



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Łodzi

LLO.410.019.03.2017  
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](mailto: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	Zuzanna Sieradzka, inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/129/2017 z dnia 08.09.2017 r.  (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Regionalny Ośrodek Adopcyjny w Łodzi (zwany dalej „ROA” lub „Ośrodkiem”), ul. Północna 27/29, 91-420 Łódź.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Wysocka - Stasiak, Dyrektor  (dowód: akta kontroli str. 2-3)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>1</sup>, działalność Ośrodka w badanym zakresie.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

W Ośrodku dostosowano organizację wewnętrzną do realizowanych zadań, w Polityce Bezpieczeństwa określono sposób gromadzenia danych dzieci i kandydatów na rodziców adopcyjnych oraz zgłoszono przetwarzane zbiory danych do GIODO<sup>2</sup>. Ośrodek prawidłowo zabezpieczał dokumentację dotyczącą prowadzonych postępowań przed dostępem osób nieupoważnionych, a pracownicy ROA spełniali wymogi w zakresie kwalifikacji zawodowych. Środki z dotacji zostały wykorzystane przez Ośrodek zgodnie z przeznaczeniem. W ramach prowadzonych postępowań przestrzegano zasad dotyczących kwalifikacji dzieci do przysposobienia oraz rzetelnie realizowano działania związane z kwalifikowaniem kandydatów na rodziców adopcyjnych. Ośrodek prowadził szkolenia dla kandydatów do przysposobienia, oraz udzielał im różnych form wsparcia, także przy sporządzaniu wniosków o przysposobienie do sądu.

Na pozytywną ocenę zasługuje podejmowanie przez Ośrodek szeregu działań w celu poszukiwania kandydatów na rodziców adopcyjnych oraz promowania adopcji (kampanie medialne, konferencje prasowe, spoty telewizyjne, udziały w programach telewizyjnych) oraz organizowanie corocznych spotkań rodzin adopcyjnych z udziałem specjalistów służących pomocą w rozwiązywaniu problemów.

W latach 2015-2017 (I półrocze) do Ośrodka zgłoszono do adopcji odpowiednio: 218, 288 i 127 dzieci, a przysposobionych zostało kolejno: 73, 49 i 39 dzieci<sup>3</sup>. Liczba kandydatów na rodziców adopcyjnych, którzy zgłosili się do Ośrodka w tym samym okresie wynosiła: 126, 126 i 68, a przysposobiło dzieci: 60, 34 i 25<sup>4</sup> rodzin.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych.

<sup>3</sup> Z uwzględnieniem adopcji międzynarodowej odpowiednio: 80, 57, 43 dzieci.

<sup>4</sup> W ramach adopcji krajowych.

W ww. okresie szkoleniami objętych zostało odpowiednio: 56, 42 i 34 kandydatów na rodziców adopcyjnych.

Na podstawie szczegółowej analizy 20 ze 161 (tj. 12,4%) postępowań realizowanych w ROA w latach 2015-2017 (I półrocze), stwierdzono w działalności Ośrodka nieprawidłowości i uwagi, które miały głównie charakter formalny i dotyczyły:

- wprowadzenia do obowiązujących w ROA procedur przyjmowania zgłoszeń i kwalifikacji dzieci do przysposobienia oraz standardów dot. kwalifikacji kandydatów na rodziny adopcyjne zapisów niezgodnych odpowiednio z art. 164 ust. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej<sup>5</sup> oraz §114<sup>1</sup> ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy<sup>6</sup>;
- nieprzestrzegania przez Wojewódzki Bank Danych (dalej „WBD”), działający przy Ośrodku, terminów przekazywania dokumentacji kwalifikacyjnej dziecka do ośrodków adopcyjnych z terenu województwa łódzkiego oraz do innych ośrodków prowadzących WBD oraz do Centralnego Banku Danych (dalej „CBD”), określonych w art. 164 ust. 7, 9 i 10 ustawy o wspieraniu rodziny;
- nieprzestrzegania postanowień instrukcji kancelaryjnej w zakresie ewidencjonowania korespondencji przychodzącej i wychodzącej;
- nieprzestrzegania wewnętrznych procedur dotyczących udostępniania kandydatom na rodziców adopcyjnych informacji o dzieciach;
- sporządzania przez pracowników Ośrodka według niejednorodnych zasad diagnoz psychologicznych dzieci kwalifikowanych do przysposobienia.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

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

Opis stanu faktycznego

1) Szczegółowa organizacja ROA w Łodzi z filią w Piotrkowie Trybunalskim, funkcjonującego jako samorządowa jednostka organizacyjna Województwa Łódzkiego, określona została m.in. w statucie<sup>7</sup> oraz regulaminie organizacyjnym<sup>8</sup>, zatwierdzonym przez Marszałka Województwa Łódzkiego<sup>9</sup>. Wyznaczone w tych dokumentach zadania były zgodne z wyszczególnionymi w art. 156 ustawy o wspieraniu rodziny. Dodatkowo, do zadań Ośrodka przypisano nadzór nad przebiegiem styczności przysposabiającego z przysposabianym i sporządzanie w tej kwestii opinii, a także udział przedstawicieli ROA w posiedzeniach zespołów ds. okresowej oceny sytuacji dziecka przebywającego w rodzinnych i instytucjonalnych formach pieczy zastępczej. W ramach struktury Ośrodka wyodrębniono zadania dla: Dyrektora i zastępcy Dyrektora Ośrodka, Kierownika filii w Piotrkowie Trybunalskim, pracowników merytorycznych, głównego księgowego oraz dla pracowników administracyjnych. Odpowiedzialność osobista pracowników przypisana została

<sup>5</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 697 ze zm., zwanej dalej „ustawą o wspieraniu rodziny”.

<sup>6</sup> Dz.U. 2017 r. poz. 682, zwanej dalej „kodeksem rodzinnym i opiekuńczym”.

<sup>7</sup> Uchwała nr 2254/11 Zarządu Województwa Łódzkiego z dnia 27.12.2011 r.

<sup>8</sup> Regulamin Organizacyjny ROA obowiązujący od dnia 01.01.2012 r., opracowany w porozumieniu z Marszałkiem Województwa Łódzkiego; Regulamin Organizacyjny ROA obowiązujący od dnia 19.09.2014 r., wprowadzony w życie zarządzeniem nr 8/2014 z dnia 01.12.2014 r. ze zmianami.

<sup>9</sup> Dyrektor RCPS Anna Mroczek działająca na podstawie upoważnienia Marszałka Województwa Łódzkiego z dnia 23 sierpnia 2012 roku znak ORI.087.1.110.2012.

zakresami obowiązków, odpowiedzialności i uprawnień, ustalonymi przez Dyrektora Ośrodka.

ROA posiadał obowiązujące od dnia 13 grudnia 2012 r. wdrożone procedury i standardy, a od dnia 20 grudnia 2016 r. regulaminy obejmujące wykonywanie zadań dotyczących adopcji:

- Procedura prowadzenia WBD<sup>10</sup>;
- Procedura przyjmowania zgłoszeń i kwalifikacji dzieci do przysposobienia<sup>11</sup>;
- Przebieg procedur adopcyjnych dotyczących pracy z kandydatami<sup>12</sup>;
- Procedura dotycząca tworzenia rodziny adopcyjnej<sup>13</sup>;
- Procedura przysposobienia międzynarodowego<sup>14</sup>;
- Standardy dotyczące kwalifikacji kandydatów na rodziny adopcyjne<sup>15</sup>;
- Regulamin Komisji Kwalifikacyjnej<sup>16</sup>;
- wzory pism i dokumenty wewnętrzne sporządzane i podpisywane przez kandydatów na rodziców adopcyjnych oraz przez pracowników Ośrodka.

(dowód: akta kontroli str. 4-114, 865-866, 992-993, 996-1002)

2) W okresie objętym kontrolą w Ośrodku zatrudnionych było<sup>17</sup>: w 2015 r. – 19 osób, w 2016 r. – 16 osób, w 2017 r. – 17 osób. Dyrektor ROA oraz pracownicy zajmujący się bezpośrednio prowadzeniem procedur przysposobienia lub przygotowaniem osób zgłaszających gotowość do przysposobienia dziecka posiadali kwalifikacje, o których mowa w art. 158 i 159 ustawy o wspieraniu rodziny. W latach 2015-2016 ww. pracownicy adopcyjni uczestniczyli ogółem w 8 w szkoleniach (w 2015 r. – 16 pracowników, w 2016 r. – 12 pracowników). W I połowie 2017 r. w szkoleniu uczestniczył jeden pracownik administracyjny.

(dowód: akta kontroli str. 115-123)

3) Dokumentację dotyczącą kandydatów na rodziców adopcyjnych oraz rodzin adopcyjnych gromadzono i przechowywano w specjalnie wyznaczonym pokoju, w szafach zamykanych na klucz. Dokumenty dotyczące dzieci zakwalifikowanych do przysposobienia przechowywane były w szafach znajdujących się w pokojach pracowników prowadzących dane postępowanie. Wykaz i struktura zbiorów danych osobowych przetwarzanych w Ośrodku oraz wykaz pomieszczeń, w których przetwarzane są dane osobowe stanowiły załączniki do Polityki bezpieczeństwa danych osobowych ROA<sup>18</sup>. Zbiór danych o dzieciach oraz o kandydatach na rodziców adopcyjnych, a także Wojewódzki Bank Danych zarejestrowane zostały przez GIODO<sup>19</sup>. Inspektor ds. kadr i sekretariatu ROA został zgłoszony<sup>20</sup> do GIODO na stanowisko Administratora Bezpieczeństwa Informacji ABI. Na podstawie oględzin przeprowadzonych w Ośrodku stwierdzono, że dokumentacja dotycząca prowadzonych postępowań była zabezpieczona przed dostępem osób nieupoważnionych.

(dowód: akta kontroli str. 124-187)

<sup>10</sup> Zarządzenia: nr 15/2015 z dnia 13.12.2012 r., nr 7/2014 z dnia 19.09.2014 r., nr 2/2016 z dnia 15.01.2016 r., nr 4/2016 z dnia 30.03.2016 r., nr 1/2017 z dnia 20.01.2017 r.

<sup>11</sup> Zarządzenia: nr 15/2012 z dnia 13.12.2012 r., nr 13/2013 z dnia 03.10.2013 r., nr 7/2014 z dnia 19.09.2014 r., 2/2016 z dnia 15.01.2016 r. i nr 4/2016 z dnia 30.03.2016 r.

<sup>12</sup> Zarządzenia: nr 15/2012 z dnia 13.12.2012 r., nr 7/2014 z dnia 19.09.2014 r., nr 2/2016 z dnia 15.01.2016 r., nr 4/2016 z dnia 30.03.2016 r., nr 5/2016 z dnia 10.10.2016 r., nr 5/2017 z dnia 13.09.2017 r.

<sup>13</sup> Zarządzenia: nr 15/2012 z dnia 13.12.2012 r., nr 7/2014 z dnia 19.09.2014 r., nr 2/2016 z dnia 15.01.2016 r., nr 4/2016 z dnia 30.03.2016 r.

<sup>14</sup> Zarządzenia: nr 15/2012 z dnia 13.12.2012 r., nr 7/2014 z dnia 19.09.2014 r., nr 2/2016 z dnia 15.01.2016 r., nr 4/2016 z dnia 30.03.2016 r., nr 1/2017 z dnia 20.01.2017 r.

<sup>15</sup> Zarządzenie nr 15/2012 z dnia 13 grudnia 2012 r. W kolejnych latach zmiany dokonywane były na podstawie pism Dyrektora ROA a nie w formie zarządzenia. W trakcie trwania kontroli, zarządzeniem nr 6/2017 z dnia 28 września 2017 r. wprowadzono aktualną treść standardów.

<sup>16</sup> Wprowadzony w życie zarządzeniem Dyrektora ROA nr 6/2016 z dnia 20.12.2016 r.

<sup>17</sup> Dane wg stanu na 31 grudnia (2015 i 2016 r.) oraz 30.06.2017 r. ujęte zbiorczo dla ROA w Łodzi i filii w Piotrkowie Trybunalskim wraz z Dyrektorem Ośrodka w Łodzi oraz Kierownikami filii i pracownikami administracyjnymi.

<sup>18</sup> Zarządzenie nr 3 Dyrektora ROA z dnia 30.04.2015 r.

<sup>19</sup> Zgłoszenie z dnia 23.02.2012 r. Pismem z dnia 21.05.2014 r. GIODO poinformował o zarejestrowaniu zbiorów danych.

<sup>20</sup> W dniu 1.05.2015 r.

4) Ośrodek, realizując obowiązek określony w art. 155 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny, współpracował ze środowiskiem lokalnym, tj. m.in. z:

- podmiotami właściwymi w zakresie wspierania rodziny (Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie<sup>21</sup>, Ośrodki Pomocy Społecznej<sup>22</sup>, placówki opiekuńczo-wychowawcze i rodziny zastępcze), m.in. uczestnicząc w posiedzeniach u organizatorów pieczy zastępczej, podczas których dokonywana była ocena sytuacji dziecka umieszczonego w rodzinnym domu dziecka lub rodzinie zastępczej oraz w zespołach ds. okresowej oceny sytuacji dziecka, działających we wszystkich placówkach opiekuńczo-wychowawczych. Jak wyjaśniła Dyrektor ROA, współpraca z ww. podmiotami odbywa się także poprzez stałe kontakty telefoniczne, listowne i osobiste, służące aktywnemu pozyskiwaniu informacji o dzieciach, które mogą być zakwalifikowane do przysposobienia. W 2016 r. Ośrodek zorganizował dla pracowników placówek opiekuńczo-wychowawczych województwa łódzkiego, a w 2017 r. dla PCPR, szkolenia obejmujące tematyką procedury adopcyjne;
- sądami – m.in. w ramach pomocy kandydatom w prawidłowym przygotowaniu wniosków o przysposobienie oraz uczestnictwie w sprawach o przysposobienie, przyjmowaniu opieki prawnej nad dziećmi, organizowaniu spotkań celem dopracowania zasad współpracy;
- szpitalami – udzielając wsparcia psychologicznego kobietom pozostawiającym w szpitalu dziecko po urodzeniu;
- Zakładami Opieki Zdrowotnej<sup>23</sup> - pozyskując informacje o stanie zdrowia dziecka. ROA uczestniczył także w tworzeniu zasad funkcjonowania Interwencyjnego Ośrodka Preadopcyjnego w Łodzi. Z uwagi na utrudnienia wynikające z ochrony danych osobowych oraz regulacji prawa oświatowego<sup>24</sup>, ROA w mniejszym stopniu współpracował z placówkami oświatowymi.

(dowód: akta kontroli str. 800-803, 812-824)

5) Jako główne problemy w funkcjonowaniu Ośrodka Dyrektor wskazała na:

- brak stabilności finansowej od początku funkcjonowania ROA<sup>25</sup> - plan finansowy nie zabezpieczał potrzeb, co skutkowało koniecznością występowania o zwiększenie środków na realizację zadań. Brak pewności co do ich otrzymania destabilizował planowanie i organizowanie pracy Ośrodka. Mimo zwiększania ośrodkom adopcyjnym zadań<sup>26</sup>, problemy finansowe uniemożliwiały zatrudnianie dodatkowych specjalistów;
- konieczność uczestniczenia w każdej ocenie sytuacji dziecka przez organizatora pieczy zastępczej (art. 130 ust. 1 pkt 5 ustawy o wspieraniu rodziny) oraz we wszystkich posiedzeniach zespołów ds. okresowej oceny sytuacji dziecka w placówkach opiekuńczo wychowawczych (art. 137 ust. 1 pkt 6 ww. ustawy), co skutkowało częstą nieobecnością pracowników Ośrodka i utrudnieniami w wykonywaniu bieżących zadań. Liczba posiedzeń zespołów ds. oceny sytuacji dziecka wyniosła: 477 w 2015 r., 424 w 2016 r. i 151 w I połowie 2017 r., zaś liczba omówionych spraw dzieci odpowiednio: 3299, 2955 i 790;
- przeprowadzanie szkoleń kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej lub prowadzenia rodzinnego domu dziecka i dla kandydatów do pełnienia funkcji dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego, które zdaniem Dyrektora ROA powinny pozostać w kompetencji organizatorów rodzinnej pieczy

<sup>21</sup> PCPR

<sup>22</sup> OPS

<sup>23</sup> ZOZ

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 14.12.2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U. z 2017 r. poz. 59 ze zm.).

<sup>25</sup> Z wyłączeniem 2015 r.

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 25.07.2014 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r. poz. 1188).

zastępczej, ponieważ utrudniają terminowe przeprowadzanie szkoleń dla kandydatów na rodziców adopcyjnych;

- konieczność przeprowadzania pełnej procedury diagnostycznej dla wszystkich dzieci zgłoszonych do Ośrodka, w tym przebywających w rodzinach spokrewnionych, niewyrażających zgody na przysposobienie, osiągających w niedługim czasie pełnoletność, dzieci wobec których organizator rodzinnej pieczy zastępczej wydał opinię o niezasadności przysposobienia – powyższe, zdaniem Dyrektora ROA, angażuje specjalistów Ośrodka, przedłużając procedury kwalifikacji dzieci, mających szansę na uzyskanie kwalifikacji i przysposobienie.

(dowód: akta kontroli str. 797-800)

6) Skuteczność<sup>27</sup> działań Ośrodka w zakresie przeprowadzonych kwalifikacji dzieci do przysposobienia wynosiła: 95% w 2015 r., 52% w 2016 r i 76% w I połowie 2017 r. Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora ROA, ww. skuteczność, w tym jej spadek w 2015 r., wynikał z czynników niezależnych od Ośrodka, tj. liczby dzieci zgłoszonych do placówki i zakwalifikowanych do adopcji oraz ich potrzeb w zakresie adopcji; ilości kandydatów zgłaszających się do Ośrodka, którzy posiadają właściwe kompetencje, a także długości trwania procesu preadopcyjnego, który zależy od decyzji sądu rodzinnego.

(dowód: akta kontroli str. 830-831)

## **1.2. Planowanie, wydatkowanie i rozliczenie środków finansowych przeznaczonych na funkcjonowanie ośrodków adopcyjnych.**

1) Działalność ROA finansowana była z budżetu Województwa Łódzkiego<sup>28</sup>. Podstawę gospodarki finansowej Ośrodka stanowił plan finansowy opracowywany przez Dyrektora ROA. W badanym okresie realizacja planu finansowego w zakresie wydatków kształtowała się następująco:

- w 2015 r. – plan 1.128 tys. zł, plan po zmianach 1.288 tys. zł, wykonanie 1.288 tys. zł (114% planu i 100% planu po zmianach), w tym na obsługę WBD - 90 tys. zł (7% wydatków ogółem), na wynagrodzenia wraz z pochodnymi - 964 tys. zł, na wydatki administracyjne - 234 tys. zł (m.in. opłaty za najem pomieszczeń w Łodzi - 104 tys. zł i w filii w Piotrkowie Trybunalskim - 45 tys. zł);
- w 2016 r. – plan 1.177 tys. zł, plan po zmianach 1.217 tys. zł, wykonanie 1.217 tys. zł (103% planu i 100% planu po zmianach), w tym na obsługę WBD - 89 tys. zł (7% wydatków ogółem), na wynagrodzenia wraz z pochodnymi 906 tys. zł, na wydatki administracyjne - 223 tys. zł (m.in. opłaty j.w.);
- w 2017 r. – plan 629 tys. zł, plan po zmianach 1.177 tys. zł<sup>29</sup> wykonanie 611 tys. zł (97% planu i 52% planu po zmianach), w tym na obsługę WBD - 40 tys. zł (6,5% wydatków ogółem), na wynagrodzenia wraz z pochodnymi 471 tys. zł, na wydatki administracyjne - 101 tys. zł (m.in. opłaty j.w. w kwotach odpowiednio 52 tys. zł i 22 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 207-516, 609)

2) W każdym z badanych lat Ośrodek wnioskował o zwiększenie planu finansowego: w 2015 r. o 160 tys. zł, w 2016 r. o 40 tys. zł i w 2017 r. o 548 tys. zł. W porównaniu do 2015 r. niższa o 6% kwota dotacji wypłacona w 2016 r., zdaniem Dyrektora ROA, utrudniła pracę Ośrodka, w szczególności w zakresie ilości przeprowadzonych szkoleń dla kandydatów na rodziców adopcyjnych, ilości szkoleń zorganizowanych dla pracowników Ośrodka, a także możliwości uczestniczenia przez pracowników ROA w zespołach ds. okresowej oceny sytuacji dziecka. W związku z niższą o 47%

<sup>27</sup> Rozumiana jako proporcja dzieci przysposobionych w przysposobieniu krajowym (w badanych latach: 73, 49, 39) do zakwalifikowanych do przysposobienia (77, 94, 51).

<sup>28</sup> Uchwała nr 2254/11 Zarządu Województwa Łódzkiego z dnia 27.12.2011 r. w sprawie nadania statutu ROA.

<sup>29</sup> Dane wg sprawozdania Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych za okres od początku roku do dnia 30.06.2017 r.

kwotą dotacji na 2017 r. (w odniesieniu do 2016 r.) Dyrektor Ośrodka trzykrotnie informowała UMWŁ oraz RCPS w Łodzi o trudnościach finansowych, wskazując że kwota planu (629 tys. zł) zabezpiecza potrzeby Ośrodka jedynie na 6 miesięcy. Po zwiększeniu planu finansowego do kwoty 1.177 tys. zł<sup>30</sup> niedobór środków na dany rok wynosił 89 tys. zł<sup>31</sup>. Na wniosek ROA<sup>32</sup>, Zarząd Województwa Łódzkiego zwiększył budżet Ośrodka o wnioskowaną kwotę<sup>33</sup>.

Kwoty dotacji przekazywane były systematycznie (co miesiąc<sup>34</sup>) na rachunek ROA - w 2015 r. w 14 transzach, w 2016 r. w 13 transzach i w 2017 r. (do 30 czerwca) w 7 transzach. Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora ROA, zwiększenie dotacji na 2017 r. dopiero w IV kwartale b.r. zakłóciło systematyczność wykonywania zadań Ośrodka głównie w obszarach związanych z wyjazdami pracowników poza obszar miasta, celem przeprowadzania m.in. wywiadów adopcyjnych w miejscu zamieszkania kandydatów oraz uczestnictwa pracowników Ośrodka na posiedzeniach zespołów ds. okresowej oceny sytuacji dziecka, a także prowadzenia szkoleń i realizacji bieżących płatności wobec kontrahentów.

W dniach 31 grudnia 2015 r. oraz 31 grudnia 2016 r. Ośrodek dokonał zwrotu odpowiednio kwoty 3,80 zł i 3,47 zł tytułem niewykorzystanej dotacji, a także kwot: 120,82 zł i 85,83 zł z tytułu odsetek bankowych.

(dowód: akta kontroli str. 358-516, 877-881)

3) W ROA środki z dotacji przeznaczono w pełni na realizację zadań i nie wystąpiły przypadki wydatkowania dotacji w nadmiernej wysokości.

(dowód: akta kontroli str. 207-516, 609)

4) Ośrodek adopcyjny, zgodnie z art. 174 ustawy o wspieraniu rodziny, przekazywał do RCPS<sup>35</sup> półroczne informacje o realizacji powierzonych zadań, a także półroczne sprawozdania rzeczowo-finansowe (w części G, H i I załącznika nr 3 do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej<sup>36</sup>) - w terminie do 10 dnia ostatniego miesiąca, którego dotyczyła informacja/sprawozdanie. Dodatkowo, roczna informacja o realizacji zadań Marszałka i Zarządu Województwa Łódzkiego, wykonywanych przez ROA, przekazana została w dniach 20 stycznia 2015 r. i 20 stycznia 2016 r. do UMWŁ, a sprawozdania z wykonania Rocznej Programu Działania za lata 2015 i 2016 wraz z oświadczeniem o stanie kontroli zarządczej przekazane zostały w wymaganym terminie<sup>37</sup> do Sekretarza Województwa Łódzkiego, po uprzednim zaakceptowaniu przez właściwego Członka Zarządu.

(dowód: akta kontroli str. 517-596)

5) W badanym okresie działalność Ośrodka podlegała trzykrotnie kontroli problemowej przeprowadzanej przez UMWŁ (lata 2015 i 2017) i Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi (2016 r.), dwukrotnie wizytacjom przeprowadzonym przez RCPS (lata 2015 i 2016) oraz jednokrotnie audytowi przeprowadzonemu przez Biuro Audytu Wewnętrznego UMWŁ (2017 r.).

Audyt przeprowadzony został w przedmiocie „Weryfikacji prawidłowości realizacji zadań w obszarze „Ochrona danych osobowych w 8 WSJO<sup>38</sup>”. W wyniku stwierdzonych nieprawidłowości sformułowano 16 zaleceń, w tym 5 dotyczyło

<sup>30</sup> Pismo UMWŁ z dnia 13.03.2017 r.

<sup>31</sup> Pismo do RCPS znak ROA.301.20.2017 r. z dnia 31.07.2017 r.

<sup>32</sup> Pismo ROA.AJ.301.25.2017 z dnia 10.10.2017 r.

<sup>33</sup> Uchwała nr 1510/17 z dnia 23.10.2017 r.

<sup>34</sup> W lutym Ośrodek otrzymywał dwie transze środków.

<sup>35</sup> Celem przesłania do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej za pośrednictwem Marszałka Województwa Łódzkiego.

<sup>36</sup> Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej: z dnia 4 grudnia 2012 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1371) oraz z dnia 18 lutego 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 213)

<sup>37</sup> Do dnia 29 lutego roku następnego po roku, którego dotyczy sprawozdanie.

<sup>38</sup> Wojewódzka samorządowa jednostka organizacyjna.

stosowania standardów kontroli zarządczej<sup>39</sup>. Pozostałe dotyczyły m.in. przestrzegania postanowień ustawy o ochronie danych osobowych. W wyniku audytu w Ośrodku dokonano m.in. zmiany w zapisach Polityki Bezpieczeństwa Danych Osobowych, uzupełniając zagadnienie dotyczące wszystkich przetwarzanych w ROA zbiorów danych osobowych oraz dostosowano zakresy obowiązków, odpowiedzialności i uprawnień pracowników do obowiązującego stanu prawnego.

Kontrole problemowe zewnętrzne dotyczyły: w 2015 r. - dokonywania wydatków z uwzględnieniem ustawy Prawo zamówień publicznych, sprawozdawczości budżetowej, Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych; w 2016 r. - realizacji zadań Ośrodka dotyczących prowadzenia procedur adopcyjnych, poradnictwa, udziału pracowników Ośrodka w posiedzeniach zespołu do spraw okresowej oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy instytucjonalnej i dokonywania oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy rodzinnej oraz współpracy z organizatorem rodzinnej pieczy zastępczej; w 2017 r. - analizy gospodarki finansowej pod kątem przestrzegania zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych ustawą o finansach publicznych i jej przepisami wykonawczymi, a także w zakresie stosowania procedur wewnętrznych i inwentaryzacji. W ich wyniku sformułowano 10 wniosków pokontrolnych (2 w 2015 r. i 8 w 2017 r.) dotyczących głównie: przestrzegania klasyfikacji budżetowej, dokonywania obowiązku wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz kompletności dokumentów dotyczących ww. operacji, przeprowadzania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych oraz zatwierdzania wydatków przez kierownika jednostki, stosowania przepisów ustawy o Zakładowym Funduszu Świadczeń Socjalnych, prawidłowego rozliczania kosztów podróży, prawidłowego klasyfikowania wydatków budżetowych, stosowania regulaminu wynagradzania pracowników ROA w zakresie przyznawania pracownikom premii oraz jego zweryfikowania celem objęcia uregulowaniami wszystkich stanowisk, przestrzegania instrukcji inwentaryzacyjnej, ujednolicenia systemu informatycznego Ośrodka, doprowadzenia do spójności terminów inwentaryzacji.

Wizytacje RCPS skutkowały stwierdzeniem 4 nieprawidłowości (2015 r.) oraz 1 uchybienia (2016 r.) i sformułowaniem następujących zaleceń: niezwłocznego występowania do podmiotów, z którymi Ośrodek współpracuje, w celu uzupełnienia niezbędnej dokumentacji; dokonywania sprawdzeń na dokumentach na bieżąco, w celu uniknięcia ich rozbieżności, w szczególności w zakresie umieszczania prawidłowych dat; niezwłocznego podejmowania działań mających na celu skuteczne wyegzekwowanie od podmiotów, z którymi Ośrodek współpracuje, niezbędnej dokumentacji; a także występowania do ww. podmiotów o uzupełnianie brakujących dokumentów w celu pełnego udokumentowania sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 597-603)

### **1.3. Kwalifikacja dzieci do przysposobienia krajowego i międzynarodowego.**

W analizowanym okresie w ramach działalności Ośrodka przysposobiono 161 dzieci<sup>40</sup>, w tym w 2015 r. – 73, w 2016 r. – 49, w I połowie 2017 r. – 39. Kontrolę w szczegółowym zakresie przeprowadzono na próbie 15 postępowań adopcyjnych wg liczby kandydatów na rodziców adopcyjnych (17 postępowań wg liczby dzieci<sup>41</sup>) zakończonych przysposobieniem w latach 2015-2017 (I połowa) oraz 3 postępowań

<sup>39</sup> Określonych w Komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 roku w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.

<sup>40</sup> Według daty uprawomocnienia się postanowienia Sądu. Uwzględniając adopcję międzynarodową ogółem 180 dzieci, odpowiednio dla lat 2015 – 2017 (I połowa): 80, 57, 43.

<sup>41</sup> W jednym postępowaniu adopcyjnym doszło do przysposobienia trójki dzieci.



adopcyjnych rozpoczętych w 2015 r. i niezakończonych do czasu trwania kontroli<sup>42</sup>. Łącznie skontrolowano 20 postępowań, tj. 12,4% realizowanych przez Ośrodek w badanym okresie.

(dowód: akta kontroli str. 604-608, 610-612, 613-616)

1) Na 20 postępowań objętych badaniem, w 11 Ośrodek otrzymał od podmiotu przekazującego informację o dziecku dokumenty i opinie, o których mowa w art. 139a ustawy o wspieraniu rodziny. W 2 sprawach, z uwagi na przekazanie niekompletnego materiału, niezwłocznie wystąpiono o jego uzupełnienie, w 3 sprawach konieczność uzupełnienia dokumentacji pojawiła się w trakcie trwania procedury diagnostycznej, zaś w 4 postępowaniach, z uwagi na ówczesny stan prawny<sup>43</sup>, Ośrodek nie miał obowiązku zwracania się do właściwych organów o opinię i dokumentację, o której mowa w art. 139a ustawy w obecnym brzmieniu.

(dowód: akta kontroli str. 617-708, 866)

2) W 18 postępowaniach na 20 badanych (90%) Ośrodek posiadał informację o sytuacji prawnej dziecka, uzasadniającą zakwalifikowanie do przysposobienia. W 10 przypadkach ROA otrzymał dokumenty wraz ze zgłoszeniem dziecka. W 8 przypadkach pracownik Ośrodka uczestniczył w sądzie podczas składania przez matkę dziecka oświadczenia o zgodzie na anonimowe przysposobienie. W pozostałych dwóch sprawach potwierdzenie sytuacji prawnej dziecka uzyskano bezpośrednio z właściwego sądu rejonowego (telefonicznie w dniu otrzymania zgłoszenia dziecka) lub w ramach toczącego się postępowania sądowego o przysposobienie, po wystąpieniu przez sędziego do archiwum akt<sup>44</sup>.

Dyrektor Ośrodka wskazała na problemy w zakresie pozyskiwania informacji o sytuacji prawnej dziecka, które w głównej mierze dotyczą nieprzestrzegania przez sądy obowiązku przekazywania postanowień o pozbawieniu władzy rodzicielskiej w terminie 7 dni od dnia jego uprawomocnienia się do Ośrodka prowadzącego WBD, a także braku prawnego obowiązku informowania przez Sądy ośrodków adopcyjnych prowadzących WBD o przypadkach wyrażenia przez rodziców biologicznych zgody na anonimowe przysposobienie ich dziecka. Ośrodek dowiadyuje się o tym fakcie jedynie w przypadku obecności pracownika w sądzie. Celem uzyskania formalnych potwierdzeń Dyrektor ROA prowadziła rozmowy z przewodniczącymi Wydziałów Rodzinnych i Nieletnich oraz wysyłała pisemne zapytania do Sądów.

(dowód: akta kontroli str. 617-708, 867-868)

3) Średni czas trwania postępowania od daty pozyskania pierwszej informacji o dziecku, które może być przysposobione, do daty sporządzenia kompletnej karty dziecka, wynosił 48 dni (od 1 do 125 dni<sup>45</sup>). W dwóch przypadkach nie sporządzono Karty Dziecka<sup>46</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 617-708)

<sup>42</sup> Ogółem 20 postępowań adopcyjnych dzieci, w tym 3 w trakcie, w 1 przypadku doszło do przysposobienia międzynarodowego, w 6 do przekształcenia rodziny zastępczej w adopcyjną (w ramach jednego postępowania przysposobiono trójkę dzieci), w 1 przypadku adoptowano dziecko którego rodzeństwo zostało wcześniej przysposobione przez kandydatów.

<sup>43</sup> informacje o dzieciach wpłynęły do ROA przed 19.09.2014 r.

<sup>44</sup> Sprawa ROA.SK.148/04.2012 dotyczyła dziecka będącego sierotą, nad którym opiekę od dłuższego czasu sprawowała rodzina zastępcza. Rodzina zastępcza i PCPR nie posiadali dokumentacji potwierdzającej sytuację prawną dziecka. Sprawa o przysposobienie wyznaczona na 21.10.2015 r. została odroczonej do dnia 04.11.2015 r. do czasu potwierdzenia przez Sąd sytuacji prawnej dziecka.

<sup>45</sup> Trzy najdłużej trwające sprawy: ROA.AK.410.19.2015, ROA.AK.410.20.2015 i ROA.AK.410.21.2015 – niezakończone. Długi okres sporządzenia kart dzieci (odpowiednio: 122, 125 i 125 dni) wynikał z pojawienia się w trakcie procedury diagnostycznej konieczności pozyskania informacji o przeprowadzonych badaniach w Rodzinnym Ośrodku Diagnostyczno-Konsultacyjnym, wystąpienia o rozszerzenie planu pracy z rodziną, a także z oczekiwania na ww. dokumenty.

<sup>46</sup> Sprawa ROA.AK.410.6.02.2014 r. (zgłoszenie dziecka 20.02.2014 r.) i nr ROA.SK.148/04.2012 (zgłoszenie dziecka 15.03.2012 r.) – zgodnie z art. 170 ust. 1 ustawy w jej ówczesnym brzmieniu, w sytuacji gdy rodzina zastępcza, w której przebywa dziecko, wyraziła gotowość jego przysposobienia, Ośrodek nie wszczynał postępowania, o którym mowa w art. 164 ustawy o wspieraniu rodziny, a wszczęte zawieszal.

4) Po sporządzeniu Karty Dziecka czas oczekiwania na dobór rodziców adopcyjnych na terenie kraju wynosił średnio 4 dni<sup>47</sup>. W 3 sprawach dobór rodziców nastąpił w tym samym dniu, w którym sporządzono Kartę. Najdłuższy czas oczekiwania wynosił 17 dni w przypadku adopcji krajowej<sup>48</sup> i 393 przy adopcji zagranicznej<sup>49</sup>. W 6 sprawach nie dokonywano doboru – nastąpiło przekształcenie rodziny zastępczej w adopcyjną. W 100% przypadków Ośrodek w terminie 30 dni od dnia sporządzenia Karty Dziecka dokonał kwalifikacji do przysposobienia krajowego, sporządził dokument potwierdzający kwalifikację oraz rozpoczął poszukiwania kandydatów do przysposobienia dziecka: w 11 przypadkach w tym samym dniu, zaś w 3 przypadkach – jeden dzień po sporządzeniu Karty Dziecka. Najdłuższy czas oczekiwania wynosił 5 dni.

(dowód: akta kontroli str. 617-708)

5) Przy kwalifikowaniu dziecka do przysposobienia krajowego pracownicy Ośrodka określali specyfikę dziecka w kontekście prawidłowego doboru rodziny, dokonywali oceny stopnia możliwości nawiązania przez dziecko więzi emocjonalnej. Wyniki pracy umieszczane były w odrębnie sporządzonej diagnozie psychologicznej (7 spraw na 20 badanych) lub też w ostatniej części Karty Dziecka (11 postępowań na 20 badanych). W 2 przypadkach<sup>50</sup>, zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora ROA, z uwagi na obowiązujący w trakcie spraw stan prawny oraz procedurę przekształcania rodziny zastępczej w adopcyjną, Ośrodek nie wszczynał postępowania kwalifikacyjnego wobec zgłoszonego dziecka. W trzech postępowaniach, w aktach spraw znajdował się dokument pn. analiza całościowa sporządzony na podstawie art. 166 ustawy o wspieraniu rodziny. Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora Ośrodka, w innych sprawach nie sporządzano tego dokumentu, bowiem analiza całościowa, o której mowa w art. 166 ust. 1 pkt 6 ww. ustawy, dokonywana była na posiedzeniach zespołów podejmujących decyzje o zakwalifikowaniu/niezakwalifikowaniu dziecka do przysposobienia, na dowód czego sporządzany był dokument pn. „Kwalifikacja dziecka do przysposobienia krajowego”, pod którym podpisywali się wszyscy członkowie zespołu.

(dowód: akta kontroli str. 617-708, 869-871)

6) Badana próba obejmowała 4 postępowania, w których - z uwagi na brak przysposobienia krajowego - przekazano dokumentację dziecka do CBD (1 przysposobienie, 3 w trakcie). Podczas trwania procedury Ośrodek regularnie przekazywał aktualne diagnozy psychologiczne i pedagogiczne dziecka oraz badania lekarskie do WBD, celem przekazania do ośrodka adopcyjnego prowadzącego CBD.

(dowód: akta kontroli str. 626-638, 682-687)

7) W przypadku przysposobionego dziecka zgłoszonego co WBD i CBD, Ośrodek poinformował ośrodki adopcyjne prowadzące te banki danych o przysposobieniu dziecka w terminie 7 dni od dnia uprawomocnienia się postanowienia sądu.

W okresie objętym kontrolą Ośrodek przekazywał ww. informację ogółem 41 razy, w tym w 2015 r. – w 17 sprawach, w 2016 r. - w 13 sprawach, w 2017 r. (do 30 czerwca) - w 11 sprawach.

(dowód: akta kontroli str. 682-687, 683)

8) Na podstawie 8 losowo wybranych postępowań niezakończonych adopcją w Ośrodku stwierdzono, że w 7 przypadkach ROA, zgodnie z wewnętrznymi procedurami<sup>51</sup>, w związku z niepozyskaniem kandydata do przysposobienia dziecka,

<sup>47</sup> Z wyłączeniem adopcji międzynarodowej.

<sup>48</sup> Sprawa ROA.SK.410.19.2015 – dłuższy czas oczekiwania na dobór rodziców wynikał z wcześniej dokonanych, nieudanych dwóch doborów rodziców adopcyjnych dla danego dziecka (19.01.2016 r. i 29.01.2016 r.).

<sup>49</sup> Sprawa ROA.MSK.410.12.2015 – wstępny dobór dokonany został przez Komisję ds. Adopcji Zagranicznej Towarzystwa Przyjaciół Dzieci Krajowego Ośrodka Adopcyjnego w Warszawie w ramach adopcji międzynarodowej, po dwukrotnym poszukiwaniu przez ww. Ośrodek zagranicznej agencji adopcyjnej oraz uzupełnieniu dokumentacji medycznej.

<sup>50</sup> Sprawa ROA.AK.410.6.02.2014 oraz ROA.SK.410.1480/02.2012.

<sup>51</sup> Procedura przyjmowania zgłoszeń i kwalifikacji dzieci do przysposobienia.

przesłał do WBD zgromadzoną dokumentację kwalifikacyjną w terminie do 30 dni od dnia sporządzenia Karty Dziecka. W jednej sprawie dokumentacja przekazana została w 45 dniu od dnia sporządzenia Karty Dziecka, co było spowodowane trzykrotnie nieudanym doborem rodziców adopcyjnych dla dziecka.

(dowód: akta kontroli str. 709-711)

9) W przypadku 11 na 12 spraw objętych badaniem, ROA przekazywał - w terminie wynikającym z art. 164 ust. 7 i 9 ustawy o wspieraniu rodziny - dokumentację kwalifikacyjną dziecka do ośrodków adopcyjnych z terenu województwa oraz do innych ośrodków prowadzących WBD w całej Polsce. Ogółem w latach objętych kontrolą przekazano do innych ośrodków dokumentację w sprawach 194 dzieci, w tym w 2015 r. – 77 dzieci, w 2016 r. – 91 dzieci i w I połowie 2017 r. – 26 dzieci. Spośród dzieci zgłoszonych do WBD z pozostałych województw w kraju, WBD przekazał dokumentację ośrodkom na terenie województwa łódzkiego w sprawach 2.402 dzieci, w tym w 2015 r. – 1.125 dzieci, w 2016 r. – 917 dzieci, w I połowie 2017 r. – 360 dzieci.

(dowód: akta kontroli str. 712-754, 827-828)

10) Spośród 6 analizowanych spraw, w których nie pozyskano kandydata do przysposobienia dziecka na terenie kraju, w 2 przypadkach Ośrodek przekazał dokumentację do ośrodka adopcyjnego prowadzącego CBD w terminie określonym w art. 164 ust. 10 ustawy o wspieraniu rodziny, w 3 przypadkach – z naruszeniem tego terminu, a w 1 przypadku niemożliwe było potwierdzenie daty przekazania dokumentów, z uwagi na brak zapisów w dzienniku korespondencji. Ogółem w latach objętych kontrolą stwierdzono przekazanie dokumentacji ośrodkowi adopcyjnemu prowadzącemu CBD w sprawach 144 dzieci, w tym w 2015 r. – 66 dzieci, w 2016 r. – 54 dzieci, w I połowie 2017 r. – 24 dzieci.

(dowód: akta kontroli str. 712-754, 828-829)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Obowiązująca w ROA procedura przyjmowania zgłoszeń i kwalifikacji dzieci do przysposobienia<sup>52</sup>, w części określającej sposób postępowania w wypadku braku możliwości sporządzenia karty dziecka z powodu braku informacji o jego sytuacji prawnej, sporządzona została niezgodnie z art. 164 ust. 3 ustawy o wspieraniu rodziny. Stosownie do wskazanego przepisu, w przypadku gdy ośrodek adopcyjny nie może sporządzić karty dziecka ze względu na brak informacji o jego sytuacji prawnej, w terminie 3 dni roboczych od powzięcia informacji, o której mowa w ust. 1, występuje do właściwego dla siebie miejscowo ośrodka adopcyjnego prowadzącego wojewódzki bank danych o ustalenie sytuacji prawnej dziecka. W procedurach obowiązujących w ROA wprowadzono zapis odbiegający od ww. regulacji, zgodnie z którym w przypadku braku, niekompletnych lub niepotwierdzonych informacji o sytuacji prawnej dziecka zgłoszonego przez osoby lub instytucje niewymienione w punkcie 2 procedury<sup>53</sup>, pracownik prowadzący sprawę w terminie 3 dni roboczych występuje do pracownika prowadzącego WBD o ustalenie sytuacji prawnej dziecka. Informację o sytuacji prawnej dziecka pracownik powinien uzyskać w ciągu 7 dni roboczych od dnia wystąpienia.

W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor Ośrodka wskazała, że zapis ten miał na celu skrócenie procedury uzyskiwania informacji o sytuacji prawnej dziecka, zgłaszanego przez podmioty wskazane w pkt 2 procedury, które wraz ze zgłoszeniem dziecka do adopcji przekazują do Ośrodka dokumenty, o których

<sup>52</sup> Obowiązująca od dnia 30.06.2016 r.

<sup>53</sup> Organizator rodzinnej pieczy zastępczej, zespół ds. okresowej oceny sytuacji dziecka umieszczonego w instytucjonalnej pieczy zastępczej oraz dyrektor placówki opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego.

mowa w art. 139a ustawy o wspieraniu rodziny, poprzez zwracanie się o jej uzupełnienie bezpośrednio do tych podmiotów. Dyrektor wyjaśniła również, że gdy od ww. podmiotów nie uda się uzyskać informacji o sytuacji prawnej dziecka, pracownicy ROA muszą w tym celu występować do WBD.

W trakcie trwania kontroli, w dniu 22 listopada 2017 r., Dyrektor Ośrodka skorygowała ww. procedury, dostosowując ich treść do obowiązujących przepisów.

(dowód: akta kontroli str. 84-87, 862, 994-995)

2. Wojewódzki Bank Danych działający przy ROA nieterminowo przekazywał dokumentację kwalifikacyjną dzieci do innych ośrodków adopcyjnych oraz WBD i CBD.

Spośród 12 postępowań objętych badaniem dotyczących przekazywania dokumentacji do WBD, w jednym<sup>54</sup> dokumentację tę przekazano do ośrodków adopcyjnych na terenie województwa oraz do pozostałych WBD z naruszeniem terminu wskazanego w art. 164 ust. 7 i 9 ustawy o wspieraniu rodziny (opóźnienie wyniosło 1 dzień). W 3 przypadkach<sup>55</sup> na 6 objętych badaniem w zakresie przekazywania dokumentacji do CBD stwierdzono, że nastąpiło to z opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w art. 164 ust. 10 ww. ustawy, wynoszącym od 4 do 7 dni.

Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora ROA, naruszenie terminu przesłania dokumentacji kwalifikacyjnej do WBD wynikało z dużej ilości dokumentów przekazanych w dniu sporządzenia pisma do sekretariatu Ośrodka, co utrudniło ich przygotowanie i wysłanie drogą pocztową tego samego dnia. Opóźnienia dotyczące przekazania dokumentacji kwalifikacyjnej dziecka do ośrodka prowadzącego CBD wynikały z konieczności oczekiwania na informację z ośrodka adopcyjnego kwalifikującego dziecko do przysposobienia o poszukiwaniu kandydatów na jego rodziców adopcyjnych na terenie kraju i o efektach tego poszukiwania, które ROA zobowiązany jest także przekazać do CBD.

(dowód: akta kontroli str. 712-754, 755-783, 864-865)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1. W ramach badanej próby 20 postępowań adopcyjnych dzieci stwierdzono, że psychologowie Ośrodka, realizując obowiązek, o którym mowa w art. 156 ust. 1 pkt 1, w zw. z art. 166 ust. 1 pkt 1 ustawy o wspieraniu rodziny, sporządzali diagnozę psychologiczną dla dzieci kwalifikowanych do przysposobienia w niejednolity sposób, tj. w 7 postępowaniach (35%) sporządzali odrębny dokument pn. „diagnoza psychologiczna”, zaś w 11 postępowaniach (55%) informacje niezbędne do kwalifikacji dziecka do przysposobienia, obejmujące diagnozę psychologiczną, umieszczane były w Karcie dziecka: część VIII „Dane o rozwoju psychofizycznym dziecka” – wg stanu od dnia 19 września 2015 r./ część VII „Ocena psychicznego rozwoju dziecka” – wg stanu do ww. dnia, niekiedy powołując się w części na diagnozy otrzymane od podmiotu zgłaszającego dziecko do Ośrodka. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora ROA, diagnoza psychologiczna i ocena rozwoju dziecka są pojęciami używanymi zamiennie i mogą oznaczać zarówno samą czynność diagnostyczną, jak i jej efekt, czyli opracowanie pisemne wniosków. W ROA nie sprecyzowano obowiązującej formy dokonywania opisu funkcjonowania dziecka, unika się natomiast powielania tych samych informacji w sporządzanych dokumentach.

(dowód: akta kontroli str. 712-754, 870)

2. Podczas kontroli terminowości przekazywania dokumentacji kwalifikacyjnej dzieci do CBD w trybie art. 164 ust. 10 ustawy o wspieraniu rodziny, w jednym

<sup>54</sup> ROA.WBD.430.2.2017

<sup>55</sup> ROA.WBD.430.4.2015, ROA.WBD.430.24.2015, ROA.WBD.430.11.2017

przypadku<sup>56</sup> (na 6 badanych) niemożliwa była weryfikacja faktycznego przekazania dokumentów do CDB, z uwagi na naruszenie postanowień rozdziału 9 §14 i §15 instrukcji kancelaryjnej dla ROA, polegające na niezarejestrowaniu wysłanej dokumentacji w dzienniku korespondencyjnym. Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektor ROA, brak wpisu w dzienniku korespondencyjnym wynikał z przeoczenia.

(dowód: akta kontroli str. 718-719,764, 864)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

## 2. Dobór osób przysposabiających dzieci

Opis stanu faktycznego

1) W ROA nie zostały opracowane wewnętrzne procedury dotyczące poszukiwania kandydatów na rodziców adopcyjnych. Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora ROA, działania w tym obszarze podejmowane są w zależności od potrzeb i możliwości organizacyjnych Ośrodka, a ustalenie w tym zakresie procedur mogłoby ograniczyć inwencję i możliwość skorzystania z pojawiających się sytuacji sprzyjających promocji. W latach objętych kontrolą podejmowano następujące działania mające na celu pozyskanie kandydatów:

- w 2015 r. w ramach współpracy z RCPS w Łodzi przeprowadzono kampanię medialną w zakresie edukacji społecznej dotyczącej problematyki adopcji oraz zorganizowano (we współpracy z Departamentem Promocji i Współpracy Zagranicznej UMWŁ) spot telewizyjny promujący adopcję<sup>57</sup>;
- w 2016 r. zorganizowano m.in. konferencje prasowe oraz spotkania ze studentami<sup>58</sup>, na których omawiano problematykę adopcji, a pracownicy Ośrodka brali czynny udział w programach telewizyjnych dotyczących tej problematyki<sup>59</sup>. Ponadto, pracownik Ośrodka opublikował artykuł pn. „Od czego zależy powodzenie adopcji? Z doświadczeń psychologa praktyka”<sup>60</sup>;
- w dniu 21 czerwca 2017 r. odbyła się audycja telewizyjna<sup>61</sup> z udziałem przedstawiciela ROA, dotycząca problematyki adopcji dzieci niepełnosprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 32, 33, 73-74, 75, 114, 803-805)

2) W okresie objętym kontrolą do ROA wpłynęło 320 zgłoszeń na rodziców adopcyjnych, w tym 224 do Ośrodka w Łodzi (50 spoza województwa łódzkiego) i 96 do filii w Piotrkowie Trybunalskim (21 spoza województwa łódzkiego). Dla poszczególnych lat dane te kształtowały się następująco:

- w 2015 r. - 126 zgłoszeń, w tym 86 do Ośrodka w Łodzi, z których 16 rodzin przeszło pomyślnie procedurę przygotowawczą i złożyło wnioski o przysposobienie do sądu, a 18 wycofało się z własnej inicjatywy; 40 zgłoszeń do filii w Piotrkowie Trybunalskim, w tym 6 rodzin przeszło pomyślnie procedurę, a 4 wycofały się z własnej inicjatywy;
- w 2016 r. – 126 zgłoszeń, w tym 89 do Ośrodka w Łodzi, z których 11 rodzin przeszło pomyślnie procedurę przygotowawczą i złożyło wnioski o przysposobienie do sądu; 37 zgłoszeń w Piotrkowie Trybunalskim, z których 10 rodzin przeszło pomyślnie procedurę, a 1 rodzina wycofała się z własnej inicjatywy;

<sup>56</sup> ROA.WBD.430.4.2017

<sup>57</sup> 60 edycji telewizyjnych wyemitowanych w maju i czerwcu 2015 r.

<sup>58</sup> 6 spotkań w których uczestniczyło 115 osób.

<sup>59</sup> 4 programy telewizyjne w ramach cyklu pn. „W społecznym labiryncie” emitowane w okresie wrzesień – listopad 2016 r. projekt finansowany ze środków RCPS.

<sup>60</sup> Zeszyt nr 16 serii wydawniczej „Problemy społeczne, polityka społeczna w regionie łódzkim”.

<sup>61</sup> Cykl „W społecznym labiryncie”.

– I połowa 2017 r.<sup>62</sup> – 68 zgłoszeń, w tym 49 do Ośrodka w Łodzi, z których 6 rodzin przeszło pomyślnie procedurę i złożyło wnioski o przysposobienie do sądu, a 3 wycofały się z własnej inicjatywy; 19 zgłoszeń w Piotrkowie Trybunalskim, z których 2 rodziny przeszły pomyślnie procedurę i żadna nie wycofała się z własnej inicjatywy.

Spośród rodzin, które wycofały swoje wnioski z własnej inicjatywy, tylko w 6 przypadkach (ROA w Łodzi) złożono pisemne uzasadnienie decyzji, wskazując przyczyny: dokonanie doboru do dziecka w innym ośrodku adopcyjnym (2), kontynuację starań medycznych w kierunku posiadania biologicznego dziecka (1), zły stan zdrowia (1), oraz brak gotowości do przysposobienia (1). W jednym przypadku kandydaci złożyli pismo o wycofanie wniosku nie wskazując przyczyny.

Liczba rodzin oczekujących na adopcję<sup>63</sup> po uzyskaniu kwalifikacji do przysposobienia wynosiła (według stanu na koniec roku 2015 i 2016 oraz na dzień 30 czerwca 2017 r.) odpowiednio: 19, 28 i 29.

W badanym okresie nie wystąpiły przypadki rozwiązania przysposobienia orzeczonego wobec dzieci objętych działalnością Ośrodka.

(dowód: akta kontroli str. 529-539, 784-785, 810-811, 829-830, 879-880)

3) Wobec kandydatów na rodziców adopcyjnych podejmowano w Ośrodku działania określone w art. 156 ust. 1 pkt 6-9 ustawy o wspieraniu rodziny, tj. przeprowadzano wywiady adopcyjne, badania psychologiczne i pedagogiczne, prowadzono działalność diagnostyczno-konsultacyjną i udzielano wsparcia pedagogiczno-psychologicznego, dokonywano kwalifikacji na szkolenie, a po jego pozytywnym ukończeniu - kwalifikacji do przysposobienia dziecka. W przypadku przekształcenia rodziny zastępczej w adopcyjną sporządzano wstępną opinię kandydatów. Powyższe działania były udokumentowane i zgodne z wewnętrznymi procedurami Ośrodka.

Średni czas oczekiwania kandydatów na podjęcie wobec nich pierwszych czynności w Ośrodku wynosił 26 dni (od 0 do 99 dni<sup>64</sup>).

Postępowanie kwalifikujące kandydatów trwało średnio 451 dni od dnia zarejestrowania w Ośrodku i 425 dni od dnia podjęcia wobec kandydatów pierwszych czynności. W ramach badanej próby (15 postępowań adopcyjnych zakończonych przysposobieniem<sup>65</sup> wg zarejestrowanych rodziców,) stwierdzono, że okres kwalifikacji kandydatów od rejestracji w Ośrodku wyniósł: od 0 do 200 dni – w 3 sprawach; od 201 do 400 dni – w 3 sprawach; od 401 do 600 dni – w 5 sprawach; powyżej 600 dni - w 3 sprawach.

Najkrótsze postępowanie kwalifikujące dotyczyło przekształcenia rodziny zastępczej w adopcyjną: odpowiednio 11 dni od dnia zarejestrowania kandydatów i 8 dni od dnia podjęcia wobec nich pierwszych czynności. Najdłuższe okresy kwalifikacji wynosiły: [1] 889 dni od dnia rejestracji kandydatów i 861 dni od dnia pierwszych czynności<sup>66</sup>, [2] 881 dni od dnia rejestracji kandydatów i 851 dni od dnia pierwszych czynności<sup>67</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 712-754, 871)

<sup>62</sup> Stan na dzień 30.06.2017 r.

<sup>63</sup> W ramach wszystkich zgłoszeń do Ośrodka.

<sup>64</sup> Sprawa ROA.MSK.410.6.2016/ROA.411.36.2014 – termin spotkania z pedagogiem ustalono na prośbę kandydatów w związku z planowanym urlopem wypoczynkowym. Pedagog zajmujący się sprawą uległ wypadkowi i z uwagi na przedłużające się zwolnienie lekarskie sprawę przekazano drugiemu pedagogowi w pierwszym możliwym terminie.

<sup>65</sup> Jedno postępowanie zakończyło się adopcją międzynarodową, wobec czego Ośrodek nie podejmował wobec kandydatów na rodziców adopcyjnych czynności o których mowa w art. 156 ust. 1 pkt 6-9 ustawy o wspieraniu rodziny.

<sup>66</sup> Sprawa ROA.MSK.410.12.2016/ROA.411.2.2013 - Długi okres kwalifikacji kandydata do przysposobienia dziecka wynikał z faktu, iż w pierwszej kolejności członkowie Komisji Kwalifikacyjnej podjęli decyzję o odroczeniu na rok pozytywnej kwalifikacji do przysposobienia z uwagi na rozbieżności motywacyjne kandydatów. Po upływie ww. okresu dokonano pierwszego doboru, którego kandydaci na rodziców adopcyjnych nie zaakceptowali.

<sup>67</sup> Sprawa ROA.MSK.410.22.2015/ROA.411.19.2013 – długi okres czasu wynikał z faktu problemów lokalowych kandydatów na rodziców adopcyjnych.

4) ROA udzielał wsparcia psychologicznego kobietom w ciąży oraz pacjentkom oddziałów ginekologiczno-położniczych, które sygnalizowały zamiar pozostawienia dziecka bezpośrednio po urodzeniu. W badanym okresie wsparcia udzielono w 49 przypadkach, w tym w 43 w Łodzi (3 zgłoszenia kobiet ciężarnych) i 6 w Piotrkowie Trybunalskim (1 zgłoszenie kobiety ciężarnej). Wsparcie polegało na rozmowie z matką o jej sytuacji życiowej, przedstawieniu prawnych aspektów i konsekwencji przekazania dziecka do adopcji, pomocy w ustaleniu terminu posiedzenia sądu w sprawie wyrażenia zgody na anonimowe przysposobienie i niekiedy uczestnictwie na tym posiedzeniu. Nieudzielenie wsparcia (4 przypadki w ROA w Łodzi) wynikało z decyzji matki (brak kontaktu lub woli rozmowy z pracownikiem Ośrodka).

(dowód: akta kontroli str. 786-793, 877-878)

5) Zgodnie z art. 156 ust. 1 pkt 4 ustawy o wpieraniu rodziny, pracownicy Ośrodka udzielali kandydatom na rodziców adopcyjnych pomocy w przygotowaniu wniosków o przysposobienie i zgromadzeniu niezbędnych dokumentów. W badanej próbie nie stwierdzono przypadków odmowy udzielenia ww. wsparcia, a także złożenia w sądzie niekompletnych wniosków o przysposobienie.

(dowód: akta kontroli str. 712-754, 882-887)

6) Przed skierowaniem na szkolenie kandydatów na rodziców adopcyjnych, pracownicy ROA dokonywali wstępnej ich oceny, uwzględniając kwalifikacje osobiste, o których mowa w art. 114<sup>1</sup> kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, motywując do podjęcia się wychowania dziecka, a także przeprowadzając wywiad adopcyjny. Na ich podstawie komisja kwalifikacyjna podejmowała decyzję co do udziału w szkoleniu.

(dowód: akta kontroli str. 712-754)

7) W ramach badanej próby 15 postępowań adopcyjnych, 9 kandydatów objętych zostało szkoleniem. W 6 postępowaniach nie kierowano kandydatów na szkolenie, w tym w 4 - z uwagi na procedurę przekształcenia rodziny zastępczej w adopcyjną, w jednym - z uwagi na adopcję dziecka, którego rodzeństwo wcześniej przysposobiono i w jednym – z uwagi na przysposobienie międzynarodowe. Średni czas oczekiwania kandydatów na szkolenie, liczony od daty zarejestrowania w Ośrodku, wynosił 326 dni (od 146 do 738 dni), a od pozytywnej kwalifikacji na szkolenie 44 dni (od 0 do 177 dni). W jednym przypadku kandydatów skierowano na szkolenie, które już trwało w momencie pozytywnej ich kwalifikacji. Wszyscy kandydaci na rodziców skierowani na szkolenia otrzymali świadectwa ich ukończenia. Czas oczekiwania na wydanie świadectw wynosił średnio 21 dni (od 2 dni w przypadku 3 postępowań do 42 dni w 2 postępowaniach). Dłuższy okres oczekiwania wynikał z konieczności przeprowadzenia dodatkowych konsultacji kandydatów po szkoleniu lub z dodatkowych zobowiązań kandydatów do wykonania zadań potwierdzających posiadanie kompetencji. Wszyscy kandydaci po ukończeniu szkolenia (w ramach badanej próby) przysposobili dziecko.

(dowód: akta kontroli str. 712-754)

8) Szkolenia w ROA odbywały się na podstawie dwóch programów: PRIDE<sup>68</sup>, prowadzonego zgodnie z licencją uzyskaną przez Towarzystwo „Nasz Dom” oraz „Q adopcji”, opracowanego przez ROA. Oba programy zostały zatwierdzone decyzjami Ministra Pracy i Polityki Społecznej i spełniały wymogi określone w §3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2011 r. w sprawie szkolenia dla kandydatów do przysposobienia dziecka<sup>69</sup>.

W latach 2015-2017 (I połowa) Ośrodek przeprowadził 12 szkoleń dla rodziców adopcyjnych (4 wg programu Q adopcji i 8 wg programu PRIDE). Szkolenia przeprowadzane były przez pracowników Ośrodka (6 osób) posiadających kwalifikacje określone w ww. rozporządzeniu, a także przez trenerów zewnętrznych

<sup>68</sup> <http://towarzystwonaszdom.pl/app/uploads/2015/11/Standardy-PRIDE.pdf>

<sup>69</sup> Dz.U. z 2011 r. Nr 272, poz. 1610.

(4 szkolenia). Jak wyjaśniła Dyrektor Ośrodka, zatrudnianie trenerów zewnętrznych wynikało z braku dostępnych pracowników ROA posiadających stosowne uprawnienia. Uprawnienia trenerów zewnętrznych zostały zweryfikowane przez Dyrektora Ośrodka, a koszt ich zatrudnienia w badanym okresie wyniósł 30 tys. zł. Szkolenia odbywały się w siedzibach Ośrodka w Łodzi i Piotrkowie Trybunalskim w godzinach popołudniowych (16:00-21:00 lub 16:30-21:30, w zależności od potrzeb danej grupy).

(dowód: akta kontroli str. 805-806, 833-851, 863-864, 877)

9) Komisje kwalifikacyjne (w Łodzi i Piotrkowie Trybunalskim) wydały ogółem 87 pozytywnych decyzji kwalifikujących kandydatów na szkolenie (40 w 2015 r., 26 w 2016 r. i 21 w I połowie 2017 r.), 27 negatywnych decyzji kwalifikujących na szkolenie (odpowiednio: 8, 10 i 9) oraz 7 razy odroczyły termin kwalifikacji (4, 2 i 1). Po ukończeniu szkoleń komisje wydały ogółem: 80 decyzji kwalifikujących do przysposobienia dziecka (odpowiednio: 34, 26 i 20), 6 negatywnych opinii kwalifikacyjnych (0, 5 i 1) oraz pięciokrotnie odroczyły decyzję (2, 2 i 1). Negatywne oceny kandydatów w głównej mierze spowodowane były ich trudną sytuacją materialną, koniecznością ustabilizowania sytuacji rodzinnej i zawodowej, brakiem możliwości ustalenia motywacji kandydatów lub niejasnymi motywacjami, brakiem wizji życia rodzinnego, niewystarczającymi kompetencjami do sprawowania opieki nad dzieckiem czy też zbyt wysokimi oczekiwaniami wobec dziecka. Kandydaci, którzy otrzymali negatywną ocenę, nie składali skarg na działalność Ośrodka<sup>70</sup>. W trybie przewidzianym art. 170 ustawy o wspieraniu rodziny, w analizowanym okresie wydano 32 pozytywne oceny wstępne dla kandydatów. Działanie komisji kwalifikacyjnej było zgodne z Regulaminem Komisji (obowiązującym od dnia 20 grudnia 2016 r.). Stosownie do pkt 15 ww. regulaminu, analizy i oceny osobistych kwalifikacji, motywacji i sytuacji życiowej kandydatów dokonywane były podczas posiedzeń komisji przez każdego z jej członków. Decyzję o wydaniu pozytywnej lub negatywnej oceny wstępnej/opinii kwalifikacyjnej komisja podejmowała kolegiально.

(dowód: akta kontroli str. 92-94, 843-850, 851-855, 877)

10) We wszystkich badanych postępowaniach zakończonych przysposobieniem<sup>71</sup> Ośrodek udostępnił kandydatom, którzy otrzymali pozytywną opinię kwalifikacyjną, informację o zakwalifikowanym dziecku i umożliwił im kontakt z dzieckiem. Średni czas oczekiwania na przekazanie dokumentów wynosił 155 dni, a na pierwsze spotkanie z dzieckiem 158 dni. Najdłuższy okres oczekiwania na informację (449 dni) i spotkanie (454 dni) wynikał z faktu, iż w pierwszej kolejności Ośrodek dokonał doboru, który nie został w ostateczności zaakceptowany. W dwóch sprawach w trakcie postępowania dokonano zmiany kwalifikacji rodziców, w związku z rozszerzeniem wieku dziecka do przysposobienia.

(dowód: akta kontroli str. 712-754)

11) W badanym okresie Ośrodek informował rodzinę o możliwości przysposobienia dziecka, którego brat lub siostra zostali wcześniej przez nią przysposobieni, łącznie 38 razy (w kolejnych latach odpowiednio: 10, 14 i 14 razy). Przysposobieniem przez tę rodzinę zakończyło się ogółem 10 spraw (5, 3 i 2). Nie stwierdzono przypadku odstąpienia od ww. obowiązku informacyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 863)

12) Skuteczność<sup>72</sup> działań Ośrodka w zakresie prowadzonych postępowań kwalifikacyjnych kandydatów na rodziców adopcyjnych wynosiła: w 2015 r. – 48%,

<sup>70</sup> W badanym okresie stwierdzono, że w dniu 08.07.2015 r. wpłynęła jedyna, anonimowa skarga dotycząca filii w Piotrkowie Trybunalskim.

<sup>71</sup> Z wyłączeniem 4 postępowań wg rodziców adopcyjnych (6 postępowań wg liczby dzieci), w ramach których doszło do przekształcenia rodziny zastępczej w adopcyjną, 1 sprawy w której doszło do przysposobienia rodzeństwa dziecka już przysposobionego i 1 sprawy zakończonej adopcją zagraniczną.

<sup>72</sup> Rozumiana jako proporcja liczby rodzin, które przysposobiły dziecko (w badanym okresie: 60, 34, 25), do liczby rodzin, które zgłosiły chęć przysposobienia dziecka (zgłoszonych do Ośrodka w badanym okresie: 126, 126, 68).



w 2016 r. – 27% i w I połowie 2017 r. – 37%. Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora ROA, skuteczność ta zależy głównie od czynników zewnętrznych, takich jak: wzrost liczby osób zgłaszających się do ROA przy jednoczesnym braku wpływu pracowników Ośrodka na kompetencję kandydatów; brak konkretnych kompetencji kandydatów na rodziców adopcyjnych właściwych dla danego dziecka (wiek, problemy zdrowotne); liczne rezygnacje kandydatów z udziału w procedurze adopcyjnej na różnych jej etapach z powodu m.in. ciąży, pogorszenia stanu zdrowia, rozpadu związku, czy zmiany planów życiowych; wiek zgłoszonych dzieci (zdecydowana większość rodzin oczekuje na dzieci najmłodsze do 3 roku życia); wzrost liczby zgłaszanych do Ośrodka dzieci o specjalnych potrzebach, dla których trudniej jest znaleźć rodziców. Zdaniem Dyrektora Ośrodka, duża liczba oczekujących jest korzystna, ponieważ zwiększa możliwość właściwego doboru.

(dowód: akta kontroli str. 831-832)

13) W toku kontroli przeprowadzono dwa badania ankietowe dotyczące oceny funkcjonowania systemu adopcji i działalności Ośrodka w tym zakresie wśród: kandydatów na rodziców adopcyjnych (20 ankiet) oraz rodzin, dla których postępowanie nie zakończyło się przysposobieniem (na 15 wysłanych ankiet odesłano 6).

Z odpowiedzi udzielonych przez ankietowanych (kandydatów) wynikało, że:

- w momencie wypełniania ankiety ankietowani byli na etapie: diagnostyczno-konsultacyjnym - 40%, szkolenia - 50%, innym - 10% (wniosek do sądu o przysposobienie);
- poszczególne etapy trwały<sup>73</sup>: a) etap diagnostyczny - do 1 roku - dla 50% ankietowanych, do 6 m-cy - dla 15%, do 3 m-cy - dla 10%, do miesiąca - dla 10% i do 2 tygodni - dla 10%. Dla 5% etap diagnostyczny trwał ponad rok (ponad zakres wskazany w ankietach); b) etap szkoleniowy - do 3 m-cy - dla 40%, do roku - dla 10%, do 6 m-cy - dla 5%, 2 lata – dla 10% (ponad zakres wskazany w ankietach); c) oczekiwanie na dziecko po uzyskaniu zaświadczenia o przeszkoleniu - do miesiąca - dla 5% (95% nie udzieliło odpowiedzi);
- powodem wyboru Ośrodka były: w 65% informacje i rekomendacje uzyskane na temat Ośrodka od innych osób i Internetu, w 45% bliska odległość od miejsca zamieszkania;
- ankietowani ocenili: [1] wsparcie psychologiczne, pedagogiczne i organizacyjne: bardzo dobrze (odpowiednio: 75%, 60%, 55%) i dobrze (25%, 25%, 20%); [2] szkolenie dla kandydatów: 55% bardzo dobrze, 15% dobrze, [3] przygotowanie kadry psychologów, pedagogów i pozostałych: bardzo dobrze (90%, 70%, 55%) i dobrze (10%, 5%, 10%), [4] zaangażowanie kadry psychologów, pedagogów i pozostałych: bardzo dobrze (80%, 70%, 60%) i dobrze (15%, 10%, 15%), [5] a) liczbę zatrudnionych psychologów, pedagogów i pozostałych: bardzo dobrze (40%, 40%, 35%) i dobrze (30%, 30%, 25%), b) warunki lokalowe: 40% bardzo dobrze, 45% dobrze, c) wyposażenie: 35% bardzo dobrze, 50% dobrze, [6] intymność przebiegu procedury 100% - zapewniono, [7] dostępność ośrodka: 70% bardzo dobrze, 25% dobrze;
- jako główne bariery w procesie adopcyjnym<sup>74</sup>, 90% ankietowanych wskazało na długotrwałą procedurę przygotowawczą, 60% - na problemy formalne, 45% - na długotrwałe oczekiwanie na szkolenia, 40% - na zbyt małą liczbę ośrodków, 30% - na bariery prawne;
- żaden z ankietowanych nie spotkał się z problemem zagrożenia korupcją w procesie adopcyjnym, a 55% oceniło zagrożenie korupcją jako niskie;

<sup>73</sup> Od dnia zarejestrowania w Ośrodku.

<sup>74</sup> Dwóch ankietowanych, zamiast wnioskowanych maksymalnie trzech odpowiedzi wskazało 5 problemów/barier.

- odnośnie sugerowanych zmian w funkcjonowaniu systemu odpowiedzi udzieliło 60% ankietowanych, w tym 30% wskazało na skrócenie procedury adopcyjnej, 15% - na zwiększenie liczby pracowników, częstotliwości spotkań, po 5% m.in. na ułatwienie procedur, krótszy czas oczekiwania, zwiększenie liczby ośrodków adopcyjnych i pracowników; lepszą organizację pracy.

W ankietach nadesłanych przez osoby, którym nie udało się przysposobić dziecka, wskazywano na:

- powód wyboru ośrodka adopcyjnego: po 33% - bliska odległość od miejsca zamieszkania; rekomendacje /Internet; inne czynniki (charakter ośrodka - jedyny państwowy w Łodzi oraz brak wpływu na wybór - przesłanie dokumentacji z innego OA);
- etap zakończenia współpracy z ROA: w 83% diagnostyczno-konsultacyjny; 17% szkolenie;
- długość poszczególnych etapów<sup>75</sup>: a) diagnostyczny: 33% do roku, 33% ponad rok (ponad zakres wskazany w ankietach), 17% do 6 m-cy; b) szkolenie: 17% do 3 m-cy;
- przyczyny braku przysposobienia<sup>76</sup>: w 50% długotrwałe oczekiwanie na szkolenie, w 17% długotrwałe szkolenie, w 67% inne, leżące po stronie ośrodka, tj. bardzo długi okres diagnostyczno-konsultacyjny, brak informacji po stronie ośrodka o rozpoczynającym się szkoleniu, brak pozytywnej kwalifikacji pomimo wcześniejszej udanej adopcji, długi okres oczekiwania na informacje o negatywnej kwalifikacji; 33% inne - leżące po stronie kandydatów tj. rozpad małżeństwa, wysoki poziom lęku podsycony przez pracowników ośrodka. W związku z brakiem przysposobienia, 67% ankietowanych udzieliło odpowiedzi informując, że nie zwracało się o pomoc (obawa przed nieskutecznością, brak opcji wyboru innego Ośrodka);
- główne bariery w procesie adopcyjnym<sup>77</sup>: 50% prawne, po 33% - długotrwała procedura przygotowawcza; długotrwałe oczekiwanie na szkolenie; brak dzieci o uregulowanej sytuacji prawnej;
- odnośnie zagrożenia korupcją w procesie adopcyjnym: 33% nie spotkało się z problemem, 17% słyszało, że inne osoby otrzymały taką propozycję lub spotkało się z sytuacjami, które mogły wskazywać na występowanie korupcji. Zagrożenie korupcją 33% oceniło jako umiarkowane, a 17% jako niskie;
- sugerowane zmiany w funkcjonowaniu systemu - 67% ankietowanych udzieliło odpowiedzi, wskazując konieczność m.in. zwiększenia liczby pracowników, uregulowania procedur dotyczących adopcji ze wskazaniem, lepszą organizację pracy ośrodka i lepsze dostosowanie godzin spotkań do kandydatów, położenie większego nacisku na dobro dziecka.

Ponadto ankietowani ocenili: [1] wsparcie psychologiczne, pedagogiczne i organizacyjne: średnio (odpowiednio: 33%, 17%, 50%), źle (17%, 17%) i bardzo źle (17%, 17%, 33%), 17% bardzo źle oceniło uzyskiwanie sprzecznych informacji od poszczególnych pracowników, opieszałość, brak kompetencji, brak kultury osobistej, podsycanie wątpliwości i lęków; [2] szkolenie: 17% źle; [3] przygotowanie kadry: psychologów, pedagogów i pozostałych: średnio (17%, 17%, 33%), źle (17%-psychologowie, 33%-pedagodzy), bardzo źle (17% psychologowie), dobrze (17%, 17%, 33%); [3] zaangażowanie kadry psychologów, pedagogów i pozostałych: średnio (33%, 33%, 33%), bardzo źle (33%, 17%, 17%), dobrze (17% - pedagogzy i pozostali); [4] liczbę zatrudnionych psychologów, pedagogów, pozostałych: dobrze (17%, 17%, 17%), źle (33%, 33%, 17%), bardzo źle (33%, 17% - pedagogów

<sup>75</sup> Od dnia zarejestrowania w Ośrodku.

<sup>76</sup> Ankietowany mógł wskazać trzy odpowiedzi.

<sup>77</sup> Ankietowani mogli wskazać po trzy odpowiedzi.

i psychologów); średnio (17% pedagogów, 33% pozostałych); warunki lokalowe: 50% dobrze, 33% średnio; wyposażenie 67% dobrze, 33% średnio; [5] atmosferę przy współpracy: 33% dobrze i średnio, 17% źle i bardzo źle; [6] intymność procedury: 83% - pozytywnie; [7] dostępność Ośrodka: 50% dobrze, 33% bardzo źle.

Ankietowani wskazali, że głównymi problemami we współpracy z Ośrodkiem były m.in.: utrudnianie uzyskiwania informacji ze strony Ośrodka (bardzo długi okres oczekiwania), otrzymywanie sprzecznych informacji od poszczególnych pracowników Ośrodka, ich brak doświadczenia i kompetencji, kultury osobistej, sztuczne wydłużanie procedury, znaczne jej przedłużanie spowodowane nieobecnościami pedagogów i psychologów przypisanych kandydatom, nienależyte dbanie o dobro dziecka.

Dyrektor Ośrodka w złożonych wyjaśnieniach odniosła się do ww. uwag podkreślając, że negatywne opinie na temat współpracy z ROA pochodzą od osób, które nie uzyskały pozytywnej kwalifikacji, co jest dla nich sytuacją wysoce dyskomfortową, skutkującą ich niezadowolaniem i dezaprobatą oraz negatywnymi emocjami. Ocena wynikająca z przesłanek merytorycznych często nie pozostaje w zgodzie z obiegowymi opiniami na temat tego, kto powinien uzyskać pozytywną ocenę, oczekując w sposób oczywisty, że rodzina, która już adoptowała dziecko, bez przeszkód uzyska pomoc w adopcji kolejnego dziecka. Jednocześnie nie we wszystkich takich przypadkach pozytywna decyzja działałaby, zdaniem Dyrektora Ośrodka, na korzyść już adoptowanego dziecka oraz funkcjonowania całej struktury rodziny (diagnozie podlega także dziecko już adoptowane). Dodatkowo, Dyrektor ROA wskazała, że sytuacja oceny może wywoływać lęk kandydatów, co jest powszechnym uczuciem wobec sprawdzianu kompetencji w tak ważnej sprawie jak tworzenie rodziny. Pomimo trudnej roli osoby oceniającej, wszyscy pracownicy dokładają wszelkich starań, aby tworzyć życzliwą i maksymalnie bezpieczną atmosferę kontaktów, a decyzje w sprawie kandydatów podejmowane są obiektywnie przez Komisję Kwalifikacyjną.

(dowód: akta kontroli str. 888-987, 990-991)

14) ROA nie prowadził monitoringu losów przysposobionego dziecka po zakończeniu procesu adopcyjnego. W ramach badanej próby stwierdzono, że na 15 postępowań zakończonych przysposobieniem, jedynie w 4 przypadkach, na wniosek rodziców, prowadzono wsparcie postadopcyjne, polegające głównie na poradach dotyczących spraw formalnych, wychowania dzieci i ich prawidłowego rozwoju, wsparcia rodziców oraz przekazywaniu informacji biologicznym matkom adoptowanych dzieci. Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora Ośrodka, placówka jest zobowiązana do udzielania wsparcia osobom, które przysposobiły dziecko, przy czym poradnictwa i pomocy udziela się jedynie na wniosek rodziny adopcyjnej. Dyrektor wskazała, że w Ośrodku organizowane są coroczne spotkania rodzin adopcyjnych, w których uczestniczą specjaliści z Ośrodka, służący pomocą.

(dowód: akta kontroli str. 712-754, 874)

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

1. W obowiązujących w Ośrodku „Standardach dot. kwalifikacji kandydatów na rodziny adopcyjne”, wymogi dotyczące wieku kandydatów na przysposabiających określono w sposób ograniczający, w stosunku do regulacji zawartej w przepisach kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, krąg kandydatów mogących ubiegać się o przysposobienie dziecka poprzez wskazanie, że górna granica wieku kandydatów wynosi 55 lat, dolna 25 lat, zaś różnica wieku między kandydatami a powierzonym dzieckiem nie powinna przekroczyć 40 lat. Zgodnie z przepisem art.114<sup>1</sup> §2 ww. ustawy, między przysposabiającym a przysposobionym powinna istnieć odpowiednia różnica wieku.

Ustalone  
nieprawidłowości

W konsekwencji ogólnej treści ww. przepisu za nieprawidłowe należy uznać określenie wymogów dla kandydatów poprzez wskazanie w sposób generalny różnicy wieku, uznawanej za akceptowalną i zapewniającą z założenia realizację przesłanki stosownej różnicy wieku między przysposabiającym a przysposabianym. Przesłanka ta podlegać powinna ocenie na tle zindywidualizowanych okoliczności danej sprawy<sup>78</sup>. Za dopuszczalną<sup>79</sup> należy uznawać taką różnicę wieku między przysposabiającym a dzieckiem, która nie jest mniejsza niż zwykła różnica wieku między rodzicami a ich dziećmi. Wprowadzanie do wewnątrznie obowiązujących w Ośrodku standardów, wymogów dla kandydatów na rodziców adopcyjnych poprzez wskazanie górnej i dolnej granicy ich wieku oraz granicy wieku między nimi umożliwiającej wszczęcie postępowania adopcyjnego, może powodować, że w niektórych przypadkach kandydaci na rodziców adopcyjnych spełniający wszystkie wymogi ustawowe nie będą mogli zostać rodzicami adopcyjnymi.

Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora ROA, standardy nie są obligatoryjnie stosowaną procedurą, stanowią dokument pomocniczy przy przyjmowaniu kandydatów na rodziców adopcyjnych do Ośrodka. Każda sprawa jest traktowana indywidualnie, a w przypadku wątpliwości, co do sytuacji kandydatów i spełniania przez nich kryteriów, decyzje podejmuje zespół pracowników. Określanie wieku kandydatów wynika z dbałości o dobro dziecka (potrzeba zrozumienia, zapewnienia bezpieczeństwa, zaspokojenia potrzeb i doprowadzenia do samodzielności). W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor Ośrodka wskazała również, że kandydaci na rodziców adopcyjnych także są zapoznawani z treścią tych standardów, co w konsekwencji może mieć wpływ na ich decyzje o kontynuowaniu procedury. Dodatkowo, wprowadzenie przedmiotowych ograniczeń, które zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora Ośrodka nie są obowiązkowe, dających w niektórych przypadkach pracownikom możliwość odmówienia przyjęcia wniosku, skutkować może nierównym traktowaniem kandydatów.

(dowód: akta kontroli str. 32-33, 73-75, 114, 858)

2. W Ośrodku w 7<sup>80</sup> spośród 15 skontrolowanych postępowań adopcyjnych naruszono zasady rejestrowania dokumentów korespondencji przychodzącej, określone w §3 ust. 1 Instrukcji kancelaryjnej, na skutek niezamieszczenia przez pracowników na zgłoszeniach składanych przez kandydatów na rodziców adopcyjnych pieczętki z datą wpływu pisma do ROA.

Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora Ośrodka, nieprawidłowość ta wynikała z faktu, iż najczęściej wnioski kandydatów przekazywane są bezpośrednio przez nich do pracowników merytorycznych Ośrodka, a nie do sekretariatu. Pracownicy merytoryczni natomiast odnotowują fakt otrzymania dokumentu w tzw. „Karcie pracy z rodziną” oraz w Rejestrze Rodzin.

(dowód: akta kontroli str. 623, 645, 665, 669, 674, 690, 694, 755-783, 871)

3. W przypadku 4 postępowań adopcyjnych<sup>81</sup> (na 9 postępowań, w których przekazywano dokumentację kandydatom<sup>82</sup>), pracownicy ROA udostępniali kandydatom na rodziców adopcyjnych, po ukończeniu przez nich szkolenia i uzyskaniu pozytywnej opinii kwalifikacyjnej, niepełne informacje i dokumenty o dzieciach, co było niezgodne z wewnętrznymi uregulowaniami: „Procedurą

<sup>78</sup> Postanowienie Sądu najwyższego z dnia 18.11.2003 r. sygn. II CK 199/02, LEX 602360).

<sup>79</sup> Zgodnie z art. 8 ust. 3 Europejskiej Konwencji o przysposobieniu dzieci z dnia 24.04.1967 r. Dz.U. 1999.99.1157.

<sup>80</sup> ROA.SK.148/04/2012/ROA.38/13; ROA.MSK.410.16.2014/ROA.411.37.2014; ROA.MSK.410.17.2015/ROA.411.5.2013; ROA.AG.410.2.2015/ROA.411.44.13; ROA.SK.410.19.2015/ROA.411.45.2014; ROA.MSK.410.12.2016/ROA.411.2.2013; ROA.MSK.410.22.2015/ROA.411.19.2013.

<sup>81</sup> ROA.MSK.410.22.2015/ROA.411.19.2013, ROA.AG.410.2.2015/ROA.411.44.13, ROA.MSK.410.6.2016/ROA.411.36.2014, ROA.MSK.410.8.2016/ROA.411.20.2015.

<sup>82</sup> Na 15 postępowań, w 6 sprawach nie przekazywano dokumentacji (przysposobienie międzynarodowe (1) oraz przekształcenie rodziny zastępczej w adopcyjną (5)).

dotyczącą tworzenia rodziny adopcyjnej<sup>83</sup> oraz „Przebiegiem procedur adopcyjnych dotyczących pracy z kandydatami<sup>84</sup>”. Niezgodność polegała na niezapewnieniu realizacji wymogu parafowania przez kandydatów na rodziców adopcyjnych wszystkich stron okazanych dokumentów, co uniemożliwiało potwierdzenie faktu zapoznania się z nimi przez te osoby (2 przypadki) oraz nieprzekazaniu do zapoznania się pełnej dokumentacji, w tym m.in. części Karty Dziecka czy dokumentacji medycznej (2 przypadki). Zgodnie z ww. procedurami, po dokonaniu doboru rodziny przysposabiającej dla dziecka, rodzinie udostępniane są informacje o dziecku<sup>85</sup>, w tym Karta dziecka, dokumentacja medyczna, opinie psychologiczne, zapoznanie z którymi kandydaci potwierdzają złożeniem podpisu/parafki na każdej stronie.

Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora Ośrodka, w przypadku przedstawiania kandydatom propozycji dziecka, udostępniane są im wszelkie posiadane przez ROA dokumenty (z wyłączeniem danych identyfikacyjnych rodziny biologicznej). Brak parafowania poszczególnych stron Dyrektor Ośrodka wyjaśniła głównie przeoczeniem spowodowanym stresem kandydatów.

(dowód: akta kontroli str. 49-50, 56-58, 871-873, 996-1002)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność w badanym obszarze.

### IV. Uwagi i wnioski

#### Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>86</sup>, wnosi o:

1. Dostosowanie obowiązujących w Ośrodku standardów dot. kwalifikacji kandydatów na rodziny adopcyjne do przepisów ustawy kodeks rodzinny i opiekuńczy.
2. Terminowe przekazywanie dokumentacji kwalifikacyjnej dziecka do ośrodków adopcyjnych z terenu województwa łódzkiego oraz do innych ośrodków prowadzących WBD i CBD.
3. Ujednoczenie procedury sporządzania przez pracowników Ośrodka diagnoz psychologicznych dzieci kwalifikowanych do przysposobienia.
4. Ewidencjonowanie korespondencji przychodzącej i wychodzącej zgodnie z postanowieniami instrukcji kancelaryjnej.
5. Udostępnianie kandydatom informacji o dzieciach zgodnie z wewnętrznymi procedurami.

### 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.

<sup>83</sup> z dnia 28.06.2013 r. / 19.09.2014 r. i z dnia 30.03.2016

<sup>84</sup> z dnia 17.12.2015 r. / 15.01.2016 r. i z dnia 13.09.2017 r.

<sup>85</sup> Za wyjątkiem danych identyfikacyjnych rodziny biologicznej dziecka

<sup>86</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1096

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

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

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

Łódź, dnia 1 grudnia 2017 r.

Kontroler  
Zuzanna Sieradzka  
Inspektor k.p.

  
.....  
podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Łodzi

Dyrektor  
Przemysław Szewczyk

  
.....  
podpis