



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.019.04.2017
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	Barbara Głowińska, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/146/2017 z dnia 3 października 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1)

Jednostka kontrolowana	Towarzystwo Przyjaciół Dzieci Ośrodek Adopcyjny Łódzkiego Oddziału Regionalnego w Łodzi, al. Piłsudskiego 150/152, 92-230 Łódź, (zwany dalej „Ośrodkiem”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Aleksandra Krysiak, Dyrektor Ośrodka od dnia 1 kwietnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 2-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym 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 Giodo². Ośrodek prawidłowo zabezpieczał dokumentację dotyczącą prowadzonych postępowań przed dostępem osób nieupoważnionych, a pracownicy placówki spełniali wymogi w zakresie kwalifikacji zawodowych. Środki z dotacji wydatkowano na finansowanie kosztów działalności Ośrodka zgodnie z planem finansowym. 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 (konferencje prasowe, spoty telewizyjne, dystrybucja ulotek) oraz organizowanie corocznych spotkań rodzin adopcyjnych z udziałem specjalistów służących pomocą w rozwiązywaniu problemów dzieci adopcyjnych.

W latach 2015-2017 (I półrocze) do Ośrodka zgłoszono do adopcji odpowiednio: 81, 107 i 56 dzieci, a przysposobionych zostało kolejno: 40, 46 i 19 dzieci. Liczba kandydatów na rodziców adopcyjnych, którzy zgłosili się do Ośrodka w tym samym okresie wynosiła: 88, 102 i 59, a przysposobiło dzieci: 43, 32 i 17 rodzin. Szkoleniami objętych zostało łącznie 106 kandydatów na rodziców adopcyjnych.

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 Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych.

Na podstawie szczegółowej analizy 24 z 249 (tj. 9,6%) postępowań realizowanych w Ośrodku w latach 2015-2017 (I półrocze) stwierdzono w działalności Ośrodka nieprawidłowość, dotyczącą wprowadzenia do obowiązujących procedur w zakresie 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 zastępczej³ oraz §114¹ ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy⁴.

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) Marszałek Województwa Łódzkiego, działając na podstawie art. 245 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny, zlecił Towarzystwu Przyjaciół Dzieci („TPD”) realizację zadania polegającego na prowadzeniu niepublicznego ośrodka adopcyjnego. W tym celu, w dniu 15 marca 2012 r. zawarto umowę nr 2/D/Rodz/AD/2012 o powierzeniu realizacji ww. zadania publicznego (zwaną dalej „umową o dofinansowanie”). Ośrodek prowadził działalność w oparciu o regulamin organizacyjny zatwierdzony przez Marszałka Województwa Łódzkiego w dniu 28 listopada 2014 r.⁵, obejmujący zadania wynikające z art. 156 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny. W regulaminie określono podział zadań pracowników oraz godziny pracy Ośrodka. Realizowane zadania uwzględniono w aktualnych zakresach czynności, uprawnień oraz odpowiedzialności pracowników. W Ośrodku obowiązywała procedura kwalifikacyjna⁶ określająca m.in.: wymogi stawiane kandydatom na rodzinę adopcyjną, przebieg procedury adopcyjnej, a także zasady dotyczące szkolenia kandydatów na rodziców adopcyjnych, kwalifikowania kandydatów, kwalifikowania dziecka do adopcji oraz doboru rodziny przysposabiającej ze względu na potrzeby dziecka.

(dowód: akta kontroli str. 7- 68, 84)

2) Dyrektor oraz pracownicy merytoryczni Ośrodka spełniali wymogi w zakresie kwalifikacji zawodowych, określone w art. 158 i 159 ustawy o wspieraniu rodziny. Dyrektor Ośrodka posiadała tytuł magistra na kierunku pedagogicznym, ukończyła studia podyplomowe w zakresie doradztwa zawodowego oraz terapii pedagogicznej, posiadała 26 letnie doświadczenie w pracy w instytucji zajmującej się pracą z dzieckiem i rodziną, w tym 10 letnie - w pracy w ośrodku adopcyjnym. Ponadto ukończyła kurs szkoleniowy dla trenerów programu Rodzina dla rodzin adopcyjnych i programu Rodzina dla rodzin zastępczych. W Ośrodku zatrudnionych było⁷: w 2015 r. – 10 osób, w 2016 r. – 9 osób, w 2017 r. – 11 osób. Wszyscy pracownicy korzystali z możliwości podnoszenia kwalifikacji poprzez szkolenia zewnętrzne finansowane ze środków Ośrodka. W latach 2015-2016 uczestniczyli oni łącznie w 5 szkoleniach (w 2015 r. – 19 pracowników, w 2016 r. – 5 pracowników). Tematyka szkoleń odpowiadała zakresom wykonywanych obowiązków szkolących się pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 69-72, 75-83)

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

⁴ Dz.U. 2017 r. poz. 682, zwanej dalej „kodeksem rodzinnym i opiekuńczym”.

⁵ Poprzednio obowiązywał regulamin organizacyjny zatwierdzony w dniu 18 czerwca 2012 r.

⁶ Wprowadzona zarządzeniem nr 2/2015 Dyrektora Ośrodka z dnia 1 października 2015 r.

⁷ Dane wg stanu na 31 grudnia (2015 i 2016 r.) oraz 30 czerwca 2017 r. wraz z Dyrektorem Ośrodka i pracownikiem administracyjnym.

3) Stosownie do dyspozycji art. 40 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych⁸, przetwarzanie danych zostało zgłoszone do GIODO⁹. Dyrektor Ośrodka wprowadziła „Instrukcję zarządzania systemem informatycznym w Ośrodku”¹⁰, regulującą zasady dotyczące gromadzenia i przetwarzania danych informatycznych, przechowywania danych, dostępu do pomieszczeń, w których przetwarzane są dane, przydziału uprawnień i identyfikatorów użytkowników, a także wymagania i kryteria dotyczące haseł. Ponadto, w Ośrodku obowiązywała „Polityka bezpieczeństwa danych osobowych”¹¹, określająca tryb i zasady zarządzania procesami przetwarzania danych osobowych oraz ich bezpieczeństwa. Gromadzone i przetwarzane dokumenty dotyczące adopcji dzieci przechowywano w zabezpieczonej wersji papierowej i elektronicznej, w sposób zapewniający ich ochronę.

(dowód: akta kontroli str. 73-74)

4) Ośrodek, realizując obowiązek określony w art. 155 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny, współpracował ze środowiskiem lokalnym, tj. m.in. z: organizatorami rodzinnej pieczy zastępczej w miastach i powiatach, miejskimi ośrodkami pomocy społecznej, sądami rodzinnymi, innymi ośrodkami adopcyjnymi, instytucjami oświatowymi, podmiotami leczniczymi. Współpraca polegała głównie – jak wyjaśniła Dyrektor Ośrodka – *na aktywnym pozyskiwaniu informacji o dzieciach, które mogły być zakwalifikowane do przysposobienia. Wśród ograniczeń i barier w ramach współpracy można wskazać: problemy z pozyskiwaniem dokumentacji medycznej oraz brak wystarczającej podstawy prawnej dotyczącej:*

- *pozyskiwania informacji o sytuacji zdrowotnej rodziców dzieci, które mogłyby być zakwalifikowane do przysposobienia;*
- *wskazania miejsca pobytu rodzeństwa dziecka zakwalifikowanego do przysposobienia celem weryfikacji czy rodzinną ta skłonna byłaby do przysposobienia kolejnego dziecka celem łączenia rodzeństwa;*
- *wglądu w akta spraw sądowych innych dzieci posiadających tych samych rodziców biologicznych, co dziecko zakwalifikowane do adopcji.*

(dowód: akta kontroli str. 85-88)

5) Jako główne problemy w działalności Ośrodka zidentyfikowane przez pracowników, Dyrektor Ośrodka wskazała na:

- konieczność udziału pracowników Ośrodka w posiedzeniach zespołów ds. okresowej oceny sytuacji dzieci z nieuregulowaną sytuacją prawną, powodujące konieczność zaangażowania kilku pracowników w ciągu jednego dnia, a tym samym skrócenie czasu pracy, który można byłoby przeznaczyć na pracę z rodziną adopcyjną oraz jej wsparcie w procesie motywacji czy opieki i wychowania dziecka, wydłużenie procesu diagnostyki, zarówno kandydatów na rodziny adopcyjne, jak i dzieci zgłoszonych do przysposobienia, a także wykonywanie innych zadań Ośrodka, które bezpośrednio przekładają się na skuteczność działań placówki;
- długie terminy oczekiwania w sądach rejonowych na sprawy powierzenia opieki prawnej, czy powierzenia pieczy nad dzieckiem;
- brak środków finansowych w instytucjonalnej i rodzinnej pieczy zastępczej, które pozwoliłyby na dodatkowe badania stanu zdrowia dzieci zgłaszanych do adopcji

⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 922.

⁹ Zaświadczenia: z dnia 13.10.2009 r. sygn.. akt DRZDO/403/002398/09 dotyczące zarejestrowania zbioru o nazwie „Zbiór danych o kandydatach do zastępczych środowisk rodzinnych (adopcyjnych, zastępczych i placówek rodzinnych), zgłaszających się do Ośrodka Adopcyjnego TPD w Łodzi”, z dnia 13.10.2009 r. sygn.. akt DRZDO/403/002400/09 17 dotyczące zarejestrowania zbioru o nazwie „Zbiór danych o rodzinach adopcyjnych, zastępczych i naturalnych, korzystających z porad Ośrodka Adopcyjnego TPD w Łodzi”, z dnia 13.10.2009 r. sygn.. akt DRZDO/403/00402/09 dotyczące zarejestrowania zbioru o nazwie „Zbiór danych o dzieciach zgłaszanych do Ośrodka Adopcyjnego TPD w Łodzi”.

¹⁰ Zarządzenie nr 1/2015 Dyrektora Ośrodka.

¹¹ Wprowadzona uchwałą nr 4 Zarządu ŁOR TPD w Łodzi z dnia 11 grudnia 2013 r.

(np. badania genetyczne);

- ponowne wprowadzenie w nowelizacji ustawy o wspieraniu rodziny szkoleń dla kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej lub prowadzenia rodzinnego domu dziecka, a także dla kandydatów do pełnienia funkcji dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego, prowadzonych w ramach działań Ośrodka bez zwiększenia środków na ten cel;
- brak centralnej bazy danych o dzieciach, w tym także umieszczanych w rodzinach adopcyjnych i zastępczych w latach ubiegłych, która ułatwiałaby poszukiwanie rodzeństwa dziecka zgłoszonego do adopcji. Brak bazy powoduje wydłużenie czasu na sporządzenie karty dziecka oraz problemy w znalezieniu rodzin adopcyjnych, które w przeszłości adoptowały rodzeństwo dziecka¹²;
- brak stałej długoterminowej umowy na prowadzenie Ośrodka, co destabilizuje pracę, nie dając gwarancji rodzinom adopcyjnym na stałe, długoterminowe wsparcie w procesie opiekuńczo – wychowawczym;
- brak wystarczających środków na prowadzenie Ośrodka, konieczność stałego monitorowania o zwiększenie dotacji, czy wypłacenie jej zgodnie z zaplanowanym kosztorysem, bez gwarancji czy ona nastąpi, w jakiej kwocie i w jakim terminie, co utrudnia prawidłową realizację zaplanowanych zadań, zmusza najpierw do poważnych oszczędności, a pod koniec roku do zwiększonej aktywności pracowników celem wywiązania się z nałożonych zadań (np. promocja adopcji, szkolenia dla pracowników Ośrodka).

(dowód: akta kontroli str. 85-88)

6)). W badanym okresie do adopcji zgłoszono 244 dzieci (81 w 2015 r., 107 w 2016 r. i 56 w I półroczu 2017 r.), a zakwalifikowano 113¹³ (odpowiednio: 60, 39 i 14), tj. 46,3% zgłoszonych. Liczba dzieci przysposobionych wyniosła 105, w tym w poszczególnych latach odpowiednio: 40, 46 i 19. Skuteczność¹⁴ działań Ośrodka w zakresie przeprowadzonych kwalifikacji dzieci do przysposobienia kształtowała się na poziomie: 66,7% w 2015 r., 117,9% w 2016 r. i 135,7% w I półroczu 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 135-148)

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

1). Działalność Ośrodka finansowana była z budżetu Województwa Łódzkiego. Realizacja planu finansowego (kosztorysu)¹⁵ w zakresie wydatków kształtowała się następująco:

- w 2015 r. - plan 325 tys. zł, plan po zmianach 375,8 tys. zł, wykonanie 375,8 tys. zł (115,6% planu i 100% planu po zmianach), w tym na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń – 252,3 tys. zł, wynagrodzenia bezosobowe – 48,5 tys. zł, opłaty za administrowanie i czynsze – 24,6 tys. zł, zakup materiałów i wyposażenia – 14,4 tys. zł oraz podróże służbowe krajowe – 15 tys. zł;
- w 2016 r. - plan 325 tys. zł, plan po zmianach 335 tys. zł, wykonanie 335 tys. zł (103% planu i 100% planu po zmianach), w tym na wynagrodzenia wraz z pochodnymi – 241,4 tys. zł, wynagrodzenia bezosobowe – 33,8 tys. zł, opłaty za administrowanie i czynsze – 25,2 tys. zł, delegacje – 14,1 tys. zł; 2017 r. (I półroczu) – plan 167,4 tys. zł, wykonanie 166,6 tys. zł (99,% planu), w tym na wynagrodzenia i pochodne – 127,9 tys. zł, wynagrodzenia bezosobowe – 16,5 tys. zł, administrowanie i czynsze – 12,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 89-132, 407-415)

¹² Przykładowo: w celu uzyskania informacji o rodzinie, która przysposobiła dziecko i czy byłaby gotowa na adopcję brata dziecka, sąd poinformował Ośrodek, iż nie udziela danych adresowych przysposabiających oraz nie inicjuje postępowań o przysposobienie, nie ma też żadnej podstawy do zasięgnięcia informacji o woli przysposobienia rodzeństwa (pisma z dnia: 8, 16, 23 i 28 listopada 2017 r.).

¹³ W tym jedno zgłoszone w 2013 r.

¹⁴ Rozumiana jako proporcja dzieci przysposobionych w przysposobieniu krajowym do zakwalifikowanych do przysposobienia.

¹⁵ Ośrodek sporządza kosztorys zgodnie z załącznikiem nr 1 do umowy o dofinansowanie.

2) Ośrodek w latach 2015-2017 (I półrocze) informował Regionalne Centrum Polityki Społecznej w Łodzi¹⁶ („RCPS”) o konieczności zwiększenia budżetu z uwagi na niewystarczające środki do prawidłowego realizowania zadań wynikających z ustawy o wspieraniu rodziny. W dniu 15 stycznia 2015 r. przesłano kalkulację brakujących środków na kwotę 50,8 tys. zł, w tym m.in. na: promocję idei adopcji – 5 tys. zł, zatrudnienie dodatkowych trenerów prowadzących szkolenia oraz wykupienie licencji do prowadzenia programu „Rodzina” – 16 tys. zł, zatrudnienie pedagoga (0,5 etatu) i informatyka do wprowadzenia systemu informatycznego „Adopcja”, zwiększenie wydatków na delegacje (większa ilość zwolnianych zespołów w powiatach) – 29,8 tys. zł. Aneks nr 12 z dnia 18 maja 2015 r. do umowy o dofinansowanie, kwotę dotacji zwiększono do 375,8 tys. zł. Planowane przez RCPS na 2016 r. koszty na prowadzenie Ośrodka w kwocie 325 tys. zł nie zabezpieczały w pełni realizacji wszystkich zadań wynikających z ustawy o wspieraniu rodziny. Według sporządzonego przez Ośrodek w dniu 13 listopada 2015 r. kosztorysu, na zabezpieczenie wszystkich potrzeb Ośrodka brakująca kwota wynosiła 100.929 zł. Aneks nr 15 z dnia 25 października 2016 r. do umowy o dofinansowanie, kwotę dotacji zwiększono do 335 tys. zł (30% kwoty brakującej). W dniu 8 listopada 2016 r. Ośrodek przedłożył kosztorys na okres od 1 stycznia do 31 maja 2017 r. na kwotę 142 tys. zł¹⁷. W dniu 1 sierpnia 2017 r. do RCPS przesłano projekt planu finansowego na 2017 r. na kwotę 402.036 zł. Dotację zwiększono do kwoty wnioskowanej (aneks nr 19 z dnia 30 października 2017 r. do umowy o dofinansowanie).

Analiza wpływu środków na rachunek Ośrodka wykazała, że RCPS przekazywał je nieproporcjonalnie. W pierwszych trzech kwartałach roku 2015 i 2016 Ośrodek otrzymał od 21% do 25% kwoty rocznej, natomiast w IV kw. – odpowiednio 33,2% i 30% kwoty rocznej. Nie wystąpiły przypadki niepełnego wykorzystania dotacji (za lata 2015 i 2016 zwrócono łącznie z odsetkami bankowymi odpowiednio: 19,71 zł i 29,16 zł). Środki dotacji przeznaczono w pełni na realizację zadań wynikających z ustawy o wspieraniu rodziny.

(dowód: akta kontroli str. 89-134, 149,407-417)

3) Wymagane postanowieniem umowy o dofinansowanie półroczne sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej sporządzano rzetelnie i terminowo przekazywano do RCPS¹⁸.

(dowód: akta kontroli str.150-251)

4) W badanym okresie Ośrodek kontrolowany był przez pracowników Wydziału Polityki Społecznej Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi (dwie kontrole): w zakresie oceny organizacji pracy i funkcjonowania Ośrodka w 2014 r., w tym kwalifikacji osób zatrudnionych w placówce, oraz w zakresie realizacji zadań dotyczących prowadzenia procedur adopcyjnych, poradnictwa, udziału pracowników w posiedzeniach zespołu ds. 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 latach 2012-2015. W wystąpieniach pokontrolnych pozytywnie oceniono realizację zadań Ośrodka w kontrolowanym zakresie.

Pracownicy RCPS przeprowadzili trzy kontrole:

- w zakresie terminowości wykonywanych zadań związanych z postępowaniem adopcyjnym (w okresie od 1 października 2014 r. do 31 października 2015 r.) – nieprawidłowości nie stwierdzono;

¹⁶ Dyrektor RCPS w dniu 23 sierpnia 2012 r. została upoważniona przez Marszałka Województwa Łódzkiego (pismo znak: ORI.087.1.110.2012) do uzgadniania szczegółowych zadań oraz organizacji działania, w tym godzin pracy ośrodków adopcyjnych w regulaminach organizacyjnych tych ośrodków opracowanych przez dyrektorów ośrodków.

¹⁷ Pismo RCPS z dnia 3 listopada 2016 r.

¹⁸ Za I pół. 2015 r. w dniu 13.07.2015 r.; za II pół. 2015 r. – 15.01.2016 r.; za I pół. 2016 r. -15.07.2016 r.; za II pół. 2016 r. – 16.01.2016 r. i za I pół. 2017 r. – 17.07.2017 r.

- w zakresie organizacji szkoleń dla kandydatów do przysposobienia dziecka (w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2017 r.). Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły relatywnie długiego czasu oczekiwania kandydatów na odbycie szkolenia - od 244 do 400 dni. Dyrektor Ośrodka, jako przyczyny tak długich terminów, wskazała m.in. brak elastyczności kandydatów co do godzin i dni umówionych wizyt w Ośrodku, odbycia wywiadu adopcyjnego, przekładanie ustalonych spotkań, odmowę udziału w szkoleniu ze względu na kwestie zawodowe lub osobiste kandydatów;
- kontrola realizacji umowy o dofinansowanie przeprowadzona w styczniu 2016 r. w zakresie kosztów prowadzenia Ośrodka w 2013 r. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:
 - rozbieżności pomiędzy danymi wykazywanymi w sprawozdaniach częściowych z realizacji zadania oraz w sprawozdaniach rzeczowo-finansowych, w zakresie środków wykorzystanych w okresie sprawozdawczym na wynagrodzenia wraz z pochodnymi i na pozostałe wydatki
 - rozbieżności pomiędzy danymi wykazywanymi w sprawozdaniach częściowych oraz informacji kwartalnej w zakresie wysokości kosztów administracyjnych, bieżących wydatków i delegacji,
 - prowadzenia księgowości zadania niezgodnie z zapisami § 5 ust. 1 ww. umowy stanowiącym, że zleceniobiorca jest zobowiązany do prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej zadania publicznego, zgodnie z zasadami ustawy o rachunkowości, w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych. Dyrektor Ośrodka poinformowała RCPS (pismo z dnia 14 marca 2016 r.), iż od stycznia 2015 r. w Ośrodku zatrudniona jest nowa księgowa, która dokłada należytej staranności podczas sporządzania dokumentów sprawozdawczych. Przestrzegany jest zapis § 5 ust. 1 umowy dotyczący prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej zadania publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 252-253)

1.3. Kwalifikacja dzieci do przysposobienia krajowego.

1) W analizowanym okresie w ramach działalności Ośrodka przysposobiono 105 dzieci, w tym w 2015 r. – 40, w 2016 r. – 46, w 2017 r. (I półrocze) – 19. Kontrolę w szczegółowym zakresie przeprowadzono na próbie 15 postępowań adopcyjnych (zarówno według liczby kandydatów na rodziców adopcyjnych, jak i według liczby dzieci) zakończonych przysposobieniem w latach 2015-2017 (I półrocze) oraz jednego postępowania rozpoczętego w 2015 r. i niezakończonego do czasu trwania kontroli. Łącznie skontrolowano 16 (t.j. 6,4%) spośród 249 postępowań realizowanych przez Ośrodek w badanym okresie.

W każdym postępowaniu Ośrodek posiadał informacje o sytuacji prawnej dziecka: w 6 przypadkach matki biologiczne wyraziły zgodę na anonimowe przysposobienie dziecka, w 9 – pozbawiono rodziców władzy rodzicielskiej, a w 1 - sąd wydał postanowienie o umieszczeniu noworodka pozostawionego „w oknie życia” w pieczy zastępczej. W trzech sprawach (na 16 badanych) Ośrodek w terminie 7 dni wystąpił do DDdMDz¹⁹ o uzupełnienie dokumentacji wymaganej art. 139a ustawy o wspieraniu rodziny.

(dowód: akta kontroli str. 254-322)

2) Ośrodek, zgodnie z art. 164 ust. 2 pkt 2 ustawy o wspieraniu rodziny, sporządzał informacje o sytuacji prawnej, rodzinnej i zdrowotnej dziecka w formie tzw. „karty dziecka”. Karty te spełniały wymogi rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki

¹⁹ Dom Dziecka dla Małych Dzieci.

Spółecznej z dnia 20 sierpnia 2015 r. w sprawie wzoru kwestionariusza wywiadu adopcyjnego oraz wzoru karty dziecka, w tym metryki prowadzenia sprawy²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 265-322)

3) Karty dziecka sporządzane były w terminie od 1 do 439 dni od pozyskania pierwszej informacji o dziecku, które może być przysposobione. Czas trwania trzech najdłuższych postępowań (od uzyskania pierwszej informacji o dziecku do sporządzenia karty), wynikał z nw. przyczyn:

- w przypadku sprawy nr 54/13 - karta sporządzona po upływie 55 dni z uwagi na oczekiwanie przez Ośrodek na przesłanie z DDdMDz postanowienia sądu o pozbawieniu władzy rodzicielskiej i dokumentacji medycznej dziecka (przesłano po 49 dniach);
- w przypadku sprawy nr 22/14 - karta sporządzona po 105 dniach z powodu oczekiwania na uregulowanie sytuacji prawnej siostry biologicznej, z którą dziecko przebywało od urodzenia i istniała między nimi silna więź emocjonalna;
- w przypadku sprawy nr 56/15 - karta sporządzona w terminie 439 dni w związku z zawieszeniem postępowania z uwagi na toczące się postępowanie o przywrócenie władzy rodzicielskiej (wniosek matki został oddalony po 430 dniach).

(dowód: akta kontroli str. 265-322)

4) Po sporządzeniu karty dziecka czas oczekiwania na dobór rodziców adopcyjnych wynosił w 15 postępowaniach od 1 do 21 dni, a w jednym - 45 dni z uwagi na odmowę propozycji przez dwie rodziny (w tym jedna odmówiła połączenia rodzeństwa). W 5 sprawach dobór rodziców nastąpił w tym samym dniu, w którym sporządzono kartę.

(dowód: akta kontroli str. 265-322)

5) W każdym analizowanym przypadku kwalifikacja dziecka do przysposobienia obejmowała elementy wymienione w art. 166 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny, tj. diagnozę psychologiczną dziecka, określenie specyfiki potrzeb dziecka w kontekście prawidłowego doboru rodziny, ocenę stopnia możliwości nawiązania przez dziecko więzi emocjonalnej w nowej rodzinie dokonywaną przez psychologa, ustalenie sytuacji prawnej rodzeństwa dziecka oraz analizę całościowej sytuacji dziecka w celu zbadania, czy przysposobienie leży w jego interesie.

(dowód: akta kontroli str. 265-340)

6) W żadnej z badanych spraw sytuacja dziecka nie uległa zmianie. W okresie objętym kontrolą – z uwagi na brak kandydatów do przysposobienia - Ośrodek zgłosił do Wojewódzkiego Banku Danych („WBD”)²¹ oraz przekazał dokumentację wymaganą art. 38a i 139a ustawy o wspieraniu rodziny, a także karty dzieci, sporządzone kwalifikacje i protokoły kwalifikacji 48 dzieci, w tym w 2015 r. – w 27 sprawach, w 2016 r. - w 10 sprawach i w 2017 r. (do 30 czerwca) – w 11 sprawach.

(dowód: akta kontroli str. 265-322)

7) Na podstawie 8 postępowań niezakończonych adopcją stwierdzono, że we wszystkich przypadkach Ośrodek, w związku z niepozyskaniem kandydata do przysposobienia dziecka, przesłał do WBD zgromadzoną dokumentację kwalifikacyjną w terminie do 30 dni od dnia sporządzenia karty dziecka. W 7 sprawach – z uwagi na brak przysposobienia krajowego – przekazano dokumentację dzieci do WBD z prośbą o kontynuowanie procedury adopcyjnej mającej na celu poszukiwanie rodziny adopcyjnej poza granicami kraju²².

(dowód: akta kontroli str. 341-353)

²⁰ Dz. U. z 2015 r. poz. 1303.

²¹ Badana próba obejmowała 3 postępowania przekazane do WBD.

²² Załączono: opinie opiekuna prawnego/zgoda na adopcję, opinie wychowawcy sprawującego opiekę na dzieckiem, opinie psychologa o nawiązaniu więzi przez dziecko z rodziną zamieszkałą poza granicami kraju.

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Opis stanu
faktycznego

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Dobór osób przysposabiających dzieci.

1) W Ośrodku nie ustalono wewnętrznych zasad dotyczących poszukiwania kandydatów na rodziców adopcyjnych. Ośrodek podejmował szereg działań w celu poszukiwania kandydatów na rodziców adopcyjnych oraz promowania adopcji. Jak wyjaśniła Dyrektor Ośrodka, *do instytucji pracy z rodziną rozsyłano ulotki dotyczące procedur adopcyjnych, kalendarze z hasłami zachęcającymi do podjęcia adopcji, organizowano dni otwarte w Ośrodku. Za pośrednictwem programu telewizyjnego TVP wyemitowano odcinek dotyczący adopcji z udziałem dyrektora Ośrodka. Ponadto zorganizowano konferencję z okazji 40 – lecia istnienia Ośrodka, gdzie propagowano adopcję jako sposób na bezpieczny dom dla dzieci pozbawionych opieki.*

(dowód: akta kontroli str. 419-423)

2) W badanym okresie do Ośrodka zgłosiło się 249 rodzin - kandydatów na rodziców adopcyjnych (z tego 64 spoza województwa łódzkiego), w tym:

- w 2015 r. – 88 rodzin, z których 51 przeszło pełną procedurę przygotowującą do przysposobienia, otrzymało pozytywną opinię kwalifikacyjną i złożyło wnioski o przysposobienie do sądu. Rezygnację złożyło 26 rodzin, 3 nie zostały zakwalifikowane, 1 postępowanie zawieszono, 4 są w toku, a w 3 wystąpiły inne okoliczności²³;
- w 2016 r. – 102 rodziny, z których 32 przeszły pomyślnie procedurę przygotowującą do przysposobienia, otrzymały pozytywną opinię kwalifikacyjną i złożyły wnioski o przysposobienie do sądu. Rezygnację złożyły 23 rodziny, 9 nie zostało zakwalifikowanych, 2 postępowanie zawieszono, 31 jest w toku, a w 5 wystąpiły inne okoliczności²⁴;
- 2017 r. (stan na 31 października) – 59 rodzin, z których 16 przeszło pomyślnie procedurę przygotowującą do przysposobienia, otrzymało pozytywną opinię kwalifikacyjną i złożyło wnioski o przysposobienie do sądu. Rezygnację złożyły 4 rodziny, 36 jest w toku, a w 3 wystąpiły inne okoliczności²⁵.

Jako przyczyny dyskwalifikacji rodzin, Dyrektor Ośrodka podała m.in.:

- nieprawidłowe wyniki testów psychologicznych;
- zdiagnozowane trudne doświadczenia z rodzin pochodzeniowych kandydatów;
- tendencje kandydatów do nieadekwatnego stawiania i respektowania granic;
- trudną do określenia motywację kandydatów;
- zdiagnozowany brak stabilizacji sytuacji zawodowej kandydatów, brak dążenia do zmian i rozwoju;
- zbyt mało spójny system rodzinny oraz brak zasobów w rodzinach pochodzeniowych.

Rezygnacja rodzin spowodowana była m.in.: doborem rodzin w ramach WBD, decyzją kandydatów o ponownym podjęciu procedury leczenia niepłodności, zmianą sytuacji życiowej (rozwód, separacja, utrata pracy, zmiana pracy, choroba) oraz wyborem innego Ośrodka.

(dowód: akta kontroli str. 258-264, 419-423)

²³ Rodziny, które przeszły procedurę w Ośrodku, ale adoptowały dziecko za pośrednictwem WBD, rodziny w adopcji wewnątrzrodzinnej, które się wycofały.

²⁴ Rodziny w adopcji wewnątrzrodzinnej, umorzone postępowania.

²⁵ Adopcja wewnątrzrodzinna (przerwana procedura), rodzina z WBD (rezygnacja z propozycji).

3) Wszystkie wnioski złożone przez kandydatów na rodziców adopcyjnych zostały zarejestrowane w Ośrodku i podjęto wobec nich działania w ramach postępowania adopcyjnego.

Szczegółowym badaniem objęto podjęte przez Ośrodek działania określone w art. 156 ust. 1 pkt 6-9 ustawy o wspieraniu rodziny, w ramach losowo wybranych 15 postępowań prowadzonych w latach 2015-2017 (I półrocze). Pierwsze działania (od złożenia wniosku do rozpoczęcia rozmów i diagnozy pedagogicznej) podejmowano w terminie od 0 do 105 dni. Wobec składających wniosek w 2015 r. stosowne działania podejmowano w terminie od 0 do 90 dni od złożenia wniosku, w 2016 r. - od 0 do 88 dni i w 2017 (I półrocze) - od 33 do 105 dni²⁶. Wobec 5 rodzin, które zgłosiły się ze świadectwem ukończenia szkolenia, przeprowadzano ponowny wywiad adopcyjny i rozmowy pedagogiczno - psychologiczne. W przypadku pozostałych kandydatów przeprowadzano wywiad adopcyjny, diagnozę pedagogiczno - psychologiczną oraz analizę wymaganej dokumentacji w zakresie spełniania wymogów określonych w art. 161 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny. Działania były udokumentowane.

(dowód: akta kontroli str. 328-340, 496)

4) Ośrodek udzielał wsparcia psychologicznego kobietom w ciąży oraz pacjentkom oddziałów ginekologiczno - położniczych, które sygnalizowały zamiar pozostawienia dziecka bezpośrednio po urodzeniu. W badanym okresie wsparcia udzielono 15 kobietom, w tym 4 kobietom w ciąży. Udzielając wsparcia, w pierwszej kolejności pracownicy Ośrodka ustalali przyczyny decyzji kobiety oraz możliwości zmiany tej decyzji. W ramach tego zadania, jak podała Dyrektor Ośrodka, pracownicy m.in.:

- prowadzili rozmowy terapeutyczne w Ośrodku, szpitalu, czy miejscu zamieszkania, informowali o procedurze oddania dziecka do adopcji, wskazywali konieczne formalności, skutki i konsekwencje decyzji w aspekcie formalno - prawnym i psychologicznym;
- udzielali pomocy w przygotowaniu rodziny do decyzji przekazania dziecka do adopcji;
- uczestniczyli przy złożeniu przez matkę/rodziców oświadczenia o wyrażeniu zgody na przysposobienie dziecka w przyszłości bez wskazania osoby przysposabiającej.

Z matką planującą wyrażenie zgody na przysposobienie dziecka przeprowadzany był wywiad. W karcie pracy z matką biologiczną odnotowywane były wszystkie udzielone porady.

(dowód: akta kontroli str. 265-322, 354-355, 398-402)

5) We wszystkich badanych sprawach pracownicy Ośrodka udzielali kandydatom wsparcia w trakcie rozmów pedagogicznych i psychologicznych. W każdym przypadku pracownicy Ośrodka przygotowywali do sądu rodzinnego wniosek o orzeczenie przysposobienia pełnego wraz z kompletem dokumentów. Nie stwierdzono odmowy udzielenia wsparcia i złożenia niekompletnych wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 265-322)

6) Przed skierowaniem kandydata do przysposobienia dziecka na szkolenie Ośrodek dokonywał wstępnej jego oceny, uwzględniając kwalifikacje osobiste, o których mowa w art. 114¹ kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, motywację 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. 265-322)

²⁶ Dłuższy okres oczekiwania na podjęcie pierwszych działań wynikał m.in. z konieczności zgromadzenia przez kandydatów dokumentacji wymaganej w Ośrodku, dużej ilości spraw prowadzonych w Ośrodku (diagnozy rodzin, dzieci), udziału pracowników w sprawach sądowych, przeprowadzania wywiadów preadopcyjnych i adopcyjnych.

7) W badanym okresie szkoleniami kandydatów na rodziców adopcyjnych objęto łącznie 112 osób (55 małżeństw i 2 osoby samotne). Szkoleń nie ukończyło sześć małżeństw z uwagi m.in. na: pogorszenie się stanu zdrowia jednego z kandydatów, zmianę sytuacji zawodowej kandydatów (konieczność pracy w delegacjach służbowych), zmianę decyzji w sprawie przysposobienia. W związku z negatywną opinią, kandydaci na rodziców adopcyjnych nie wnosili skarg i odwołań na decyzje Komisji Kwalifikacyjnej.

W ramach badanej próby 16 postępowań adopcyjnych, 11 kandydatów objętych zostało szkoleniem. W 5 postępowaniach nie kierowano kandydatów na szkolenie z uwagi na ukończenie szkolenia w innych ośrodkach adopcyjnych.

Czas oczekiwania kandydatów na szkolenia, liczony od daty zarejestrowania w Ośrodku, wynosił: w 2015 r. od 77 do 559 dni, w 2016 r. od 118 do 436 dni i w I półroczu 2017 r. od 111 do 337 dni²⁷; a od pozytywnej kwalifikacji na szkolenie odpowiednio: od 14 do 153 dni, od 48 do 209 dni i od 0 do 111 dni²⁸. Wydano łącznie 54 świadectwa (52 małżeństwa otrzymywały jedno zaświadczenie o ukończeniu szkolenia i dwie osoby samotne). Świadectwa wydawane były (w przypadku 16 badanych spraw) w terminach od 1 do 357 dni od ukończenia szkolenia.

Dyrektor Ośrodka wyjaśniła, że *późne wydanie świadectwa (357 dni) wynikało z przeoczenia. Zostało ono wydane w momencie kompletowania dokumentów małżonków do wniosku o przysposobienie.*

Po ukończeniu szkolenia 15 kandydatów (w ramach badanej próby) przysposobiło dziecko.

(dowód: akta kontroli str. 265-322, 356-358, 383-386, 398-402, 419-423, 497-498)

8) Szkolenia odbywały się na podstawie programów: „PRIDE: Adopcja”, „Adopcja – więcej umiem, więcej mogę” (prowadzony do 30 maja 2017 r.) oraz „Rodzina” (program szkoleniowy prowadzony od 1 lutego 2017 r.). Programy zostały zatwierdzone decyzjami Ministra Pracy i Polityki Społecznej²⁹ 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 dziecka³⁰.

W latach 2015-2017 (I połowa) Ośrodek przeprowadził 10 szkoleń dla rodziców adopcyjnych (4 wg programu PRIDE i 6 wg programu Adopcja – więcej umiem, więcej mogę). Szkolenia przeprowadzane były przez pracowników Ośrodka (6 osób) posiadających kwalifikacje określone w ww. rozporządzeniu. Szkolenia odbywały się w siedzibie Ośrodka w Łodzi w godzinach popołudniowych (17:00-21:00).

(dowód: akta kontroli str. 359-382)

9) Po ukończeniu szkolenia komisje kwalifikacyjne wydały ogółem 51 pozytywnych decyzji kwalifikujących kandydatów do przysposobienia dziecka (16 w 2015 r., 24 w 2016 r. i 11 w I połowie 2017 r.)³¹ i 3 decyzje negatywne (2 w 2015 r. i 1 w 2016 r.). Negatywne oceny kandydatów spowodowane były m.in.: problemami komunikacyjnymi między kandydatami, ujawniającym się zachowaniem pasywno – agresywnym kandydata, wysokim poziomem lęku małżonków dotyczącym rodzicielstwa adopcyjnego, zdiagnozowaniem na etapie wstępnym blokady emocjonalnej u kandydatki, brakiem zaplecza oraz znaczną trudnością w połączeniu

²⁷ Czas oczekiwania kandydatów na szkolenie zależny był m.in. od zdiagnozowanych problemów w rodzinie i decyzji Komisji Kwalifikacyjnej dotyczącej rodzaju programu, w jakim kandydaci powinni wziąć udział (program PRIDE prowadzony jest jeden raz w półroczu), a także możliwości osobistych, zawodowych lub zdrowotnych w zakresie podjęcia szkolenia.

²⁸ Dłuższy czas oczekiwania kandydatów na szkolenie (od pozytywnej kwalifikacji) wynikał m.in. ze zdiagnozowanych w trakcie procedury problemów kandydatów, które wymagały pewnych przemyśleń, a tym samym odroczenia kolejnego spotkania, zaplanowanych terminów Komisji Kwalifikacyjnej (4 komisje rocznie), oczekiwania kandydatów co do umawiania się na diagnozy w godzinach popołudniowych.

²⁹ Decyzja nr 4/2012/RA Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 marca 2012 r., decyzja nr 3/2017/RA z dnia 23 marca 2017 r. i decyzja nr 1/2017/RA z 1 lutego 2017 r. Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

³⁰ Dz.U. z 2011 r. Nr 272, poz. 1610.

³¹ W 2016 r. decyzje otrzymały 23 małżeństwa i 1 osoba samotna.

pracy zarobkowej z opieką nad dzieckiem. Kandydaci, którzy otrzymali negatywną ocenę, nie składali skarg na działalność Ośrodka.

W Ośrodku nie opracowano Regulaminu Komisji Kwalifikacyjnej. Stosownie do § 16 regulaminu organizacyjnego, decyzje dotyczące kwalifikacji rodzin oraz dzieci do przysposobienia zapadają podczas posiedzeń komisji kwalifikacyjnych, w skład której wchodzi pracownicy merytoryczni Ośrodka. Skład może zostać rozszerzony o niezbędnych specjalistów. Decyzję o wydaniu pozytywnej lub negatywnej oceny kwalifikacyjnej komisja podejmowała kolegiально.

(dowód: akta kontroli str.8-14, 356-358, 382, 387-394, 419-423)

10) Analiza 16 postępowań wykazała, że kandydatom do przysposobienia, którzy otrzymali pozytywną opinię kwalifikacyjną, Ośrodek udostępniał informacje wraz z dokumentacją dziecka oraz umożliwiał kontakt z dzieckiem.

Długość oczekiwania kandydatów na rodziców adopcyjnych na kontakt z dzieckiem wynosiła: w 2015 r. od 1 do 259 dni, w 2016 r. od 6 do 347 dni i w I półroczu 2017 r. od 93 do 255 dni. Najdłuższe okresy oczekiwania wynikały z faktu, iż:

- kandydaci przeszli pełną procedurę w Ośrodku w Kaliszu i otrzymali pozytywną opinię kwalifikacyjną w dniu 19.11.2014 r. Do Ośrodka w Łodzi zgłosili się 24.03.2015 r. Propozycję dziecka otrzymali 5.08.2015 r. (po 5 miesiącach);
- opinię kwalifikacyjną kandydaci uzyskali 5.03.2015 r. w Ośrodku w Bielsku – Białej, a do Ośrodka zgłosili się 15.02.2016 r. i po 4 miesiącach przysposobili dziecko;
- osoba samotna oczekująca na dziecko w wieku 3-4 lat uzyskała pozytywną opinię kwalifikacyjną 26.01.2015 r. Z uwagi na brak zgłoszenia dziecka w ww. przedziale wiekowym, propozycji dziecka udzielono w dniu 8.10.2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 265-322, 395-397)

11) W badanym okresie Ośrodek informował rodzinę o możliwości przysposobienia dziecka, którego brat lub siostra zostali wcześniej przez nią przysposobieni, łącznie 38 razy (w latach 2015-2017 I półrocze odpowiednio: 17, 17 i 4 razy). Przystosowaniem przez tę rodzinę zakończyło się ogółem 9 spraw (4, 4 i 1). Nie stwierdzono przypadku odstąpienia od ww. obowiązku informacyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 424)

12) W badanym okresie chęć przysposobienia dziecka zgłosiło 249 rodzin, w tym w 2015 r. – 88, w 2016 r. – 102 i w I półroczu 2017 r. – 59 rodzin. Liczba dzieci przysposobionych w latach 2015-2017 (I półrocze) wynosiła ogółem 105 dzieci i w poszczególnych latach przedstawiała się odpowiednio 40, 46 i 19 dzieci. Skuteczność działań Ośrodka w zakresie prowadzonych postępowań kwalifikacyjnych na rodziców adopcyjnych³² wynosiła w 2015 r. – 45,5%, w 2016 r. – 45,1% i 2017 (I półrocze) – 32,2%.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Ośrodka, *wszystkie rodziny, składając podania o pomoc w przysposobieniu dziecka wpisywane są do ewidencji rodzin i otrzymują numer ewidencyjny. Ponadto do ewidencji wpisywane są także rodziny zastępcze, kandydaci wskazani przez Sąd do kwalifikacji w ramach przysposobienia wewnątrzrodzinnego i kandydaci, którzy decydują się na oczekiwanie na dziecko w dwóch różnych ośrodkach oraz ci, którzy po doborze dziecka w ramach WBD zgłosili się do Ośrodka celem przedstawienia im szczegółowej propozycji dziecka i odbyciu kontaktu z dzieckiem. Do ewidencji wpisywane są również rodziny w ramach adopcji międzynarodowej. Statystycznie około 30–40% rodzin w ewidencji rodzin na danych rok kalendarzowy to rodziny zakwalifikowane przez inne Ośrodki, Ośrodki zajmujące się przysposobieniami z przemieszczeniem poza granicami kraju. Wyliczanie skuteczności adopcji prowadzonych przez Ośrodek poprzez*

³² Rozumiana jako proporcja liczby rodzin, które przysposobiły dziecko, do liczby rodzin, które zgłosiły chęć przysposobienia dziecka (zgłoszonych do Ośrodka).

stosunek kandydatów znajdujących się w ewidencji rodzin adopcyjnych na dany rok kalendarzowy do ilości kwalifikacji czy przysposobień, nie jest współmierna do faktycznej ilości tychże, a tym samym nie może być miarą jego skuteczności. Zatem dla prawidłowego wyliczenia skuteczności działań Ośrodka w zakresie prowadzonych postępowań adopcyjnych, konieczne byłoby inne ewidencjonowanie rodzin w Ośrodku.

(dowód: akta kontroli str. 258-264, 398-402)

13) W toku kontroli przeprowadzono dwa badania ankietowe dotyczące oceny funkcjonowania systemu adopcji i działalności Ośrodka w tym wśród kandydatów na rodziców adopcyjnych (24 ankiety - odpowiedziało 20 osób) oraz wśród rodzin, dla których postępowanie nie zakończyło się przysposobieniem (na 19 wysłanych ankiet odesłano 1).

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

- w momencie wypełniania ankiety ankietowani byli na etapie szkolenia - 100%;
- poszczególne etapy trwały: a) etap diagnostyczny - do 1 roku - dla 20% ankietowanych, do 6 m-cy - dla 20%, do 3 m-cy - dla 20%, b) etap szkoleniowy - do 3 m-cy - dla 55%, do roku - dla 10%, do 6 m-cy - dla 5%;
- powodem wyboru Ośrodka były: w 70% informacje i rekomendacje uzyskane na temat ośrodka od innych osób i Internetu, w 20% bliska odległość od miejsca zamieszkania;
- ankietowani ocenili: [1] wsparcie psychologiczne, pedagogiczne i organizacyjne: bardzo dobrze (odpowiednio: 50%, 70%, 30%) i dobrze (10%, 10%, 30%), średnio 10 %; [2] szkolenie dla kandydatów: 65% bardzo dobrze, 20% dobrze, 10% średnio [3] przygotowanie kadry psychologów, pedagogów i pozostałych: bardzo dobrze (100%, 100%, 90%), [4] zaangażowanie kadry psychologów, pedagogów i pozostałych: bardzo dobrze (90%, 100%, 100%) i dobrze (10% - psychologów, [5] a) liczbę zatrudnionych psychologów, pedagogów i pozostałych: bardzo dobrze (40%, 20%) i dobrze (20%, 55%, 45%), b) warunki lokalowe: 20% bardzo dobrze, 25% dobrze, 35% średnio. 10% źle, c) wyposażenie: 35% bardzo dobrze, 0%, dobrze 55%, średnio 35%, 10% źle, [6] atmosfera przy współpracy z Ośrodkiem: bardzo dobrze 90%, dobrze 10%, [7] intymność przebiegu procedury 80% - zapewniono, [8] dostępność ośrodka: 70% bardzo dobrze, 30% dobrze;
- jako główne bariery w procesie adopcyjnym, 45% ankietowanych wskazało na długotrwałą procedurę przygotowawczą, 15% - na problemy formalne, 30% - na długotrwałe oczekiwanie na szkolenia, 35% - na długotrwałe szkolenie, 30% - na zbyt małą liczbę ośrodków, 30% - na brak dzieci o uregulowanej sytuacji prawnej;
- żaden z ankietowanych nie spotkał się z problemem zagrożenia korupcją w procesie adopcyjnym, 60% oceniło zagrożenie korupcją jako niskie, 40% odpowiedziało "nie wiem";
- odnośnie sugerowanych zmian w funkcjonowaniu systemu odpowiedzi udzieliło 100% ankietowanych, w tym 10% wskazało na skrócenie procedury adopcyjnej, 10% - na zwiększenie funduszy z budżetu państwa, liczby pracowników, częstotliwości spotkań, po 10% m.in. na ułatwienie procedur, krótszy czas oczekiwania.

W ankiecie nadesłanej przez rodzinę, której nie udało się przysposobić dziecka wskazano na:

- powód wyboru ośrodka adopcyjnego: rekomendacje/informacje uzyskane na temat Ośrodka od innych osób (w tym internetu);
- etap zakończenia współpracy z Ośrodkiem: oczekiwanie na dziecko po uzyskaniu zaświadczenia o przeszkoleniu;

- długość poszczególnych etapów: a) diagnostyczny: do 3 m-cy; b) szkolenie: do miesiąca, c) oczekiwanie na dziecko: do roku;
- ocenę wsparcia otrzymanego z Ośrodka: psychologicznego i pedagogicznego – dobrze, organizacyjnego – bardzo dobrze;
- ocenę: szkolenia, przygotowania kadry Ośrodka i zaangażowania, atmosferę przy współpracy, dostępność Ośrodka – bardzo dobrze;
- ocenę liczby pracowników, warunki lokalowe i wyposażenie – dobrze;
- brak zapewnienia dyskrecji w przebiegu procedur;
- główne bariery w procesie adopcyjnym: prawne, długotrwała procedura przygotowawcza; długotrwałe oczekiwanie na szkolenie.

(dowód: akta kontroli str. 425-495)

14) W ramach badanej próby stwierdzono, że na 15 postępowań zakończonych przysposobieniem, w 5 przypadkach Ośrodek udzielił wsparcia postadopcyjnego, polegającego głównie na poradach dotyczących spraw formalnych, wychowania dzieci i ich prawidłowego rozwoju, wsparcia rodziców adopcyjnych (również w miejscu zamieszkania) oraz przekazywaniu informacji biologicznym matkom adoptowanych dzieci w zakresie stanu zdrowia i rozwoju.

Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora Ośrodka, *ustawa o wspieraniu rodziny nie precyzuje i nie wskazuje konieczności monitorowania losów dzieci przysposobionych. Ośrodek, zgodnie z ustawą prowadzi działania postadopcyjne, jednak odbywają się one tylko na wniosek rodzin adopcyjnych. Ośrodek posiada w wielu przypadkach szeroką wiedzę na temat obecnej sytuacji dzieci, które umieścił w rodzinach adopcyjnych, wynika to jednak z dobrej woli rodzin i ich chęci podzielenia się informacjami o dzieciach. Ponadto Ośrodek 4 razy w roku organizuje tzw. panele dla kandydatów na rodziców adopcyjnych zapraszając na nie rodziny adopcyjne z różnych okresów działalności i w ten sposób wzbogaca nasze doświadczenia o losach dzieci adopcyjnych. W związku z faktem, że Ośrodek ma długoletnią historię (działa od 1975 roku), losy dzieci adopcyjnych poznajemy w ramach kontaktów z nami dorosłych dzieci adoptowanych, które zostały przysposobione za pośrednictwem naszego Ośrodka w latach wcześniejszych.*

(dowód: akta kontroli str. 265-322, 419-423)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie, stwierdzono nieprawidłowość dotyczącą określenia w obowiązujących w Ośrodku „Zasadach i standardach w procedurze kwalifikacyjnej”, wymogów dotyczących wieku kandydatów na przysposabiających, 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 różnica wieku pomiędzy przysposabiającym a przysposobionym nie powinna przekraczać 40 lat, a starszy z małżonków nie powinien przekraczać 55 lat. Zgodnie z przepisem art.114¹ §2 ww. ustawy, między przysposabiającym a przysposobionym powinna istnieć odpowiednia różnica wieku.

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 przysposobianym. Przesłanka ta podlegać powinna ocenie na tle zindywidualizowanych okoliczności danej sprawy³³. Za dopuszczalną³⁴ należy uznawać taką różnicę wieku między przysposabiającym a dzieckiem, która nie jest mniejsza niż zwykła różnica wieku między rodzicami a ich dziećmi. Wprowadzanie do wewnętrznie obowiązujących w Ośrodku standardów, wymogów dla kandydatów na rodziców adopcyjnych

³³ Postanowienie Sądu najwyższego z dnia 18.11.2003 r. sygn. II CK 199/02, LEX 602360).

³⁴ Zgodnie z art. 8 ust. 3 Europejskiej Konwencji o przysposobieniu dzieci z dnia 24.04.1967 r. Dz.U. 1999.99.1157.

poprzez wskazanie górnej granicy ich wieku oraz różnicy wieku między nimi umożliwiającą wszczęcie postępowania adopcyjnego, może powodować, że w niektórych przypadkach kandydaci na rodziców adopcyjnych spełniający wszystkie wymogi ustawowe nie będą mogli zostać rodzicami adopcyjnymi.

Dyrektor Ośrodka wyjaśniła, iż *Standardy nie są procedurą stosowaną obligatoryjnie, są dokumentem pomocniczym w procedurze kwalifikacyjnej. Kodeks rodzinny i opiekuńczy nie określa precyzyjnie różnicy wieku między przysposobianym a przysposabiającym, mówiąc jedynie o różnicy wieku, która "powinna być taka, jaka normalnie istnieje pomiędzy rodzicami a dzieckiem". Odpowiednia różnica wieku to taka, jaka zazwyczaj istnieje pomiędzy rodzicami i dziećmi- adopcja ma stworzyć dla dziecka rodzinę. Przyjmuje się zatem, iż granice różnicy wieku powinny odpowiadać granicom biologicznej możliwości posiadania potomstwa. Różnica ta nie powinna być zbyt duża, gdyż może uniemożliwiać normalne funkcjonowanie stosunków pomiędzy przysposobionym a przysposabiającym, albo też stać w sprzeczności z interesem dziecka, które może nie mieć zagwarantowanej należytej opieki i wychowania, gdy adoptujący ze względu na wiek nie będzie mógł wywiązywać się z obowiązków w stosunku do adoptowanego dziecka. Uznano zatem, że różnica wieku pomiędzy przysposabiającym a przysposobianym nie powinna przekraczać 40 lat. Sprawy traktowane są indywidualnie, decyzję każdorazowo podejmuje Zespół Ośrodka po analizie sytuacji rodziny i predyspozycji kandydatów (zawsze na ich korzyść) i każdorazowo wynika to z dbałości o dobro dziecka, tak aby zapewnić przysposobionemu dziecku pewność w zakresie wzrostu i rozwoju".*

(dowód: akta kontroli str. 15-24, 398-402)

Ocena cząstkowa

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

Wnioski pokontrolne

IV. Uwagi i wnioski

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 Kontroli³⁵, wnosi o dostosowanie obowiązujących w Ośrodku zasad i standardów dotyczących kwalifikacji kandydatów na rodziny adopcyjne do przepisów ustawy kodeks rodzinny i opiekuńczy.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Łodzi.

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.

³⁵ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

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 12 grudnia 2017 r.

Kontroler

Barbara Głowińska
główny specjalista k.p.



podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk



podpis