



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.019.01.2017
P/17/044

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi
ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź
T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90
llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/044 – Wykonywanie zadań przez ośrodki adopcyjne.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Rafał Gorgoń, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/140/2017 z dnia 22.09.2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego, al. Józefa Piłsudskiego 8, 90-051 Łódź (dalej: „UMWŁ” lub „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Witold Stępień, Marszałek Województwa Łódzkiego (dalej: „MWŁ” lub „Marszałek”) (dowód: akta kontroli str. 2-3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ organizację i finansowanie pracy ośrodków adopcyjnych w województwie łódzkim, a także kontrolę działalności tych placówek.

W Urzędzie prawidłowo realizowano zadania w zakresie zapewnienia odpowiedniej liczby i rozmieszczenia ośrodków adopcyjnych. Na terenie województwa łódzkiego prowadzeniem procedur adopcyjnych zajmowały się trzy placówki, w tym Regionalny Ośrodek Adopcyjny w Łodzi („ROA”)² oraz dwa ośrodki niepubliczne³, z którymi zawarto umowy zgodne z wymogami art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴ oraz rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania⁵.

Działania dotyczące wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, odnoszące się do funkcjonowania systemu adopcyjnego, uwzględnione zostały w przyjętym przez Sejmik Województwa Łódzkiego Wojewódzkim Programie Wspierania Rodziny i Systemu Pieczy Zastępczej na lata 2014-2020⁶ („WPWR”). Działania te polegały w szczególności na promocji adopcji oraz podnoszeniu kompetencji zawodowych kadr ośrodków adopcyjnych.

Marszałek należycie współpracował z jednostkami systemu adopcyjnego w zakresie gromadzenia i wymiany danych, w tym m.in. przekazał do sądów rejonowych informacje o wyznaczeniu ośrodka adopcyjnego do prowadzenia wojewódzkiego banku danych o dzieciach z województwa oczekujących na przysposobienie.

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 Jednostka organizacyjna województwa łódzkiego.

³ Archidiecezjalny Ośrodek Adopcyjny („AOA”) i Ośrodek Adopcyjny Towarzystwa Przyjaciół Dzieci Łódzkiego Oddziału Regionalnego („OA TPD ŁOR”).

⁴ Dz. U. z 2016, poz. 1870 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 25.

⁶ Uchwała Nr XLIV/811/14 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 10.02.2014 r. w sprawie przyjęcia Wojewódzkiego Programu Wspierania Rodziny i Systemu Pieczy Zastępczej na lata 2014-2020.

Marszałek podejmował właściwe działania w celu zapewnienia odpowiednich środków finansowych na funkcjonowanie ośrodków adopcyjnych. Otrzymane od Wojewody Łódzkiego w latach 2015-2017 dotacje celowe w kwotach odpowiednio: 2.094 tys. zł, 1.897 tys. zł i 1.827 tys. zł wydatkowane były zgodnie z przeznaczeniem oraz prawidłowo i terminowo rozliczone.

W Urzędzie zagwarantowano skuteczne mechanizmy monitoringu, kontroli i nadzoru nad działalnością ośrodków adopcyjnych. Sprawozdawczość tych placówek prowadzona była prawidłowo i terminowo, a zalecenia pokontrolne skierowane do ROA⁷ zostały w całości zrealizowane.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zaspokajanie potrzeb w zakresie liczby i rozmieszczenia ośrodków adopcyjnych.

Opis stanu faktycznego

1.1. Strategiczne założenia dla rozwoju województwa łódzkiego w zakresie polityki społecznej ustalone zostały m.in. w:

- Wojewódzkiej Strategii w zakresie Polityki Społecznej 2020⁸ („WSPS2020”);
- WPWR, stanowiącym część WSPS2020. W WPWR przewidziano, że jego realizatorem w imieniu Samorządu Województwa Łódzkiego („SWŁ”), a zarazem jego koordynatorem będzie Regionalne Centrum Polityki Społecznej w Łodzi („RCPS”). IV cel strategiczny i operacyjny WPWR zdefiniowano jako zapewnienie środowiska rodzinnego dzieciom zakwalifikowanym do przysposobienia. W ramach jego realizacji przewidziano:
 - promowanie adopcji jako najlepszego rozwiązania dla dzieci z uregulowaną sytuacją prawną;
 - upowszechnianie wiedzy na temat procedur adopcyjnych w środowisku osób i instytucji związanych z rodzinnymi i instytucjonalnymi formami pieczy zastępczej oraz edukację społeczną w zakresie postaw wobec adopcji;
 - podnoszenie kompetencji zawodowych kadr ośrodków adopcyjnych z uwzględnieniem nowoczesnych zdobyczy pedagogiki i psychologii,
 - zwiększenie w regionie dostępności do adopcji poprzez działalność niepublicznych ośrodków adopcyjnych;
 - wsparcie i pomoc osobom, które przysposobiły dziecko w wykonywaniu przez nie funkcji opiekuńczo wychowawczych.

Zaplanowane działania miały być realizowane:

- w formie: konferencji, szkoleń, warsztatów, broszur, ulotek, kampanii społecznych i medialnych;
- przez jednostki samorządu: województwa, gminnego i powiatowego oraz ich jednostki organizacyjne, organizacje pozarządowe, kościoły i związki wyznaniowe, placówki i instytucje oświaty, służby zdrowia, sądy.

W ramach monitorowania realizacji WPWR wprowadzono obowiązek sprawozdawczy w cyklu rocznym. Założono badanie efektów realizacji celów m.in. w oparciu o liczbę: przeprowadzonych szkoleń, przeszkolonych specjalistów, pozyskanych kandydatów na rodziców adopcyjnych, przeprowadzonych adopcji oraz ośrodków adopcyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 4-102)

⁷ Niepubliczne ośrodki adopcyjne podlegały kontroli Regionalnego Centrum Polityki Społecznej.

⁸ Uchwała Nr XXXVI/454/17 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 27.03.2017 r. w sprawie przyjęcia zaktualizowanej „Wojewódzkiej Strategii w zakresie Polityki Społecznej na lata 2007-2020 i zmiany jej nazwy na Wojewódzką Strategię w zakresie Polityki Społecznej 2020”.

W wyniku przeprowadzonej analizy SWOT wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej w województwie łódzkim, jako jego słabe strony zidentyfikowano m.in. dużą liczbę sierot pozostających w pieczy zastępczej oraz długotrwałe procesy regulowania sytuacji prawnej dziecka. Analiza nie doprowadziła do zidentyfikowania korupcji jako zjawiska ograniczającego sprawne funkcjonowanie systemu adopcyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 4-102)

W UMWŁ w latach 2015-2017 nie opracowywano budżetu w układzie zadaniowym. Marszałek wyjaśnił, że przepisy ustawy o finansach publicznych w zakresie układu zadaniowego budżetu odnoszą się wyłącznie do budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 181)

- 1.2. Podstawę do ustalenia liczby ośrodków adopcyjnych i ich rozmieszczenia w okresie objętym kontrolą stanowiła informacja przedstawiona przez Dyrektora RCPS i przyjęta przez Zarząd Województwa Łódzkiego („ZWŁ”) na posiedzeniu, które odbyło się 31 sierpnia 2011 r. Zlecając prowadzenie ośrodków adopcyjnych podmiotom niepublicznym oparto się na kryterium określonym w art. 245 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁹, tj. na liczbie procedur adopcyjnych przeprowadzonych w 2010 r., wynoszącej co najmniej 20. Kryterium to spełniły dwie placówki: AOA i OA TPD. Istotnym czynnikiem decydującym o wyborze ww. ośrodków był również fakt posiadania przez nie własnej bazy lokalowej i doświadczonego zespołu pracowników (OA TPD – 36 lat, AOA – 22 lata). Z kolei na mocy art. 244 ust. 4 powołanej ustawy, pracownicy Ośrodka Adopcyjno-Opiekuńczego w Piotrkowie Trybunalskim, w którym w 2010 r. przeprowadzono co najmniej 10 procedur adopcyjnych zakończonych przysposobieniem dziecka, stali się pracownikami UMWŁ. Opierając się na art. 241 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny, uchwałą Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 29 listopada 2011 r.¹⁰ powołano wojewódzką samorządową jednostkę organizacyjną – ROA z filią w Piotrkowie Trybunalskim.

(dowód: akta kontroli str. 184-185, 318, 1124-1170)

Marszałek, zgodnie z art. 154 ust. 4 ustawy o wspieraniu rodziny, opublikował w Biuletynie Informacji Publicznej aktualny wykaz ośrodków adopcyjnych, które na terenie województwa prowadzą postępowania adopcyjne¹¹: ROA oraz Filia ROA w Piotrkowie Trybunalskim, AOA i OA TPD ŁOR.

(dowód: akta kontroli str. 321)

- 1.3. W latach 2015- 2017 (I półrocze) liczba dzieci w województwie łódzkim:
- zgłoszonych do adopcji wynosiła odpowiednio 404¹², 518¹³ i 231¹⁴;
 - zakwalifikowanych do adopcji wynosiła odpowiednio 180¹⁵, 180¹⁶ i 79¹⁷;
 - adoptowanych wynosiła odpowiednio 168¹⁸, 145¹⁹ i 80²⁰.
- Skuteczność funkcjonowania systemu adopcyjnego²¹ na terenie województwa łódzkiego kształtowała się we wskazanym okresie na poziomie odpowiednio: 0,93²², 0,80²³ i 1,01²⁴.

⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 697 ze zm., zwanej dalej „ustawą o wspieraniu rodziny”.

¹⁰ Uchwała Nr XVIII/306/11 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 29 listopada 2011 r. w sprawie powołania ROA.

¹¹ <http://archiwumbip.lodzkie.pl/wps/wcm/connect/BIP/BIP/OgloszeniaKomunikaty/Ogloszenia/2012/>

¹² Liczba dzieci zgłoszonych do adopcji w 2015 r. wynosiła: w ROA - 218, w AOA - 105, w OA TPD ŁOR - 81.

¹³ Liczba dzieci zgłoszonych do adopcji w 2016 r. wynosiła: w ROA - 288, w AOA - 123, w OA TPD ŁOR - 107.

¹⁴ Liczba dzieci zgłoszonych do adopcji w I półroczu 2017 r. wynosiła: w ROA - 127, w AOA - 48, w OA TPD ŁOR - 56.

¹⁵ Liczba dzieci zakwalifikowanych do adopcji w 2015 r. wynosiła w ROA - 77, w AOA - 43, w OA TPD ŁOR - 60.

¹⁶ Liczba dzieci zakwalifikowanych do adopcji w 2016 r. wynosiła: w ROA - 94, w AOA - 50, w OA TPD ŁOR - 36.

¹⁷ Liczba dzieci zakwalifikowanych do adopcji w I półroczu 2017 r. wynosiła: w ROA - 51, w AOA - 15, w OA TPD ŁOR - 13.

¹⁸ Liczba dzieci adoptowanych w 2015 r. wynosiła: w ROA - 80, w AOA - 39, w OA TPD ŁOR - 49.

¹⁹ Liczba dzieci adoptowanych w 2016 r. wynosiła: w ROA - 57, w AOA - 38, w OA TPD ŁOR - 50.

²⁰ Liczba dzieci adoptowanych w I półroczu 2017 r. wynosiła: w ROA - 43, w AOA - 15, w OA TPD ŁOR - 22.

Marszałek wyjaśnił, że funkcjonowanie systemu adopcyjnego było przedmiotem analiz prowadzonych przez RCPS, w wyniku których stwierdzono m.in. jego wysoką (przekraczającą 80%) skuteczność oraz konieczność systematycznego wsparcia udzielanego ośrodkom adopcyjnym. Wyniki analiz działalności ośrodków adopcyjnych przedstawiane były corocznie podczas narad z ich dyrektorami.

W celu zapewnienia wysokiej skuteczności systemu m.in.:

- przyjęto uporządkowaną organizację pracy ośrodków adopcyjnych w województwie łódzkim w zakresie współpracy z placówkami opiekuńczo-wychowawczymi, interwencyjnym ośrodkiem preadopcyjnym, organizatorami rodzinnej pieczy zastępczej oraz podmiotami leczniczymi. System został oparty na przyporządkowaniu placówek opiekuńczo-wychowawczych, organizatorów rodzinnej pieczy zastępczej w powiatach oraz szpitali do wskazanych ośrodków adopcyjnych;
- badano poziom zadowolenia powiatowych centrów pomocy rodzinie ze współpracy z ośrodkami adopcyjnymi²⁵ (w 63% przypadków współpraca oceniona została na poziomie bardzo dobrym, w 33% na poziomie raczej dobrym, a w 4% na poziomie raczej złym).

(dowód: akta kontroli str. 103-179, 187-194, 322-342)

- 1.4. Na podstawie art. 190 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny, zadanie polegające na prowadzeniu ośrodka adopcyjnego zleczone zostało w województwie łódzkim do realizacji przez dwa podmioty niepubliczne: Centrum Służby Rodzinie w Łodzi oraz TPD ŁOR.

Uchwałą Nr 245/12 z dnia 28 lutego 2012 r., ZWŁ upoważnił Dyrektora RCPS łącznie z Członkiem ZWŁ²⁶ do zawarcia z ww. podmiotami umów w sprawie zlecenia prowadzenia ośrodka adopcyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 195-197)

Przedmiotowe umowy zawarte zostały w dniach 13 marca (z centrum Służby Rodzinie w Łodzi) i 15 marca 2012 r. (z TPD ŁOR) na okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. i stanowiły umowy o powierzenie realizacji zadania publicznego w rozumieniu art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²⁷. Realizacja zadania polegać miała w szczególności na: kwalifikacji dzieci zgłoszonych do przysposobienia, doborze rodziny przysposabiającej, współpracy z sądem opiekuńczym, przeprowadzaniu badań pedagogicznych i psychologicznych oraz organizowaniu szkoleń dla kandydatów do przysposobienia dziecka, a także gromadzeniu niezbędnych informacji i prowadzeniu dokumentacji z zakresu wykonywanych zadań.

Na realizację zadania każdy ze zleceniobiorców otrzymać miał dotację w kwocie 325 tys. zł.

Umowy zawierały wszystkie elementy wymagane przepisami art. 250 ustawy o finansach publicznych oraz rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania, w tym:

²¹ Przez skuteczność przyjętą na potrzeby kontroli należy rozumieć proporcję dzieci przysposobionych do zakwalifikowanych do przysposobienia.

²² W 2015 r. skuteczność wynosiła w ROA 1,04, w AOA 0,91, w OA TPD ŁOR 0,82.

²³ W 2016 r. skuteczność wynosiła w ROA 0,61, w AOA 0,76, w OA TPD ŁOR 1,39.

²⁴ W I półroczu 2017 r. skuteczność wynosiła w ROA 0,84, w AOA 1, w OA TPD ŁOR 1,69.

²⁵ *Raport na temat stanu pieczy zastępczej w województwie łódzkim wg. stanu na 31.03.2014 r.* dostępny jest na stronie www.rcpslodz.pl w zakładce Dziecko i rodzina/Informacja na temat stanu pieczy zastępczej.

²⁶ P. Dariuszem Klimczakiem, a w razie jego nieobecności, z innym Członkiem ZWŁ. W związku z wyborem P. Dariusza Klimczaka na Wicemarszałka Województwa Łódzkiego, ZWŁ – uchwałą Nr 258/15 z dnia 16 marca 2015 r. – udzielił kolejnego upoważnienia dla Dyrektora RCPS oraz P. Dariusza Klimczaka.

²⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 1817 ze zm.

- termin wykorzystania dotacji (do dnia 31 grudnia 2012 r.);
- termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji (w formie sprawozdania częściowego złożonego do dnia 15 lipca 2012 r. oraz sprawozdania końcowego – do 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania, wraz z innymi dokumentami, w tym dotyczącymi poniesionych wydatków);
- termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji (10 dni od zakończenia realizacji zadania);
- zobowiązanie zleceniobiorcy do prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej zadania publicznego oraz do przechowywania tej dokumentacji przez okres 5 lat;
- obowiązki informacyjne zleceniobiorcy (o finansowaniu zadania zleconego z zakresu administracji rządowej ze środków dotacji);
- zasady kontroli zadania przez zleceniodawcę (kontrola w toku realizacji zadania oraz po jego zakończeniu);
- zasady rozwiązania umowy oraz odstąpienia od niej.

Do każdej z umów zawarto łącznie 18 aneksów, głównie dotyczących zmiany terminu realizacji zadania publicznego i zmiany kwoty dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 198-234)

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

Z dniem 1 stycznia 2012 r. Marszałek wyznaczył ROA jako ośrodek właściwy do prowadzenia wojewódzkiego banku danych (WBD)²⁸. Pismami z dnia 19 grudnia 2011 r. Pełnomocnik Marszałka poinformował prezesów Sądu Rejonowego dla Łodzi-Widzewa w Łodzi i Sądu Rejonowego dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi o wyznaczeniu ROA do prowadzenia WBD. Następnie pismami z dnia 29 lutego 2012 r. Dyrektor ROA poinformowała sądy rejonowe wydziały rodzinne i nieletnich z terenu województwa łódzkiego, że ROA został wyznaczony do prowadzenia WBD. Jednocześnie w piśmie zawarto prośbę o przesyłanie postanowień o pozbawieniu władzy rodzicielskiej.

Analogiczna prośba została zawarta w piśmie przesłanym przez Dyrektora ROA w dniu 2 września 2013 r. do sądów rejonowych, w związku z planowanym przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej uruchomieniem systemu teleinformatycznego do elektronicznego przesyłu danych dotyczących dzieci, które mogą być przysposobione. W latach 2015-2017 (do 30 czerwca) do ROA wpłynęło odpowiednio: 173, 164 i 75 postanowień sądowych o pozbawieniu władzy rodzicielskiej, dotyczących odpowiednio: 229, 219 i 98 dzieci.

(dowód: akta kontroli str. 239-319)

3. Zapewnienie, wydatkowanie i rozliczenie środków finansowych przeznaczonych na funkcjonowanie ośrodków adopcyjnych.

- 3.1. W październiku 2014 r., w związku z zapytaniem o wysokość niezbędnych środków na realizację zadań z zakresu organizacji i prowadzenia ośrodków adopcyjnych w 2015 r., SWŁ przekazał do Wojewody Łódzkiego informację o planowanych wydatkach oszacowanych na kwotę 2.008 tys. zł. W pozostałych latach Wojewoda nie kierował zapytania o szacowaną wysokość środków na prowadzenie ośrodków adopcyjnych. SWŁ corocznie otrzymywał od Wojewody informację o wysokości przyznanej na dany rok budżetowy dotacji. W przypadku, gdy potrzeby finansowe związane z finansowaniem zadania (określone na podstawie kosztorysów składanych przez ROA oraz niepubliczne ośrodki adopcyjne) były wyższe od kwoty przyznanej dotacji –

²⁸ Obwieszczenie Marszałka Województwa Łódzkiego z dnia 12.12.2011 r. w sprawie wyznaczenia ośrodka adopcyjnego właściwego do prowadzenia wojewódzkiego banku danych (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z dnia 17.12.2011 r. Nr 394, poz. 4454).

Marszałek występował do Wojewody z wnioskiem o podwyższenie przyznanej kwoty.

(dowód: akta kontroli str. 347, 350-352, 545-548)

W latach 2015-2017 w budżecie województwa łódzkiego na sfinansowanie wydatków związanych z funkcjonowaniem ośrodków adopcyjnych pierwotnie zaplanowano środki w kwotach odpowiednio: 1.778 tys. zł, 1.827 tys. zł i 913 tys. zł, z tego na organizację i prowadzenie ROA odpowiednio: 1.128 tys. zł, 1.177 tys. zł i 629 tys. zł oraz na zlecenie i prowadzenie niepublicznych ośrodków adopcyjnych odpowiednio: 650 tys. zł, 650 tys. zł i 284 tys. zł. Ostatecznie, po zmianach wynikających z decyzji Ministra Finansów zwiększających plany dotacji celowych²⁹, uwzględniających w całości lub części wnioski UMWŁ dotyczące podwyższenia kwot dotacji³⁰, środki na sfinansowanie funkcjonowania ośrodków adopcyjnych wyniosły w latach 2015-2017 odpowiednio: 2.095 tys. zł, 1.897 tys. zł i 2.077 tys. zł, z tego na organizację i prowadzenie ROA odpowiednio: 1.288 tys. zł, 1.217 tys. zł i 1.266 tys. zł oraz na zlecenie i prowadzenie niepublicznych ośrodków adopcyjnych odpowiednio: 807 tys. zł, 680 tys. zł i 811 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 693-917)

3.2. W latach 2015-2017 podziału środków przeznaczonych na prowadzenie ośrodków adopcyjnych dokonano w oparciu o:

- organizację adopcji na terenie województwa i wynikające z niej obciążenia dla poszczególnych ośrodków³¹;
- analizę czterech realizowanych zadań: liczbę adopcji krajowych i zagranicznych, liczbę udzielonych porad, liczbę posiedzeń zespołów ds. oceny sytuacji dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej oraz w ramach organizatora pieczy zastępczej, liczbę omówionych spraw dzieci w ramach posiedzeń zespołów;
- inne czynniki, w tym: prowadzenie WBD, ponoszenie kosztów wynajmu lokali, wyższych kosztów wynagrodzeń pracowników podlegających reżimowi ustawy o pracownikach samorządowych (dodatkové wynagrodzenie roczne) oraz ustawy o Zakładowym Funduszu Świadczeń Socjalnych.

(dowód: akta kontroli str. 347-350)

3.3. ROA oraz RCPS co miesiąc występowały do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi (oraz do wiadomości UMWŁ) z zapotrzebowaniem na środki finansowe, każdorazowo wskazując kwotę oraz datę przekazania środków. We wszystkich przypadkach kwota dotacji przekazanej przez Wojewodę Łódzkiego Marszałkowi i ostatecznie beneficjentowi odpowiadała zgłoszonemu zapotrzebowaniu. Nie wystąpiły przypadki nierytmicznego i nieproporcjonalnego przekazywania środków dotacji. W 15 przypadkach na 64

²⁹ Decyzje: z dnia 30.03.2015 r. nr MF/FS4/000449/2015 zwiększająca plan dotacji celowych na 2015 r. dla Samorządu Województwa Łódzkiego w rozdziale 85226, § 2210 o kwotę 316.534 zł; z dnia 15.09.2016 r. nr MF/FS4.4143.3.512.2016.MF.2806 zwiększająca plan dotacji celowych na 2016 r. dla Samorządu Województwa Łódzkiego w rozdziale 85226, § 2210 o kwotę 70.400 zł; z dnia 25.09.2017 r. nr MF/FS4.4143.3.510.2017.MF.3131 zwiększająca plan dotacji celowych na 2017 r. dla Samorządu Województwa Łódzkiego o kwotę 249.579 zł.

³⁰ Pismo UMWŁ z dnia 16.01.2015 r. nr FMIII.3152.2.2015 do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w sprawie oszacowania brakujących w 2015 r. środków na realizację zadania organizowania i prowadzenia ośrodków adopcyjnych na kwotę 316.534 zł (wnioskowana kwota została przyznana w całości), Pisma Marszałka WŁ z dnia 07.12.2015 r. nr RCPS.DPZ.8126/156/15 do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej i nr RCPS.DPZ.8126/157/15 do Wojewody Łódzkiego z prośbą o zwiększenie środków w planie wydatków na 2016 r. o kwotę 294.842 zł, Pismo Marszałka WŁ z dnia 21.03.2016 r. nr RCPS.DPZ.KB.8126/55/16 do Wojewody Łódzkiego z prośbą o wsparcie działań SWŁ w pozyskaniu dodatkowej kwoty 294.842 zł na 2016 r., Pismo RCPS z dnia 18.07.2016 r. nr RCPS.DPZ.KB.8126/126/16 do ŁUW w Łodzi zawierające informację o wysokości niedoborów środków finansowych w 2016 r. w rozdziale 85526 w kwocie 169.151 zł (ostatecznie przyznano kwotę 70.400 zł).

³¹ ROA obejmuje swoim działaniem obszar 14 powiatów, dzielnicę Łodzi Bałuty oraz 21 placówek opiekuńczo-wychowawczych, Archidiecezjalny OA obejmuje swoim działaniem obszar 4 powiatów, dzielnice Łodzi Górna i Polesie oraz 15 placówek opiekuńczo-wychowawczych, OA TPD ŁOR obejmuje swoim działaniem obszar 5 powiatów, dzielnice Łodzi Śródmieście i Widzew oraz 10 placówek opiekuńczo-wychowawczych.

(23%) środki zostały przekazane od 1 do 3 dni po terminie wskazanym w zapotrzebowaniu przez beneficjenta. MWŁ wyjaśnił, że dotacje były przekazywane na rachunek beneficjenta niezwłocznie po otrzymaniu środków z Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi – w tym samym lub następnym dniu roboczym, nie później niż w ciągu dwóch dni roboczych.

SWŁ nie dofinansował środkami własnymi realizacji zadania z zakresu administracji rządowej prowadzenia ośrodków adopcyjnych.

Marszałek wnioskował do Wojewody Łódzkiego (a w 2 przypadkach dodatkowo do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej) o zwiększenie kwoty dotacji na realizację zadania w latach 2015-2017 o kwoty odpowiednio: 316 tys. zł, 294 tys. zł i 1.158 tys. zł, natomiast otrzymał odpowiednio: 316 tys. zł (100% wnioskowanej kwoty), 70 tys. zł (23,8% wnioskowanej kwoty) i 914 tys. zł (78,9% wnioskowanej kwoty). Powyższe wnioski kierowane były po otrzymaniu od ośrodków adopcyjnych informacji o zagrożeniu dla realizacji zadania w danym roku z powodu niewystarczających środków.

(dowód: akta kontroli str. 350-352, 545-548, 918-919, 922-931)

- 3.4. UMWŁ sporządzał kwartalne informacje o wykorzystaniu dotacji przyznanych z budżetu państwa m.in. na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej w oparciu o informacje przekazane m.in. przez ROA i RCPS. Prawidłowość rozliczenia dotacji przez ROA była przedmiotem kontroli opisanej w punkcie 4.4. niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 932-952)

Z dotacji otrzymanych przez województwo łódzkie na organizowanie i prowadzenie ośrodków adopcyjnych w latach 2015-2017 (w I półroczu) w kwotach odpowiednio: 2.094 tys. zł (w tym na ROA 1.287 tys. zł), 1.897 tys. zł (1.217 tys. zł) i 988 tys. zł (663 tys. zł) wykorzystano odpowiednio: 2.092 tys. zł (w tym przez ROA 1.287 tys. zł), 1.897 tys. zł (1.217 tys. zł) i 934 tys. zł (610 tys. zł). Otrzymane dotacje zostały wykorzystane na wynagrodzenia wraz z pochodnymi w kwotach odpowiednio: 1.609 tys. zł (w tym w ROA 1.009 tys. zł), 1.482 tys. zł (969 tys. zł) i 752 tys. zł (499 tys. zł), pokrycie wydatków administracyjnych w kwotach odpowiednio 393 tys. z (277 tys. zł), 326 tys. zł (248 tys. zł) i 142 tys. zł (111 tys. zł) oraz wydatków związanych z obsługą wojewódzkiego banku danych w kwotach odpowiednio: 89 tys. zł, 88 tys. zł oraz 39 tys. zł. Jako przyczyny niepełnego wykorzystania środków wskazano m.in. groszowe końcówki kwot na fakturach oraz błędne naliczenie opłat przez operatora telefonii komórkowej. Niepełne wykorzystanie środków w kwotach 1.552,97 zł w 2015 r. i 31,39 w 2016 r. nie miało negatywnego wpływu na realizację zadania. Niewykorzystane dotacje zostały zwrócone do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniach 19 i 27 stycznia 2016 r. za 2015 r. oraz 11 i 27 stycznia 2017 r. za 2016 r. Ponadto UMWŁ dokonał zwrotu dotacji pobranej w nadmiernej wysokości za 2015 r. wraz z odsetkami w dniu 15 listopada 2016 r.³².

(dowód: akta kontroli str. 103-179, 922-931, 954-1014)

4. Prowadzenie monitoringu i nadzoru nad działalnością ośrodków adopcyjnych.

- 4.1. ZWŁ uchwałą nr 110/15³³ upoważnił Dyrektora RCPS do sprawowania kontroli nad ośrodkami adopcyjnymi w województwie łódzkim. RCPS prowadził monitoring procesów adopcyjnych w ramach obszaru:
- ilościowego:

³² Kwota dotacji pobranej w nadmiernej wysokości przez AOA wraz z odsetkami wyniosła 96 zł. Zwrot nastąpił w wyniku ustaleń kontroli przeprowadzonej u beneficjenta.

³³ Uchwała Nr 110/15 Zarządu Województwa Łódzkiego z dnia 09.02.2015 r. w sprawie udzielenia upoważnienia do sprawowania kontroli nad ośrodkami adopcyjnymi.

- gromadzenie i analizowanie sprawozdań składanych przez ośrodki adopcyjne, obejmujących informacje statystyczne dotyczące m.in. liczby dzieci przysposobionych, liczby przeprowadzonych szkoleń i udzielonych porad, działalności WBD;
- sporządzanie sprawozdań rzeczowo-finansowych z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej;
- organizacyjnego:
 - zorganizowanie obsługi procesów adopcyjnych i modyfikowanie jej w zależności od potrzeb;
 - organizowanie narad z dyrektorami i pracownikami ośrodków adopcyjnych;
 - przeprowadzanie wizytacji w ośrodkach adopcyjnych.

Marszałek wyjaśnił, że do monitoringu nie wykorzystywano systemów informatycznych, ponieważ Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nie uruchomiło w Centralnej Aplikacji Statystycznej modułu „Adopcja”, który miał służyć do obsługi procedur przysposobienia.

Dyrektor RCPS sporządził i przekazał ZWŁ sprawozdania z działalności ośrodków adopcyjnych w latach 2015 i 2016 oraz plany działań ośrodków adopcyjnych na lata 2015, 2016 i 2017. Treść sprawozdań każdorazowo zawierała informacje dotyczące w szczególności:

- kwoty dotacji otrzymanej i wykorzystanej ogółem w województwie oraz w podziale na poszczególne ośrodki adopcyjne;
- struktury wydatków poniesionych w województwie;
- działań podjętych przez poszczególne ośrodki adopcyjne, w tym działań w ramach prowadzenia WBD;
- struktury wiekowej przysposobionych dzieci;
- trudności w pozyskaniu kandydatów do przysposobienia dzieci w przypadkach tzw. „trudnych adopcji”.

W sprawozdaniach nie wskazywano na problemy związane z funkcjonowaniem ośrodków oraz przygotowaniem kandydatów na rodziców adopcyjnych i przebiegiem procesów adopcyjnych. Nie wskazywano również na zagrożenie korupcją.

(dowód: akta kontroli str. 345-354, 1015)

Ze sporządzanych przez RCPS sprawozdań z realizacji WPWR za lata 2015-2016 wynikało, że zaplanowane w WPWR działania były realizowane – w szczególności przeprowadzono promocyjną kampanię medialną, emitowano reklamowe spoty telewizyjne, podjęto współpracę w zakresie produkcji i emisji 4 odcinków programu TV, zorganizowano konferencje, dystrybuowano plakaty i ulotki reklamowe, przeprowadzono szkolenie dla sędziów sądów rodzinnych, szkolenia wewnętrzne dla kadr ośrodków adopcyjnych, kierowano pracowników ośrodków adopcyjnych na szkolenia zewnętrzne, zorganizowano warsztaty o adopcji od strony rodziny adopcyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 103-179)

- 4.2. Sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej były sporządzane (w imieniu Marszałka) przez RCPS rzetelnie (tj. zgodnie z danymi źródłowymi), a następnie terminowo przekazywane do Wojewody Łódzkiego, z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego, o którym mowa w art. 187 ust. 3 ustawy o wspieraniu rodziny.

W latach 2015-2017 MWŁ przekazywał Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (na podstawie art. 174 ust. 1 i 2 ustawy o wspieraniu rodziny) informacje o realizacji zadań przez ośrodki adopcyjne, w tym przez ROA prowadzący WBD. Dane zawarte w ww. informacjach służyły m.in. do podziału

środków finansowych pochodzących z dotacji celowej pomiędzy jej beneficjentów.

(dowód: akta kontroli str. 345-354, 549-692)

- 4.3. W kontrolowanym okresie do Marszałka wpłynęło³⁴ jedno anonimowe pismo, w treści którego wskazano nieprawidłowości w działaniu osoby zatrudnionej w ROA, polegające na „czerpaniu profitów z różnych adopcji”. Pismo zostało przekazane do Dyrektora ROA celem ewentualnego wykorzystania. Dyrektor ROA przeprowadziła ze wskazaną osobą rozmowę, w trakcie której w szczególności zwróciła uwagę na konieczność zachowania transparentności podejmowanych decyzji i potrzebę ich szczegółowego wyjaśniania klientom, zwłaszcza w przypadku decyzji niezgodnej z ich oczekiwaniami.

(dowód: akta kontroli str. 181-183, 1016-1046)

- 4.4. ZWŁ uchwałą nr 110/15³⁵ upoważnił Dyrektora RCPS do sprawowania kontroli nad ośrodkami adopcyjnymi w województwie łódzkim.

W latach 2015-2017 Urząd przeprowadził w ROA dwie kontrole:

- w dniach 21 stycznia 3 lutego 2015 r. w zakresie: dokonywania wydatków z uwzględnieniem ustawy Prawo zamówień publicznych, sprawozdawczości budżetowej, zakładowego funduszu świadczeń socjalnych; okres objęty kontrolą: 1 stycznia 2013 r. – 31 grudnia 2014 r.; w wyniku kontroli stwierdzono m.in. nieprzestrzeganie przepisów ustawy o finansach publicznych poprzez niedokonanie przez głównego księgowego wstępnej kontroli: zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących takich operacji – w odniesieniu do niektórych operacji.

W związku z ustaleniami kontroli, Dyrektor ROA został zobowiązany m.in. do wykonywania przez głównego księgowego obowiązku wstępnej kontroli w odniesieniu do wszystkich operacji gospodarczych i finansowych;

- w dniach 20-31 marca 2017 r. w zakresie analizy gospodarki finansowej pod kątem przestrzegania zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych ustawą o finansach publicznych i jej przepisami wykonawczymi (w tym w szczególności prawidłowości sporządzenia bilansu, rachunku zysków i strat, sprawozdań budżetowych, wydatków na wynagrodzenia, wydatków na zakup materiałów, wyposażenia i usług), oraz w zakresie stosowania obowiązujących procedur wewnętrznych jednostki i inwentaryzacji; okres objęty kontrolą: 1 stycznia 2015 r. – 31 grudnia 2016 r.; w wyniku kontroli stwierdzono m.in.: nieprzestrzeganie przepisów ustawy o finansach publicznych poprzez niedokonanie przez głównego księgowego wstępnej kontroli: zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących takich operacji, jak również poprzez niezatwierdzenie przez dyrektora ROA wypłat wynagrodzenia z umowy zlecenia przed ich dokonaniem – w odniesieniu do niektórych operacji;

W związku z ustaleniami kontroli, Dyrektor ROA został zobowiązany m.in. do stosowania przepisów ustawy o finansach publicznych.

Dyrektor ROA poinformował o zrealizowaniu wszystkich zaleceń pokontrolnych. Ponadto UMWŁ przeprowadził w ROA jedno zadanie audytowe w temacie „Weryfikacja prawidłowości realizacji zadań w obszarze *Ochrona danych osobowych w 8 WSJO*³⁶”. Badanie w 2017 r. objęło okres od 1 stycznia 2016 r. do daty jego przeprowadzenia.

³⁴ Data wpływu do UMWŁ: 07.07.2015 r.

³⁵ Uchwała Nr 110/15 Zarządu Województwa Łódzkiego z dnia 09.02.2015 r. w sprawie udzielenia upoważnienia do sprawowania kontroli nad ośrodkami adopcyjnymi.

³⁶ Wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne.

W wyniku przeprowadzonych czynności stwierdzono m.in. nieuwzględnienie w Polityce Bezpieczeństwa Danych Osobowych części zbiorów danych osobowych, a Dyrektorowi ROA zalecono m.in. dokonanie przeglądu i korekty obowiązującej PBDO poprzez uzupełnienie katalogu przetwarzanych zbiorów DO.

Dyrektor ROA poinformował o realizacji wszystkich zaleceń.

(dowód: akta kontroli str. 1015, 1046-1101)

4.5. Realizacja przez Marszałka zadania w postaci prowadzenia ośrodków adopcyjnych w latach 2015-2017 nie podlegała nadzorowi/kontroli Wojewody Łódzkiego.

(dowód: akta kontroli str.1105-1123)

Ustalone
nieprawidłowości

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

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 Kontroli³⁷, odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, 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 Delegatury NIK w Łodzi.

Łódź, dnia 2 listopada 2017 r.

Kontroler
Rafał Gorgoń
Starszy inspektor k.p.



Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk



podpis

³⁷ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

