



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.019.03.2017
P.17.044

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie
ul. Jacka Odrowąza 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
Kontroler	Tomasz Wołos specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/146/2017 z 15 września 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Fundacja „MAM DOM” w Szczecinie ¹ , al. Wojska Polskiego 78, 70 – 482 Szczecin ² .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Joanna Kawalko – Prezes Zarządu Fundacji ³ . (dowód: akta kontroli str. 14)

II. Ocena kontrolowanej działalności⁴

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Ośrodka Fundacji w zakresie prowadzonych postępowań adopcyjnych w latach 2015 – 2017 (I połowa)⁵.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ośrodek prowadził postępowania adopcyjne zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁶. Posiadał kadre merytoryczną gwarantującą właściwe kwalifikowanie dzieci do adopcji i kandydatów do ich przysposobienia. Ośrodek w ramach obowiązującego prawa, skutecznie prowadził działania w zakresie kwalifikowania dzieci do adopcji, prawidłowo i sprawnie prowadził dobór osób przysposabiających dzieci oraz podejmował działania w celu poszukiwania kandydatów na rodziców adopcyjnych. Kandydatom na rodziców adopcyjnych udzielano różnych form wsparcia i zgodnie z przepisami prowadzono dla nich szkolenia. Kandydatom do przysposobienia, którzy otrzymali pozytywną opinię kwalifikacyjną udostępniano informację o dziecku zakwalifikowanym do przysposobienia oraz umożliwiono kontakt z nim.

W badanym okresie zakwalifikowanych do adopcji zostało 94 dzieci, a przysposobionych 121 dzieci. Liczba kandydatów na rodziców, którzy zgłosili się do Ośrodka wynosiła 199, a liczba prowadzonych postępowań adopcyjnych 128. Szkoleniami objętych zostało 137 kandydatów na rodziców adopcyjnych. Badanie 19,0% postępowań adopcyjnych⁷ wykazało, że dokumentacja tego procesu była tworzona na bieżąco, prawidłowo i rzetelnie oraz była zabezpieczona przed dostępem osób nieupoważnionych.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- wykazywania w sprawozdaniach, o których mowa w art. 183 ust. 4 i w art. 185 ust. 2 ustawy o pieczy⁸ danych niezgodnych ze stanem faktycznym, dotyczących m.in. liczby przysposobionych dzieci, stanu zatrudnienia w Ośrodku i zrealizowanych wydatków,

¹ Prowadzi na zlecenie Samorządu Województwa Zachodniopomorskiego Ośrodek Adopcyjny Fundacji „MAM DOM” w Szczecinie, al. Wojska Polskiego 78, 70 – 482 Szczecin, zwany (dalej: Ośrodek).

² Dalej: Fundacja

³ Od 18 września 2007 r., a ponadto od 1 stycznia 2008 r. Dyrektor Ośrodka – dalej: Dyrektor.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁵ Lata 2015-2017 (I połowa) z uwzględnieniem okresu wcześniejszego i późniejszego w zakresie związanym z przedmiotem kontroli.

⁶ Dz.U. z 2017 r. poz. 697 – dalej: ustawa o pieczy.

⁷ Zbadano 23 postępowania, z tego 15 zakończonych adopcją dziecka i 8 niezakończonych przysposobieniem dziecka.

⁸ oraz w § 3 ust. 2 rozporządzeniach Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 4 grudnia 2012 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, (Dz. U. poz. 1371 uchylone z dniem 1 kwietnia 2016 r.) oraz z dnia 18 lutego 2016 r. (Dz. U. poz. 213), dalej rozporządzenie MPiPS

- niedochowania w trzech postępowaniach terminu sporządzania dokumentu potwierdzającego zakwalifikowanie dziecka do adopcji określonego w art. 164 ust 5 i 6 ustawy o pieczy,
 - niewłaściwego dokumentowania zdarzeń gospodarczych poprzez nierzetelne tworzenie i opisywanie dowodów księgowych stanowiących podstawę rozliczania otrzymanych środków dotacji, wbrew wymogom art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁹,
 - dokonywania po terminie określonym w umowie zawartej z Samorządem Województwa Zachodniopomorskiego¹⁰ zwrotu nienależnej kwoty dotacji otrzymanej w roku 2015 i 2016.
- Nieprawidłowości te nie miały wpływu na prowadzone postępowania adopcyjne.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

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

1.1.1. Regulamin organizacyjny Ośrodka¹¹ – opracowany w porozumieniu z Marszałkiem Województwa Zachodniopomorskiego¹² – zawierał organizację działania, w tym godziny pracy¹³ oraz zadania, o których mowa w art. 155 ust. 2, 156, 160 i 161 ust. 1 ustawy o pieczy. Realizację tych zadań przypisano zespołowi, w którego składzie był dyrektor i pracownicy merytoryczni (pedagog, psycholog i terapeuta) wraz ze wskazaniem zakresów ich czynności i wymagań kwalifikacyjnych. W planach pracy przypisano też odpowiedzialność indywidualną za realizację poszczególnych elementów zadań, w tym zadanie:

- *Diagnoza i kwalifikacja kandydatów na rodziny adopcyjne* odpowiedzialność za: diagnozę psychologiczną przypisano psychologowi; diagnozę pedagogiczną i analizę dokumentów dostarczonych przez kandydatów – pedagogowi; wywiad adopcyjny w miejscu zamieszkania – drugiemu pedagogowi; posiedzenie komisji kwalifikacyjnej i za przedstawienie dziecka do adopcji oraz pomoc prawną i nadzór – Dyrektorowi. Przy czym realizacja elementów zadania tj. wywiad, posiedzenie komisji, przedstawienie dziecka zakwalifikowanego do adopcji dokonywała się przy współpracy z osobami przepisanyymi do jego wykonania.
- *Pozyskanie kandydatów na rodziców adopcyjnych i promocja adopcji* odpowiedzialność za m.in.: reportaże radiowe promujące rodzicielstwo zastępcze; obchody Dnia Rodzicielstwa Zastępczego, wydanie informatora i ulotki Ośrodka przypisano Dyrektorowi ze wskazaniem, że zadanie to realizuje się przy współpracy z: Regionalnym Ośrodkiem Polityki Społecznej w Szczecinie; Urzędem Miasta Szczecin; Miejskim Ośrodkiem Pomocy Rodzinie w Szczecinie; Zachodniopomorskim Urzędem Wojewódzkim w Szczecinie; mediami; z placówkami opiekuńczo-wychowawczymi; kościołem i ze sponsorami.

(dowód: akta kontroli str. 14, 15)

W Ośrodku zatrudniane były osoby na stanowiskach: dyrektor, psycholog, pedagog i terapeuta. Obsada kadrowa¹⁴ wg stanu na:

- 31 grudnia 2015 i 2016 r. – odpowiednio – wynosiła 7¹⁵ i 5¹⁶ osób,
- 30 czerwca 2017 r. 5 osób¹⁷.

⁹ Dz. U. z 2016 r., poz. 1047, dalej ustawą o rachunkowości.

¹⁰ Umowa z 2014 r. nr ROPS 7/2014 z późniejszymi aneksami: nr 3 z 8.06.2015 r.; nr 4 z 30.12.2015; nr 5 z 26.10.2016 r. i nr 7 z 1.02.2017 r.

¹¹ Zatwierdzony przez Zarząd Fundacji w dniu 7 lutego 2015 r.

¹² Dalej: Marszałek.

¹³ W wymiarze 31 h / tydzień: pon. śr. czw. i pt. 9 ÷ 14; wt. 9 ÷ 16; śr. i czw. 17 ÷ 19.

¹⁴ Tj. z pominięciem jednej pozostającej – w okresie kontrolowanym – na urlopie wychowawczym.

¹⁵ Z tego: Dyrektor na etacie; psycholog na ½ etatu; dwóch terapeutów; trzech pedagogów na podstawie umowy o pracę każdy w pełnym wymiarze czasu.

¹⁶ Z tego: Dyrektor jw.; psycholog i terapeuta na umowach zleceniu; dwóch pedagogów, z tego jeden na umowie o pracę w pełnym wymiarze czasu pracy, a drugi na umowie zleceniu.

¹⁷ Podobnie jak na koniec roku 2016

Osoby zatrudnione w Ośrodku posiadały wymagane kwalifikacje, o których mowa w art. 158 i 159 ustawy o pieczy, a także w jego regulaminie organizacyjnym. Obsługę księgową Ośrodka w badanym okresie prowadziła firma PHU Atlanta w Szczecinie na podstawie umowy zlecenia.

(dowód: akta kontroli str. pkt 15, 16, 50, 74, 101)

Zgodnie z art. 161 ust. 1 ustawy o pieczy w Ośrodku prowadzono dokumentację dotyczącą: kandydatów na rodziców adopcyjnych i ich szkoleń; dzieci zgłoszonych i zakwalifikowanych do przysposobienia; pomocy pedagogicznej, psychologicznej i z zakresu prawa rodzinnego oraz rejestr osób, które ukończyły szkolenie. Dokumentacja była prawidłowo zabezpieczona¹⁸ na podstawie art. 36 ust 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych¹⁹, a *Zbiór danych dzieci zgłoszonych do przysposobienia* i *Zbiór danych o kandydatach na rodziców adopcyjnych* zostały zgłoszone do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych zgodnie z art. 40 tej ustawy.

Dyrektor Ośrodka oświadczyła²⁰, że Ośrodek nie przekazywał danych do tych zbiorów z powodu m.in. nieuruchomienia na szczeblu rządowym informatycznego Systemu ADOPCJA.

(dowód: akta kontroli str. 2, 3 i 16)

1.1.2. Ośrodek w ramach realizacji zadań adopcyjnych zgodnie z art. 155 ust. 2 ustawy o pieczy współpracował m.in z: sądami rejonowymi; powiatowymi centrami pomocy rodzinie; innymi ośrodkami adopcyjnymi, w tym z Publicznym Ośrodkiem Adopcyjnym w Szczecinie, Wojewódzkim Ośrodkiem Adopcyjnym w Warszawie²¹; Miejskim Ośrodkiem Pomocy Rodzinie w Szczecinie, z domami dziecka, z Diecezjalnym Ośrodkiem Adopcyjnym w Sosnowcu, z Katolickim Ośrodkiem Adopcyjnym w Warszawie. Współpraca ta polegała głównie na:

- przekazywaniu i wymianie informacji o dzieciach do adopcji, a także o kandydatach do przysposobienia dziecka,
- współudziale w realizacji procesu adopcji zagranicznej dzieci, zgłoszonych wcześniej przez Ośrodek do Wojewódzkiego Banku Danych²².

(dowód: akta kontroli str. 16, 45, 47, 49)

Dyrektor wyjaśniła, że: (...) *poza zadaniami wynikającymi bezpośrednio z wymogów procedur dotyczących kwalifikowania dzieci do adopcji i kandydatów do przysposobienia dzieci, Ośrodek prowadził promocję idei adopcji w zakresie szerszym niż przekazywanie informacji w formie ulotek, plakatów, stron internetowych poprzez min. rozwijanie własnego wydawnictwa bajek terapeutycznych, wystawienie – we współpracy z Teatrem Współczesnym w Szczecinie, Sceną Współczesną w Poznaniu sztuki pt. „Wieża z klocków” na podstawie opowiadania o takim samym tytule Katarzyny Kotowskiej. Spektakl został wyróżniony na przeglądzie małych form teatralnych w Warszawie w 2017 r. Współpracujemy:*

- z radiem²³ i telewizją lokalną: okazjonalne wywiady i reportaże dotyczące rodzicielstwa zastępczego,
- z WFOŚiGW w realizacji programów adresowanych do środowiska rodzicielstwa zastępczego propagujących zdrowy tryb życia i ochronę środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 184)

1.1.3. Dyrektor w wyjaśnieniach wskazała na następujące problemy w działalności Ośrodka: a) *istotnym problemem była współpraca z Regionalnym Ośrodkiem Polityki Społecznej²⁴ w zakresie dofinansowania środkami z dotacji celowej budżetu państwa, w tym terminów jej przekazywania. I tak np.:*

- *pierwszą transzę dotacji w 2017 r. otrzymaliśmy 10 lutego na mocy postanowień aneksu nr 6 do umowy nr ROPS 7/2014, który został podpisany 1 lutego 2017 r.,*

¹⁸ Tj. przechowywane w szafie zamykanej żaluzją antywłamaniową, przeciwpożarową – z dostępem dla pracowników merytorycznych Ośrodka – znajdującą się w Biurze Ośrodka na pierwszym piętrze budynku objętego ochroną elektronicznym systemem alarmowym skomunikowanym z firmą Gustaw Secutitas System Sp. z o.o. – Szczecin.

¹⁹ Dz. U. z 2016 r., poz. 992.

²⁰ W trybie art. 41 ust. 1 ustawy o NIK.

²¹ Np. przekazanie w odpowiedzi na prośbę WOA opinii zespołu okresowej oceny dziecka o zasadności do przysposobienia związanego ze zmianą miejsca zamieszkania poza granicami RP.

²² Dalej: WBD.

²³ Polskie Radio Szczecin, Radio WAWA, Radio SK.

²⁴ Dalej: ROPS.

- zwiększoną kwotę dotacji w 2016 r. przekazano 4 listopada, tj. 8 dnia po podpisaniu aneksu nr 5.

W roku bieżącym do dzisiaj²⁵ nie mamy podpisanego aneksu o zwiększeniu dotacji.

Przekazywanie zwiększonych kwot dotacji w IV kwartale roku budżetowego jest bardzo dużym utrudnieniem w racjonalnym wykorzystaniu środków publicznych, a także w zachowaniu płynności finansowej Ośrodka nie wspominając o zatrudnieniu w kontekście wysokich wymagań kwalifikacyjnych naszych pracowników.(...) Sytuacja ta utrudnia realizację zadań, ponieważ wymusza ich skumulowanie w końcówce roku budżetowego²⁶ oraz uniemożliwia terminowe regulowanie zobowiązań.

Na zachowanie płynności finansowej niebagatelny wpływ ma długi czas rozliczeń sprawozdań z wykonania zadania publicznego, w tym limitowanie terminu wypłaty drugiej transzy dotacji terminem zaakceptowania przez zlecniodawcę rozliczenia transzy pierwszej i tak np. w 2016 r. II transzę dotacji otrzymaliśmy 29 września tj. po 71 dniach od daty doręczenia do ROPS rozliczenia z wykorzystania środków I transzy.

Z punktu widzenia Ośrodka zapotrzebowanie społeczne na działalność, którą prowadzimy wymaga nakładów dofinansowania z budżetu państwa na oczekiwanym poziomie wynoszącym przynajmniej 50% kwoty wydatków ponoszonych przez publiczne ośrodki adopcyjne, a tymczasem był on na poziomie nieprzekraczającym 30%.

Przy tym istotnym jest bark standaryzacji warunków pracy i płacy pracowników ośrodków adopcyjnych niepublicznych w porównaniu do publicznych.

b) przewlekłość postępowania adopcyjnego w sądach, skutkująca wydłużeniem okresu styczeńności niekorzystnie wpływającym na poczucie bezpieczeństwa rodziny preadopcyjnej i niemożności sprawowania właściwej opieki zdrowotnej, instytucjonalnej, tj. ambulatoryjnej lub szpitalnej w sytuacjach, kiedy wymagana jest obowiązkowa obecność opiekuna prawnego dziecka, a nowi rodzice jeszcze nimi nie są.

(dowód: akta kontroli str. 184)

1.1.4. Skuteczność²⁷ Ośrodka w zakresie przeprowadzonych kwalifikacji dzieci do przysposobienia wynosiła 152,8% w 2015 r.²⁸, 230,0% w 2016 r.²⁹ i 52,6% w I półr. 2017 r.³⁰

(dowód: akta kontroli str. 4, 12, 17)

Dyrektor w sprawie skuteczności działań Ośrodka wyjaśniła: (...) przedmiotowy wskaźnik – wyliczony w oparciu o dane ze sprawozdań rzeczowo-finansowych – jest efektem wykazywania w tych sprawozdaniach:

- liczby dzieci zakwalifikowanych do przysposobienia w okresie sprawozdawczym,
- liczby dzieci adoptowanych³¹ będącej sumą liczby: dzieci przysposobionych, zakwalifikowanych do adopcji w bieżącym okresie sprawozdawczym; dzieci, które zakwalifikowano do przysposobienia w poprzednich okresach sprawozdawczych, a adopcję sfinalizowano w okresie bieżącym; adopcji wewnątrzrodzinnych.

Przy tym:

- w sprawozdaniu rzeczowo-finansowym, w pozycji liczba zrealizowanych adopcji powinny być wykazane te, które zostały przekazane do sądu przez kandydatów do przysposobienia po poprzednim uzyskaniu wniosku Ośrodka popierającego to przysposobienie³². Od tego momentu Ośrodek nie ma wpływu na toczące się postępowanie adopcyjne w sądzie to po pierwsze, a po drugie nie jest stroną. Bywa, że sądy nie informują Ośrodka o zakończeniu procedury adopcyjnej,
- z chwilą złożenia wniosku do sądu ustają związki formalne pomiędzy Ośrodkiem, a kandydatami. Wsparcie postadopcyjne zgodnie z ustawą o pieczy jest możliwe tylko na wniosek rodziny adopcyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 184)

²⁵ Tj. do 20 listopada 2017 r.

²⁶ Np. szkolenia kandydatów do sprawowania pieczy zastępczej, wykonanie remontów.

²⁷ Przez skuteczność przyjętą na potrzeby kontroli NIK należy rozumieć proporcję dzieci przysposobionych do zakwalifikowanych do przysposobienia.

²⁸ Z 55 dzieci przysposobionych w 2015 r. 27 dzieci zostało zakwalifikowanych przed 2015 r.

²⁹ Z 46 dzieci przysposobionych w 2016 r. 26 dzieci zostało przysposobionych przed 2016 r.

³⁰ Liczba dzieci przysposobionych wynosiła: 55 w 2015 r.; 46 w 2016 r. i 20 w pierwszym półroczu 2017 r. W tych okresach liczba dzieci zakwalifikowanych do adopcji wynosiła odpowiednio 36, 20 i 38.

³¹ Zakończonych prawomocnym postanowieniem sądu.

³² Wykazywano adopcje zakończone prawomocnym postanowieniem sądu.

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

1.2.1. Ośrodek w badanym okresie zaangażowany był w realizację zadania publicznego określonego w umowie nr ROPS 7/2014 zawartej z Zarządem Województwa Zachodniopomorskiego w dniu 4 lutego 2014 r. z późniejszymi aneksami: nr 3 z 8.06.2015 r.; nr 4 z 30.12.2015; nr 5 z 26.10.2016 r. i nr 7 z 1.02.2017 r.

Źródłami finansowania działalności Ośrodka były dotacja celowa budżetu państwa, środki własne i wkład osobowy³³.

Kwoty planowanych wydatków po zmianach wyniosły:

- 361,6 tys. zł w 2015 r. przy dofinansowaniu dotacją celową z budżetu państwa w kwocie 313,0 tys. zł (86,6%),
- 293,2 tys. zł w 2016 r. przy planowanej dotacji 258,1 tys. zł (88,0%),
- 432,2 tys. zł w 2017 r. przy planowanej dotacji 381,9 tys. zł (88,4%), a przed zmianą, tj. przed 28.11.2017 r. planowane wynosiły 222,9 tys. zł, w tym dotacja 108 tys. zł.

Wydatki Ośrodka – po korektach będących wynikiem dokonanego przez ROPS rozliczenia sprawozdań końcowych z realizacji ww. zadania publicznego – wyniosły:

- w roku 2015 – 348,8 tys. zł, z tego: 245,8 tys. zł (70,5%) stanowiły wynagrodzenia z pochodnymi; 42,3 tys. zł (12,1%) – wydatki administracyjne i 60,6 tys. zł (17,4%) – inne³⁴. Wydatki te zostały sfinansowane środkami z dotacji w kwocie – 275,2 tys. zł (tj. w 78,9%) i środkami własnymi. Wkład osobowy – niewykazany w wydatkach – wynosił 5,4 tys. zł.
- w roku 2016 – 269,6 tys. zł, z tego: 147,4 tys. zł (55,7%) – wynagrodzenia z pochodnymi; 54,1 tys. zł (20%) – wydatki administracyjne i 68,1 tys. zł (25,3%) – inne. Wydatki sfinansowano środkami własnymi i środkami z dotacji w kwocie 237,1 tys. zł (88%). Wkład osobowy wynosił 9,9 tys. zł.

W I półroczu 2017 r. wykonano wydatki w kwocie 91,4 tys. zł, w tym 65,6 tys. zł (71,8%) na wynagrodzenia z pochodnymi i 25,3 tys. zł (27,7%) na administrację.

Na sfinansowanie tych wydatków wykorzystano dotację – 70 tys. zł (76,6%) i środki własne. Wkład osobowy wynosił 2,4 tys. zł.

Ośrodek w poszczególnych okresach otrzymał dotację w następujących kwotach:

- 313 tys. zł w 2015 r., z tego 70 tys. zł 20 stycznia, a 243 tys. zł 17 sierpnia,
- 258,1 tys. zł w roku 2016, z tego: 70 tys. zł 20 stycznia; 38,1 tys. zł 29 września³⁵ i 150 tys. zł 4 listopada³⁶,
- 70 tys. zł w 2017 r., w dniu 10 lutego.

(dowód: akta kontroli str. 8 ÷ 12)

1.2.2. Ośrodek wg sprawozdań końcowych z realizacji zadania publicznego w roku 2015 i w 2016 – przedkładanych do ROPS terminowo – nie wykorzystał: 1,6 tys. zł w 2015 r. i 15,7 tys. zł w 2016 r. dotacji. Zwrotu w tych kwotach dotacji nie dokonał w terminie określonym w umowie³⁷. W wyniku końcowego rozliczenia tych sprawozdań przez ROPS kwoty wykorzystanych środków dotacji zostały skorygowane i w konsekwencji Ośrodek został zobowiązany do zwrotu:

- a) 54,3 tys. zł z roku 2015, w tym 3 tys. zł – dotacja niewykorzystana i 51,3 tys. zł dotacja otrzymana w nadmiernej wysokości. Ośrodek dokonał zwrotu w kwocie 37,9 tys. zł, w tym 3,8 tys. zł nieuregulowany podatek od wynagrodzeń i 29,9 tys. zł nieuregulowane składki do ZUS. Ponadto Marszałek decyzją z dnia 12 września 2016 r. orzekł o obowiązku zwrotu przez Ośrodek 16,5 tys. zł. Ośrodek odwołał się od ww. decyzji do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Szczecinie, które 21 lutego 2017 r. uchyliło zaskarżoną decyzję przekazując sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji - sprawa w toku.
- b) 21 tys. zł, jako niewykorzystana kwota dotacji z 2016 r. z tytułu błędów w jej rozliczeniu – Ośrodek dokonał zwrotu wraz z należnymi odsetkami 6 lutego 2017 r. w kwocie

³³ w tym „praca społeczna członków i świadczenia wolontariuzszy”.

³⁴ Dofinansowanie zjazdu rodzin adopcyjnych, szkolenia kandydatów na rodziny zastępcze i pracowników Ośrodka.

³⁵ Tj. po rozliczeniu pierwszej transzy dotacji - sprawozdanie częściowe z wykonania zadania publicznego zostało przekazane do ROPS 20 lipca 2016 r.

³⁶ Na podstawie aneksu nr 5 z 26. października 2016 r.

³⁷ Tj. do 15 stycznia roku następnego.

15,9 tys. zł i 13 listopada 2017 r. w kwocie 5,1 tys. zł.
Ośrodek – zgodnie z umową – zobowiązany był do zwrotu niewykorzystanej kwoty dotacji w danym roku, w terminie do 15 stycznia roku następnego.

(dowód: akta kontroli str. 8 ÷ 12, 17)

Dyrektor Ośrodka w sprawie niedokonania zwrotu dotacji za 2015 i 2016 r. w terminach określonym w umowie wyjaśniła: *nieuregulowana w terminie kwota dotacji niewykorzystanej w roku: 2015 była skutkiem przeoczenia i brakiem przepływu odpowiedniej informacji z PHU Atlanta wykonującego – w ramach stosownego zlecenia – obsługę księgową Ośrodka; 2016 spowodowana była zachwianiem płynności finansowej Ośrodka mającej swoje źródło głównie w korekcie ostatecznego rozliczenia dotacji z roku przedniego³⁸ dokonanego przez ROPS, a także przedłużającym się rozliczeniem I transzy dotacji, opóźnionym otrzymaniem środków dotacji zwiększonej, o której mowa w aneksie nr 6 z 26.10.2016 r. - środki w kwocie 150 tys. zł wpłynęły na rachunek Ośrodka 4 listopada 2016 r.*

(dowód: akta kontroli str. 185)

1.2.3. Ośrodek, na podstawie przepisów art. 183 ust. 4 i art. 185 ust. 2 ustawy o pieczy oraz § 3 ust. 2 rozporządzeń Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 4 grudnia 2012 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej³⁹ i Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 lutego 2016 r. w sprawie jw.⁴⁰ – przekazywał do ROPS przedmiotowe sprawozdania terminowo i na wymaganych drukach.

Badanie rzetelności sprawozdań rzeczowo-finansowych za I i II półrocze 2015 r., I i II półrocze 2016 r. i I półrocze 2017 r. wykazało, że:

- a) dane wykazane w tabelach 2 ÷ 12 i H sprawozdań wynikały z dokumentacji prowadzonej przez Ośrodek;
- b) w sprawozdaniach za I i II półrocze 2015 r. i I i II półrocze 2016 r. (tabela G) wykazano łącznie liczbę przysposobionych dzieci 24 w 2015 r. i 38 w 2016 r., podczas gdy faktycznie przysposobionych było odpowiednio 55 i 46;
- c) w tabeli nr 1 dotyczącej struktury zatrudnienia obok pracowników merytorycznych wykazano 1 osobę (księgową) w sytuacji, kiedy obsługę księgową Ośrodka wykonywała – w ramach umowy zlecenia na dany rok budżetowy – firma PHU Atlanta w Szczecinie;
- d) w tabeli G (wiersz 10) w II półroczu 2016 r. wykazano 1 adopcję zagraniczną, Ośrodek nie był upoważniony i nie prowadził adopcji zagranicznej;
- e) w tabeli I dotyczącej wydatków na realizację zadania publicznego w roku 2015, 2016 i 2017 (I półrocze) wykazano:
 - wysokość planowanych wydatków w kwocie przyznanej dotacji wynoszącej – odpowiednio – 313 tys. zł w 2015 r., 258,1 tys. zł w 2016 r. i 108 tys. zł w 2017 r., podczas gdy w ewidencji księgowej na ostatni dzień sprawozdawczy wykazano planowane wydatki odpowiednio 361,6 tys. zł, 293,2 tys. zł i 222,9 tys. zł;
 - kwoty wydatków zrealizowanych na realizację zadania publicznego w wysokościach 313 tys. zł w 2015 r., 258,1 tys. zł w 2016 r. i 108 tys. zł w I półroczu 2017 r., podczas gdy wg ewidencji księgowej wyniosły odpowiednio 359,6 tys. zł, 277,2 tys. zł i 93,8 tys. zł, w tym wydatki sfinansowane z budżetu państwa (dotacji) odpowiednio 311,1 tys. zł, 242,5 tys. zł i 70 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str.8, 9, 18, 50, 59, 74, 84, 100, 101, 6)

Dyrektor Ośrodka w sprawie ww. niezgodności danych wykazanych w sprawozdaniach z ewidencją księgową wyjaśniła, że: (...) *sprawozdania rzeczowo-finansowe w zakresie dotyczącym zatrudnienia i wydatków – po stronie planowania i wykonania – ograniczonych do dotacji były sporządzane zgodnie z zaleceniami wynikającymi z instrukcji udzielanej przez ROPS – w sposób niesformalizowany z odniesieniem się do kalkulacji kosztów sporządzanej na etapie prac planistycznych i z uwzględnieniem deklarowanych przez ROPS kwot dotacji. Przed sporządzeniem sprawozdania za rok 2017 dokonamy szczegółowej analizy danych z ewidencji księgowej celem wyeliminowania nieścisłości, jakie miały miejsce w poprzednich okresach sprawozdawczych. Wykazanie adopcji zagranicznej było w pełni uzasadnione biorąc po uwagę fakt wykonywania przez Ośrodek – na zlecenie sądów z naszego rejonu i w porozumieniu w ośrodkiem realizującym adopcje zagraniczne –*

³⁸ Skutkująca koniecznością zwrotu 37.883 zł dotacji (w tym 1.564 zł niewykorzystanej) wraz z odsetkami.

³⁹ Dz. U. poz. 1371 uchylone z dniem 1 kwietnia 2016 r.

⁴⁰ Dz. U. poz. 213

nadzoru nad stycznością, badania więzi pomiędzy kandydatami i dziećmi i skierowania do sądu wniosku popierającego tą adopcję (bądź nie). Dotyczyło to tych dzieci, które poprzednio zostały przez Ośrodek zgłoszone do WBD, następnie trafiły do CBD i zostały tan zakwalifikowane do adopcji zagranicznej. Tak, więc Ośrodek wykonywał zadania przypisane ośrodkowi upoważnionemu do realizacji adopcji zagranicznych. Przy tym należy zauważyć, że niektóre dane z tych sprawozdań interpretowane były przez ośrodki adopcyjne i ROPS-y w sposób dowolny np. „poradnictwo” – jedni podawali liczbę udzielonych porad, drudzy liczbę rodzin, które skorzystały z tych porad, a jeszcze inni liczbę osób. Podobnie liczba adopcji: w pojęciu jednych to te, które zakończyły się prawomocnym postanowieniem sądu, inni – zgodnie z zakresem kompetencji i odpowiedzialności ośrodków adopcyjnych – podają liczbę adopcji, które zakończyły się skierowaniem przez ten ośrodek do sądu wniosku popierającego adopcję.

(dowód: akta kontroli str. 186)

1.2.4. W okresie 2015 ÷ 2017 (I półrocze) działalność Ośrodka kontrolowana była przez:

- Wojewodę Zachodniopomorskiego w lipcu 2015 r. (kontrola kompleksowa) i w kwietniu 2016 r. (kontrola w trybie uproszczonym). Działalność Ośrodka została oceniana pozytywnie⁴¹, nie było zaleceń pokontrolnych.

- ROPS, który w wyniku kontroli przeprowadzonej:

a) w grudniu 2015 r.⁴² stwierdził m.in., że: w teczkach kandydatów brak było spisu spraw i brak zachowania chronologii dokumentacji; Ośrodek nie stosował się do obowiązujących wzorów dokumentów tj. kwestionariusza wywiadu adopcyjnego, karty dziecka, metryczki przebiegu kwalifikacji dziecka. ROPS zalecił m.in.: prowadzenie dokumentacji kandydatów na rodziców adopcyjnych i dzieci do przysposobienia w sposób przejrzysty, uporządkowany, chronologiczny w oparciu o spis spraw /metryczkę/ uzupełnioną o daty sporządzenia i wpływu dokumentów; przestrzegania zasady, aby w teczkach spraw znajdował się komplet dokumentów jej dotyczących; stosowanie wzoru kwestionariusza wywiadu adopcyjnego oraz wzoru karty dziecka, w tym metryki prowadzenia sprawy zgodnie z rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 sierpnia 2015 r. określającego wzór kwestionariusza wywiadu adopcyjnego, karty dziecka, w tym metryki prowadzenia sprawy⁴³.

W odpowiedzi Dyrektor Ośrodka poinformowała ROPS m.in, że *teczki kandydatów i dzieci posiadają metryczkę z datami wpływu i sporządzenia dokumentów. Obowiązujący wzór kwestionariusza wywiadu oraz karty dziecka jest stosowany od 20.11.2015 r.*

b) w grudniu 2016 r.⁴⁴ stwierdził m.in. brak dat sporządzenia dokumentów składanych przez kandydatów i dat ich wpływu; brak w niektórych teczkach kandydatów daty przeprowadzenia badania pedagogicznego oraz podpisu osoby przeprowadzającej badanie; wpisywanie danych o stanie zdrowia kandydatów na podstawie oświadczeń; wydawanie pozytywnej opinii na szkolenie dla rodzin adopcyjnych na podstawie wywiadu adopcyjnego zawierającego braki, tj. wywiad nie był poparty

⁴¹ Główne ustalenia: Ośrodek dysponuje pomieszczeniami – zapewniającymi anonimowość klientom – do przeprowadzania badań psychologicznych i pedagogicznych dzieci zgłoszonych do adopcji i kandydatów zgłaszających gotowość przysposobienia dziecka oraz salą do celów szkoleniowych; sprawy związane z procedurami przysposobienia dzieci prowadzone zgodnie z przepisami ustawy o pieczy (art. 139 a ust. 1 pkt 1, 2, 4 i 5; art. 164 ust. 1 – 6), podobnie *przygotowanie* kandydatów (art. 164 ust. 5 ÷ 9 i 15, art. 169, art. 170 ust. 1 i 2, art. 172 ust. 1, 2 i 5 ustawy o pieczy i art. 109 § 2 pkt 5, art. 114 kodeksu rodzinnego i opiekuńczego; szkolenia dla kandydatów do adopcji dziecka prowadzono w sposób zapewniający aktywny udział jego uczestników w wymaganym wymiarze godzin – tutaj 45 godzin, w tym 6 godzin warsztatów; szkolenia prowadzono na podstawie programu „Dziecko czeka” zatwierdzonego przez Ministra Pracy i polityki Społecznej decyzją nr 17/2012/RA z 8 marca 2012 r. Szkolenia prowadziły osoby spełniające wymogi kwalifikacyjne do prowadzenia tych szkoleń; Ośrodek zgodnie z art. 155 ust 2 i art. 156 ust. 1 pkt 1a ustawy o pieczy współpracował ze środowiskiem lokalnym; związki wyznaniowe; osoby zatrudnione w Ośrodku posiadały kwalifikacje adekwatne do zajmowanych stanowisk (art. 158 ust. 1 i art. 159 ust. 1 ustawy o pieczy); Ośrodek zgodnie z art. 160 ustawy o pieczy współpracował z kandydatami do przysposobienia dziecka w zakresie opieki nad dzieckiem i jego wychowania oraz udzielał pomocy psychologicznej kobietom w ciąży oraz pacjentkom oddziałów ginekologiczno-polożniczych (art. 156 ust. 1 pkt 12 ustawy o pieczy).

⁴² Obejmującą m.in.: procedurę adopcyjną dzieci, promowanie idei adopcji, stosowanie wzoru kwestionariusza wywiadu adopcyjnego, karty dziecka i metryki prowadzenia sprawy.

⁴³ Dz. U. z 2015 r., poz. 1303.

⁴⁴ W zakresie obejmującym szkolenia dla kandydatów do przysposobienia w tym: wstępna oceny kandydatów do przysposobienia dziecka (na szkolenia); organizowanie szkoleń dla kandydatów do przysposobienia dziecka, w tym rejestr osób, które ukończyły szkolenie.

wymaganymi dokumentami, a także był uzupełniany po dacie jego sporządzenia; kwalifikowanie kandydatów na szkolenie bez wglądu w zaświadczenie o niekaralności – zaświadczenie zostało wydane po zakwalifikowaniu na szkolenie. ROPS zalecił m.in.: prawidłowe prowadzenie dokumentacji kandydatów, wypełnianie wszystkich punktów kwestionariusza wywiadu adopcyjnego tak, aby dokument był kompletny w dniu jego sporządzenia oraz poparty dokumentami, które wskazują wzór kwestionariusza określony w rozporządzeniu MPiPS; odnotowywanie na dokumentach w danej sprawie dat ich wpływu i dat sporządzenia oraz podpisu osoby sporządzającej dany dokument.

c) w 2017 r.⁴⁵ w zakresie weryfikacji i rozliczenia sprawozdania z wykonania zadania publicznego w 2016 r. ROPS zlecił m.in.:

- monitorowanie czynności związanych z weryfikacją dokumentów, poprzez poprawność wpisywania dat i podpisów przy zatwierdzaniu dokumentów;
- przestrzeganie terminowego regulowania zobowiązań publiczno-prawnych oraz zapłat za faktury i rachunki dotyczące kosztów administracyjnych;
- przestrzeganie poprawności wystawianych dowodów księgowych z zachowaniem wymogów art. 21 ust.1 ustawy o rachunkowości i dokonywanie poprawek na dowodach księgowych zgodnie z art. 22 tej ustawy.

Dyrektor Ośrodka w odpowiedzi na zalecenia pokontrolne poinformowała ROPS m.in., że: *dokumenty finansowe sprawdzane są szczegółowo i opisywane poprawnie z zachowaniem zasad obowiązujących w rachunkowości; terminowe regulowanie zobowiązań jest możliwe w przypadku zachowania ciągłości finansowej przez cały okres realizacji zadania. Pozostawianie Ośrodka bez dotacji – chociażby w tym roku – powoduje angażowanie środków własnych, a w przypadku ich braku opłacania zobowiązań po terminie. Mając to uwadze mamy zawarte z wierzycielami ustne ustalenia o nienaliczaniu odsetek w sytuacji nieterminowych płatności zobowiązań. Dowody wypłaty będą wystawiane poprawnie, a druk KW dla dyrektora będzie wystawiany przez członka zarządu Fundacji; terapeuta został pouczony o zasadach obowiązujących przy wystawianiu rachunków obciążających Ośrodek; dołożymy należytej staranności, aby wszystkie załączniki były sprawdzane i dla pewności numerowane; pouczono pracowników o obowiązku wpisywania dat wpływu do Ośrodka faktur i rachunków.*

(dowód: akta kontroli str. 19, 109 ÷ 141)

1.3. Kwalifikacja dzieci do przysposobienia krajowego.

W badanym okresie liczba zrealizowanych adopcji wynosiła 55 w 2015 r., 46 w 2016 r. i 20 w I półroczu 2017 r. Do WBD zgłoszono 39 dzieci⁴⁶. Analiza 23 postępowań adopcyjnych (19,0% zrealizowanych postępowań w kontrolowanym okresie), z tego 15 zakończonych przysposobieniem oraz 8 niezrealizowanych wykazała, że:

- w jednym przypadku zachodziła potrzeba wystąpienia do organizatora pieczy zastępczej o przekazanie kompletu dokumentacji, o której mowa w art. 139a ustawy o pieczy. Ośrodek zgłoszenie o dziecku otrzymał 13.11.2015 r., a o brakujące dokumenty wystąpił 31.12.2015 r. bez wskazania obowiązku udzielania odpowiedzi w terminie 7 dni – odpowiedź nadeszła 12.01 2016 r.;
- nie stwierdzono przypadku, w którym Ośrodek nie posiadał informacji o sytuacji prawnej dziecka i występował o tę informację do ośrodka adopcyjnego prowadzącego WBD,
- czasokres postępowania od daty pozyskania pierwszej informacji o dziecku, które może być przysposobione, do daty sporządzenia kompletnej karty dziecka wynosił średnio 33 dni, przy czym najkrótszy 1 dzień, a najdłuższy 316 dni i limitowany był oczekiwaniem na ostateczne uregulowanie sytuacji prawnej dziecka;
- czasokres postępowania od daty sporządzenia karty dziecka do wskazania kandydata na rodzica adopcyjnego wynosił średnio 52 dni przy najkrótszym jednodniowym i najdłuższym 408 dniowym⁴⁷ sfinalizowanym w roku 2015 dotyczącym dziecka niepełnosprawnego. Ośrodek w trzech przypadkach⁴⁸ nie dochował 30 dniowego terminu sporządzenia

⁴⁵ W okresie 1 lutego ÷ 18 października.

⁴⁶ 14 w roku 2015, 8 – w 2016 i 17 w I półroczu 2017 r.

⁴⁷ W pozostałych przypadkach czas ten wynosił: 3, 9, 17, 24, 27, 50, 63, 75, 87 dni.

⁴⁸ Sprawy nr 965/16, 851/15 i 673/14.

- dokumentu potwierdzającego zakwalifikowanie dziecka do adopcji⁴⁹;
- Ośrodek w każdym przypadku przy kwalifikowaniu dziecka do przysposobienia krajowego przeprowadził diagnozę psychologiczną dziecka; określił specyfikację dziecka w kontekście prawidłowego doboru rodziny; dokonał oceny stopnia możliwości nawiązania przez dziecko więzi emocjonalnej przez psychologa; ustalił sytuację prawną dziecka z bliskimi mu osobami oraz dokonał analizy całościowej sytuacji uzasadniającej przysposobienie w interesie dziecka.
 - w jednym przypadku Ośrodek poinformował WBD o zmianie sytuacji dziecka stosownie do wymogów art. 164 ust. 15 ustawy o pieczy (dotyczyło to jednego z sześciorga rodzeństwa), a w pozostałych przypadkach objętych badaniem nie było takiej potrzeby,
 - Ośrodek w przypadku 2 kwalifikacji⁵⁰ do przysposobienia dziecka zgłoszonego uprzednio do WBD, poinformował WBD o przysposobieniu dziecka z zachowaniem terminu 7 dni od dnia uprawomocnienia się postanowienia sądu (art. 171 ustawy o pieczy)
- Ponadto, w okresie objętym kontrolą, zgodnie z art. 164 ust. 6 ustawy o pieczy Ośrodek w przypadku niepozyskania kandydata do przysposobienia dziecka przesłał bezzwłocznie do WBD zgromadzoną dokumentację kwalifikacyjną dziecka⁵¹.

(dowód; akta kontroli str. 5, 144 ÷ 152)

Dyrektor Ośrodka w związku z brakiem wskazania terminu przekazania brakujących dokumentów przez organizatora pieczy zastępczej i przyczyn niedochowania – w trzech przypadkach – 30 dniowego terminu sporządzenia dokumentu potwierdzającego zakwalifikowanie dziecka do adopcji wyjaśniła: (...) *trudno odtworzyć sytuację z końcówki roku 2015. W ramach współpracy z organizatorami pieczy zastępczej nie zachodzi potrzeba ich dyscyplinowania poprzez przypominanie o terminie udzielania odpowiedzi. Z praktyki wieloletniej wiem, że wszystkim uczestnikom procesów adopcyjnych zależy na jak najszybszym załatwieniu sprawy, ale w wielu przypadkach jest to niemożliwe z przyczyn natury obiektywnej. Nie mniej w przyszłości, jeśli zaistnieje konieczności wystąpienia o uzupełnienie dokumentacji wskażemy na 7 dniowy termin jej doręczenia. Podobnie niedochowanie 30 dniowego terminu (art. 164 ust 5 i 6) spowodowane było czynnikami niezależnymi od pracowników Ośrodka.*

(dowód: akta kontroli str. 187)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Ośrodka w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- niedochowaniu, w trzech przypadkach, 30 dniowego terminu sporządzenia dokumentu potwierdzającego zakwalifikowanie dziecka do adopcji, co było niezgodne z art. 164 ust. 5 i 6 ustawy o pieczy,
- niewłaściwym dokumentowaniu zdarzeń gospodarczych poprzez nierzetelne tworzenie i opisywanie dowodów księgowych stanowiących podstawę rozliczania otrzymanych środków dotacji, wbrew wymogom art. 22 ust. 1 ustawy o rachunkowości⁵²,
- wykazywaniem danych niezgodnych ze stanem faktycznym w sprawozdaniach, o których mowa w art. 183 ust. 4 i w art. 185 ust. 2 ustawy o pieczy⁵³, w tym dotyczących m.in. liczby przysposobionych dzieci, zatrudnienia w Ośrodku i zrealizowanych wydatków,
- zwrotu po terminie określonym w umowie zawartej z Samorządem Województwa Zachodniopomorskiego⁵⁴ nienależnej kwoty dotacji otrzymanej w roku 2015 i 2016.

⁴⁹ Zgodnie z art. 164 ust. 5 i 6 ustawy o pieczy – w terminie 30 dni od dnia sporządzenia karty dziecka ośrodek adopcyjny na podstawie opinii, o których mowa w art. 139a ust. 1 pkt 1 i 2 – dokonuje kwalifikacji dziecka do przysposobienia krajowego, sporządza dokument potwierdzający zakwalifikowanie dziecka do tego przysposobienia oraz rozpoczyna poszukiwanie kandydata do przysposobienia dziecka. W przypadku niepozyskania kandydata do przysposobienia dziecka ośrodek adopcyjny przesyła, do właściwego dla siebie miejscowo ośrodka adopcyjnego, prowadzącego WBD zgromadzoną dokumentację kwalifikacyjną dziecka (tj. dokument potwierdzający zakwalifikowanie dziecka do przysposobienia krajowego; kartę dziecka; opinie i dokumentację, o których mowa w art. 139a).

⁵⁰ 2. rodzeństwa spośród 6. rodzeństwa została umieszczona w jednej rodzinie. Pomiędzy rodzeństwem pozostałym nie było więzi.

⁵¹ Na podstawie badań 8 postępowań w zakresie przesyłania zgromadzonej dokumentacji dziecka do WBD w przypadku niepozyskania kandydata do przysposobienia dziecka.

⁵² Dz. U. z 2016 r., poz. 1047, dalej ustawą o rachunkowości.

⁵³ oraz w § 3 ust. 2 rozporządzeniach Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 4 grudnia 2012 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, (Dz. U. poz. 1371 uchylone z dniem 1 kwietnia 2016 r.) oraz z dnia 18 lutego 2016 r. (Dz. U. poz. 213), dalej rozporządzenie MPiPS

⁵⁴ Umowa z 2014 r. nr ROPS 7/2014 z późniejszymi aneksami: nr 3 z 8.06.2015 r.; nr 4 z 30.12.2015; nr 5 z 26.10.2016 r. i nr 7 z 1.02.2017 r.

Skutkowało to koniecznością dokonywania wielu korekt i w konsekwencji zwrotem kwot dotacji wykorzystanej na dofinansowane wydatków zakwestionowanych przez ROPS.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Ośrodka w kontrolowanym obszarze, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, które nie miały wpływu na kwalifikację dzieci i kandydatów do ich przysposobienia.

2. Dobór osób przysposabiających dzieci.

2.1. Ośrodek nie ustalał wewnętrznych zasad dotyczących poszukiwania kandydatów na rodziców adopcyjnych. Dyrektor Ośrodka oświadczyła, że: *poszukiwanie kandydatów prowadzone było głównie poprzez: szerzenie idei adopcji na stronach internetowych Fundacji; wydawanie ulotek i plakatów, które rozpowszechniano w lokalach jednostek, z którymi współpracujemy (np. PCPR, MOPR, sądy, urzędy administracji samorządowej, a ulotki adresowane do kobiet w ciąży będących w trudnej sytuacji życiowej, w przychodniach, szpitalach, gabinetach ginekologicznych, w szkołach, na uczelniach) oraz broszur⁵⁵ traktujących o problemach związanych z rodzicielstwem zastępczym np. Mój przyjaciel urodził się inaczej; Niewidzialny przyjaciel; O Zosi, którą ciągle nosi.*

(dowód: akta kontroli str. 154, 160, 167)

2.2. W latach 2015-2017 (I połowa) z 199 osób (rodzin), które zgłosiły się do Ośrodka, jako kandydaci do przysposobienia⁵⁶:

- nie odnotowano przypadku, aby kandydat wycofał swój wniosek z własnej inicjatywy,
- pozytywną opinię kwalifikacyjną uzyskało 80 rodzin, a na adopcję oczekiwało 186 rodzin,
- nie było przypadku rozwiązania przysposobienia dziecka orzeczonego przez sąd.

(dowód: akta kontroli str. 167)

2.3. Ośrodek wobec 15 badanych kandydatów na rodziców adopcyjnych podejmował działania zgodne z zakresem ustalonym w art. 156 ust.1 pkt 6 ÷ 9 ustawy o pieczy i właściwie je udokumentował gromadząc wymagane dokumenty określone w załączniku nr 3 do regulaminu organizacyjnego Ośrodka.

Działania - licząc od daty zarejestrowania wniosku - podejmowane były: w dwóch przypadkach⁵⁷ w dniu rejestracji; w siedmiu przypadkach do 30 dni⁵⁸, w pięciu przypadkach do 3 miesięcy⁵⁹ i jednym po 194 dniach. Czas ten limitowany był oczekiwaniem na skompletowanie przez kandydata wymaganych dokumentów.

Czas trwania postępowania kwalifikacyjnego – licząc od daty zarejestrowania - wynosił od 85 do 560 dni⁶⁰, w tym w 8 przypadkach do roku, a od daty podjęcia czynności od 9 do 355 dni.

(dowód: akta kontroli str. 167, 145, 148, 166)

2.4. Ośrodek zgodnie z art. 156 ust. 1 pkt 12 ustawy o pieczy zapewniał pomoc psychologiczną kobietom w ciąży oraz pacjentkom oddziałów ginekologiczno-położniczych sygnalizującym zamiar pozostawienia dziecka bezpośrednio po urodzeniu.

Do Ośrodka zgłosiło się 23 takich kobiet w 2015 r.; 11 w 2016 r. i 9 w I półroczu 2017 r. Każdej z tych kobiet – stosownie do potrzeb – udzielono pomocy w zakresie psychologicznym i prawnym. Pięć kobiet po udzielonym wsparciu przez Ośrodek odstąpiło od zamiaru oddania noworodka do adopcji.

(dowód: akta kontroli str. 167)

2.5. W Ośrodku udzielano kandydatom na rodziców adopcyjnych wsparcia określonego w ustawie o pieczy, w tym w zakresie przygotowania wniosku o przysposobienie i zgromadzenia niezbędnych dokumentów. Z poradnictwa Ośrodka skorzystało: 224 kandydatów (rodzin) i 19 osób niepozostających w związku małżeńskim w 2015 r.; odpowiednio 163 i sześć w 2016 r. oraz 71 i trzy w I półroczu 2017 r.

W Ośrodku nie było przypadków:

- odmowy udzielenia wsparcia. Wyniki analizy 15 teczek dzieci przysposobionych wykazały, że złożone w sądzie rodzinnym wnioski o przysposobienie były kompletne,

⁵⁵ Autorstwa pracowników Ośrodka

⁵⁶ Po 82 w 2015 i 2016 oraz 35 w I półroczu 2017, w tym 46 spoza terenu działania Ośrodka (odpowiednio 11, 23 i 12).

⁵⁷ Spośród 15. badanych

⁵⁸ Np. 5, 7, 15, 18, 21, 26 i 28 dni

⁵⁹ Tj. 34, 35, 41, 67 i 82 dni

⁶⁰ Sprawa nr 809/15 – najdłuższy czas postępowania kwalifikacyjnego kandydata (560 dni) był spowodowany nie przedłożeniem przez kandydata kompletu niezbędnych dokumentów i oczekiwaniem na ich uzupełnienie.

- postępowań rozpoczętych od 2015 r. i niezakończonych do czasu trwania kontroli, a także postępowań, w których doszło do rozwiązania przysposobienia.

(dowód: akta kontroli str. 144, 147, 148, 167)

2.6. Wszyscy kandydaci, tj. 82 rodziny w 2015 r., 82 rodziny w 2016 i 35 rodzin w I półroczu 2017 r. przed skierowaniem na szkolenie poddawani byli wstępnej ocenie z uwzględnieniem: kwalifikacji osobistych⁶¹; motywacji do podjęcia się wychowania dziecka oraz wywiadu adopcyjnego. Negatywną wstępną ocenę kwalifikacyjną otrzymało sześć rodzin, w tym trzy rodziny wycofały się w trakcie procedury, a jedna po nieudanych próbach przysposobienia dziecka. Zainteresowani nie skorzystali z możliwości wniesienia odwołania od negatywnej opinii kwalifikacyjnej..

(dowód: akta kontroli str. 167)

2.7. Analiza dokumentacji 15 kandydatów zakwalifikowanych pozytywnie wykazała, że czas oczekiwania na szkolenie licząc:

- od zarejestrowania zgłoszenia wynosił: średnio 222 dni, tym najkrótszy 9 dni i najdłuższy 1.812 dni⁶², który dotyczył rodziny adopcyjnej sprzed 2011 r.,
- od daty postępowania kwalifikacyjnego wynosił średnio 5 dni: najkrótszy dzień, najdłuższy 47 dni.

W badanym okresie szkoleniem objęto 147 kandydatów na rodziców adopcyjnych (w tym 49 w 2015 r., 64 w 2016 r. i 34 w I półroczu 2017 r.), W jednym przypadku rodzina zakwalifikowana nie ukończyła szkolenia z uwagi na złożenie pozwu rozwodowego przez współmałżonka. Uczestnicy szkolenia otrzymali świadectwa o ukończeniu szkolenia.

Z dokonanej analizy dokumentacji 15 kandydatów na rodziców adopcyjnych ustalono, że wszyscy otrzymali świadectwa, które wydawano w dniu szkolenia, w dniu następnym lub drugiego dnia po szkoleniu.

(dowód: akta kontroli str. 167)

2.8. Na podstawie wyników kontroli Ośrodka przeprowadzonej przez Wojewodę Zachodniopomorskiego i analizy dokumentacji dwóch szkoleń przeprowadzonych w I półroczu 2017 r. ustalono, że szkolenia dla osób zgłaszających gotowość przysposobienia dziecka prowadzono w sposób zapewniający aktywny udział jego uczestników w wymaganym wymiarze godzin – 45 godzin, w tym 6 godzin warsztatów z zakresu wzmocnienia prawidłowej motywacji kandydatów do przysposobienia dziecka. Szkolenia prowadzono na podstawie programu „Dziecko czeka” zatwierdzonego przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej decyzją nr 17/2012/RA z 8 marca 2012 r. przez dwie osoby spełniające wymogi kwalifikacyjne do prowadzenia szkoleń z tego zakresu. Ośrodek – w okresie objętym kontrolą – przeprowadził osiem szkoleń grupowych. Szkolenia grupowe przeprowadzono w godzinach od 16.00 do 20.00 w dni powszednie, a w godzinach od 10.00 do 16.00 w dni weekendowe. Ponadto Ośrodek prowadził szkolenia w trybie indywidualnym wg ww. programu, dopasowując ich termin do możliwości kandydata.

Ośrodek przeprowadzał szkolenia dla kandydatów do sprawowania pieczy zastępczej w oparciu o autorski program Fundacji pn. *Bezpieczna Przystań* dopuszczony do stosowania na mocy decyzji nr 2/2015/RZ Ministra Pracy i Polityki Społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 138, 168, 182, 183)

2.9. W okresie objętym kontrolą wszyscy szkoleni kandydaci otrzymali pozytywną opinię kwalifikacyjną. Ośrodek wydał łącznie 80 opinii kwalifikacyjnych po posiedzeniach Komisji Kwalifikacyjnej Ośrodka⁶³.

W posiedzeniach KKO zgodnie z regulaminem uczestniczył dyrektor, jako przewodniczący oraz psycholog, pedagog i terapeuta (pracownicy merytoryczni Ośrodka).

(dowód: akta kontroli str. 168, 171 ÷ 181)

2.10. W wyniku badania próby 15 postępowań adopcyjnych stwierdzono, że Ośrodek udostępniał kandydatom do przysposobienia, którzy otrzymali pozytywną opinię kwalifikacyjną informację o zakwalifikowanym dziecku do przysposobienia i kontakt z dzieckiem. Czas od

⁶¹ o których mowa w art. 114 ustawy z dnia 25.02. 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. nr 9, poz. 59 ze zm.)

⁶² Sprawa nr 851/15 – czas oczekiwania na szkolenie 1.812 dni. Kandydatami była rodzina adopcyjna sprzed 2011 r., która zadeklarowała chęć przysposobienia dziewczynki młodszej od wcześniej zaadoptowanego chłopca. Gdy Ośrodek znalazł dziecko odpowiadające ich oczekiwaniu okazało się konieczne objęcie szkoleniem tej rodziny adopcyjnej, gdyż świadectwo ukończenia szkolenia sprzed 2011 r. utraciło ważność.

⁶³ Dalej: KKO.

uzyskania przez kandydatów pozytywnej opinii kwalifikacyjnej do udostępniania informacji o dziecku do przysposobienia i kontakcie z nim wynosił średnio 251 dni: najkrótszy jeden dzień, najdłuższy 726.⁶⁴ (dowód: akta kontroli str. 146, 149, 168)

2.11. Do Ośrodka – w badanym okresie – zgłoszono ośmioro dzieci, których rodzeństwo wcześniej było adoptowane. Ośrodek niezwłocznie⁶⁵ nawiązał – w każdym przypadku – kontakt z rodziną adopcyjną, która wcześniej zaadoptowała rodzeństwo zgłoszonego dziecka i tak:

- jedno z dzieci zostało przysposobione przez rodzinę adopcyjną jego siostry,
- dwójka dzieci oczekuje na zakończenie procesu adopcyjnego w innych rodzinach, gdyż rodzina adopcyjna ich rodzeństwa *nie była w stanie przyjąć kolejnych dzieci*,
- dwójka rodzeństwa przekazana została do WBD, gdyż rodzina adopcyjna wyjechała za granicę, była zainteresowana adopcją rodzeństwa, ale nie uzyskała zgody właściwego organu państwa, w którym przebywa,
- jedno dziecko zostało przysposobione przez inną rodzinę, gdyż rodzina adopcyjna odmówiła ze względu na ryzyko wystąpienia problemów w związku z wadą genetyczną dziecka,
- nastolatka⁶⁶ zakwalifikowana do przysposobienia 29.08.2016 r., rodzina adopcyjna została poinformowana o możliwości przysposobienia siostry ich dwóch zaadoptowanych dzieci, która nie skorzystała z tej możliwości, nastolatka przebywa w placówce opiekuńczo-wychowawczej,
- jedno dziecko z uwagi na brak woli przysposobienia przez rodzinę adopcyjną z jego dwiema siostrami⁶⁷, zostało przysposobione przez inną rodzinę adopcyjną.

(dowód: akta kontroli str. 168, 169)

2.12. Skuteczność działań Ośrodka w zakresie prowadzonych postępowań kwalifikacyjnych kandydatów na rodziców adopcyjnych⁶⁸ wynosiła 67% w roku 2015,

- 56 %w 2016 r. i 57% w I półroczu.

(dowód: akta kontroli str. 12, 169)

Dyrektor Ośrodka w sprawie skuteczności prowadzonych postępowań kwalifikacyjnych kandydatów na rodziców adopcyjnych wyjaśniła:

Ośrodek w miarę swoich możliwości dokładał wszelkich starań, których nadrzędnym celem z jednej strony było dobro dziecka, z drugiej usatysfakcjonowanie kandydatów zgłaszających chęć przysposobienia dziecka. Jednak ostateczny wynik postępowania kwalifikacyjnego był funkcją działań Ośrodka i kandydata, który traktowany był przez pracowników Ośrodka ze szczególną starannością, troską, wyrozumiałością i tak np. nie możemy przynaglać do przyspieszenia dostarczenia wymaganych dokumentów, czy też w sposób rygorystyczny narzucać terminów spotkań itp. W związku z tym nie można w sposób autorytatywny i jednoznaczny wyjaśnić przyczyny spadku tak określonego wskaźnika skuteczności po roku 2015.

(dowód: akta kontroli str. 12, 187)

2.13. Badania dotyczące oceny Ośrodka i postępowań adopcyjnych przeprowadzono na podstawie 33 odesłanych ankiet, w tym trzech przez 12 kandydatów, których postępowanie adopcyjne nie zakończyło się przysposobieniem dziecka⁶⁹ i wszystkich 30 kandydatów będących w trakcie procesu adopcyjnego⁷⁰. Badanie ankietowe wykazało m.in., że:

- a) z 30 kandydatów na rodziców adopcyjnych będących w trakcie procesu adopcyjnego:
- etap diagnostyczno-konsultacyjny trwał do 3 miesięcy (wskazało 14 osób), do miesiąca (6 osób) od dwóch do 6 miesięcy (2 osoby); do roku i do 2 tygodni (po 1 osobie),
 - szkolenie przeprowadzono do 3 miesięcy (wskazało 11 osób), do sześciu miesięcy (1 osoba) i do miesiąca (1 osoba),
 - na dziecko oczekiwało: do roku i powyżej roku (wskazały po cztery osoby), do 6

⁶⁴ Kandydaci, którzy zrezygnowali po 91 dniach z pierwotnej propozycji nie podając uzasadnienia i zadeklarowali dalsze oczekiwanie na propozycję kolejnego dziecka do przysposobienia.

⁶⁵ Tj. w tym dniu lub najpóźniej dnia drugiego.

⁶⁶ 15 lat.

⁶⁷ Pomiędzy bratem i siostrami nie było jakiegokolwiek więzi.

⁶⁸ Skuteczność przyjęta na potrzeby kontroli, jako proporcję liczby rodzin, które przysposobiły dziecko do liczby rodzin, które zgłosiły chęć przysposobienia dziecka w roku 2015, 2016 i w I półroczu 2017.

⁶⁹ Ankietę przesłano do 12 kandydatów na przysposobienie dzieci (10 małżeństw + 2 osoby, które na etapie kandydatów nie były małżonkami).

⁷⁰ Ankietę przesłano do 30 kandydatów, z tego 8 na etapie diagnostyczno-konsultacyjnym; 11 na etapie szkolenia; 12 na etapie oczekiwania na dziecko i 1 z innych przyczyn.

- miesiący (dwie osoby) i do 3 miesięcy (jedna);
 - wśród powodów, które miały wpływ na wybór ośrodka: 25 osób wskazało rekomendacje uzyskane od innych osób, dwie - pierwszą adopcję oraz dwie program *moja decyzja, wybór własny* i jedna osoba program *wyбір przez żonę*;
 - bardzo dobrze wsparcie oceniono: psychologiczne 26 osób, pedagogiczne – 26 i organizacyjne – 28;
 - ogółem szkolenie bardzo dobrze oceniło 29 osób w zakresie psychologicznym i pedagogicznym,
 - warunki lokalowe, jako bardzo dobre określiło 12 osób, dobre 17.,
 - na brak dzieci o uregulowanej sytuacji prawnej wskazało 6 osób, dzieci spełniających oczekiwania 8 osób i na długotrwałość procedury 4 osoby,
 - 3 osoby wskazały potrzebę zmian w systemie adopcji.
- b) z trzech kandydatów, których postępowanie adopcyjne nie zakończyło się sukcesem:
- dwóch - którzy nie sfinalizowali przysposobienia z powodów osobistych - oceniło Ośrodek pozytywnie,
 - jeden - który fakt braku pozytywnego wyniku procesu adopcyjnego uzasadnił „brakiem porozumienia” z kadrą psychologiczną - wystawił Ośrodkowi ocenę bardzo złą w zakresie przygotowania kadry psychologicznej i wsparcia psychologicznego, lecz nie występował z prośbą o interwencję w tej sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 153 ÷ 165, 169)

2.14. Ośrodek w badanym okresie udzielił wsparcia 200 w 2015 r., 50 w 2016 r. i 70 w I półroczu 2017 r. Nie prowadził monitoringu⁷¹ losów przysposobionego dziecka po zakończeniu procesu adopcyjnego. Dyrektor Ośrodka wyjaśniła, że: (...) *po ustaniu procesu adopcyjnego Ośrodek nie ma mocy sprawczej w stosunku do rodzin adopcyjnych – ta ma prawo do zachowania niezależności i anonimowości. I o ile rodzina adopcyjna wykazuje zainteresowanie utrzymaniem kontaktów z Ośrodkiem to ten – stosownie do zgłaszanych potrzeb – wspiera tą rodzinę w zakresie, o którym mowa w art. 161 ustawy o pieczy. W tradycję Ośrodka wpisały się weekendowe Zjazdy Rodzin Adopcyjnych, np. Adopcyjne Mikołajki, Święto Rodziny, „kręgi” – podczas których prowadzone są warsztaty dla dzieci, rodziców, integracja i wsparcie udzielane przez pracowników Ośrodka.*

(dowód: akta kontroli str. 44, 46, 48, 146, 148, 170)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Ośrodka w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Ośrodka, w zakresie kwalifikowania dzieci do adopcji i kandydatów do ich przysposobienia.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

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

1. Zamieszczanie danych w sprawozdaniach rzeczowo-finansowych z działalności adopcyjnej zgodnych ze stanem faktycznym.
2. Rzetelne i zgodne z obowiązującymi przepisami dokumentowanie poniesionych wydatków dotyczących postępowań adopcyjnych.
3. Terminowe dokonywanie zwrotu niewykorzystanych środków dotacji celowych lub wykorzystanych niezgodnie z ich przeznaczeniem.
4. Sporządzanie dokumentów potwierdzających zakwalifikowanie dziecka do adopcji w obowiązującym terminie.

⁷¹ Ośrodek Adopcyjny wg art. 161 ust. 1 pkt 1 lit. d ustawy o pieczy prowadził dokumentację dotyczącą m.in. pomocy pedagogicznej, psychologicznej i z zakresu prawa rodzinnego udzielonej osobom, które przysposobiły dziecko.

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 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
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków 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 15 grudnia 2017 r.

Kontroler
Tomasz Wołos
specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Dyrektor

.....

.....