksja rozwojowa, dysgrafia, dysortografia; drugie dziecko: opóźniony i nieharmonijny rozwój umysłowy, zaburzenia koncentracji uwagi, koordynacji wzrokowo-ruchowej, agresja w stosunku do rówieśników i opiekunów, opóźnienie we wszystkich sferach rozwoju (zalecono odroczenie od obowiązku szkolnego);
- stan zdrowia dziecka: FAS, dziecko przebywające w szpitalu (nadal) od urodzenia, kilkakrotnie operowane; zakwalifikowane do programu żywienia pozajelitowego (z powodu znacznej resekcji jelita cienkiego), wymagające wielospecjalistycznej opieki medycznej m.in. psychologa dziecięcego, okulisty, neurologa, rehabilitacji ogólnorozwojowej³³;
- stan zdrowia dziecka: upośledzenie umysłowe w stopniu lekkim, obniżony poziom intelektualny – orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, opinia o objęciu dziecka pomocą psychologiczno-pedagogiczną, wada wymowy, wiek 8 lat;
- dziecko zakwalifikowane do przysposobienia wspólnie z siostrą (sprawa opisana powyżej), która była upośledzona umysłowo w stopniu lekkim. W opinii organizatora

³² Dziecko wycofane z WBD po ukończeniu 13 roku życia i niewyrażeniu zgody na adopcję.

³³ Prowadzono rozmowy w sprawie ewentualnego przejęcia opieki nad dzieckiem z czterema rodzinami, które nie wyraziły gotowości przejęcia opieki nad dzieckiem (informacja w metryce prowadzenia spraw dziecka).

rodzinną pieczę zastępczą (PCPR) zasadne i zgodne z dobrem dzieci jest wspólne przysposobienie rodzeństwa.

- wiek oraz stan zdrowia dzieci (rodzeństwo 11 i 15 lat). Jedno z dzieci pod kontrolą lekarza psychiatry; w przypadku drugiego dziecka stwierdzono deficyty w sferze emocjonalno-społecznej i zagrożenie niedostosowaniem społecznym.

(dowód: akta kontroli str. 412-414)

2.3.9. W ramach prowadzenia WBD Ośrodek gromadził i aktualizował informacje o dzieciach z uregulowaną sytuacją prawną z terenu województwa małopolskiego oraz przekazywał te informacje do wojewódzkich banków danych działających na terenie całej Polski. Do zadań WBD prowadzonego w ramach MOA należało również przyjmowanie informacji o dzieciach z banków danych w Polsce i przekazywanie ich do ośrodków adopcyjnych działających na terenie Małopolski.

Z analizy prowadzonej dokumentacji (rejestrów) wynikało, że MOA zgodnie z art. 164 ust. 9 ustawy o wspieraniu rodziny, w terminie trzech dni roboczych od dnia otrzymania dokumentacji kwalifikacyjnej, przekazywał tę dokumentację ośrodkom adopcyjnym funkcjonującym na terenie województwa małopolskiego.

(dowód: akta kontroli str. 415-421)

2.3.10. Zgodnie z art. 164 ust. 10 ww. ustawy, w przypadku nie znalezienia kandydata do przysposobienia dziecka, w terminie 55 dni od dnia wysłania dokumentacji kwalifikacyjnej do ośrodków adopcyjnych na terenie województwa oraz do ośrodków adopcyjnych prowadzących banki danych w innych województwach, MOA przysyłał dokumentację ośrodkowi adopcyjnemu prowadzącemu CBD. Do innych wojewódzkich banków danych na terenie Polski, MOA przekazało w kontrolowanym okresie 65 kart dzieci celem poszukiwania rodziny przysposabiającej (17 kart w 2015 r., 26 kart w 2016 r. i 22 karty do 30 czerwca 2017 r.). Natomiast do CBD przekazano łącznie 54 karty (16 kart w 2015 r., 24 karty w 2016 r. i 14 kart do 30 czerwca 2017 r.).

(dowód: akta kontroli str. 415-421)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba kontroli ocenia pozytywnie działania MOA w zakresie kwalifikowania dzieci do adopcji, realizowania i skuteczności prowadzonych procedur adopcyjnych

Opis stanu
faktycznego

3. Dobór osób przysposabiających dzieci

3.1. Szczegółowa procedura dotycząca wymogów formalnych i kwalifikacji kandydatów do przysposobienia dziecka została określona w załącznikach do Regulaminu MOA.

W załączniku nr 1 do Regulaminu określono wymogi formalne, jakie muszą spełniać kandydaci do przysposobienia dziecka, i tak kandydatem do przysposobienia dziecka mogła zostać osoba, która spełnia łącznie następujące warunki:

- ma miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- ma pełną zdolność do czynności prawnych;
- nie jest i nie była pozbawiona władzy rodzicielskiej oraz władza rodzicielska nie jest jej zawieszona ani ograniczona;
- jej wiek gwarantuje, że pomiędzy przysposabiającym a przysposabianym będzie istniała odpowiednia różnica wieku;
- jej kwalifikacje osobiste uzasadniają przekonanie, że będzie się należycie wywiązywała z obowiązków przysposabiającego (w tym w szczególności: jej stan zdrowia pozwala na sprawowanie prawidłowej opieki nad dzieckiem, w przypadku osób pozostających w związku małżeńskim minimum 4 lata, o ile szczególne względy nie przemawiają w ocenie MOA za uznaniem krótszego stażu);
- ukończyła szkolenie dla kandydatów do przysposobienia dziecka i uzyskała pozytywną opinię o kwalifikacjach osobistych do przysposobienia.

Ze względu na brak przepisu, który w precyzyjny sposób określałby co oznacza sformułowanie „odpowiednia różnica wieku pomiędzy przysposabiającym a przysposabianym”, przyjmuje się, iż słowo odpowiednia – wg treści wyjaśnień Kierownik Ośrodka – odnosi się do sytuacji naturalnej, takiej jaka zazwyczaj występuje w naturze. Różnicę tę w umowny sposób określa się na 40 lat. Istotne dylematy – według treści wyjaśnień – pojawiają się w przypadku znacznej różnicy wieku pomiędzy małżonkami. W takich przypadkach można przyjąć średnią wieku rodziców jako wytyczną do określania różnicy pomiędzy ich wiekiem a wiekiem dziecka. Pewnym odstępstwem w stosunku do różnicy pomiędzy wiekiem rodziców a wiekiem dziecka jest sytuacja, w której małżonkowie decydują się na przyjęcie większej liczby dzieci, a któreś z nich jest istotnie młodsze. W takich przypadkach analiza różnicy wieku ma znaczenie drugorzędne.

Odnosząc się do warunków mieszkaniowych, to jako odpowiednie – według treści wyjaśnień Kierownik Ośrodka – uważa się takie miejsce zamieszkania kandydatów, które gwarantuje dziecku względną stabilność. Dopuszczalne jest zamieszkiwanie w domu, czy mieszkaniu, które nie stanowią własności rodziców adopcyjnych, pod warunkiem możliwości utrzymania go w dłuższej perspektywie czasowej. Miejsce zamieszkania kandydatów musi być zorganizowane w taki sposób, żeby dla dziecka istniała możliwość przygotowania własnego miejsca do spania, zabawy i nauki. W kontekście środków na utrzymanie rodziny MOA bierze pod uwagę wszelkie dochody kandydatów – zarówno stałe, jak i okresowe, posiadane oszczędności, dobra materialne oraz inne zasoby (np. posiadane gospodarstwo, uprawy własne, hodowane zwierzęta). Przyjmuje się, iż minimalne dochody jakie rodzina powinna uzyskiwać, nie są niższe niż kryterium socjalne, po odliczeniu wydatków stałych na utrzymanie rodziny (czynsz, opłaty stałe, raty ewentualnych kredytów) z uwzględnieniem liczby dzieci, jakie miałyby być przyjęte do rodziny.

Obowiązująca w Ośrodku w okresie kontrolowanym procedura kwalifikacji kandydatów do przysposobienia dziecka została szczegółowo określona w załączniku nr 2 do Regulaminu MOA i obejmowała następujące etapy:

- a) rozmowę wstępną;
- b) złożenie kompletu wymaganych dokumentów określonych Regulaminem MOA;
- c) diagnozę psychologiczno-pedagogiczną kandydatów obejmującą od 3 do 5 spotkań w Ośrodku (MOA opracował scenariusz tych spotkań pozwalający na uzyskanie informacji niezbędnych do sporządzenia opinii psychologiczno-pedagogicznej o kandydatach m.in. takich jak: dane formalne, motywacja do przysposobienia dziecka, relacja małżeńska, genogram, wzorzec więzi rodzinnych);
- d) wywiad adopcyjny w miejscu zamieszkania kandydatów;
- e) odbycie szkolenia dla kandydatów do przysposobienia dziecka;
- f) uczestnictwo kandydatów w indywidualnych spotkaniach psychologiczno-pedagogicznych (obejmujące od jednego do trzech spotkań w Ośrodku);
- g) wydanie opinii o kwalifikacjach osobistych przez Komisję Kwalifikacyjną;
- h) oczekiwanie na propozycję pierwszego kontaktu z dzieckiem;
- i) sporządzanie opinii kwalifikacyjnej przez Ośrodek i złożenie do Sądu wniosku o przysposobienie;
- j) nadzór nad przebiegiem przysposobienia do momentu orzeczenia przysposobienia przez Sąd;
- k) pomoc psychologiczną, pedagogiczną i prawną Ośrodka prowadzona dla rodzin po przysposobieniu.

Obowiązujące zasady zapewniały przejrzystość postępowania kwalifikującego oraz gwarantowały kandydatom na rodziców jednakowy dostęp do informacji o obowiązujących procedurach adopcji.

Wymagane dokumenty, które kandydaci zobowiązani byli złożyć, aby Ośrodek rozpoczął procedurę kwalifikacji zostały określone w załączniku nr 3 do Regulaminu MOA:

- wniosek o przeprowadzenie procedury kwalifikacyjnej do przysposobienia dziecka;
- oświadczenia o wyrażeniu zgody na przeprowadzenie procedury kwalifikacyjnej do przysposobienia dziecka;
- życiorys kandydata;

- odpis aktu urodzenia kandydata lub odpis aktu małżeństwa (w przypadku małżonków) bądź odpis od wyroku rozwiązującego małżeństwo w przypadku rozwodu;
- zaświadczenie o dochodach brutto i netto kandydata za okres co najmniej 3 miesięcy; zaświadczenie pracodawcy (w przypadku pracowników); zaświadczenie z urzędu gminy o przychodowości gospodarstwa rolnego (w przypadku rolników); zaświadczenie z właściwego Urzędu Skarbowego (w przypadku prowadzenia własnej działalności gospodarczej);
- zaświadczenia lekarskie kandydatów;
- fotografie kandydatów;
- kserokopie dowodów osobistych lub paszportu;
- informacje o niekaralności z Krajowego Rejestru Karnego;

(dowód: akta kontroli str. 241-247, 404-407, 422-428)

Dobór rodziny przysposabiającej, właściwej ze względu na potrzeby dziecka dokonywany był w ramach pracy Komisji Kwalifikacyjnej Ośrodka, która analizowała informacje na temat dzieci zakwalifikowanych do adopcji znajdujące się w karcie dziecka oraz zgromadzonej dokumentacji dotyczącej sytuacji życiowej dziecka. Komisja dokonywała oceny indywidualnych potrzeb dziecka na podstawie zebranych informacji oraz dokonanej diagnozy psychologiczno-pedagogicznej, dokonywała doboru rodziny, której kwalifikacje osobiste oraz oczekiwania w największym stopniu gwarantowały realizację indywidualnych potrzeb dziecka. Następnie Komisja sporządzała protokół doboru rodziny do potrzeb dziecka.

Ośrodek pozyskiwał kandydatów do przysposobienia dziecka poprzez różnorodne formy promowania idei adopcji, w tym m.in.:

- prowadzenie strony internetowej;
- rozdawanie materiałów informacyjnych osobom zainteresowanym kwestią adopcji (ulotki, broszury);
- zorganizowanie w grudniu 2015 r. seminarium „Spotkania w cieniu rozstania” – spotkanie otwarte dla rodzin adopcyjnych, zastępczych, pracowników sądów, PCPR, MOPS;
- organizowanie Małopolskich Spotkań Rodzicielskich. Były to spotkania o charakterze otwartym dla osób zainteresowanych tematyką adopcji (projekcje filmów połączone z wykładami zaproszonych gości oraz dyskusją³⁴).

(dowód: akta kontroli str. 404-407)

3.2 W kontrolowanym okresie do MOA zgłosiło się ogółem 170 rodzin kandydujących na rodziców adopcyjnych, w tym osiem rodzin spoza terenu działania MOA³⁵. Osiem rodzin wycofało wnioski o adopcję z własnej inicjatywy. Trzy rodziny podjęły decyzję, iż adopcja nie jest dla nich najlepszym rozwiązaniem (pierwsza rodzina w kontekście sytuacji ich biologicznego syna, druga rodzina obawiała się długiego czasu oczekiwania na przysposobienie, w trzeciej nastąpiła rozbieżność motywacji pomiędzy małżonkami). W trzech przypadkach kandydaci otrzymali propozycję adopcji dziecka w innym ośrodku. W jednym przypadku w okresie oczekiwania na adopcję urodziło się rodzinie biologiczne dziecko. W jednym przypadku decyzja spowodowana była kryzysem małżeńskim zakończonym rozwodem. Procedurę przygotowania do przysposobienia dziecka przeszło pomyślnie w kontrolowanym okresie 99 rodzin. Na adopcję oczekiwało w latach 2015, 2016 i do 30 czerwca 2017 r. ogółem 172 rodziny (odpowiednio: 50, 54 i 68). Nie było przypadków rozwiązania przysposobienia w ww. okresie.

(dowód: akta kontroli str. 50-51)

3.3. W wyniku badania 18 wybranych postępowań w zakresie wylaniania kandydatów na rodziców adopcyjnych (w tym trzech postępowań rozpoczętych w 2015 r. i niezakończonych do 15 listopada 2017 r.) ustalono, że we wszystkich badanych sprawach wobec kandydatów na rodziców adopcyjnych podejmowano działania określone w art. 156 ust.1 pkt 6-9 ustawy o wspieraniu rodziny. Diagnozę psychologiczno-pedagogiczną oraz wywiad adopcyjny zawierający m.in. sytuację osobistą, zdrowotną, rodzinną, dochodową i majątkową

³⁴ Spotkania te odbywały się w latach 2013-2015. Informacja o spotkaniach przekazywana była na tablicach małopolskiego Centrum Kultury „Sokół”, w MOA, Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej, MPS.

³⁵ Rozumianym jako teren Województwa Małopolskiego.

sporządzano w wyniku wielokrotnych spotkań o charakterze diagnostycznym i konsultacyjnym z kandydatami na rodziców. W trakcie postępowania rodzina była wspierana przez pracowników MOA poprzez rozmowy indywidualne oraz w razie potrzeby telefoniczne.

(dowód: akta kontroli str. 104-177)

3.4. Zgodnie z art. 156 ust. 1 pkt 12 ustawy o wspieraniu rodziny, Ośrodek zapewniał pomoc psychologiczną, pedagogiczną i prawną kobietom w ciąży i pacjentkom oddziałów ginekologiczno-położniczych, które sygnalizowały zamiar pozostawienia dziecka bezpośrednio po urodzeniu. W kontrolowanym okresie wsparciem i opieką psychologiczną MOA objętych było siedem takich kobiet. Trzy z nich zrzekły się praw do dziecka (zrzeczenie blankietowe³⁶). W jednym przypadku dziecko zostało przysposobione w ramach rodziny spokrewnionej (adopcja ze wskazaniem). Jedno dziecko zostało umieszczone w rodzinie zastępczej spokrewnionej. W jednym przypadku dziecko (po kilku miesiącach pobytu w rodzinie zastępczej) wróciło do matki biologicznej. Według stanu na 30 listopada 2017 r. jedna sprawa była w toku.

Pracownicy Ośrodka udzielali pomocy psychologicznej w trakcie ciąży i po urodzeniu dziecka, zarówno tym kobietom, jak i ich bliskim. Pomoc polegała zarówno na bezpośrednim wsparciu podczas spotkań w Ośrodku lub domach rodzinnych, jak i na współpracy z Poradnią Psychologiczno-Pedagogiczną. Udzielając pomocy Ośrodek współpracował (w zależności od potrzeb) m.in. ze szpitalami, kuratorami sądowymi, OWTIR, organizatorami rodzinnej pieczy zastępczej.

MOA gromadził dokumentację dotyczącą: zakresu udzielonego wsparcia³⁷ oraz prawnego przekazania dziecka do przysposobienia. Zakres udzielanych porad i wsparcia obejmował poradnictwo, prowadzenie psychologicznych rozmów wspierających, udzielanie porad prawnych, socjalno-bytowych. Pracownicy informowali również o konsekwencjach podejmowanej decyzji. W sytuacji podjęcia ostatecznej decyzji o pozostawieniu dziecka po urodzeniu, Ośrodek świadczył pomoc w regulacji spraw formalnych związanych ze zrzeczeniem się władzy rodzicielskiej.

W ramach udzielonej pomocy m.in.:

- pracownicy MOA udzielili pomocy psychologicznej i prawnej niepełnoletniej kobiecie na wniosek jej matki. MOA współpracował w tej sprawie z Poradnią Psychologiczno-Pedagogiczną w Nowym Sączu. Ośrodek udzielał pomocy psychologicznej zarówno dziewczynie jak i jej matce, która po urodzeniu się wnuczki została jej opiekunem prawnym. Po porodzie dziecko zostało w rodzinie dziadków biologicznych macierzystych, wychowywane przez nich i niepełnoletnią matkę;
- kolejna kobieta (samotna matka wychowująca czworo dzieci) skorzystała z pomocy psychologicznej po zgłoszeniu do MOA jej dziecka przez Szpital Położniczo-Ginekologiczny w Nowym Sączu. Kobieta objęta była pomocą psychologiczną MOA przez kilka miesięcy, spotkania odbywały się na terenie Ośrodka i domu rodzinnego. Matka miała trudności z podjęciem ostatecznej decyzji odnośnie zrzeczenia się praw do dziecka. Jednocześnie nie była w stanie zaopiekować się piątym dzieckiem. Przez kilka miesięcy jej syn, przebywał w rodzinie zastępczej. Matka odwiedzała dziecko w rodzinie zastępczej. Po kilku miesiącach za zgodą Sądu Rejonowego w Nowym Sączu opiekę nad dzieckiem przejęła matka biologiczna. W udzielaniu pomocy Ośrodek współpracował ze szpitalem, kuratorami sądowymi, OWiTR;
- pomocą psychologiczną została objęta kobieta skierowana do MOA przez lekarza ginekologa, któremu przekazała informację, że zamierza urodzone dziecko oddać do adopcji. Kobieta korzystała ze wsparcia indywidualnego, została też podjęta współpraca z OWiTR oraz Stowarzyszeniem Rodzicielstwa Zastępczego „Betlejem” w celu umieszczenia matki z jej starszym 3,5 letnim synem w Domu Obrony Życia w Nowym Sączu.

(dowód: akta kontroli str. 94-103, 477)

³⁶ Wyrażenie zgody blankietowej na pełne, nierozwiązywalne przysposobienie dziecka bez wskazania osoby przysposabiającej.

³⁷ W formie notatek służbowych.

3.5. W wyniku badania 18 wybranych postępowań ustalono, że Ośrodek udzielał wsparcia w zakresie przygotowania wniosków o przysposobienie, wniosków o wydanie zarządzenia tymczasowego o powierzeniu pieczy nad dzieckiem na czas trwania postępowania sądowego o przysposobienie oraz w zgromadzeniu niezbędnych dokumentów, zgodnie z art. 156 ust. 1 pkt 4 ustawy o wspieraniu rodziny. Zarówno ww. wnioski jak i niezbędne dokumenty przesyłane były za pośrednictwem MOA do sądów. Sporządzone wnioski były kompletne (sądy nie występowały o ich uzupełnienie).

(dowód: akta kontroli str. 104-177)

3.6. W wyniku badania ww. 18 wybranych postępowań ustalono, że przed skierowaniem kandydata do przysposobienia dziecka na szkolenie ośrodek dokonywał wstępnej jego oceny z uwzględnieniem: kwalifikacji osobistych (o których mowa w art. 114¹ ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy), motywacji do podjęcia się wychowania dziecka i wywiadu adopcyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 104-177)

3.7. W okresie objętym kontrolą szkoleniami objęto 179 kandydatów (odpowiednio: 76, 67, 36). Jedna rodzina otrzymała opinię negatywną czego przyczyną była m.in. niestabilna sytuacja mieszkaniowa, niedostateczne dochody, brak wspólnej motywacji małżonków do przysposobienia, niedojrzałość osobowościowa po stronie jednego z kandydatów. Podczas podejmowania decyzji kwalifikacyjnych komisja opierała się na przygotowanej autorsko „Karcie potencjału rodziny”. W badanej próbie 18 postępowań:

- w 16 przypadkach długość oczekiwania na szkolenie (licząc od daty zarejestrowania zgłoszenia) kształtowała się od 52 do 358 dni; a proces wydawania świadectw trwał od jednego do 50 dni;
- w dwóch przypadkach kandydaci odbyli szkolenie w innych ośrodkach;
- wszystkim kandydatom, którzy ukończyli szkolenie wydano świadectwa ich ukończenia.

(dowód: akta kontroli str. 104-177, 429-431)

Kierownik MOA wyjaśniła, że odstęp czasu pomiędzy datą zarejestrowania zgłoszenia kandydatów a rozpoczęciem szkolenia wynikał m.in. z:

- 1) Czasu trwania diagnozy psychologiczno-pedagogicznej – jest on różny w zależności od czasu, jakim dysponuje rodzina oraz pracownicy ośrodka adopcyjnego. Spotkania diagnostyczne realizowane są średnio co dwa tygodnie, jednak ten odstęp czasu może się zmieniać w zależności od czynników indywidualnych oraz losowych. Okres ten wydłuża się gdy, np.:
 - jedno z kandydatów pracuje w systemie delegacyjnym, a przerwy w pracy występują co kilka tygodni;
 - małżonkowie mają ograniczone możliwości dotyczące ustalania spotkań, np. mogą spotykać się tylko w piątki po południu (ze względu na inne zadania ośrodka adopcyjnego realizowane w tym terminie spotkania często nie mogą odbywać się co dwa tygodnie);
 - występują absencje chorobowe pracowników merytorycznych prowadzących diagnozę lub samych kandydatów.
- 2) Możliwości rodziny do rozpoczęcia szkolenia w danym terminie – mają miejsce przypadki, w których kandydaci sami proszą o zapisanie ich na szkolenie w późniejszym terminie ze względu na sytuację rodzinną lub zawodową.
- 3) Dużej ilości rodzin, które zgłosiły się do ośrodka adopcyjnego w jednym czasie – MOA prowadzi szkolenia dla kandydatów na rodziców adopcyjnych pięć razy w roku, a w jednym cyklu szkoleniowym bierze udział maksymalnie siedem rodzin (ze względów lokalowych i organizacyjnych trudne jest zwiększenie ilości szkoleń czy osób biorących w nich udział).

W przypadku, gdy w jednym czasie zgłosi się duża liczba rodzin, przygotowujący się kandydaci muszą oczekiwać na kolejną grupę szkoleniową, posiadającą wolne miejsca. Kandydaci są umieszczani na liście rodzin oczekujących na szkolenie zgodnie z kończącym się procesem diagnozy psychologiczno-pedagogicznej.

Odnośnie do czasu trwania procesu wydawania świadectw kandydatom na rodziców adopcyjnych, Kierownik MOA wyjaśniła, że świadectwa ukończenia szkolenia wydawane są po zakończonym przez rodzinę pełnym cyklu szkoleniowym (w przypadku absencji

kandydatów na spotkaniach szkoleniowych, konieczne jest uzupełnienie ich z kolejną grupą szkoleniową). Świadectwa ukończenia szkolenia podpisywane są przez pracowników merytorycznych prowadzących szkolenie oraz Dyrektora ROPS. Odstęp czasu pomiędzy zakończeniem szkolenia przez kandydatów a wydaniem świadectwa jest zależny od obecności pracowników merytorycznych prowadzących szkolenie oraz uzyskaniem podpisu Dyrektora ROPS w Krakowie (jego obecności w MOA lub wyjazdu pracownika MOA do siedziby ROPS, przy okazji innych zadań realizowanych na terenie Krakowa).

(dowód: akta kontroli str. 475-476)

3.8. Szkolenia dla kandydatów do przysposobienia dziecka prowadzono zgodnie z zasadami określonymi w art. 172 ustawy o wspieraniu rodziny oraz w rozporządzeniu w sprawie szkoleń³⁸. Szkolenia prowadzone były przez pracowników merytorycznych MOA oraz przez dwie osoby spoza Ośrodka zatrudnione na umowę zlecenie (fizjoterapeuta oraz pielęgniarka). Wszystkie osoby prowadzące szkolenia posiadały kwalifikacje wymagane § 4 rozporządzenia w sprawie szkoleń. Program szkolenia składał się z 17 modułów tematycznych opracowanych zgodnie z ww. rozporządzeniem. Moduły szkoleniowe miały charakter warsztatowy, co pozwalało na zaangażowanie wszystkich uczestników w omawiane zagadnienia. Program ten został zatwierdzony przez ministra właściwego ds. rodziny w formie decyzji, na okres pięciu lat (Decyzja Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 24 lutego 2012 r. oraz Decyzja Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 29 grudnia 2016 r.). Każde szkolenie trwało 45 godzin, w tym 5 godzin przeznaczonych na warsztaty z zakresu wzmocnienia prawidłowej motywacji kandydatów do przysposobienia dziecka, tj. zorganizowane zostało zgodnie z § 3 rozporządzenia w sprawie szkoleń. Wszystkie szkolenia odbywały się w siedzibie MOA w godzinach: piątki od 14.00 do 18.00 i soboty od 8.00 do 14.30.

(dowód: akta kontroli str. 432-474)

3.9. Pozytywną opinię kwalifikacyjną po ukończeniu szkolenia otrzymało łącznie 185 kandydatów³⁹ (odpowiednio: 86, 59, 40)⁴⁰. Spośród kandydatów na rodziców, którzy otrzymali pozytywną opinię w ww. okresie 66 przysposobiło dziecko (w 2015 r. 50 kandydatów, w 2016 r. 16 kandydatów). Kandydaci, którzy otrzymali negatywną opinię nie wnieśli odwołań i nie skarżyli się na działalność Ośrodka.

(dowód: akta kontroli str. 429-431)

3.10. W wyniku badania 18 wybranych postępowań w zakresie wyłaniania kandydatów na rodziców adopcyjnych ustalono, że we wszystkich przypadkach MOA, zgodnie z art. 169 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny, udostępnił kandydatom do przysposobienia, którzy otrzymali pozytywną opinię, informację o zakwalifikowanym dziecku do przysposobienia i umożliwił im kontakt z dzieckiem. W badanej próbie:

- czas oczekiwania przez kandydatów od uzyskania pozytywnej opinii kwalifikacyjnej do udostępnienia informacji o zakwalifikowanym dziecku kształtował się od dwóch do 1578 dni;
- czas oczekiwania przez kandydatów od uzyskania pozytywnej opinii kwalifikacyjnej do chwili pierwszego kontaktu z dzieckiem kształtował się od 11 do 1584 dni.
- długość postępowania była w każdym przypadku zdeterminowana innymi czynnikami, np.:
 - sprawa nr 710-44/2012 (1578 dni): niedostateczne warunki mieszkaniowe kandydatów. Wspólnym ustaleniem rodziny kandydującej i MOA było stworzenie właściwych warunków mieszkaniowych. Niezwłocznie po uzyskaniu przez MOA informacji o zmianie warunków na właściwe, procedura doboru dziecka do rodziny została wszczęta;

³⁸ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2011 r. w sprawie szkolenia dla kandydatów do przysposobienia dziecka (Dz. U. Nr 272, poz. 1610), dalej *rozporządzenie w sprawie szkoleń*.

³⁹ Dotyczy kandydatów bez adopcji wewnątrzrodzinnych.

⁴⁰ Różnica pomiędzy liczbą kandydatów do przysposobienia dziecka objętych szkoleniami a liczbą kandydatów, którzy po ukończeniu szkolenia otrzymali pozytywną opinię wynika z przebiegu procedury przygotowania kandydatów (kandydat biorący udział w szkoleniu w danym roku może zostać zakwalifikowany tj. otrzymać pozytywną opinię kwalifikacyjną w następnym roku kalendarzowym).

- sprawa nr 710-72/2012 (666 dni): dziecko, z którym odbył się pierwszy kontakt było trzecim dzieckiem zaproponowanym kandydatom (kontakt z pierwszym i drugim zaproponowanym dzieckiem nie odbył się. Rodzina wycofała się z pierwszej propozycji po uzyskaniu informacji o stanie zdrowia dziecka, z drugiej propozycji po uzyskaniu informacji o rodzinie pochodzenia dziecka);
- sprawa nr 710-6/2014 (565 dni): nastąpiło zawieszenie procedury przysposobienia z powodu odwołania się matki od postanowienia sądu o pozbawieniu praw rodzicielskich;
- sprawa nr 710-80/2012 (650 dni): niewielka otwartość rodziny na ewentualne dysfunkcje dziecka bądź jego rodziny biologicznej. Rodzina pragnęła przysposobić dziecko zdrowe do drugiego roku życia. Po stronie rodziców biologicznych nie akceptowali choroby psychicznej, upośledzenia umysłowego, poważniejszych chorób, uzależnień.

(dowód: akta kontroli str. 104-177)

3.11. W kontrolowanym okresie stwierdzono osiem przypadków zgłoszenia do adopcji dzieci, których biologiczne rodzeństwo przebywało już w rodzinach przysposabiających. We wszystkich przypadkach MOA bezzwłocznie poinformował rodziny o możliwości przysposobienia dziecka, którego brat/bracia albo siostra/siostry zostali wcześniej przez nich przysposobieni.

W 2015 r. MOA otrzymał zgłoszenia o trojgu dzieciach, których biologiczne rodzeństwo przebywało już w rodzinach przysposabiających. Wszystkie rodziny zostały bezzwłocznie poinformowane o możliwości przysposobienia brata lub siostry. Jedna rodzina zdecydowała się na przysposobienie dziecka, natomiast w dwóch przypadkach rodzice adopcyjni odstąpili od przysposobienia dzieci. W jednym przypadku przyczyną decyzji o odstąpieniu od przysposobienia był fakt, iż rodzice wychowywali już dwoje starszego rodzeństwa dziecka zgłoszonego do przysposobienia, a odstęp czasu pomiędzy poszczególnymi adopcjami był stosunkowo niewielki. Ponadto system pracy kandydata (praca w delegacji) mógłby powodować zbyt duże obciążenie dla żony obowiązkami rodzicielskimi. Małżonkowie wyrazili natomiast gotowość do adopcji dziecka, w przypadku nie pozyskania dla niego innej rodziny. W drugim przypadku swoją decyzję o odstąpieniu od przysposobienia kolejnego dziecka rodzina argumentowała faktem, iż nie jest gotowa na przyjęcie drugiego dziecka, nigdy nie zakładała adopcji większej liczby dzieci.

W 2016 r. odnotowano cztery zgłoszenia do przysposobienia dzieci, których rodzeństwo było wcześniej adoptowane. Troje z nich zostało przysposobione przez rodzinę, która wcześniej adoptowała ich rodzeństwo. W przypadku jednego dziecka rodzina przysposabiająca nie wyraziła gotowości przyjęcia kolejnego dziecka. Jej decyzja wynikała z faktu, iż poprzednia adopcja dotyczyła trojga starszego rodzeństwa i małżonkowie nie zdecydowali się na przyjęcie czwartego dziecka.

W I połowie 2017r. wystąpił jeden przypadek zgłoszenia do przysposobienia dziecka, którego biologiczne rodzeństwo w przeszłości zostało już adoptowane. Rodzina, która dokonała tej adopcji nie zdecydowała się na przyjęcie kolejnego dziecka z następujących powodów: bardzo długi okres czasu, jaki upłynął od pierwszej adopcji (około 13 lat) oraz fakt, iż po adopcji na świat przyszło biologiczne dziecko małżonków, które aktualnie jest w wieku bardzo zbliżonym do dziecka, którego miałyby dotyczyć druga adopcja.

(dowód: akta kontroli str. 94-103)

3.12. Badając skuteczność w zakresie prowadzonych postępowań kwalifikacyjnych kandydatów na rodziców adopcyjnych⁴¹, ustalono, że w latach 2015-2017 (I półrocze) do MOA zgłosiło się ogółem 170 rodzin jako kandydaci na rodziców adopcyjnych: w 2015 r. – 60, w 2016 r. – 67, a do 30 czerwca 2017 r. – 43. Natomiast 105 rodzin (odpowiednio 46, 36 i 23) przysposobiło dziecko. Różnica pomiędzy liczbą rodzin, które przysposobiły dziecko, a liczbą rodzin, które zgłosiły się do MOA jako kandydaci na rodziców adopcyjnych wynika z:

⁴¹ Przez skuteczność przyjętą na potrzeby kontroli należy rozumieć proporcję liczby rodzin, które przysposobiły dziecko do liczby rodzin, które zgłosiły chęć przysposobienia dziecka.

- rozłożonej w czasie procedury przygotowania się do roli rodzica adopcyjnego: trwającym procesem kwalifikacji rodziny do przysposobienia (diagnozą psychologiczno-pedagogiczną, szkoleniem dla kandydatów do przysposobienia);
- konieczności właściwego doboru rodziny do potrzeb dziecka;
- oczekiwania na szkolenie, przy dużej ilości zgłoszeń w tym samym czasie.

Procentowy udział rodzin, które przysposobiły dzieci do rodzin, które zgłosiły taką chęć wynosił w latach 2015-2016 odpowiednio: 76,7% i 53,7%.

Ponadto – jak wyjaśniła Kierownik Ośrodka – liczba rodzin, które zgłosiły się do MOA jako kandydaci na rodziców adopcyjnych nie jest równoznaczna z liczbą rodzin, które otrzymały pozytywną kwalifikację. Zdarzają się sytuacje, w których rodziny w trakcie trwania procedury podejmują decyzję o jej przerwaniu lub zawieszeniu. W niektórych przypadkach decyzję o przerwaniu procedury podejmuje Ośrodek.

(dowód: akta kontroli str. 478)

3.13. Z badania ankietowego przeprowadzonego wśród 10⁴² kandydatów na rodziców adopcyjnych wynika, że cztery osoby zdecydowały się na ten ośrodek ze względu na bliską odległość od miejsca zamieszkania, pięciu kandydatów wskazało, że podczas wyboru ośrodka kierowali się rekomendacjami innych osób, jedna osoba zaznaczyła odpowiedź inne. Wsparcie psychologiczne i pedagogiczne uzyskane w Ośrodku oceniono na poziomie bardzo dobrym (dziewięć osób) lub dobrym (jedna osoba). Wszyscy ankietowani wskazali, że w MOA zapewniona została dyskrekcja w przebiegu procedury. Do najważniejszych barier w procesie adopcyjnym zaliczono: skomplikowane przepisy, brak dzieci o uregulowanej sytuacji prawnej, brak dzieci spełniających oczekiwania, długotrwałą procedurę przygotowawczą, w tym długotrwałe oczekiwanie na szkolenie, dużą liczbę niezbędnych do przedstawienia dokumentów.

Czterech kandydatów na rodziców adopcyjnych, dla których postępowanie nie zakończyło się przysposobieniem dziecka⁴³ wskazało, że ich współpraca z Ośrodkiem zakończyła się na etapie szkolenia (dwie osoby) i na etapie diagnostyczno-konsultacyjnym (dwie osoby). Kandydaci wskazali, że powodem zakończenia współpracy z Ośrodkiem były przyczyny leżące po ich stronie, tj. w dwóch przypadkach zbyt niskie dochody, w jednym przypadku zaawansowany wiek jednego z kandydatów oraz słaba znajomość języka polskiego (rodzina została przekonana przez pracowników MOA do udziału w szkoleniu przygotowującym do pieczy zastępczej). Jeden z ankietowanych wskazał na inne przyczyny nie podając ich. Wsparcie psychologiczne i pedagogiczne trzech ankietowanych oceniło bardzo dobrze, a jeden ocenił to wsparcie jako dobre.

Jako bariery/problemy występujące w procesie adopcyjnym wskazano m.in.:

- prawne – skomplikowane przepisy, sztywne przepisy/kryteria (trzy odpowiedzi);
- techniczne – zbyt mała liczba ośrodków adopcyjnych (jedna odpowiedź);
- długotrwała procedura przygotowawcza (jedna odpowiedź);
- brak dzieci o uregulowanej sytuacji prawnej (jedna odpowiedź);
- inne (jedna odpowiedź): zbyt duże wymagania dotyczące zarobków).

Odpowiedzi na pytanie, co zmieniliby w systemie funkcjonowania systemu adopcyjnego udzielili wszyscy ankietowani:

- jeden ankietowany zwrócił uwagę, że selekcja kandydatów pod kątem uzyskiwanych dochodów, powinna się odbywać od razu na początku procedury;
- jeden ankietowany zwrócił uwagę na opieszałość działania sądów (co jego zdaniem ma wpływ na długotrwałość postępowania i utrudnia prawidłowe funkcjonowanie systemu) oraz na potrzebę dostosowania regulacji prawnych do zmieniającej się rzeczywistości w odniesieniu do obywateli innych krajów (małżeństwa mieszane). Dwujęzyczność takich domów powinna być zaletą a nie przeszkodą w przysposobieniu dziecka,
- według jednego z ankietowanych godziny urzędowania Ośrodka powinno się przedłużyć do godz. 18 tej (więcej niż raz w tygodniu) oraz należy zatrudnić więcej pracowników,
- jeden ankietowany wskazał na potrzebę zwrócenia uwagi na weryfikację przez pracowników zarobków kandydatów (nie zawsze zgodną z rzeczywistością).

(dowód: akta kontroli str. 479-492)

⁴² Na wydanych 26 kwestionariuszy.

⁴³ Na wydanych 9 kwestionariuszy.

3.14. Monitoring losów przysposabianych dzieci po zakończeniu procesu adopcyjnego odbywał się poprzez bezpośredni i pośredni kontakt z ich rodzicami adopcyjnymi. Ośrodek wspierał osoby, które przysposobiły dziecko w wykonywaniu przez nie funkcji opiekuńczo-wychowawczych m.in. poprzez: pomoc w rozwiązywaniu problemów wychowawczych i opiekuńczych, poradnictwo i terapię, w tym terapię rodzinną, pomoc pedagogiczną i psychologiczną oraz pomoc prawną w zakresie prawa rodzinnego. MOA współpracował z rodzinami po adopcji na wyżej wymienionych polach tylko wówczas – jak wyjaśniła kierownik MOA – gdy członkowie rodziny zgłoszą w tym zakresie stosowne zapotrzebowanie. Rodzina adopcyjna bowiem nie wymaga żadnego nadzwyczajnego rodzaju kontroli ze strony organów władzy państwowej, a jej funkcjonowanie może być monitorowane jedynie w oparciu o przepisy ogólne, tj. dotyczące wszystkich rodzin wychowujących dzieci.

W kontrolowanym okresie MOA prowadził wiele działań skierowanych również do rodzin po przysposobieniu dziecka. Należały do nich w szczególności:

- Grupy wsparcia dla rodzin po adopcji – odbywające się dwa razy w roku (w czerwcu i grudniu). Były to spotkania z jednej strony nastawione na wsparcie – czyli omawianie konkretnych sytuacji związanych z dziećmi oraz postępowania i odczuć rodziców, z drugiej strony zawierające elementy psychoedukacji, aby rodzicom przybliżyć specyfikę dzieci porzuconych i dać możliwość warsztatowo przepracować różne metody działania. Na spotkaniach podejmowano tematy poszerzające wiedzę o wychowywaniu nastolatków, wychowywaniu dzieci z różnorodnymi trudnościami rozwojowymi oraz dotyczące procesu jawności adopcji. Organizowano również spotkania z osobami z zewnątrz – np. z prawnikiem, z dorosłą osobą adoptowaną.
- „Dialog małżeński” – warsztaty psychoedukacyjne skierowane do małżonków zarówno przygotowujących się do roli rodziców adopcyjnych, jak i tych, którzy wychowują już przysposobione dziecko. Głównym ich celem było pogłębianie, udoskonalanie dotychczasowych relacji małżeńskich, rozwijanie i wzmacnianie komunikacji pomiędzy członkami rodziny, a także przeciwdziałanie kryzysom małżeńskim oraz pomoc w konstruktywnym ich rozwiązywaniu. Warsztaty te organizowano raz w roku na przełomie lipca i sierpnia (pięć spotkań po trzy godziny).
- „Szkoła dla rodziców adopcyjnych” – zajęcia warsztatowe oparte na programie „Szkoły dla rodziców i wychowawców”. Szkolenie przeznaczone dla rodzin adopcyjnych: oczekujących na przysposobienie kolejnego dziecka oraz rodzin wychowujących przysposobione dziecko, sygnalizujących trudności wychowawcze bądź gotowość podniesienia własnych kompetencji wychowawczych. Szkolenie obejmowało 40 godzin zajęć warsztatowych (10 spotkań po cztery godziny). Warsztaty te organizowane były cyklicznie raz w roku w III kwartale.
- „Spotkania dla osób bliskich rodzinom adopcyjnym” – tzw. grupa wsparcia dla babć i dziadków adopcyjnych oraz pozostałych członków rodzin przysposabiających chcących pogłębić swoją wiedzę z zakresu adopcji, otrzymać odpowiedzi na nurtujące pytania dotyczące posiadania w rodzinie dziecka adoptowanego. Spotkania te miały charakter informacyjny, edukacyjny, wspierający. Odbywały się dwa razy w roku – w maju i grudniu.

Rodziny adopcyjne były zapraszane na te spotkania drogą telefoniczną oraz poprzez informację na stronie internetowej.

Pozostałe formy kontaktu MOA z rodzinami po przysposobieniu dziecka:

- indywidualne spotkania o charakterze poradnictwa i wsparcia psychologicznego, pedagogicznego, prawnego i socjalnego. Liczba udzielonych porad w poszczególnych latach kształtowała się następująco: w roku 2015 – 82 porady, 2016 – 100 porad, 2017 (I połowa) – 40 porad;
- spotkania o charakterze psychoterapeutycznym – w przypadku wystąpienia trudności w rodzinie wymagających oddziaływań psychoterapeutycznych. Osoby, których dotyczyła adopcja miały możliwość skorzystania z tego typu wsparcia w ośrodku adopcyjnym. MOA prowadził spotkania terapeutyczne zarówno indywidualne, małżeńskie jak i rodzinne.

- konsultacje psychologiczne i pedagogiczne dotyczące trudności rozwojowych i zdrowotnych przysposobionych dzieci – w sytuacji zaobserwowania przez rodziców po przysposobieniu niepokojących objawów u dzieci w zakresie ich funkcjonowania, istniała możliwość konsultowania ich z psychologami i pedagogami MOA.
- współpraca z ośrodkiem w zakresie aktywnego uczestnictwa rodzin po adopcji w szkoleniach dla kandydatów do przysposobienia poprzez tzw. dawanie świadectwa. Rodziny, w których wychowywane są przysposobione dzieci, były zapraszane do udziału w szkoleniach dla kandydatów w celu podzielenia się własnymi doświadczeniami związanymi z adopcją. W każdej edycji szkolenia dla kandydatów do przysposobienia dziecka, organizowanych przez MOA pięć razy w roku, odbywało się spotkanie osób biorących w nim udział z rodziną po adopcji dziecka.

W wielu przypadkach rodziny po przysposobieniu, z własnej inicjatywy utrzymywały stały kontakt z MOA poprzez kontakt telefoniczny, mailowy, przesyłanie zdjęć i listów oraz bezpośrednio odwiedziny na terenie ośrodka.

(dowód: akta kontroli str. 94-169)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba kontroli ocenia pozytywnie działania MOA w zakresie doboru osób przysposabiających dzieci.

IV. 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁴ 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 Krakowie.

W związku z niesformulowaniem uwag i wniosków pokontrolnych Najwyższa Izba Kontroli nie oczekuje odpowiedzi na niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Kraków, 15 grudnia 2017 r.

Kontrolerzy

Barbara Guga
Główny specjalista kontroli państwowej

Małgorzata Korusiewicz
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

z up.

Marcin Kopeć
Wicedyrektor

⁴⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.