



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.019.01.2017
P/17/044

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie
ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin
T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66
lsz@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 Szczecinie
Kontrolerzy	Jerzy Wasilewski - doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LSZ/157/2017 z dnia 12 października 2017 r. Agata Prochotta-Milek – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/160/2017 z dnia 18 października 2017 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-2)</p>
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego w Szczecinie, zwany dalej Urzędem.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Olgierd Geblewicz, Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego ¹ od 29 listopada 2010 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 3)</p>

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości organizację i finansowanie pracy ośrodków adopcyjnych w województwie zachodniopomorskim w latach 2015-2017 (I półrocze), a także nadzór nad ich działalnością.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Zadania objęte niniejszą kontrolą dotyczące m.in. zapewnienia odpowiedniej liczby i rozmieszczenia ośrodków adopcyjnych wykonywał prawidłowo Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej³.

Na terenie województwa zachodniopomorskiego prowadzeniem procedur adopcyjnych zajmowały się cztery placówki, w tym dwa publiczne ośrodki adopcyjne oraz dwa niepubliczne, z którymi zawarto umowy zgodne z wymogami art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴ oraz rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania⁵.

W przyjętym przez Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego „Wojewódzkim Programie Wspierania Rodziny i Systemu Pieczy Zastępczej na lata 2014-2020”⁶ zapisano główne zadania dotyczące systemu pieczy zastępczej i wspierania rodzin skierowanych zarówno do rodzin biologicznych jak i adopcyjnych.

Marszałek współpracował z jednostkami systemu adopcyjnego w zakresie gromadzenia i wymiany danych. W latach 2015-2017 (I półrocze) podejmował działania w celu pozyskania środków finansowych na funkcjonowanie ośrodków adopcyjnych i uzyskał dotacje w kwotach odpowiednio: 2.255,3 tys. zł, 2.408,7 tys. zł i 1.530,0 tys. zł.

Marszałek z otrzymanych od Wojewody Zachodniopomorskiego dotacji celowych w 2015 r. i 2016 r. zakwestionował rozliczenia jednego niepublicznego ośrodka adopcyjnego i wyegzekwował zwrot nienależnej dotacji w kwocie 38.326,81 zł w 2015 r. (12,2% przekazanej) i 21.025,86 zł w 2016 r. (8,15 %).

¹ Zwany dalej: Marszałek.

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

³ Funkcjonujący w ramach Urzędu Marszałkowskiego na prawach wydziału. Zwany dalej: ROPS.

⁴ Dz. U. z 2016, poz.1870 ze zm., zwanej dalej: ustawą o finansach publicznych.

⁵ Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 25 obowiązujące do 2 września 2016 r., zwane dalej: rozporządzenie MPIPS z 2010 r.

⁶ Uchwałą nr XXXVIII/517/14 Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 30.09.2014 r. w sprawie przyjęcia Wojewódzkiego Programu Wspierania Rodziny i Systemu Pieczy Zastępczej na lata 2014-2020 pn. Program dla Rodziny.

Mimo prowadzonego monitoringu, kontroli i nadzoru nad działalnością ośrodków adopcyjnych, dane zawarte w zbiorczych sprawozdaniach rzeczowo-finansowych z działalności ośrodków adopcyjnych za rok 2015 i 2016 nie odzwierciedlały stanu faktycznego. W sprawozdaniach tych podano dane m.in. dotyczące liczby adoptowanych dzieci, które nie były zgodne z danymi przekazanymi przez ośrodki podczas kontroli.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zaspokojenie potrzeb w zakresie liczby i rozmieszczenia ośrodków adaptacyjnych.

Opis stanu faktycznego

1.1. Dokumenty strategiczne obejmujące rozwój województwa w zakresie polityki społecznej obejmujące funkcjonowanie systemu adopcyjnego.

Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego w 2010 r. uchwalił Strategię rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2010-2020,⁷ a w 2014 r. przyjął Program Region dla Rodziny⁸.

W Strategii w celu nr 6 „Wzrost tożsamości i spójności społecznej regionu” celu kierunkowym 6.1 „Wspieranie funkcji rodziny” zapisano (...) *wspieranie rozwoju osobowego mieszkańców, funkcji rodziny i spójności społecznej całego regionu jest kluczowym zadaniem strategii. (...) Działanie samorząd opiera się na wspieraniu rodziny, jako elementarnej komórki społecznej, zapewnieniu jak najpowszechniejszego dostępu do opieki zdrowotnej, edukacji, dóbr kultury i innych elementów dziedzictwa wspólnego. Powszechność ta przejawia się w przeciwdziałaniu wszelkim przejawom wykluczenia i marginalizacji w jakimkolwiek ich aspekcie. (...)* (dowód: akta kontroli str. 4-17)

W Programie Region dla Rodziny określono szereg działań odnoszących się do funkcjonowania rodziny, bez rozróżnienia działań skierowanych do rodzin biologicznych i rodzin adopcyjnych, w tym także promocji adopcji oraz podnoszeniu kompetencji zawodowych kadr ośrodków adopcyjnych. (dowód: akta kontroli str. 36)

Program Region dla Rodziny zawierał analizę SWOT – Rodzina, jako fundament kapitału społecznego, w której określono mocne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia. Określono w nim działania ukierunkowane m.in. na wzmocnienie kondycji rodziny oraz wspieranie systemowych działań na rzecz rodziny i pieczy zastępczej, wskaźniki docelowe jego realizacji oraz zasady prowadzenia sprawozdawczości i monitoringu. W programie zapisano, że monitoring będzie prowadzony przez cały okres wdrażania poszczególnych zadań w celu zapewnienia zgodności z założeniami i wytyczonymi celami. Ponadto monitoring ma być wykorzystywany do wykrywania zagrożeń i nieprawidłowości w realizacji, ich korygowania i określania ewaluacji działań. Podstawowym dokumentem w procesie monitoringu Programu to coroczny raport z jego realizacji przygotowany na podstawie sprawozdawczości ośrodków pomocy społecznej, ROPS i Zachodniopomorskiego Ośrodka Badań Regionalnych. W Programie nie zidentyfikowano barier/ograniczeń w sprawnym funkcjonowaniu systemu adopcyjnego i nie zapisano działań promujących adopcję.

(dowód: akta kontroli str. 36, 18-33)

1.2. Liczba i rozmieszczenie ośrodków adopcyjnych.

Przed 2012 rokiem w województwie funkcjonowało osiem ośrodków adopcyjno – opiekuńczych, tj.: pięć publicznych (w Szczecinie, Dębnie, Białogardzie, Koszalinie i Darłowie) oraz trzy niepubliczne (w Koszalinie i dwa w Szczecinie). Zgodnie z zapisami art. 244 i 245 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁹ kryterium 10 adopcji w 2010 roku spełniły dwa ośrodki publiczne, tj. Publiczny Ośrodek Adopcyjny w Szczecinie¹⁰ i Publiczny Ośrodek Adopcyjny w Koszalinie¹¹, natomiast kryterium dla podmiotów niepublicznych 20 adopcji w 2010 roku spełniły dwa ośrodki w Szczecinie, tj. Ośrodek Adopcyjny Stowarzyszenia Rodzin Katolickich w Szczecinie¹² i Ośrodek Adopcyjny Fundacji Mam Dom w Szczecinie¹³. Ponadto, POA Koszalin w 2012 roku przejął zadania i kadrę ośrodka z Białogardu. W efekcie, od 2012 roku

⁷ Dalej: Strategia. Dostępna na stronie BIP Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie.

⁸ Dalej: Programem. Dostępny na stronie BIP

⁹ Dz. U. z 2017 r., poz. 697 ze zm., zwana dalej: ustawą o pieczy zastępczej.

¹⁰ Dalej: POA Szczecin.

¹¹ Dalej: POA Koszalin.

¹² Dalej: OA SRK.

¹³ Dalej: OA FMD.

w województwie funkcjonują 4 ośrodki adopcyjne, tj. 2 publiczne (POA Szczecin, POA Koszalin) oraz 2 niepubliczne w Szczecinie (OA SRK i OA FMD).

(dowód: akta kontroli str. 37)

Rozmieszczenie ośrodków adopcyjnych nie było równomierne i w wyniku ustaleń z ośrodkami adopcyjnymi Marszałek wprowadził „rejonizację” obszarów ich działania przypisując im konkretne powiaty:

POA Szczecin – świdwiński, łobeski, drawski, choszczeński, pyrzycki i miasto Szczecin,
POA Koszalin – koszaliński, białogardzki, sławieński, walecki, szczecinecki i miasto Koszalin,
OA SRK - kamieński, gryficki, kołobrzesci, myśliborski i miasto Świnoujście,
OA FMD – policki, goleniowski, stargardzki i gryfiński.

(dowód: akta kontroli str. 40-42)

Marszałek opublikował w BIP na stronie Urzędu: <http://www.rops.wzp.pl/osrodki-adopcyjne-w-województwie-zachodniopomorskim> informacje o ośrodkach adopcyjnych działających na terenie województwa oraz o „rejonizacji” obszarów ich działań. Wszystkie działające na terenie województwa powiatowe ośrodki pomocy rodzinie¹⁴ mailiem z dnia 16 stycznia 2012 r., a sądy rejonowe pismem z dnia 13 marca 2014 r. zostały powiadomione o „rejonizacji” obszarów ich działań.

(dowód: akta kontroli str. 37, 272-274, 287)

1.3. Skuteczność funkcjonowania systemu adopcyjnego¹⁵.

Liczba dzieci zakwalifikowanych do adopcji wyniosła 162 w 2015 r., 142 w 2016 r. i 100 w I półroczu 2017 r., natomiast liczba dzieci przysposobionych odpowiednio 138, 135 i 69.

(dowód: akta kontroli str. 466)

Na podstawie danych ROPS o liczbie dzieci zakwalifikowanych do przysposobienia i dzieci przysposobionych ogółem w województwie, w rozbiciu na ośrodki adopcyjne w latach 2015-2017 (I półrocze) ustalono, że skuteczność procesu adopcyjnego wynosiła ogółem w województwie 86% w 2015 r., 95% w 2016 r. i 69% w I półroczu 2017 r., w tym prowadzonych postępowań adopcyjnych przez:

- POA Szczecin odpowiednio 63%, 58% i 65%,
- POA Koszalin odpowiednio 78%, 89% i 63 %,
- OA SRK odpowiednio 57%, 83% i 142%¹⁶,
- OA FMD odpowiednio 153%¹⁷, 230%¹⁸ i 53%.

(dowód: akta kontroli str. 268-269).

1.4. Umowy z podmiotami o prowadzenie ośrodków adopcyjnych.

W województwie zachodniopomorskim zadanie polegające na prowadzeniu ośrodka adopcyjnego na terenie województwa zlecone zostało, zgodnie z art. 190 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej, 2 podmiotom niepublicznym: OA SRK oraz OA FMD.

Umowy o powierzenie realizacji zadania publicznego, zgodnie z art. 16 ust 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹⁹ zawarto w dniu 4 lutego 2014 r.²⁰. Realizacja zadania została szczegółowo określona w ofertach złożonych przez obu zleceniobiorców w dniu 13 stycznia 2014 r. Na realizację zadania każdy ze zleceniobiorców otrzymać miał dotację w kwocie 103,05 tys. zł.

Umowy zawierały wszystkie elementy wymagane przepisami art. 250 ustawy o finansach publicznych oraz rozporządzenia MPiPS z 2010 r., w tym:

- termin wykorzystania dotacji (do dnia 31 grudnia danego roku²¹);
- termin realizacji zadania publicznego (od 2 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2018 r.);
- termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji (w formie sprawozdania częściowego złożonego z chwila wydatkowania, co najmniej 80% kwoty przekazanych środków dotacji w ramach I transzy, w terminie 30 dni od dnia zakończenia każdego roku

¹⁴ Dalej: PCPR.

¹⁵ Przez skuteczność - na potrzeby kontroli NIK – należy rozumieć proporcje dzieci przysposobionych do zakwalifikowania do przysposobienia do dzieci przysposobionych w danym roku/półroczu.

¹⁶ OA SRK – z 17 dzieci przysposobionych w I półr. 2017 r. 8 dzieci zostało zakwalifikowanych przed 2017 r.

¹⁷ OA FMD – z 55 dzieci przysposobionych w 2015 r. 27 dzieci zostało zakwalifikowanych przed 2015 r.

¹⁸ OA FMD – z 46 dzieci przysposobionych w 2016 r. 26 dzieci zostało przysposobionych przed 2016 r.

¹⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1817 ze zm., zwanej dalej „ustawą o działalności pożytku publicznego”.

²⁰ Odpowiednio: umowa nr ROPS 6/2014 (ze Stowarzyszeniem Rodzin Katolickich) i umowa nr ROPS 7/2014 (z Fundacją Mam Dom).

²¹ Pierwotnie zapisano w umowie 31 grudnia 2014 r., który zmieniano aneksami do 31 grudnia danego roku.

- budżetowego, oraz sprawozdania końcowego – do 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania, wraz z innymi dokumentami, w tym dotyczącymi poniesionych wydatków);
- termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji (do dnia 15 stycznia roku następnego²²);
- zobowiązanie zleceniobiorcy do prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej zadania publicznego oraz do przechowywania tej dokumentacji przez okres 5 lat;
- obowiązki informacyjne zleceniobiorcy (o finansowaniu zadania zleconego z zakresu administracji rządowej ze środków dotacji);
- zasady kontroli zadania przez zleceniodawcę (kontrola w toku realizacji zadania oraz po jego zakończeniu);
- zasady rozwiązania umowy oraz odstąpienia od niej.

W okresie objętym kontrolą do każdej z umów zawarto łącznie sześciu aneksów z OA SRK i siedmiu aneksów z OA FMD (ostatnie w dniu 1 lutego 2017 r.), głównie dotyczących przedłużenia terminu obowiązywania umowy oraz zmian kwot dotacji.

Przewidziane w umowach kwoty dotacji wyniosły²³:

- w przypadku OA SRK: 324 tys. zł w 2014 r., 324 tys. zł w 2015 r., 424,5 tys. zł w 2016 r. i 108 tys. zł w 2017 r.²⁴;
- w przypadku OA FMD: 313 tys. zł w 2014 r., 361,6 tys. zł w 2015 r., 258,1 tys. zł w 2016 r. i 108 tys. zł w 2017 r.²⁵

(dowód: akta kontroli str. 116 - 170)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

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

Opis stanu faktycznego

2. Współpraca jednostek systemu adopcyjnego, gromadzenie i wymiana danych.

2.1. POA Szczecin został wyznaczony do prowadzenia wojewódzkiego banku danych o dzieciach z terenu województwa oczekujących na przysposobienie²⁶, co zapisano w Statucie Ośrodka, dostępnym na stronie [www](http://poa.szczecin.rbip.wzp.pl/arttykul/statut-poa) pod adresem: <http://poa.szczecin.rbip.wzp.pl/arttykul/statut-poa>; w Regulaminie Ośrodka <http://poa.szczecin.rbip.wzp.pl/arttykul/regulamin-poa>; na stronie Ośrodka w zakładce działalność: <http://poa.szczecin.rbip.wzp.pl/arttykul/dzialalnosc-publicznego-osrodka-adopcyjnego-w-szczecinie>; na stronie Ośrodka w zakładce zadania: <http://poa.szczecin.pl/index.php?id=2&cid=7> oraz na stronie ROPS UMWZ: <http://www.rops.wzp.pl/osrodki-adopcyjne-w-województwie-zachodniopomorskim>.

Obwieszczenie Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 2 stycznia 2012 r. w sprawie wyznaczenia ośrodka adopcyjnego właściwego do prowadzenia banku danych o dzieciach z terenu województwa zachodniopomorskiego oczekujących na przysposobienie ukazało się w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego²⁷ w dniu 17 maja 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 38-40)

2.2. ROPS pismem z dnia 27 marca 2012 r. znak ROPS-I.9161.24.2012.KP poinformował sądy rejonowe o działających ośrodkach adopcyjnych na terenie województwa zachodniopomorskiego oraz o wyznaczeniu POA Szczecin do prowadzenia WBD.

(dowód: akta kontroli str. 270-271)

Wszystkie właściwe sądy rejonowe oraz PCPR-y zostały powiadomione o „rejonizacji” obszaru działania ośrodków adopcyjnych²⁸, ponadto informacja w tym zakresie dostępna

²² Pierwotnie zapisano termin zwrotu niewykorzystanej dotacji na 15 stycznia 2015 r., który ustalano w zawartych aneksach do umów na dzień 15 stycznia roku następnego.

²³ Z uwzględnieniem kwot z aneksów.

²⁴ Aneksem z dnia 03.11.2017 r. zwiększono kwotę dotacji na rok 2017 do 709, 65 tys. zł.

²⁵ W dniu 13.11.2017 r. Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego uchwałą Nr 1849/17 postanowił zawrzeć z Fundacją Mam Dom kolejny aneks na 2017 r., jednakże z uwagi na nierozliczenie poprzedniej transzy do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie został on podpisany.

²⁶ Dalej: WBD.

²⁷ Poz. 1099.

²⁸ Pismo ROPS-I.9161.8.2014.EM z dnia 13.marca 2014 r. do sądów rejonowych i mail do PCPR z dnia 16 stycznia 2012 r.

była na stronach Urzędu <http://www.rops.wzp.pl/osrodki-adopcyjne-w-województwie-zachodniopomorskim>.

(dowód: akta kontroli str. 37, 272-274, 287)

2.3. Z informacji udzielonej przez POA Szczecin na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁹ wynikało, że sądy rejonowe przekazały do ośrodka w 2015 r. - 39 postanowień o pozbawieniu władzy rodzicielskiej, w 2016 r. - 26, a w I półroczu 2017 r. - 60. Do WBD zgłaszane były wyłącznie dzieci z uregulowaną sytuacją prawną, po wcześniejszym zakwalifikowaniu ich do przysposobienia, w związku, z czym w dokumentacji dzieci zgłaszanych do WBD znajdowały się kopie odpisów prawomocnych postanowień o pozbawieniu władzy rodzicielskiej. Tylko w przypadku braku odpisu takiego postanowienia w dokumentacji dziecka, POA Szczecin występował do sądu o wydanie odpisu prawomocnego postanowienia (w 2015 r. – jeden raz, w 2016 r. - osiem razy i w I półroczu 2017 r. – dwa razy).
(dowód: akta kontroli str. 264-265)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

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

Opis stanu faktycznego

3.1. Zapotrzebowanie na środki dotacji, ujęcie w ustawie budżetowej i ich zmiany.

Marszałek otrzymywał corocznie od Wojewody informację o wysokości przyznanej na dany rok budżetowy dotacji. W przypadku, gdy potrzeby finansowe związane z finansowaniem zadania (określone na podstawie kosztorysów składanych przez publiczne oraz niepubliczne ośrodki adopcyjne) były wyższe od kwoty przyznanej dotacji, Marszałek występował do Wojewody z wnioskiem o podwyższenie przyznanej kwoty.

Anna Mieczkowska, Członek Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego, wyjaśniła, że *w połowie danego roku, województwo – po zebraniu informacji z poszczególnych ośrodków adopcyjnych – przekazywało do wojewody zapotrzebowanie na dotację na prowadzenie zadania w kolejnym roku budżetowym. W terminie do 25 października roku poprzedzającego dany rok budżetowy Wojewoda zawiadamiał o wstępnych kwotach dotacji z budżetu państwa na kolejny rok budżetowy. W okresie realizacji zadania nie zdarzyło się, aby wstępne kwoty dotacji zabezpieczały potrzeby zgłoszone przez poszczególne ośrodki, w konsekwencji z początkiem każdego roku ośrodki adopcyjne nie dysponowały wystarczającą kwotą na prowadzenie zadania. W trakcie roku budżetowego samorząd składał pisma o zwiększenie dotacji (...).*

(dowód: akta kontroli str. 468 – 480, 481-485)

W latach 2015-2017 w budżecie województwa zachodniopomorskiego na sfinansowanie wydatków związanych z funkcjonowaniem ośrodków adopcyjnych pierwotnie zaplanowano środki w kwotach odpowiednio: 1.458 tys. zł, 1.530 tys. zł i 765 tys. zł, w tym na prowadzenie niepublicznych ośrodków adopcyjnych: 206,1 tys. zł, 216,3 tys. zł i 216 tys. zł. Po zmianach wynikających z decyzji Ministra Finansów zwiększających plany dotacji celowych³⁰, środki na sfinansowanie funkcjonowania ośrodków adopcyjnych wyniosły w latach 2015-2017 odpowiednio: 2.255,3 tys. zł, 2.408,7 tys. zł i 1.530 tys. zł³¹, z tego na prowadzenie niepublicznych ośrodków adopcyjnych odpowiednio: 637,4 tys. zł, 682,6 tys. zł i 216 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 486 – 494, 495-502)

W latach 2015 – 2017 samorząd województwa wnioskował do Wojewody o zabezpieczenie w projekcie budżetu następujących kwot na organizowanie i prowadzenie ośrodków adopcyjnych: 1.870.738 zł. w 2015 r., 3.006.084 zł w 2016 r. i 3.407.209 zł w 2017 r., z czego w latach 2015 – 2016 otrzymał odpowiednio 78% i 80% wnioskowanych środków.

(dowód: akta kontroli str. 503-505)

²⁹ Dz. U. z 2017 r., poz. 524, zwana dalej: ustawą o NIK.

³⁰ Decyzje zwiększające plan dotacji celowych dla Samorządu Województwa Zachodniopomorskiego na 2015 r., 2016 r. i 2017 r. w rozdziale 85226, § 2210 odpowiednio o kwotę: 797.326 zł (decyzja z dnia 31.03.2015 r.), 878.676 zł (22.09.2016 r.) i 1.409.890 zł (26.09.2017 r.).

³¹ Na dzień 30.09.2017 r.

3.2. Kryteria i podział środków na prowadzenie ośrodków adopcyjnych.

W latach 2015-2017 podział dotacji z budżetu państwa pomiędzy poszczególne ośrodki adopcyjne dokonywany był przez ROPS w oparciu o:

- badanie kosztów niezbędnych do poniesienia przez ośrodki adopcyjne, np. koszty umów o pracę kadry ośrodków, wydatki obowiązkowe na ubezpieczenia społeczne, zaliczki na podatek dochodowy, koszty czynszu,
- przyznanie wysokości dotacji skorygowanej o proporcjonalny udział w kwocie zapotrzebowania zgłoszonej do Wojewody w roku poprzednim.

(dowód: akta kontroli str. 481-495, 506-509)

3.3. Terminowość przekazywania środków do ośrodków adopcyjnych.

Każdego miesiąca ROPS występował do ZUW z zapotrzebowaniem na środki finansowe dla niepublicznych ośrodków adopcyjnych (według uzgodnionego z tymi ośrodkami harmonogramu płatności), każdorazowo wskazując kwotę dotacji. ROPS wnioskował o uruchamianie ww. środków w dwóch terminach w miesiącu³². We wszystkich przypadkach kwota dotacji otrzymanej przez ROPS, a następnie przekazanej beneficjentom, odpowiadała zgłoszonemu zapotrzebowaniu. W okresie od stycznia 2015 r. do września 2017 r. dotacja przekazywana była beneficjentom każdego 10 i 25 dnia miesiąca³³. Transze dotacji dla niepublicznych ośrodków adopcyjnych przekazywane były w terminach określonych w zawartych przez strony umowach i aneksach.

Łączne kwoty przekazanej ośrodkom niepublicznym dotacji wyniosły: 637 tys. zł w 2015 r., 683 tys. zł w 2016 r. i 178 tys. zł w 2017 r. (do końca października) i odpowiadały wysokości środków finansowych przewidzianych dla tych placówek w podpisanych z nimi umowach.

Samorząd Województwa Zachodniopomorskiego dofinansował środkami własnymi realizację zadania z zakresu administracji rządowej w zakresie prowadzenia ośrodków adopcyjnych w 2016 r. w kwocie 76.280 zł.

(dowód: akta kontroli str. 510-537, 538-547)

Anna Mieczkowska – Członek Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego wyjaśniła, że przyczyną dofinansowania POA Szczecin była konieczność zapewnienia płynności finansowej ośrodka w III kwartale, w tym zabezpieczenia kosztów na pokrycie wydatków związanych z najmem i eksploatacją pomieszczeń, pokrycie kosztów związanych z udziałem w obowiązkowych posiedzeniach zespołów ds. oceny sytuacji dziecka.

(dowód: akta kontroli str. 484)

3.4. Wykorzystanie i rozliczenie dotacji na prowadzenie ośrodków adopcyjnych.

W latach 2015-2017 prowadzeniem rozliczeń wykorzystania środków dotacji przyznanych niepublicznym ośrodkom adopcyjnym zajmowali się pracownicy ROPS³⁴. Zgodnie z zapisami ww. umów dotacyjnych, weryfikacji podlegały sprawozdania częściowe z realizacji zadania publicznego (wraz z dokumentacją źródłową) składane przez ośrodki w okresach wymaganych umową i aneksami. W toku tej weryfikacji pracownicy ROPS sporządzali protokoły z przeprowadzonej kontroli (zatwierdzone przez Dyrektora lub Wicedyrektora ROPS), a wyniki rozliczenia dotacji przesyłali do Wydziału Finansów i Budżetu Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego, celem prawidłowego ujęcia dotacji w ewidencji księgowej Urzędu.

W badanym okresie wszystkie sprawozdania OA SRK zostały terminowo złożone do ROPS. W przypadku sprawozdań OA FMD jedno sprawozdanie za 2015 r. wpłynęło dzień po terminie³⁵. ROPS przeprowadzał weryfikację sprawozdań w zakresie prawidłowości wykorzystania dotacji i udokumentowania poniesionych wydatków.

OA SRK wykorzystał środki dotacji zgodnie z ich przeznaczeniem i prawidłowo rozliczył w kwotach odpowiednio 324.350 zł w 2015 r. i 424.459 zł w 2016 r. (w obu latach 100% otrzymanych) i 58.295,03 zł w I półroczu 2017 r. (z przekazanych 70.000 zł, tj. 83%).

(akta kontroli str. 275 – 285)

OA FMD otrzymał dotację w kwocie 313.038 zł w 2015 r. i przedłożył rozliczenie na kwotę 258.662,24 zł. W wyniku kontroli ROPS uznał kwotę 9,98 zł za środki wykorzystane

³² W zależności od przypadających dni wolnych od pracy każdorazowo około 7 i 23 każdego miesiąca, poza grudniem.

³³ Z uwzględnieniem dni ustawowo wolnych od pracy.

³⁴ Zadanie to (związane również z dochodzeniem należności wynikających z nieprawidłowej realizacji umów dotacyjnych) przypisane zostało formalnie temu wydziałowi w regulaminie organizacyjnym od dnia 31 stycznia 2017 r.

³⁵ T.j. w dniu 01.02.2016 r.

niezgodnie z przeznaczeniem, kwotę 51.407 zł za kwotę nadmiernie pobraną i 2.958,78 zł za środki niewykorzystane. W dniach 1 i 5 lipca 2016 r. ośrodek zwrócił na konto Urzędu Marszałkowskiego kwotę 2.958,78 zł tytułem niewykorzystanej dotacji i 9,98 zł tytułem dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem. W dniach 2 i 4 sierpnia 2016 r. ośrodek zwrócił kwotę 35.358,05 zł³⁶. Na pozostałą kwotę 16.492,95 zł Marszałek wydał 12 września 2016 r. decyzję nakazującą Fundacji zwrot, jako dotacji pobranej w nadmiernej wysokości. W dniu 26 września 2016 r. Fundacja odwołała się od ww. decyzji do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Szczecinie, które decyzją z dnia 21 lutego 2017 r. uchyliło ww. decyzję Marszałka ze względu na uchybienia formalne. 17 marca 2017 r. Marszałek zawiadomił Fundację o wszczęciu przedmiotowego postępowania administracyjnego. Pismem z dnia 28 marca 2017 r. Fundacja wniosła o pozyskanie dodatkowych dowodów w sprawie tj. przesłuchania świadków mogących potwierdzić odbycie szkolenia dla kandydatów do sprawowania pieczy zastępczej (uczestników, szkolenia, pracowników PCPR) lub o wystąpienie do tych uczestników o pisemne oświadczenie potwierdzające fakt przeprowadzenia szkolenia. Postępowanie nie zostało zakończone.

(dowód: akta kontroli str. 288 – 342)

OA FMD otrzymał dotację w kwocie 258.140 zł w 2016 r. i przedłożył rozliczenie całości kwoty. W wyniku kontroli ROPS uznał kwotę 21.025,86 zł za środki niewykorzystane Ośrodek zwrócił na konto Urzędu Marszałkowskiego w dniu 06.02.2017 r. kwotę 15.935,58 zł³⁷ oraz w dniu 13.11.2017 r. kwotę 5.426,10 zł³⁸, a w dniu 17.11.2017 r. odsetki w kwocie 0,18 zł. Dotacja za 2016 r. została ostatecznie rozliczona w całości.

(dowód: akta kontroli str. 325 – 327, 571-572, 581)

Nieuznanie wydatków OA FMD w ramach przyznanej dotacji spowodowane było głównie brakiem ich rzetelnego udokumentowania. Środki dotacji, uznane przez Marszałka za wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem na działalność merytoryczną, zostały przez oba ośrodki niepubliczne wykorzystane głównie na: wynagrodzenia wraz z pochodnymi, delegacje, promocję idei adopcji, kursy dla kandydatów na rodziców zastępczych o adopcyjnych oraz bieżące wydatki.

(dowód: akta kontroli str. 34-36, 142-183)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

4. Monitoring i nadzór nad działalnością ośrodków adopcyjnych.

4.1. Sposób prowadzenia monitoringu przebiegu procesów adopcyjnych.

Prowadzony przez ROPS monitoring procesów adopcyjnych polegał na: organizowaniu spotkań dyrektorów ośrodków adopcyjnych w celu wypracowania wspólnych rozwiązań; sprawowania bieżącej kontroli ośrodków adopcyjnych pod kątem ujawnienia ewentualnych nieprawidłowości w organizacji pracy; realizacji zadań i gospodarowania mieniem. W celu usprawnienia działalności ośrodków, ROPS przeprowadził analizę pracy ośrodków w 2015 r. na podstawie badań ankietowych.

(dowód: akta kontroli str. 213, 231, 255)

W okresie od sierpnia do grudnia 2015 r. ROPS przeprowadził badania ankietowe byłych klientów ośrodków adopcyjnych województwa zachodniopomorskiego. W badaniach wzięło udział łącznie 196 osób³⁹. Badanym zadawano pytania m.in. o źródło informacji o ośrodkach adopcyjnych, ocenę strony internetowej, lokalizację, godziny otwarcia i elastyczność pracy ośrodka, atmosferę pracy, warunki lokalowe, ocenę pracowników ośrodków. Wyniki zaprezentowano w raporcie w rozbiciu na poszczególne ośrodki⁴⁰. Respondenci ocenili przygotowanie osób prowadzących spotkania indywidualne, jako bardzo dobre w 68,8% w POA Szczecin, 76,1% w POA Koszalin, 79,2% w SKR Szczecin i w 88,9% w OA FMD. Na pytanie, czy spotkania indywidualne spełniły Pana/i oczekiwania *nie* odpowiedziało 2,1%

³⁶ W tym 34.914,05 zł tytułem zwrotu dotacji obronnej w nadmiernej wysokości i przeznaczonej niezgodnie z przeznaczeniem oraz 444 zł tytułem odsetek od niewykorzystanej dotacji.

³⁷ W tym 15.935,58 zł kwota główna i 73 zł odsetki.

³⁸ W tym 5.090,28 zł kwota główna i 325,82 zł odsetki.

³⁹ W tym 101 kobiet i 75 mężczyzn.

⁴⁰ Bez sumowania bądź uśredniania.

klientów POA Szczecin, 1,5% klientów POA Koszalin, żaden klient OA SRK i 7,4% klientów OA FMD. Osoby te w ankietach podały również przyczyny niezadowolenia⁴¹.

(dowód: akta kontroli str. 586 – 605)

Stosownie do wymogów art. 185 ust. 2 ustawy o pieczy zastępczej, Dyrektor ROPS sporządził i przekazał Zarządowi Województwa Zachodniopomorskiego sprawozdania z działalności ośrodków adopcyjnych za lata: 2014, 2015 i 2016 oraz plany działań placówek na lata: 2015, 2016 i 2017. W sprawozdaniach prezentowano m.in.: informacje o kwotach otrzymanej i wykorzystanej dotacji, strukturę wydatków poniesionych przez ośrodki adopcyjne, działania podjęte przez publiczny ośrodek adopcyjny w ramach WBD, a także informacje (w tym statystyczne) na temat działalności ośrodków adopcyjnych.

W sprawozdaniach nie wskazywano na problemy związane z funkcjonowaniem placówek oraz przygotowaniem kandydatów na rodziców adopcyjnych i przebiegiem procesów adopcyjnych. Nie wskazywano również na zagrożenie korupcją. Sygnalizowano jedynie trudności w pozyskiwaniu kandydatów do przysposobienia dziecka w przypadku tzw. „trudnych adopcji”, tj. adopcji: licznego rodzeństwa, dzieci przewlekle chorych, upośledzonych umysłowo oraz dzieci starszych. Ponadto wskazano, że elementami problematycznymi w zakresie realizacji zadania zleconego były: *Brak płynności finansowej na prowadzenie ośrodków adopcyjnych – coroczny problem dla funkcjonowania ośrodków. Brak pełnego zabezpieczenia finansowania zadania uniemożliwia pełną realizację obowiązków nałożonych na samorząd i ośrodki adopcyjne ustawą. Bardzo niepokojąca jest również niemożność prowadzenia racjonalnej polityki kadrowej. Dyrektorzy ośrodków, nie mając zabezpieczonych wystarczających środków budżetowych, zwalniają pracowników, którzy w przypadku zwiększenia dotacji są ponownie zatrudniani. Brak systemu standaryzacji zasad pracy jednolitego dla wszystkich ośrodków adopcyjnych. Ustalenie obowiązujących ram funkcjonowania ośrodków adopcyjnych, precyzujących zapisy prawa w tym zakresie, zapewniłby porównywalną, jakość realizowanych zadań na terenie całego województwa.*

(dowód: akta kontroli str. 43 - 44, 196 - 261)

4.2. Sprawozdawczość z wykonania zadań z zakresu wspierania rodziny, systemu pieczy zastępczej oraz działalności ośrodków adopcyjnych.

4.2.1. W badanym okresie sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonania zadań z zakresu wspierania rodziny, systemu pieczy zastępczej oraz działalności ośrodków adopcyjnych, były terminowo przekazywane do Wojewody Zachodniopomorskiego, z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego, o którym mowa w art. 187 ust. 3 ustawy o pieczy zastępczej. Po stwierdzonych rozbieżnościach danych zawartych w sprawozdaniach (w trakcie ich weryfikacji przez służby wojewody) sprawozdania były korygowane.

(dowód: akta kontroli str. 90-91, 98, 109, 551)

Dane zawarte w sprawozdaniu rzeczowo-finansowym za I półrocze 2017 r. sporządzanym przez ROPS były zgodne z danymi zawartymi w sprawozdaniach otrzymanych z ośrodków adopcyjnych. Z badanych 19 pozycji tabeli G sprawozdań dotyczących działalności ośrodków adopcyjnych za I i II półrocze 2015 r. oraz I i II półrocze 2016 r. w odpowiednio w 12 i 8 pozycjach dane wykazane nie stanowiły sumy danych wykazanych w sprawozdaniach ośrodków adopcyjnych za I i II półrocze danego roku przekazanych przez ośrodki w terminach sprawozdawczych.

(dowód: akta kontroli str. 86-109, 547-550, 552-562.563-564)

W sprawozdaniu za I i II półrocze 2015 r. wykazano łącznie liczbę:

- 108 przysposobionych dzieci, zamiast 153 wykazanych w sprawozdaniach ośrodków (poz. 8 tabeli),
- 102 dzieci przysposobionych przez ośrodek działający na terenie województwa, zamiast 105 (poz. 8.1),
- 7 dzieci przysposobionych zgłoszonych do WBD, zamiast 9 (poz. 8.2),
- 79 dzieci przysposobionych przez osoby wskazane w art. 170 ust. 1 pkt 1 ustawy o pieczy zastępczej, zamiast 87 (poz. 8.3),

⁴¹ Klient POA Szczecin: *Po raz pierwszy spotkanie z psychologiem było dla mnie negatywnym przeżyciem. Bardzo dobrze, że pan został zwolniony. Klient OA FMD: Brak empatii dla nas, dzieci, ludzie bez wykształcenia mogą zawstydić Panią psycholog, (fragment tekstu nieczytelny), że dzieci adopcyjne to problemy i że wszystkie są chore.*

- 4 dzieci przysposobionych przez osoby wskazane w art. 170 ust. 1 pkt 2 ustawy o pieczy zastępczej 4, zamiast 6 (poz. 8.4).

(dowód: akta kontroli str. 564, 87-88, 95)

W sprawozdaniu za I i II półrocze 2016 r. wykazano łącznie liczbę:

- 127 przysposobionych dzieci, zamiast 153 wykazanych w sprawozdaniach ośrodków (poz. 8 tabeli),
- 139 dzieci zakwalifikowanych do adopcji, zamiast 181 (poz. 6),
- 3 dzieci przysposobionych zgłoszonych do WBD, zamiast 9 (poz. 8.2),
- 56 dzieci przysposobionych przez osoby wskazane w art. 170 ust. 1 pkt 1 ustawy o pieczy zastępczej, zamiast 87 (poz. 8.3),
- 7 dzieci przysposobionych przez osoby wskazane w art. 170 ust. 1 pkt 2 ustawy o pieczy zastępczej, zamiast 6 (poz. 8.4).

(dowód: akta kontroli str. 584, 102,105)

Zgodnie z art. 174 ust. 1 i 2 ustawy o pieczy zastępczej POA Szczecin, ośrodek prowadzący WBD przekazywał informacje o realizacji powierzonych zadań. Informacje te przekazywane były następnie przez Marszałka do ministra właściwego ds. rodziny.

(dowód: akta kontroli str. 565-574)

4.2.2. ROPS na potrzeby niniejszej kontroli NIK sporządził zestawienia tabelaryczne załącznik nr 4 *Dane wynikające ze sprawozdań sporządzonych przez ośrodki adopcyjne (tabele 4.1, 4.2 i 4.3)* i załącznik nr 5 *Dane dotyczące działań podejmowanych przez ośrodki adopcyjne.*

(dowód: akta kontroli str. 77-80 i 81-85)

Analiza danych zawartych w ww. załącznikach nr 4 i 5 wykazała rozbieżności lub niespójności zawartych w nich danych m.in. dotyczących liczby dzieci przysposobionych, zrealizowanych postępowań adopcyjnych i poniesionych wydatków na realizację zadania zleconego z zakresu organizowania i prowadzenia ośrodków adopcyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 159-160)

Dyrektor ROPS wyjaśniła, że dane liczbowe w tabelach zał.nr 4 pobrano ze sprawozdań dotyczących kontrolowanej działalności przekazanych do wojewody i ministra, a dane do załącznika nr 5 pozyskano od ośrodków adopcyjnych w czasie trwania kontroli. Natomiast stwierdzone różnice: (...) wynikają z następujących powodów:

- ośrodki adopcyjne przekazują swoje dane na podstawie własnych informacji, gromadzonych w swoich zbiorach (segregatory, teczki dzieci, pliki word i excel, dane wpisywane ręcznie do tabel skanowane i przesyłane do ROPS),
- brak systemu informatycznego do tworzenia i przekazywania sprawozdawczości przez ośrodki adopcyjne do służb marszałka i dalej do ZUW, MRPiPS;
- brak reguł walidacyjnych dla poszczególnych uczestników sprawozdawczości;
- brak instrukcji (metodologii) do wypełnienia sprawozdań przez poszczególne ośrodki adopcyjne;
- indywidualna interpretacja (na poziomie każdego z urzędów) dotycząca wypełnienia formularzy do sprawozdań ośrodków adopcyjnych;
- wykorzystywanie różnej nomenklatury i nazewnictwa do zbierania danych (np. „liczba zaadoptowanych dzieci” to nie to samo, co „liczba umieszczonych dzieci w rodzinach adopcyjnych”)(...)

(dowód: akta kontroli str. 263-264)

4.2.3. Zastępca Dyrektora ROPS wyjaśnił, że Zgodnie z zapisami art. 185 ustawy o pieczy zastępczej, ROPS przedkładał Zarządowi Województwa corocznie sprawozdanie z działalności ośrodków adopcyjnych wraz ze sposobem usprawnienia pracy ośrodków, niwelowaniu problemów, barier, trudności. W latach 2015 i 2016 wskazano na następujące trudności i problemy:

1. Brak płynności finansowej na prowadzenie ośrodków adopcyjnych – coroczny problem dla funkcjonowania ośrodków. Zadanie zostało zlecone z zakresu administracji rządowej, w związku z tym w budżecie państwa powinny być zabezpieczone środki finansowe niezbędne do pełnej realizacji zadania. Brak pełnego zabezpieczenia finansowania zadania uniemożliwia pełną realizację obowiązków nałożonych na samorząd i ośrodki adopcyjne ustawą. Bardzo niepokojąca jest również niemożność prowadzenia racjonalnej polityki kadrowej. Dyrektorzy ośrodków, nie mając

zabezpieczonych wystarczających środków budżetowych, zwalniana pracowników, którzy w przypadku zwiększenia dotacji byli ponownie zatrudniani.

2. Brak systemu standaryzacji zasad pracy jednolitego dla wszystkich ośrodków adopcyjnych. Ustalenie obowiązujących ram funkcjonowania ośrodków adopcyjnych, precyzyjnych zapisy prawa w tym zakresie, zapewniłoby porównywalną jakość realizowanych zadań na terenie całego województwa, a nawet w kraju, realizowanych zarówno przez ośrodki niepubliczne jak i prowadzone przez jednostki samorządu Województwa. Wystandaryzowanie – nie tylko zadań, jak to jest obecnie w obowiązujących aktach prawnych, ale także zasad organizacji pracy wszystkich ośrodków, ułatwiłoby i zobiektywizowało podział środków przyznanych samorządom województw na realizację tego zadania.

W celu niwelowania ww. trudności ROPS UMWZ podjął następujące działania:

- utrzymywał stały kontakt z ośrodkami adopcyjnymi i udzielał wsparcia w rozwiązywaniu bieżących problemów;
- informował służby wojewodów o problemach związanych z brakiem płynności finansowej dla ośrodków adopcyjnych;
- organizował spotkania dyrektorów i kadry ośrodków adopcyjnych w celu wypracowywania wspólnych rozwiązań, samodoskonalenia kadry, wypracowania jednolitego działania w kluczowych obszarach;
- przeprowadził analizę pracy ośrodków w 2015 roku (badania ankietowe)
- promował działania ośrodków adopcyjnych oraz ideę adopcji za pomocą własnych środków przekazu;
- sprawował bieżącą kontrolę ośrodków adopcyjnych pod kątem ujawniania ewentualnych nieprawidłowości w organizacji pracy, realizacji zadań i gospodarowaniu mieniem oraz w celu usprawnienia działalności ośrodków.

(dowód: akta kontroli str. 36-37)

4.3. Skargi, wnioski i uwagi do działalności ośrodków adopcyjnych oraz postępowań adopcyjnych.

W latach 2015-2017 w Urzędzie Marszałkowskim zarejestrowano dwie skargi (obie w 2015 r.) dotyczące funkcjonowania ośrodków adopcyjnych.

Pierwszą skargę złożył OA FMD. Skarga dotyczyła funkcjonowania POA w Szczecinie i odnosiła się do złamania zasady przyjętej we współpracy ośrodków adopcyjnych, mówiącej, iż dziecko do adopcji powierza ośrodek, który je kwalifikował. W przeprowadzonym przez ROPS postępowaniu wyjaśniającym skargę uznano za zasadną, ponieważ nie został dopełniony obowiązek wynikający z art. 164 ust. 7 ustawy o pieczy zastępczej, w tym ośrodek adopcyjny, który zakwalifikował dziecko do przysposobienia, nie otrzymał do wglądu dokumentacji rodziny deklarującej gotowość przysposobienia dziecka oraz nie został pisemnie powiadomiony o terminie pierwszego kontaktu kandydatów z dzieckiem. Uniemożliwiło to specjalistom dokonującym diagnozy psychologicznej – pedagogicznej i znającym dziecko, bezpośredni udział w doborze rodzinnej właściwej ze względu na jego potrzeby. Mimo braku pisemnych uzgodnień pomiędzy ośrodkami procedura adopcyjna przeprowadzona została przez ośrodek prowadzący WBD, nie zaś przez ośrodek, który zakwalifikował dziecko do przysposobienia, co uniemożliwiło pracownikom ośrodka odpowiedzialnego za kwalifikację dziecka sprawowanie nadzoru nad przebiegiem osobistej styczności. POA Szczecin przeprowadził procedurę adopcyjną i na żadnym jej etapie nie informował pisemnie o jej przebiegu ośrodka, który przeprowadzi kwalifikację dziecka do przysposobienia. W konsekwencji powyższego p.o. Dyrektora POA Szczecin została zobowiązana do bezwzględnego przestrzegania przepisów prawa, jak również do stosowania przyjętej przez ośrodek adopcyjnej praktyki mającej na względzie dobro dziecka oraz pisemnego dokumentowania współpracy z innymi ośrodkami.

Druga skarga została złożona przez PCPR w Stargardzie Szczecińskim dotyczyła działalności OA FMD w zakresie długotrwałości procesu adopcyjnego oraz braku systematycznego informowania PCPR o stanie faktycznym na etapie przysposobienia dziecka, co – zdaniem PCPR – miało istotnie negatywny wpływ na sytuację dziecka w pieczy zastępczej. Po zbadaniu skarga została uznana za bezzasadną, ponieważ w przedmiotowym przypadku konieczne były wykonanie wysoce specjalistycznych bardzo

szczegółowych badań genetycznych dziecka, co wydłużyło całość procesu adopcyjnego. Obie skargi rozpatrzono zgodnie z trybem i zasadami określonymi w dziale VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴² oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków⁴³.

(dowód: akta kontroli str. 177 - 195)

4.4. Kontrole działalności ośrodków adopcyjnych.

4.4.1. Kontrole merytorycznej działalności ośrodków.

W 2015 r. i 2016 r. pracownicy ROPS przeprowadzili kontrolę we wszystkich ośrodkach adopcyjnych, tj. w:

- POA Szczecin w dniach 24-25.11.2015 r. i w dniu 28.11.2016 r., protokoły podpisane obustronnie odpowiednio w dniu 03.06.2016 r. i 20.12.2016 r.;
- POA Koszalin w dniu 29.09.2015 r. i 5.12.2016 r., protokoły podpisane obustronnie odpowiednio 24.03.2016 r. i 29.12.2016 r.;
- OA FMD w dniu 01.12.2015 r. i 22.12.2016 r., protokoły podpisano obustronnie odpowiednio 12.04.2016 r. i 20.03.2017 r.;
- OA SRK w dniu 19.11.2015 r. i 14.12.2016 r., protokoły podpisane obustronnie odpowiednio 25.03.2016 r. i 10.01.2017 r.

W 2017 r. pracownicy ROPS nie przeprowadzali kontroli działalności ośrodków adopcyjnych.

Zakres kontroli przeprowadzonych w 2015 r. obejmował we wszystkich ośrodkach adopcyjnych następujące zagadnienia:

- 1) przetwarzanie i ochron danych osobowych w ośrodku;
- 2) procedura adaptacyjna: kwalifikacja kandydatów na rodzinę adopcyjną, kwalifikacja dziecka do przysposobienia;
- 3) adopcja wewnątrzrodzinna,
- 4) prowadzenie szkoleń dla kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej lub prowadzenia rodzinnego domu dziecka oraz wydawanie świadectw ukończenia tych szkoleń,
- 5) promowanie idei adopcji,
- 6) ponadto zakres kontroli obejmował również w:
 - POA Szczecin i Koszalin: kwalifikacje osób pracujących w ośrodku, zajmujących się prowadzeniem procedur przysposobienia lub przygotowania kandydatów zgłaszających gotowość do przysposobienia dziecka,
 - OA FMD i OA SRK: udział pracowników ośrodka w posiedzeniach zespołu ds. oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej,
 - OA FMD stosowanie wzoru kwestionariusza wywiadu adopcyjnego oraz wzoru karty dziecka, w tym metryki prowadzenia sprawy,
 - POA Koszalin i OA SRK: zapewnienie pomocy psychiatrycznej kobietom w ciąży oraz pacjentkom oddziałów ginekologiczno-położniczych, które sygnalizują zamiar pozostawienia dziecka bezpośrednio po urodzeniu,
 - OA SRK: zgłaszanie dzieci do Wojewódzkiego Banku Danych (WBD),
 - POA Szczecin: prowadzenie WBD,
 - POA Koszalin: prowadzenie szkoleń dla kandydatów do przysposobienia.

Kontrolerzy w POA Szczecin, POA Koszalin i OA SRK nie stwierdzili nieprawidłowości i nie sformułowali zaleceń. Natomiast w OA FMD stwierdzili nieprawidłowości i sformułowali 6 zaleceń pokontrolnych, w tym m.in.: prowadzenia kompletnej dokumentacji prowadzonych postępowań adopcyjnych w sposób przejrzysty, uporządkowany i chronologiczny; zapewnienie udziału pracowników ośrodka we wszystkich posiedzeniach w sprawie oceny sytuacji dzieci umieszczonych w rodzinie zastępczej; sporządzanie wywiadu adopcyjnego na obowiązującym arkuszu.

Zakres kontroli przeprowadzonych w 2016 r. obejmował we wszystkich ośrodkach adopcyjnych zagadnienie: szkolenia dla kandydatów do przysposobienia i prowadzenie dokumentacji w tym zakresie:

⁴² Dz. U. z 2017 r. poz. 1257.

⁴³ Dz. U. z 2002 r. Nr 5, poz. 46.

- wstępna ocena kandydatów do przysposobienia dziecka (na szkolenie),
- organizowanie szkoleń dla kandydatów do przysposobienia dziecka
- rejestr osób, które ukończyły szkolenie dla kandydatów do przysposobienia dziecka.

Kontrole przeprowadzone w 2016 r. wykazały nieprawidłowości w 2 niepublicznych ośrodkach adopcyjnych. W protokołach kontroli sformułowano dla OA SRK i OA FMD – wnioski dotyczące wydawania świadectw(a nie zaświadczeń) ukończenia szkolenia dla kandydatów do przysposobienia dziecka (zgodnie z art. 156 ust. 1 pkt 11 ustawy o pieczy zastępczej). ponadto dla OA FMD 11 wniosków, które dotyczyły m.in.: kwalifikowanie osób na szkolenia kandydatów do adopcji na podstawie kompletnej dokumentacji, w szczególności wypełnianie wszystkich punktów kwestionariusza wywiadu adopcyjnego, tak, aby dokument był kompletny w dniu jego sporządzenia oraz poparty dokumentami, które wskazuje wzór kwestionariusza wywiadu adopcyjnego; prowadzenia kompletnej dokumentacji prowadzonych postępowań adopcyjnych oraz zapewnienie, aby na dokumentach dokonywane były wpisy dat ich opracowania i podpisy osób sporządzających.

(dowód: akta kontroli str. 45-76)

4.4.2. Kontrole prawidłowości wykorzystania dotacji.

ROPS w okresie od 25.04.2016 r. do 20.05.2016 r. przeprowadził kontrolę w OA FMD dotyczącą zadania publicznego w zakresie prawidłowości wykorzystania i rozliczenia środków dotacji przekazanej w 2015 r. na realizację zadania publicznego objętego umową nr ROPS 7/2014 z dnia 04.02.2014 r. i późniejszymi aneksami. W wyniku kontroli, dyrektor ROPS w wystąpieniu z dnia 15.07.2016 r. (ROPS-II.9161.14.2016.MP) zobowiązał OA FMD do zwrotu środków dotacji w wysokości 54.375,75 zł z dotacji otrzymanej w kwocie 313.038 zł. OA FMD zwrócił na rachunek Marszałka dotację w kwocie 37.882,81 zł. Opis szczegółowy stwierdzonych nieprawidłowości stanowiących przesłanki żądania zwrotu niewykorzystanej i wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem dotacji, stan i wyniki postępowania pokontrolnego opisano w pkt 3.4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 277-305)

Dyrektor ROPS wyjaśniła, że (...) *niepubliczne ośrodki adopcyjne były kontrolowane na etapie składania sprawozdań z realizacji zadania (sprawozdania cząstkowe i sprawozdanie końcowe – roczne). Kontrole te były prowadzone w siedzibie ROPS, na podstawie dokumentów przedkładanych przez ośrodki adopcyjne, a w razie konieczności prowadzona była kontrola pogłębiona w siedzibie ośrodka na dokumentach źródłowych. (...) podczas kontroli OA FMD z realizacji zadania w 2015 r. w kontroli uczestniczyli pracownicy Wydziału Organizacyjnego i Rozwoju Zasobów Ludzkich Urzędu – stanowiska ds. dotacji. (...)*

(dowód: akta kontroli str. 38)

4.5. Nadzór i kontrola wojewody nad realizacją zadań w zakresie działalności adopcyjnej.

W latach 2015 – 2017 (I półrocze) Wydział Spraw Społecznych Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie przeprowadził w 2015 r. kontrole kompleksowe w Urzędzie Marszałkowskim i w 4 ośrodkach adopcyjnych, a w 2016 r kontrole w trybie uproszczonym w 4 ośrodkach adopcyjnych.

Kontrola Urzędu Marszałkowskiego dotyczyła sposobu realizacji zadań własnych oraz zadania zleconego z zakresu administracji rządowej nałożonych na samorząd województwa przepisami ustawy o pieczy zastępczej, w tym organizowania i prowadzenia ośrodków adopcyjnych oraz sprawowania kontroli nad ich działalnością w okresie od 01.07.2013 r. do 22 czerwca 2015 r. Z protokołu kontroli wynikało, że zagadnienia objęte kontrolą realizowane były prawidłowo, a działalność Samorządu Województwa w zakresie objętym kontrolą oceniono pozytywnie.

Również po kontrolach przeprowadzonych w ośrodkach adopcyjnych w 2015 r. i w 2016 r. dotyczących realizacji zadań w zakresie działalności adopcyjnej, oceniono ośrodki pozytywnie, nie stwierdzono nieprawidłowości i nie sformułowano zaleceń pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 110-112)

ZUW w piśmie z dnia 29 września 2015 r. znak S-2.9421.2.75.2015.HK poinformował Marszałka m.in. (...) *Kontrole przeprowadzone w ośrodkach adopcyjnych na terenie województwa wskazują na prawidłową realizację przez nie większości zadań. (...) Przeprowadzone kontrole pozwalają na sformułowanie wniosków dotyczących realizacji zadań przez kontrolowane jednostki. W działaniach podejmowanych przez Urząd Marszałkowski zabrakło oferty szkoleniowej skierowanej do pracowników placówek*

opiekuńczo-wychowawczych i placówek wsparcia dziennego. W publicznych ośrodkach adopcyjnych występuje dysproporcja w liczbie zatrudnionej kadry pedagogicznej i psychologicznej, w odniesieniu do ilości realizowanych zadań. (...) Ośrodki adopcyjne sprawdzające kwalifikacje osobiste kandydatów do przysposobienia dziecka (...) w trzech procedurach była dość rozbudowana – wykorzystywano liczne narzędzia. OA FMD ograniczała się do stosowania tylko kilku technik badawczych. Duży problem sprawiał ośrodkom adopcyjnym udział w posiedzeniach, na których dokonywano oceny zasadności pobytu dziecka w pieczy zastępczej. (...) OA SRK podczas posiedzeń reprezentowały osoby nieprowadzące procedur adopcyjnych, a tym samym nieposiadające wiedzy na temat omawianych dzieci zgłoszonych do przysposobienia (...) W celu usprawnienia i podwyższenia jakości realizowanych zadań wskazał na konieczność podjęcia działań w celu wyeliminowania stwierdzonych uchybień. (dowód: akta kontroli str. 113-114)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości:

Zgodnie z art. 183 pkt 4 ustawy o pieczy zastępczej samorząd województwa sporządzał sprawozdania rzeczowo-finansowe z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej oraz przekazywał je Wojewodzie Zachodniopomorskiemu. Analiza tabeli G ww. sprawozdań wykazała, że zawarte w nich dane za lata 2015 i 2016 nie były rzetelne, tj. nie odzwierciedlały stanów faktycznych. Przykładowo w sprawozdaniach wykazano 108 dzieci przysposobionych w 2015 r. i 127 w 2016 r., natomiast wg danych pozyskanych w trakcie kontroli NIK liczba dzieci przysposobionych wynosiła odpowiednio 138 i 135. Różnice powodowane były głównie przekazaniem danych przez ośrodek adopcyjny prowadzony przez Fundację Mam Dom na etapie sporządzania sprawozdania niezgodnych ze stanem faktycznym. W sprawozdaniu OA FMD wykazał 24 przysposobionych dzieci w 2015 r. i 38 w 2016 r., podczas gdy faktycznie przysposobiono odpowiednio 55 i 46.

(dowód: akta kontroli str. 86-109, 547-551, 552-562, 563-564, 466-467)

Dyrektor ROPS wyjaśniła, że ROPS zobowiązany był terminowo przesyłać wojewodzie sprawozdania rzeczowo – finansowe i obowiązek ten spełniał. Były one sporządzane w oparciu o te dane, które przekazywały poszczególne ośrodki adopcyjne. Nie było możliwości każdorazowego weryfikowania całości przedkładanych sprawozdań. Fundacja była i jest trudnym partnerem. Uzgadnianie rzetelności danych zabierało pracownikom ROPS dużo czasu. Musieli się za każdym razem zwracać do Fundacji kilkakrotnie, a i tak dochodziło do sytuacji, w których dane Fundacji musiały być korygowane ponownie po weryfikacji sprawozdań przez służby Wojewody. Problemy dotyczące współpracy z Fundacją sygnalizowałam też wielokrotnie Zarządowi Województwa.

(dowód: akta kontroli str. 595)

Członek Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego wyjaśniła: ROPS jest zaniepokojony powtarzającymi się trudnościami w rzetelnym sprawozdawaniu oraz prowadzeniu dokumentacji finansowo – księgowej przez Fundację (...), w zakresie prowadzenia OA FMD. Przedstawiane przez Fundację sprawozdania i rozliczenia były szczegółowo weryfikowane i korygowane, zgodnie z zapisami umowy ROPS nr 7/2014, w rozdziale dotyczącym zasad rozliczania dotacji, do momentu uzyskania jednoznacznych danych księgowych i finansowych, pozwalających zakwalifikować je do rozliczenia lub wezwać do ich zwrotu. W roku ubiegłym, na etapie planowania budżetu na 2017 r., ROPS przedstawił Zarządowi alternatywne propozycje: realizację zadania poprzez dwa publiczne ośrodki adopcyjne lub realizację zadania przez aktualną sieć ośrodków, czyli dwa publiczne i dwa niepubliczne. Zarząd, po piśmie z dnia 15 grudnia 2016 r. Pani Minister - Elżbiety Rafalskiej, ostatecznie przychylił się do prośby utrzymania zróżnicowanej struktury sieci ośrodków adopcyjnych i podpisania aneksów z ośrodkami niepublicznymi, kierując się przy tym także ważnym interesem społecznym zadania. Jednakże, ze względu na ponowne błędy sprawozdawcze, Biuro Prawne Urzędu Marszałkowskiego obecnie analizuje, pod względem formalnym, wariant rozwiązania umowy z Fundacją MD z końcem roku 2017.

(dowód: akta kontroli str.476-477)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Mimo prowadzonego nadzoru i kontroli realizacji zadań przez ośrodki adopcyjne nie pozyskiwano rzetelnych danych od ośrodków, co w konsekwencji powodowało

zamieszczanie danych nieodzwierciedlających stanów faktycznych w sprawozdaniach za rok 2015 i 2016.

Ocena cząstkowa

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

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Podjęcie działań w celu zapewnienia rzetelności sporządzanych sprawozdań rzeczowo – finansowych z wykonania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

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 ust. 1 i 2 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 Szczecinie.

Obowiązek poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwagi
i wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosku 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.

Szczecin, dnia 7 grudnia 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Dyrektor

Kontroler
Jerzy Wasilewski
Doradca ekonomiczny