



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG. 410.010.01.2017
P/17/044

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze
ul. Podgórna 9a, 65-213 Zielona Góra
T +48 68 410 66 00, F +48 68 410 66 39
lzg@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/044 – Wykonanie zadań przez ośrodki adopcyjne
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze
Kontroler	Lidia Sobkowiak-Mariasz, główny specjalista kontroli państwowej NIK, upoważnienie do kontroli nr LZG/122/2017 z dnia 16.08.2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego w Zielonej Górze, ul. Podgórna 7, 65-057 Zielona Góra
Kierownik jednostki kontrolowanej	Elżbieta Anna Polak, Marszałek Województwa Lubuskiego (dowód: akta kontroli str. 2)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą² w województwie lubuskim funkcjonowały trzy ośrodki adopcyjne, w tym: dwa publiczne, działające w ramach struktur Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Zielonej Górze (dalej *ROPS*) oraz jeden ośrodek niepubliczny, prowadzony przez podmiot niezaliczony do sektora finansów publicznych. Marszałek Województwa wyznaczył również ośrodek właściwy do prowadzenia wojewódzkiego banku danych oraz dopełnił ustawowych obowiązków informacyjnych w tym zakresie³.

W aspekcie liczby ośrodków i ich rozmieszczenia, system adopcyjny prawidłowo zaspokajał potrzeby. Ośrodki adopcyjne wykazywały się dużą skutecznością w poszukiwaniu rodziców adopcyjnych dla dzieci oczekujących na nową rodzinę. Ponadto zmniejszyła się liczba dzieci przysposabianych w adopcji międzynarodowej oraz jej udział w przysposobieniach ogółem.

Wykonując zadania w zakresie systemu adopcyjnego Departament Infrastruktury Społecznej Urzędu Marszałkowskiego należycie współpracował z *ROPS* oraz ośrodkami adopcyjnymi. Obowiązek monitoringu i nadzoru nad systemem adopcyjnym był wykonywany m.in. poprzez ustalenie obowiązków sprawozdawczych, egzekwowanie ich realizacji oraz prowadzenie kontroli w publicznych ośrodkach adopcyjnych. Sprawozdania samorządu województwa z wykonywania zadań z zakresu działalności ośrodków adopcyjnych były przekazywane terminowo wojewodzie oraz ministrowi właściwemu do spraw rodziny. Na niewystarczającą analizę otrzymywanych informacji o adopcji wskazuje wykazanie w 2015 r. i 2016 r. nierzetelnych danych raportowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego (dalej *jst*) organom administracji rządowej – przed

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Lata 2015-2017 (I półrocze), z uwzględnieniem okresu wcześniejszego i późniejszego w zakresie związanym z przedmiotem kontroli.

³ W toku kontroli NIK, w związku ze zmianą w 2016 r. siedziby wojewódzkiego banku danych, uaktualniono obwieszczenie w sprawie wyznaczenia ośrodka adopcyjnego właściwego do prowadzenia tego banku.

złożeniem wojewodzie sprawozdań, sporządzanych w oparciu o dane dotyczące działalności ośrodków, nie wyjaśniono i nie wyeliminowano rozbieżności pomiędzy otrzymywanymi sprawozdaniami. W 2017 r. sprawozdania były rzetelne.

Działalność publicznych ośrodków adopcyjnych została w całości sfinansowana z otrzymanej z budżetu państwa dotacji, natomiast niepublicznych – ze środków własnych samorządu. NIK zwraca jednak uwagę na to, że organizowanie i prowadzenie ośrodków adopcyjnych – zarówno publicznych, jak i niepublicznych – należy do realizowanych przez samorząd województwa zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a otrzymywana z budżetu państwa dotacja celowa powinna zapewnić realizację tych zadań, również w przypadku zlecenia ich wykonywania podmiotom spoza sektora finansów publicznych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Organizacja i finansowanie pracy ośrodków adopcyjnych oraz kontrola działalności tych placówek

Opis stanu faktycznego

1. Zaspokajanie potrzeb w zakresie liczby i rozmieszczenia ośrodków adopcyjnych

1.1. W województwie lubuskim działania dotyczące wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej odnoszące się do funkcjonowania systemu adopcyjnego w latach 2015-2017 r. (I połowa) zostały określone m.in. w *Wojewódzkim Programie Wspierania Rodziny i Systemu Pieczy Zastępczej*⁴, przyjętym najpierw na lata 2013-2016, a następnie na czas nieokreślony (art. 183 pkt 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁵, dalej *ustawy o wspieraniu rodziny*). Celem strategicznym zdefiniowanym w programie jest zapewnienie środowiska rodzinnego dzieciom kwalifikowanym do przysposobienia. Założono, że jego osiągnięciu⁶ będą służyć zadania – wskazane również w ustawie o wspieraniu rodziny – polegające na:

- upowszechnianiu i popularyzacji wiedzy na temat dostępności poprzez promocję idei adopcji,
 - organizowaniu szkoleń kandydatów do przysposobienia dzieci,
 - kwalifikowaniu dzieci do przysposobienia i dobór rodziny przysposabiającej (od 2017 r.),
 - wsparciu psychologiczno-pedagogicznym kandydatów do przysposobienia dziecka, rodzin adopcyjnych oraz rodziców biologicznych (od 2017 r.)⁷,
- a także zwiększaniu dostępności do procesów adopcyjnych przez działalność niepublicznych ośrodków adopcyjnych.

Program był monitorowany w formie rocznego *sprawozdania z realizacji Strategii Polityki Społecznej Województwa Lubuskiego*, w którym opisano zrealizowane działania. Efekty podlegały ocenie w oparciu o liczby: przeprowadzonych szkoleń⁸,

⁴ Obecnie, od 19.12.2016 r. obowiązuje Program przyjęty uchwałą nr XXVI/371/16 Sejmiku Województwa Lubuskiego z dnia 19.12.2016 r. http://bip.lubuskie.pl/akty/20/13872/UCHWALA_NR_XXVI_2F371_2F16_SEJMIKU_WOJEWODZTWA_LUBUSKIEGO_z_dnia_19_grudnia_2016_r_w_sprawie_uchwalenia_Wojewodzkiego_Programu_Wspierania_Rodziny_i_Systemu_Pieczy_Zastepczej/. Wcześniej obowiązywał Wojewódzki Program Wspierania Rodziny i Systemu Pieczy Zastępczej na lata 2013-2016, stanowiący załącznik do Uchwały nr XXXII/320/12 Sejmiku Województwa Lubuskiego z dnia 19.11.2012 r. http://bip.lubuskie.pl/system/obj/23774_Wojewodzki_program_wspierania_rodziny_i_systemu_pieczy_zastepczej_na_lata_2013-2016.pdf [dostęp 29.09.2017 r.]

⁵ Dz.U. z 2017 r. poz.697, ze zm.

⁶ Do podmiotów uczestniczących w realizacji zadań zaliczono: samorząd województwa, placówki oświatowe, organizacje pozarządowe, wymiar sprawiedliwości, policja, placówki ochrony zdrowia.

⁷ Dwa ostatnie wyodrębnione od 2017 r. Zadania te zostały wskazane w art. 156 ust. 1 pkt 1, 1a, 9 i 10 ustawy o wspieraniu rodziny.

⁸ Ze sprawozdania wynika, że w 2015 r. i w 2016 r. przeprowadzono po 10 szkoleń.

podmiotów zaangażowanych w rozwój rodzicielstwa adopcyjnego, ośrodków adopcyjnych⁹, a od 2017 r. na podstawie liczby przysposobionych dzieci¹⁰ i udzielonych porad psychologiczno-pedagogicznych.

(dowód: akta kontroli str. 3-35)

Finansowanie systemu adopcyjnego zostało ujęte w budżecie Województwa w postaci dochodów i wydatków budżetowych w rozdziale 85226 – *Ośrodki adopcyjne*, a w 2017 r. w rozdz. 85509 – *Działalność ośrodków adopcyjnych*, w tym dotacji celowych z budżetu jst dla podmiotu niepublicznego¹¹. W wieloletniej prognozie finansowej zamieszczono przedsięwzięcie polegające na zleceniu przez samorząd województwa organizacjom pozarządowym prowadzenia niepublicznych ośrodków adopcyjnych – funkcjonowanie tych ośrodków, z limitem wydatków 10.000 zł rocznie.

(dowód: akta kontroli str. 102-112)

Uszczegółowienie sposobu realizacji poszczególnych zadań nastąpiło w postaci rocznych planów działań ośrodków, przedkładanych zarządowi województwa.

(dowód: akta kontroli str. 65-71, 76-77)

Zadania wynikające z *Wojewódzkiego Programu Wspierania Rodziny i Systemu Pieczy Zastępczej*, w tym w zakresie systemu adopcyjnego, w imieniu samorządu województwa wykonuje utworzony w 2012 r. Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Zielonej Górze¹². W jego strukturach wyodrębniono dwa ośrodki adopcyjne (dalej OA): w Zielonej Górze oraz w Gorzowie Wlkp. Poza wyżej wymienionymi, na terenie województwa lubuskiego funkcjonuje niepubliczny ośrodek adopcyjny prowadzony przez Lubuski Ruch na rzecz Kobiet i Rodziny „Żar” w Żarach.

Za nadzór nad realizacją zadań samorządu województwa w zakresie polityki społecznej, a wykonywanych przez ROPS, a także prowadzenie spraw związanych ze sprawowaniem przez Zarząd Województwa Lubuskiego kontroli nad ośrodkami adopcyjnymi, odpowiedzialny jest Departament Infrastruktury Społecznej Urzędu Marszałkowskiego (§ 18 pkt 40 i 41 Regulaminu organizacyjnego¹³).

Ośrodki adopcyjne zostały zobowiązane do składania kwartalnych sprawozdań z działalności¹⁴ oraz sprawozdań półrocznych i rocznych w układzie zgodnym ze wzorem *sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania przez samorząd województwa zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej*, określonym w załączniku nr 4 do rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 lutego 2016 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej¹⁵.

⁹ W całym okresie funkcjonowały 3 ośrodki adopcyjne.

¹⁰ Liczba przysposobionych dzieci została podana w sprawozdaniu za 2015 r. - 109, za 2016 r. - 140.

¹¹ Sprawozdanie roczne z wykonania budżetu Województwa Lubuskiego za 2015 rok http://www.bip.lubuskie.pl/system/obj/28710_sprawozdanie2015rok.pdf, Sprawozdanie roczne z wykonania budżetu Województwa Lubuskiego za 2016 rok http://www.bip.lubuskie.pl/system/obj/33328_Uchwala_nr_175_2366_17.pdf, Uchwała budżetowa Województwa Lubuskiego na 2017 rok http://www.bip.lubuskie.pl/545/2034/UCHWALA_NR_XXVI_2F368_2F16_SEJMIKU_WOJEWODZTWA_LUBUSKI_EGO_z_dnia_19_grudnia_2016_r_w_sprawie_uchwaly_budzetowej_Wojewodztwa_Lubuskiego_na_2017_rok/ [dostęp 3.10.2017 r.]. Budżet jest ustalony zgodnie z ustawą o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r., Dział V - *Budżet, wieloletnia prognoza finansowa i uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego*. Samorząd Województwa Lubuskiego nie został zobowiązany - na podstawie odrębnych przepisów - do planowania i sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym.

¹² Uchwała nr XXIV/224/12 Sejmiku Województwa Lubuskiego z dnia 21 maja 2012 r. w sprawie utworzenia Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Zielonej Górze, zmieniona uchwałą nr XXV/233/2012 Sejmiku Województwa Lubuskiego z dnia 11 czerwca 2012 r. <http://www.biplubuskie.home.pl/index.php?page=uchwaly-2012---iv-kadencja-sejmiku> [dostęp 21.10.2017 r.]

¹³ http://www.bip.lubuskie.pl/system/obj/32327_uchwala_Nr_161_2142_17_z_10_stycznia_2017_r_z_zalacznikami_TEKST_J_EDNOLITY.pdf [dostęp 4.10.2017 r.]

¹⁴ Według ustalonego formularza, w terminie do 10 dnia miesiąca następującego po zakończeniu okresu sprawozdawczego. Obowiązek sporządzania sprawozdań co kwartał Marszałek Województwa nałożył na ośrodki adopcyjne od 2013 r., wcześniej (od października 2012 r.) ośrodki były zobligowane do sporządzania tych sprawozdań w okresach miesięcznych.

Ponadto ROPS przedkłada roczne sprawozdania z działalności publicznych i niepublicznych ośrodków adopcyjnych oraz plany ich działań na kolejny rok.

(dowód: akta kontroli str. 9, 27, 36-101, 117-342)

1.2. Ośrodki adopcyjne promowały ideę adopcji. Z przedłożonych sprawozdań wynika, że ośrodki publiczne corocznie organizowały *Dni otwartych drzwi* dla osób zainteresowanych przysposobieniem dziecka oraz konferencję pt. *Wielowymiarowy obraz adopcji w drodze do rodzicielstwa*. Współpracowały one z prasą, radiem, portalem internetowym¹⁶. Do organów administracji publicznej, służb medycznych i parafii kościelnych kolportowano ulotki i plakaty o tematyce adopcyjnej, a w 2015 r. przeprowadzono kampanię billboardową oraz wykłady na terenie wszystkich powiatów pt. *Jak zostać rodzicem adopcyjnym*. OA w Zielonej Górze współpracuje z Uniwersytetem Zielonogórskim organizując corocznie festyn dla rodzin zastępczych i adopcyjnych oraz wykład o tematyce adopcyjnej¹⁷.

Niepubliczny Ośrodek Adopcyjny w Żarach propagował ideę adopcji w mediach, poprzez ulotki, plakaty, stronę internetową oraz podczas spotkań, w ramach których prezentowana jest działalność stowarzyszenia¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 36-37, 55-101, 136-159, 229-253)

1.3. Liczba publicznych ośrodków adopcyjnych oraz ich rozmieszczenie w województwie związana jest z podziałem terytorialnym – znajdują się w Gorzowie Wlkp. i Zielonej Górze¹⁹. Do wejścia w życie z początkiem 2012 r. ustawy o wspieraniu rodziny, funkcjonowały cztery ośrodki adopcyjne. Ponieważ dwa ośrodki prowadzone przez podmioty niepubliczne nie spełniły wymogów art. 245 wymienionej ustawy (nie przeprowadziły one w 2010 r. co najmniej 20 procedur adopcyjnych zakończonych przysposobieniem dziecka²⁰) brak było podstaw prawnych zlecenia przez marszałka województwa prowadzenia ośrodka adopcyjnego w oparciu o ten przepis. Możliwość zlecenia podmiotom niepublicznym realizacji ww. zadania wynika z art. 190 ustawy o wspieraniu rodziny²¹ i wymaga stosowania ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²². Marszałek Województwa Lubuskiego z tej możliwości skorzystał. Aby usprawnić realizację zadań nałożonych na samorząd województwa i zabezpieczyć potencjalnym kandydatom do przysposobienia szerszy dostęp do procedur adopcyjnych, w lutym 2012 r. ogłoszono otwarty konkurs ofert, w oparciu

¹⁵ Dz.U. z 2016 r., poz. 213. Wcześniej obowiązywało rozporządzenie 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. z 2012 r. poz. 1371).

¹⁶ Np. udział w audycjach radiowych o tematyce adopcyjnej, a w 2015 r. nawiązanie współpracy z portalem internetowym gorzow24.pl (OA w Gorzowie Wlkp.), publikacja ogłoszeń w Gazecie Lubuskiej pt. *Jeśli myślisz o adopcji* (OA w Zielonej Górze).

¹⁷ W 2015 r. wykład pt. *Praktyka adopcyjna w województwie lubuskim*. Na przykładzie doświadczeń Ośrodka Adopcyjnego w Zielonej Górze, w 2016 r. wykład nt. *Doświadczenia Ośrodka Adopcyjnego w Zielonej Górze w pracy z dziećmi z FASD i ich rodzicami podczas konferencji zorganizowanej na Uniwersytecie Zielonogórskim w ramach współpracy z Biurem Pełnomocnika ds. rozwiązywania problemów alkoholowych*.

¹⁸ W 2015 r. OA w Żarach zorganizował festyn rodzinny z okazji 5-lecia istnienia ośrodka adopcyjnego, w tym z kandydatami na rodziców adopcyjnych, a w 2016 r. odbyły się wyjazdowe spotkania grup wsparcia rodzin, które już adoptowały dzieci bądź oczekują na adopcję (razem 40 osób), OA brał udział w spotkaniu informacyjnym w ramach rekolekcji dla rodzin adopcyjnych i myślących o adopcji pt. *Troska o życie w Międzybrodziu Bielskim*.

¹⁹ Stolicę województw do końca 1998 r., a od 1.01.1999 r. - siedziby odpowiednio: wojewody i sejmiku województwa.

²⁰ OA w Żarach w latach 2010-2016 przeprowadził rocznie następującą liczbę adopcji: 2010 - brak (tylko szkolenia, rozpoczęcie działalności), 2011 - 21 krajowych, 2012 - 11 krajowych, 2013 - 20 krajowych, 1 zagraniczna, 2014 - 22 krajowych, 3 zagraniczne, 2015 - 19 krajowych, 4 zagraniczne, 2016 - 27 krajowych.

²¹ Art. 245 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny stanowi, że podmiotom prowadzącym niepubliczne ośrodki adopcyjno-opiekuncze przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, w których w 2010 r. przeprowadzono co najmniej 20 procedur adopcyjnych zakończonych przysposobieniem dziecka, marszałek województwa zleca prowadzenie ośrodka adopcyjnego na okres co najmniej 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Przepis ten obowiązuje marszałka województwa do podjęcia określonej decyzji. Zarzuca się mu również nierówne traktowanie podmiotów publicznych i niepublicznych. Z kolei, z art. 190 tej ustawy wynika, że zlecenie zadań przez organy administracji publicznej podmiotom niepublicznym nie jest obowiązkowe, ponieważ organy podejmują w tym zakresie działania w ramach tzw. uznania administracyjnego, za S. Nitecki, *Komentarz do art. 190 i 245 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*, Lex, stan prawny: 2016.03.01

²² Dz.U. z 2016 r. poz. 1817, ze zm.

o ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a w kwietniu 2012 r. zawarto pięcioletnie umowy z dwoma niepublicznymi ośrodkami adopcyjnymi, prowadzonymi przez Lubuski Ruch na Rzecz Kobiet „Żar” w Żarach oraz Diecezję Zielonogórsko-Gorzowską. Ostatni z wymienionych funkcjonował do końca 2014r.²³, a umowa została rozwiązana za porozumieniem stron.

Prowadzenie procedur adopcyjnych na terenie województwa lubuskiego, w szczególności właściwość terytorialną ośrodków adopcyjnych, regulują porozumienia zawarte pomiędzy ROPS i ośrodkami adopcyjnymi²⁴.

Marszałek Województwa zamieścił w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej województwa aktualny wykaz ośrodków adopcyjnych²⁵ (art. 154 ust. 4 ustawy o wspieraniu rodziny).

(dowód: akta kontroli str. 36-37, 343-344, 436)

1.4. W województwie lubuskim²⁶ do adopcji zostało zakwalifikowanych 101 dzieci w 2015 r., 119 w 2016 r. i 56 w I półroczu 2017 r. W tym samym okresie zostało przysposobionych odpowiednio:

- 109 dzieci, w tym: 87 w adopcji krajowej (80%) i 22 w zagranicznej (20%)²⁷;
- 121 dzieci, w tym: 109 w adopcji krajowej (90%) i 12 w zagranicznej (10%);
- 45 dzieci, w tym: 43 w adopcji krajowej (95%) i dwoje w zagranicznej (5%).

Zmniejszyła się zatem liczba i udział dzieci przysposabianych w adopcji międzynarodowej.

W podziale na ośrodki adopcyjne najczęściej procedur adopcyjnych przeprowadził OA w Zielonej Górze, a w zakresie postępowań zakończonych adopcją międzynarodową - OA w Gorzowie. Do przysposobienia zostało zakwalifikowanych:

- 131 dzieci w OA w Zielonej Górze, a 122 adoptowanych (w tym 13 zagranicą);
- 92 dzieci w OA w Gorzowie Wlkp., a 99 adoptowanych (w tym 19 zagranicą);
- 53 dzieci w OA w Żarach, a 54 adoptowanych (w tym 4 zagranicą)²⁸.

Podstawę monitoringu przebiegu procesów adopcyjnych w ośrodkach adopcyjnych, do którego marszałek województwa jest obowiązany w oparciu o art. 162 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny, stanowiła m.in. sprawozdawczość ośrodków. Dane wynikające z poszczególnych rodzajów sprawozdań OA w Gorzowie za lata 2015 i 2016 oraz OA w Zielonej Górze za 2016 r. różniły się. Występujące rozbieżności nie zostały wyeliminowane, w konsekwencji w sprawozdaniach rzeczowo-finansowych przekazanych wojewodzie (art. 183 pkt 4 ww. ustawy) wykazano niejednorodne dane. W I połowie 2017 r. sprawozdawczość w zakresie ośrodków adopcyjnych była spójna.

(dowód: akta kontroli str. 343-364)

1.5. Województwo Lubuskie po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert w 2012 r. zleciło prowadzenie ośrodka adopcyjnego dwóm podmiotom spoza sektora finansów publicznych, a w 2017 r. – jednemu. Termin realizacji zadania ustalono na pięć lat od zawarcia umowy (zgodnie z art. 154 i 190 ustawy o wspieraniu rodziny).

²³ Rozdz. II *Diagnoza systemu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej w województwie lubuskim*, pkt VIII obecnie obowiązującego Wojewódzkiego Programu Wspierania Rodziny i Systemu Pieczy Zastępczej.

²⁴ W 2015 r. OA w Zielonej Górze obejmował swoim działaniem 6 powiatów (krośnieński, nowosolski, wschowski, zielonogórski, miasto Zielona Góra, żagański), OA w Gorzowie – 7 powiatów (gorzowski, miasto Gorzów Wlkp., międzyrzecki, słubicki, strzelecko-drezdenecki, sulęciński, świebodziński), OA w Żarach - 1 powiat (żarski). W 2016 r. i 2017 r. OA w Zielonej Górze objął 6 powiatów (przejął powiat świebodziński, a powiat żagański przeszedł do właściwości OA w Żarach), OA w Gorzowie – 6 powiatów (bez powiatu świebodzińskiego), OA w Żarach - 2 powiaty (żarski i żagański).

²⁵ <http://www.polityka-spoeczna.lubuskie.pl/pl/Osrodki-Adopcyjne-w-województwie-lubuskim>, http://bip.lubuskie.pl/419/Osrodki_adopcyjne/ [dostęp 9.10.2017 r.]

²⁶ Według *sprawozdań z działalności ośrodków adopcyjnych* złożonych przez ośrodki adopcyjne z terenu województwa lubuskiego.

²⁷ Z diagnozy dotyczącej systemu adopcyjnego w województwie lubuskim zamieszczonej w *Wojewódzkim Programie Wspierania Rodziny i Systemu Pieczy Zastępczej* wynika, że liczba przysposobień krajowych utrzymuje się na stałym poziomie (87 w 2015 r., 88 w 2011 r.), natomiast wzrosła liczba adopcji zagranicznych (22 w 2015 r. przy dziewięciu w 2011 r.).

²⁸ Przedstawione dane wynikają z kwartalnych sprawozdań z działalności ośrodka adopcyjnego.

W związku z zasadą roczności budżetu wysokość dotacji w następnych latach kalendarzowych miała zostać określona w drodze aneksu do umowy, po uchwaleniu budżetu Samorządu Województwa Lubuskiego na dany rok. Postanowienia umowy w tym zakresie były realizowane – corocznie dokonano stosownych zmian umowy. Obowiązujące w latach 2015-2017 umowy spełniały wymogi art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁹ i art. 16 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie³⁰.

(dowód: akta kontroli str. 440)

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

2.1. Ośrodkiem adopcyjnym właściwym do prowadzenia banku danych o dzieciach z terenu województwa lubuskiego oczekujących na przysposobienie jest Ośrodek Adopcyjny w Gorzowie Wlkp., funkcjonujący w strukturze Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Zielonej Górze³¹. W 2016 r. nastąpiła zmiana jego siedziby, co spowodowało, że dane adresowe wskazane w obwieszczeniu marszałka województwa były nieaktualne. W toku kontroli przygotowano i opublikowano nowe obwieszczenie³². Zawiadomienie o wyznaczeniu wojewódzkiego banku danych Marszałek Województwa przekazał do sądów okręgowych działających na terenie województwa, z prośbą o przekazanie informacji podległym sądom rejonowym³³.

(dowód: akta kontroli str. 113-116)

2.2. W celu usprawnienia działalności ośrodków adopcyjnych zawarte zostały porozumienia określające właściwość terytorialną (opis w pkt 1.3.).

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

3.1. Potrzeby finansowe związane z prowadzeniem ośrodków adopcyjnych samorządu województwa zostały określone w zapotrzebowaniu składanym do Wojewody Lubuskiego w roku poprzedzającym rok budżetowy i ewentualnie – na dodatkowe środki, w trakcie roku³⁴. Zapotrzebowanie ustalano w oparciu o informację z ROPS dotyczącą potrzeb publicznych ośrodków adopcyjnych. Dotacje na wymienione zadania zostały ujęte w ustawie budżetowej, a także w uchwale budżetowej samorządu województwa w wysokości zgodnej z zawiadomieniami od wojewody, tj.:

- 1.110.000 zł w 2015 r. (plan pierwotny 90% zgłoszonego zapotrzebowania);
- 1.154.000 zł w 2016 r. (96% zapotrzebowania);
- 1.154.000 zł w 2017 r. (92% zapotrzebowania).

W okresie objętym kontrolą zostały wprowadzone trzy zmiany planu:

- w 2015 r. zwiększenie o 60.000 zł (do 95% zgłoszonego zapotrzebowania);
- w 2016 r. zwiększenie o 5.479 zł (do 95% zapotrzebowania), jst wniosowała o 65.000 zł na realizację zadań ustawowych;

²⁹ Dz.U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

³⁰ Dz.U. z 2016 r. poz. 1817, ze zm.

³¹ Obwieszczenie Marszałka Województwa Lubuskiego z dnia 14 września 2012 r. w sprawie wyznaczenia ośrodka adopcyjnego właściwego do prowadzenia wojewódzkiego banku danych o dzieciach oczekujących na przysposobienie z dnia 15 października 2012 r. (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego z 2012 r., poz.1829).

³² Obwieszczenie Marszałka Województwa Lubuskiego z dnia 10.11.2017 r. (Dz. U. Woj. Lubuskiego z 2017 r. poz. 2334).

³³ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 października 2014 r. w sprawie ustalenia siedzib i obszarów właściwości sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1407, ze zm.).

³⁴ Zapotrzebowanie na 2015 r. 1.110.000 zł (pismem z 2.09.2014 r.) i w związku ze zmianą ustawy 120.000 zł (26.09.2014 r.), na 2016 r.: 1.200.000 zł (29.04.2015 r.) i w toku wykonania budżetu wniosek o dodatkowe 65.000 zł (pismem z 23.06.2016 r.), na 2017 r. – 1.250.000 zł (pismem z 29.04.2016 r.) i w toku wykonania budżetu 96.000 zł (pismem z 30.06.2017 r.).

- w 2017 r. zwiększenie o 96.000 zł (do 100% zapotrzebowania), w tej samej wysokości złożono wnioski o dofinansowanie.

W sytuacji niewystarczającego planu dotacji wnioski samorządu województwa były uzasadniane koniecznością realizacji zadań z zakresu m.in. promocji idei adopcji, szkoleń dla kandydatów do przysposobienia dziecka, potrzebami zakupu testów psychologicznych, przeprowadzenia wywiadów adopcyjnych, szkoleń pracowników. Pomimo że w latach 2015 i 2016 poziom dofinansowania zadania był poniżej zgłoszonego zapotrzebowania, środki otrzymane od wojewody pozwoliły na prawidłowe funkcjonowanie ośrodków – ograniczono realizację zadań w zakresie promocji idei adopcji.

(dowód: akta kontroli str. 365-435, 444)

3.2. Równowartość dochodów z tytułu dotacji celowej z budżetu państwa została ujęta w planie wydatków samorządu województwa lubuskiego, realizowanego przez publiczne ośrodki adopcyjne funkcjonujące w ramach struktury ROPS. Wojewoda przekazywał jst środki finansowe w miesięcznych transzach, proporcjonalnie do wysokości przyznanej dotacji. Przekazywanie dotacji następowało w sposób umożliwiający terminowe i pełne wykonanie zadania, a środki finansowe były wystarczające. Otrzymane dotacje zostały wykorzystane przez jednostkę samorządu terytorialnego w 100%³⁵.

Natomiast dotacja dla niepublicznego ośrodka adopcyjnego w wysokości 10.000 zł rocznie została sfinansowana ze środków własnych samorządu województwa³⁶. W świetle art. 184 ustawy o wspieraniu rodziny oraz art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego³⁷ brak jest podstaw prawnych do finansowania ze środków własnych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Zgodnie z art. 184 ustawy o wspieraniu rodziny do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej realizowanych przez samorząd województwa należy organizowanie i prowadzenie ośrodków adopcyjnych. Ustawa nie różnicuje formy realizacji tego zadania zleconego przez samorząd terytorialny - czy nastąpi to w drodze realizacji zadania przez wyodrębnione w strukturach samorządu jednostki organizacyjne, czy poprzez zlecenie zadania podmiotowi spoza sektora finansów publicznych. Stosownie do art. 49 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, jst wykonująca zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań. Stąd też samorząd województwa określając zapotrzebowanie na środki finansowe powinien uwzględnić potrzeby Ośrodka Adopcyjnego w Żarach. Ośrodek ten, poza środkami finansowymi przyznanymi przez samorząd województwa lubuskiego na podstawie umów o wsparcie realizacji zadania publicznego, nie ubiegał się o środki finansowe. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Departamentu Infrastruktury Społecznej ich nieuwzględnienie wynikało z tego, że funkcjonujące w 2012 r. niepubliczne ośrodki adopcyjne nie spełniły kryteriów (co najmniej 20 procedur adopcyjnych) zobowiązujących marszałka województwa do zlecenia prowadzenia ośrodka adopcyjnego (art. 245 ustawy o wspieraniu rodziny) [okoliczności powołane w pkt. 1.3. niniejszego wystąpienia - L. S.-M.]. *Tym samym Wojewoda Lubuski przyznał na 2012 r. dotację z budżetu państwa na dwa publiczne ośrodki adopcyjne. Niemniej jednak samorząd województwa, biorąc pod uwagę naczelny cel w realizacji zadania jakim jest dbanie o dobro dzieci i stwarzanie im*

³⁵ Biorąc pod uwagę niewielkie kwoty zwrotów dotacji (zwroty niewykorzystanych przez ROPS środków dotacji wyniosły w 2015 r. – 31,76 zł, a w 2016 r. – 7,10 zł) oraz wielkości wydatkowanych środków w rozdz. właściwym dla ośrodków adopcyjnych.

³⁶ Ze sprawozdań z wykonania budżetu: za 2015 r. http://www.bip.lubuskie.pl/system/obj/28710_sprawozdanie2015rok.pdf i za 2016 r. http://www.bip.lubuskie.pl/system/obj/33328_Uchwala_nr_175_2366_17.pdf [dostęp 18.10.2017]

³⁷ Dz.U. z 2017 r. poz. 1453.

Uwaga dotycząca
badanej działalności

warunków do rozwoju w nowej rodzinie oraz zwiększenie dostępności do procedur adopcyjnych poprzez działanie większej ilości ośrodków adopcyjnych, podjął decyzję o konieczności rozszerzenia realizacji ww. zadania. Dyrektor dodał, że rozstrzygając konkurs w 2012 r. (a następnie w 2017 r.) zlecono prowadzenie ośrodków adopcyjnych organizacjom pozarządowym – zgodnie z ustawą na co najmniej 5 lat (zapewniając tym samym finansowanie zadania – wojewoda przyznaje dotacje celowe tylko na okres jednego roku, ustawa zaś nakłada obowiązek podpisania umowy na okres co najmniej 5 letni).

(dowód: akta kontroli str. 113-116, 365-435, 442-445, 460-466)

NIK zauważa, że powołany powyżej art. 184 ustawy o wspieraniu rodziny i art. 49 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego gwarantują finansowanie prowadzenia ośrodków adopcyjnych, natomiast ustalanie wysokości dotacji na dany rok budżetowy – związany z zasadą roczności budżetu - dotyczy zarówno dotacji otrzymywanych z budżetu państwa na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, jak i dotacji udzielanych przez jst podmiotom niepublicznym (opis w pkt. 1.5 wystąpienia).

Izba zauważa również, że organizowanie i prowadzenie ośrodków adopcyjnych – zarówno publicznych, jak i niepublicznych – należy do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej realizowanych przez samorząd województwa, a otrzymywana z budżetu państwa dotacja celowa powinna zapewnić finansowanie tych zadań, niezależnie od przyjętej przez samorząd formy organizacyjno-prawnej ich realizacji. W związku z powyższym zasadnym byłoby uwzględnienie w składanym do wojewody zapotrzebowaniu również potrzeb związanych z realizacją tego zadania przez ośrodek niepubliczny.

4. Prowadzenie monitoringu i nadzoru nad działalnością ośrodków adopcyjnych

4.1. Monitoring przebiegu procesów adopcyjnych w ośrodkach adopcyjnych na terenie województwa był prowadzony w oparciu o wymienione powyżej sprawozdania oraz roczne plany działań ośrodków, składane przez ośrodki za pośrednictwem ROPS (art. 185 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny). Działania ośrodków były realizowane zgodnie z planami. W 2015 r. OA w Gorzowie Wlkp. w sprawozdaniach z działalności wskazywał na nieterminową kwalifikację dzieci do adopcji spowodowaną przyczynami zewnętrznymi - brakiem pełnej dokumentacji.

(dowód: akta kontroli str. 55-101, 117-342, 467-475)

Ustalenia kontroli wskazują, że analiza składanych sprawozdań była niewystarczająca (opis w pkt 1.3). Rzutowało to na rzetelność składanych do wojewody sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej sporządzanych w oparciu o dane przedstawione przez ośrodki adopcyjne. Sprawozdania te zostały przekazane terminowo. Marszałek województwa, nie rzadziej niż co 6 miesięcy, przekazywał ministrowi właściwemu ds. rodziny informacje o realizacji powierzonych zadań przez ośrodek adopcyjny prowadzący wojewódzki bank danych o dzieciach oczekujących na przysposobienie (art. 174 ustawy o wspieraniu rodziny).

(dowód: akta kontroli str. 345-364, 476-490)

4.2. Do Urzędu Marszałkowskiego nie wpłynęły żadne skargi, wnioski, postulaty w sprawach dotyczących funkcjonowania systemu adopcyjnego w województwie lubuskim.

(dowód: akta kontroli str. 36-37)

4.3. Ośrodki adopcyjne podlegały kontroli marszałka województwa. Departament Infrastruktury Społecznej Urzędu Marszałkowskiego przeprowadził kontrole:

- działalności statutowej i gospodarki finansowej ROPS oraz działalności statutowej publicznych ośrodków adopcyjnych w I poł. 2015 r.;
- działalności statutowej niepublicznego ośrodka adopcyjnego (OA w Żarach) w zakresie działalności statutowej w II poł. 2015 r.

W badanym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Biuro Audytu, Kontroli i Nadzoru Właścicielskiego Urzędu Marszałkowskiego przeprowadziło w 2016 r. kontrolę działalności statutowej, gospodarki finansowej i gospodarowania mieniem przez ROPS. W wyniku tej kontroli sformułowano zalecenia: sporządzania planu zarządzania ryzykiem oraz przeprowadzania co najmniej raz w roku samooceny kontroli zarządczej.

(dowód: akta kontroli str. 441, 444-452)

4.4. Realizacja zadań ustawowych świadczonych przez ośrodki adopcyjne, w szczególności kwalifikowanie dzieci zgłoszonych do przysposobienia oraz dobór rodziny przysposabiającej do potrzeb dziecka w latach 2012-2015 została skontrolowana przez Lubuski Urząd Wojewódzki w ramach kontroli doraźnej:

- OA w Zielonej Górze, po której sformułowano trzy zalecenia pokontrolne³⁸;
- OA w Gorzowie Wlkp., po której nie wydano zaleceń pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 441)

Ustalona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Pomimo, że składane do Urzędu Marszałkowskiego sprawozdania dotyczące działalności ośrodków adopcyjnych zawierały rozbieżne dane, sprzeczności nie zostały wyjaśnione i wyeliminowane przed sporządzeniem sprawozdań rzeczowo-finansowych przez pracowników Departamentu i jego przekazaniem wojewodzie.

Dane wynikające ze składanych sprawozdań OA w Gorzowie za lata 2015 i 2016 oraz OA w Zielonej Górze za 2016 r. różniły się w następujący sposób:

- według *kwartalnych sprawozdań z działalności* OA w Gorzowie za lata 2015 i 2016 do przysposobienia zostało zakwalifikowanych odpowiednio 45 i 32 dzieci, natomiast według *sprawozdań rzeczowo-finansowych* - 104 i 84 dzieci;
- w zakresie liczby dzieci przysposobionych w przysposobieniu krajowym: z *kwartalnych sprawozdań z działalności* OA w Gorzowie i w Zielonej Górze wynika, że w I poł. 2016 r. w procedurze krajowej przysposobionych zostało odpowiednio 9 i 25 dzieci, a według *sprawozdań rzeczowo-finansowych* - 10 i 28 dzieci;
- z *kwartalnych sprawozdań z działalności* OA w Zielonej Górze wynika, że w 2016 r. w przysposobieniu krajowym przysposobiono 47 dzieci (i sześć w międzynarodowym, łącznie 53 dzieci), natomiast z *rocznego sprawozdania z działalności Ośrodka Adopcyjnego w Zielonej Górze za okres od 1.01.2016 r. do 31.12.2016 r.* wynika, że przysposobiono 56 dzieci, z czego dla sześciu orzeczono przysposobienie przez rodziny zagraniczne.

W sprawozdaniach rzeczowo-finansowych przekazanych wojewodzie przez samorząd województwa podano wielkości wynikające ze złożonych sprawozdań rzeczowo-finansowych ośrodków. Wynika z nich, że do przysposobienia zostało zakwalifikowanych 160 dzieci w 2015 r. i 171 w 2016 r., w przysposobieniu krajowym w 2016 r. zostało adoptowanych 109 dzieci (w tym w I poł. 2016 r. – 40 dzieci)³⁹.

³⁸ 1. Przestrzeganie procedury adopcyjnej, określonej w art. 164 ustawy o wspieraniu rodziny, w szczególności podejmowanie niezwłocznie działań zmierzających do ustalenia sytuacji dziecka oraz prowadzenia metryki sprawy w każdym przypadku. 2. Podjęcie działań na rzecz skrócenia procesu kwalifikowania rodzin / osób. 3. Podjęcie działań zmierzających do zwiększenia uczestnictwa przedstawicieli ośrodka w posiedzeniach zespołów ds. oceny sytuacji dziecka.

³⁹ Faktyczne wielkości zostały podane w pkt 1.4. niniejszego wystąpienia

Powyższa sytuacja wskazuje na niewystarczającą analizę przedstawianych danych ze strony pracowników Departamentu Infrastruktury Społecznej. Z wyjaśnień kierownika Wydziału Spraw Społecznych w Departamencie wynika, że wystąpienie różnic zostało spowodowane różną interpretacją sprawozdań kwartalnych i sprawozdań rzeczowo-finansowych, brakiem wytycznych z ministerstwa w zakresie sporządzania sprawozdań rzeczowo-finansowych oraz błędnie podanymi przez ośrodki adopcyjne w Zielonej Górze i Gorzowie Wlkp. danymi liczbowymi w poszczególnych sprawozdaniach. Kierownik zadeklarował, że Departament Infrastruktury Społecznej niezwłocznie ujednotwili kwartalne sprawozdania z działalności ze sprawozdaniami rzeczowo-finansowymi oraz będzie dokonywał dogłębnej weryfikacji danych z każdego ośrodka zawartych w poszczególnych sprawozdaniach.

(dowód: akta kontroli, str. 343-364, 437-439)

IV. Wniosek

Wniosek pokontrolny

Przedstawiając powyższe oceny i uwagę wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁰, wnosi o podjęcie deklarowanych działań w zakresie ujednoczenia sprawozdawczości ośrodków adopcyjnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

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 pokontrolnego 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.

Zielona Góra, dnia 15 grudnia 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

wicedyrektor
Włodzimierz Stobrawa

Kontroler
Lidia Sobkowiak-Mariasz
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

.....
Podpis

⁴⁰ Dz.U. z 2017 r. poz. 524.