



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO. 410.010.02.2015
P/15/103

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
lpo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/103 – Funkcjonowanie rodzinnych ośrodków diagnostyczno-opiekuńczych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	1. Krystian Polus, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 95132 z dnia 20 kwietnia 2015 r. 2. Wojciech Domagalski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 95133 z dnia 20 kwietnia 2015 r. (Dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Rodzinny Ośrodek Diagnostyczno-Konsultacyjny w Koninie (dalej: Ośrodek), Plac Niepodległości 1, 62-510 Konin
Kierownik jednostki kontrolowanej	Łucja Osipowicz, Kierownik (od 1 sierpnia 2011 r.) (Dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ realizację przez Rodzinny Ośrodek Diagnostyczno-Konsultacyjny w Koninie jego zadań w okresie objętym kontrolą (2013r. –pierwszy kwartał 2015 r.).

Organizacja Ośrodka umożliwiała mu wykonywanie zadań, związanych głównie z przeprowadzaniem badań i wydawaniem na ich podstawie opinii dla sądów. Właściwie prowadzone były wymagane ewidencje, a sprawozdania z realizacji zadań sporządzane były rzetelnie i terminowo przekazywane uprawnionym organom.

Wszyscy pracownicy zatrudnieni na stanowiskach pedagogicznych posiadali wykształcenie oraz przygotowanie zawodowe do realizowania zadań merytorycznych. Kierownik Ośrodka właściwie sprawowała wewnętrzny nadzór pedagogiczny nad pracownikami.

Niemniej, przy prowadzeniu zlecanych Ośrodkowi spraw zakończonych wydaniem opinii, stwierdzono nieprawidłowości polegające na: stosowaniu przy przeprowadzaniu badań diagnostycznych dodatkowych technik badawczych, niespełniających wymogów określonych w części III pkt-y 1 i 2 Standardów Opiniowania w Rodzinnych Ośrodkach Diagnostyczno-Konsultacyjnych²; niestosowaniu projekcyjnych technik badawczych łącznie z technikami kwestionariuszowym; posługiwaniu się przez pedagogów technikami badawczymi przeznaczonymi do stosowania przez psychologów oraz prowadzeniu postępowań mediacyjnych w sprawach rodzinnych przez mediatorów niewpisanych na listę stałych mediatorów.

Nieprawidłowości te nie miały jednak istotnego, negatywnego wpływu na merytoryczną działalność Ośrodka.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dalej „Standardy Opiniowania”

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja i przygotowanie kadrowe do realizacji zadań

1.1. Organizacja i finansowanie prowadzonej działalności

Opis stanu faktycznego

W okresie od 2013 do 2015 (I kwartał)³ Ośrodek funkcjonował w obszarze właściwości Sądu Okręgowego w Koninie, zgodnie z § 1 pkt 39 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 maja 2001 r. w sprawie utworzenia rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych⁴. Ośrodek wchodził w skład struktury organizacyjnej Sądu Okręgowego w Koninie.

Ośrodek, zgodnie z „Regulaminem Pracy RODK” z 28 stycznia 2010 r., wykonywał badania i sporządzał opinie na zlecenie Sądu Okręgowego w Koninie oraz Sądów Rejonowych w: Koninie, Kole, Słupcy i Turku. Obowiązujący od 25 czerwca 2014 r. „Regulamin Pracy RODK” rozszerzył ten zakres o IX Zamiejskowy Wydział Rodzinny i Nieletnich Sądu Rejonowego w Koninie z siedzibą w Słupcy. W regulaminie stwierdzono ponadto, że Ośrodek może przyjmować zlecenia w ramach pomocy sądowej z terenu innych województw.

W ww. regulaminach określono także organizację i porządek pracy oraz podstawowe obowiązki pracowników Ośrodka.

(Dowód: akta kontroli str. 6-8, 29-37)

Organizację i funkcjonowanie Ośrodka określały ponadto: „Regulamin przyznawania pomocy finansowej na doskonalenie zawodowe pracowników pedagogicznych”, „Regulamin przyznawania dodatku motywacyjnego dla pracowników pedagogicznych RODK w Koninie”, „Regulamin przyznawania dodatków za warunki pracy, za wysługę lat oraz funkcyjnego dla pracowników pedagogicznych RODK w Koninie”, „Regulamin funduszu pomocy zdrowotnej dla nauczycieli”, „Regulamin przyznawania nagród dla nauczycieli zatrudnionych w Rodzinnym Ośrodku Diagnostyczno-Konsultacyjnym w Koninie”, Regulamin wynagradzania pracowników niebędących nauczycielami w Rodzinnym Ośrodku Diagnostyczno-Konsultacyjnym w Koninie”, Regulamin funduszu nagród kierownika dla pracowników administracji i obsługi”, „Regulamin premiowania pracowników administracyjnych w Rodzinnym Ośrodku Diagnostyczno-Konsultacyjnym w Koninie”, „regulamin ZFŚS Rodzinnego Ośrodka Diagnostyczno-Konsultacyjnego w Koninie” oraz „Kryteria dokonywania oceny pracy pracowników pedagogicznych Rodzinnego Ośrodka Diagnostyczno-Konsultacyjnego w Koninie”.

(Dowód: akta kontroli str. 38-79)

W Ośrodku została utworzona Rada Ośrodka Diagnostyczno-Konsultacyjnego w Koninie⁵. Organizację oraz zakres jej działania określał Regulamin Pracy Ośrodka. Członkami Rady Ośrodka byli wszyscy jego pracownicy pedagogiczni. Do zadań Rady Ośrodka należało m.in. opiniowanie pracy i planu nadzoru pedagogicznego oraz ustalanie planu doskonalenia zawodowego pracowników pedagogicznych na dany rok i innych ważnych kwestii związanych z funkcjonowaniem Ośrodka.

(Dowód: akta kontroli str. 30-31, 33 i 236-253)

³ Dalej również „okres objęty kontrolą”.

⁴ Dz. Urz. Ministra Sprawiedliwości Nr 1 poz. 6 ze zm.

⁵ Dalej również „Rada Ośrodka”

Obowiązujące w okresie objętym kontrolą „Regulaminy pracy RODK” nie określały zasad prowadzenia gospodarki finansowej oraz funkcjonowania obsługi finansowej działalności Ośrodka.

(Dowód: akta kontroli str. 6-8, 29-37)

Dyrektor Sądu Okręgowego w Koninie wyjaśniła m.in., że obsługę finansową Ośrodka prowadził Sąd Okręgowy w Koninie. Organem kierującym gospodarką finansową Sądu (w tym RODK) jest Dyrektor Sądu. Na podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych, Dyrektor Sądu: dysponuje środkami budżetowymi Sądu (w tym RODK), opracowuje plan finansowy Sądu (w tym RODK) i dokonuje w nim zmian. RODK nie są jednostkami budżetowymi, ich plan finansowy włączony jest do planu finansowego Sądu Okręgowego. Plan finansowy Ośrodka włączony był do planu finansowego Sądu Okręgowego w Koninie w wyodrębnionym dziale 801 – Oświata i wychowanie, rozdział 80144 – inne formy kształcenia osobno nie wymienione. Plany finansowe dla ww. działu opracowywane były przez Dyrektora Sądu Okręgowego w Koninie we współpracy z Kierownikiem Ośrodka. Wykonanie wydatków następowało zgodnie z potrzebami zgłaszanymi przez Kierownika Ośrodka.

Zapotrzebowanie kierownika Ośrodka na środki finansowe i plan wydatków na lata 2013, 2014 i 2015 wynosił odpowiednio: 890 tys. zł, 900 tys. zł i 909 tys. zł. Plan wydatków po zmianach nieznacznie różnił się od pierwotnego planu wydatków i wynosił w poszczególnych latach odpowiednio: 914,6 tys. zł, 893,7 tys. zł i 914,4 tys. zł. Plan wydatków wykonany został w 2013 r. w 94,8% (866,6 tys. zł), a w 2014 r. w 96,1 % (859,2 tys. zł). Główne pozycje wydatków to wydatki na wynagrodzenia (79,6 % w 2013 r. i 79,4% w 2014 r. ogółem wydatków) i wydatki rzeczowe (20,1% w 2013 r. i 20,2% w 2014 r.).

(Dowód: akta kontroli str. 9-28) Corocznie Kierownik Ośrodka sporządzała „Sprawozdanie jakościowe z działalności Rodzinnego Ośrodka Diagnostyczno-Konsultacyjnego w Koninie”⁶, które przekazywane było do Ministerstwa Sprawiedliwości. Sprawozdania te zawierały m.in. ocenę i stan zaawansowania zadań realizowanych przez Ośrodek w danym okresie oraz plany na okres następny.

(Dowód: akta kontroli str. 90-113 i 129-149)

W latach 2013 – 2015 (I kwartał) Ośrodek realizował zlecenia sądów także spoza obszaru właściwości Sądu Okręgowego w Koninie. Łącznie w tym okresie Ośrodek przyjął 10 takich zleceń, w tym w 2013 r. i 2014 po cztery zlecenia i w I kwartale 2015 r. dwa zlecenia.

(Dowód: akta kontroli str. 607-608)

Kierownik Ośrodka wyjaśniła m.in., że sądy spoza obszaru właściwości Sądu Okręgowego w Koninie zlecając Ośrodkowi wykonanie badań i wydanie opinii kierowały się przede wszystkim miejscem zamieszkania małoletnich dzieci, przebywających pod opieką jednego z rodziców. Miejsce zamieszkania małoletnich znajdowało się bliżej siedziby Ośrodka, aniżeli innego ośrodka znajdującego się w obszarze działania sądu orzekającego w danej sprawie. Innym powodem zlecenia Ośrodkowi przez te sądy spraw był czas realizacji zlecenia. Sędziowie orzekający w tych sprawach kierowali się możliwością wykonania badań w możliwie najkrótszym terminie, spośród zaproponowanych przez najbliższe ośrodki. Kolejnym

⁶ Dalej również „sprawozdanie jakościowe”. Sprawozdania przesyłane były do Ministerstwa Sprawiedliwości.

argumentem, jakim kierowały się sądy zlecając sprawy do realizacji Ośrodkowi, była potrzeba przeprowadzenia diagnozy i wydania opinii przez inny ośrodek (innych biegłych) aniżeli ten, który wydał już opinię w danej sprawie, np.: na wniosek osób badanych lub ich pełnomocników. Ministerstwo Sprawiedliwości było informowane o realizowaniu przez Ośrodek zleceń od sądów spoza obszaru właściwości Sądu Okręgowego w Koninie, poprzez składane corocznie przez Kierownika Ośrodka sprawozdania jakościowe z działalności Ośrodka za dany rok.

(Dowód: akta kontroli str. 609-611 i 688)

1.2. Zatrudnienie w Ośrodku i wymiar czasu pracy pracowników zatrudnionych na stanowiskach pedagogicznych

Opis stanu faktycznego

W latach 2013 – 2015 (I kwartał) Ośrodek dysponował 10 etatami, w tym: 8 dla pracowników pedagogicznych, 1/2 dla lekarza oraz 1 i 1/2 dla pracowników administracji i obsługi. Ośrodek zatrudniał czterech pedagogów i czterech psychologów na pełnych etatach. Lekarz psychiatra zatrudniony był w wymiarze 1/2 etatu. Na stanowiskach administracyjnych zatrudnione były dwie osoby (jedna w pełnym wymiarze czasu pracy i druga w wymiarze 1/2 etatu). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie pracowników pedagogicznych w ww. okresie wynosiło od 5,2 do 5,5 tys. zł⁷.

(Dowód: akta kontroli str. 80-155)

W 2011 r. kierownik Ośrodka zwróciła się do Prezesa Sądu Okręgowego w Koninie o przyznanie dodatkowego etatu pedagogicznego. Uzasadniając swój wniosek podała, iż pracownicy pedagogiczni Ośrodka wykonują rocznie znacznie więcej badań niż przewidują to Standardy Opiniowania, a terminowość w tym zakresie uległa pogorszeniu. Ostatecznie Ośrodkowi nie przyznano dodatkowego etatu. W uzasadnieniu odmowy Ministerstwo Sprawiedliwości Departament Sądów, Organizacji i Analiz Wymiaru Sprawiedliwości stwierdziło, że od kilku lat ustawy budżetowe nie przewidują dodatkowych etatów w tej grupie zawodowej i w związku z tym nie ma możliwości przydzielenia etatu na potrzeby Ośrodka⁸. W okresie późniejszym Kierownik Ośrodka nie zwracała się Prezesa Sądu Okręgowego w Koninie o przyznanie dodatkowego etatu pedagogicznego. Jednakże w sprawozdaniach jakościowych sporządzanych corocznie dla Ministerstwa Sprawiedliwości, Kierownik Ośrodka wskazywała, że najskuteczniejszym działaniem w celu poprawy terminowości realizacji zleceń sądów, byłoby zwiększenie liczby diagnostów, chociaż o jeden etat psychologa.

(Dowód: akta kontroli str. 104,141 i 156-162)

Kierownik i pracownicy pedagogiczni Ośrodka posiadali wykształcenie i doświadczenie zawodowe wymagane na tych stanowiskach, określone odpowiednio w § 5 ust. 2 i w § 8 ust. 2 i 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 sierpnia 2001 r. w sprawie organizacji i zakresu działania rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych⁹.

(Dowód: akta kontroli str. 163-165)

W okresie objętym kontrolą żaden z pracowników pedagogicznych zatrudnionych w Ośrodku nie był wpisany na listę biegłych sądowych. Również żaden

⁷ Wynagrodzenie brutto ze wszystkimi składnikami (pensja zasadnicza i dodatki)

⁸ Pismo Ministerstwa Sprawiedliwości Departament Sądów, Organizacji i Analiz Wymiaru Sprawiedliwości znak: DSO-1020-7/12 z dnia 8 marca 2012 r.

⁹ Dz. U. Nr 97, poz. 1063, dalej również: rozporządzenie w sprawie RODK.

z psychologów nie był wpisany na listę psychologów¹⁰, bowiem dla województwa wielkopolskiego nie została utworzona regionalna izba psychologów.

(Dowód: akta kontroli str. 166)

Do Ośrodka wpłynęło: w 2013 r. 589 zleceń dotyczących wykonania badań diagnostycznych i wydania opinii (wzrost w porównaniu do 2012 r. o 73 sprawy, tj. 14,1%). W 2014 r. wpłynęło 566 zleceń (spadek w porównaniu do roku poprzedniego o 23 sprawy, tj. 3,9%), a w I kwartale 2015 r. 204 zlecenia. Ośrodek w latach 2013 – 2015 (I kwartał) wydał łącznie 940 opinii. Średnia liczba opinii sporządzonych przez pracownika pedagogicznego wynosiła 73,6 w 2013 r., 70,8 w 2014 r. oraz 25,5 w I kwartale 2015 r.¹¹. Zatrudniony w wymiarze 1/2 etatu lekarz psychiatra w badanym okresie sporządził łącznie 246 opinii (128 w 2013 r., 91 w 2014 r. i 27 w I kwartale 2015 r.).

(Dowód: akta kontroli str. 167-168)

W oparciu o: listy obecności, książki wyjść służbowych, terminarz dzienny prowadzenia spraw, protokoły z badań i rachunki za przeprowadzone badania ustalono, że faktyczny średni tygodniowy wymiar czasu pracy pięciu pracowników pedagogicznych¹², w tym kierownika Ośrodka (we wrześniu 2013 r. i marcu 2014 r.), przeznaczony na załatwianie zleceń (badania, opinie, stawiennictwo w sądzie), przekraczał obowiązkowy tygodniowy wymiar zajęć od 0,5 godziny do 10 godzin, a Kierownika Ośrodka o 22 godziny. Obowiązkowy wymiar godzin zajęć Kierownika Ośrodka wynosił¹³ 12 godzin tygodniowo.

(Dowód: akta kontroli str. 169-176 i 655-676)

1.3. Podnoszenie kwalifikacji przez pracowników zatrudnionych na stanowiskach pedagogicznych

Opis stanu faktycznego

Pracownicy pedagogiczni Ośrodka, w latach 2013 – 2015 (I kwartał), podnosili swoje kwalifikacje zawodowe m.in. poprzez udział w szkoleniach zewnętrznych i wewnętrznych. Zgodnie z planami wydatków Ośrodka na szkolenia przeznaczono w tym okresie 15 tys. zł (odpowiednio na poszczególne lata badanego okresu: 5 tys. zł, 4 tys. zł i 6 tys. zł). Na udział pracowników w 17 szkoleniach oraz konferencjach wydano 5,8 tys. zł¹⁴. Część szkoleń i konferencji, w których brali udział pracownicy pedagogiczni Ośrodka była nieodpłatna. Szkolenia dotyczyły różnych zagadnień z zakresu zadań realizowanych przez Ośrodek, w tym m.in. metod badawczych stosowanych w opiniowaniu, problematyki przemocy w rodzinie oraz diagnozy nieletnich. W poszczególnych szkoleniach wzięło udział od jednego do ośmiu pracowników pedagogicznych. Osoby biorące udział w szkoleniach

¹⁰ Wymóg wpisania na listę wynika z art. 7 ustawy z dnia 8 marca 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów (Dz.U. Nr 73, poz. 763 ze zm.)

¹¹ W praktyce liczba opinii, w których wydaniu uczestniczyli pracownicy była większa z uwagi na fakt, że w wydaniu każdej opinii uczestniczyło co najmniej dwóch pracowników pedagogicznych. Tak więc średnia liczba sporządzonych opinii przypadająca na jednego pracownika pedagogicznego w poszczególnych latach wynosiła: 108,9 w 2013 r., 104,1 w 2014 r. oraz 30 w I kwartale 2015 r.¹¹ i była wyższa od minimalnej liczby opinii jaka powinna być sporządzona przez jednego pracownika pedagogicznego odpowiednio o 21%, 15,7% i 33,3%. Powyższe wskaźniki sporządzonych opinii osiągnięte zostały przez Ośrodek pomimo czteromiesięcznej, spowodowanej chorobą, nieobecności psychologa w 2013 r i 2014 r. oraz miesięcznej absencji chorobowej pedagoga w 2015 r.

¹² Rzeczywisty tygodniowy wymiar zajęć (24 godziny dla pracowników pedagogicznych i 12 godzin dla Kierownika Ośrodka) ustalono na podstawie: list obecności, książki wyjść służbowych, terminarza dziennego prowadzenia spraw, protokołów z badań oraz rachunków za przeprowadzone badania.

¹³ na podstawie § 7 ust. 2 pkt 2 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 kwietnia 2014 r. w sprawie zasad rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć, zasad udzielania i rozmiaru obniżek, przyznawania zwolnień od obowiązku realizacji zajęć oraz tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli zatrudnionych w zakładach poprawczych, schroniskach dla nieletnich i rodzinnych ośrodkach diagnostyczno-konsultacyjnych (Dz. Urz. M.S. poz. 98) oraz na podstawie § 7 ust. 1 pkt 2 obowiązującego wcześniej zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 4 kwietnia 2006 r. w tej samej sprawie (Dz. Urz. M.S. Nr 3, poz. 76)

¹⁴ W tym: 2.1000 zł w 2013 r. – 42% ogółem środków przeznaczonych na szkolenia i 2.980 w 2014 r. – 74,5%.

zewnętrznych prowadziły następnie szkolenia wewnętrzne w tym samym zakresie dla pozostałych pracowników pedagogicznych.

(Dowód: akta kontroli str. 177-200)

W okresie objętym kontrolą Kierownik Ośrodka sporządzała „Plany doskonalenia zawodowego pracowników pedagogicznych Ośrodka”, w których wskazywano również planowane szkolenia zewnętrzne i wewnętrzne. W 2013 r. zrealizowano plan doskonalenia zawodowego w całości, zarówno w zakresie szkoleń zewnętrznych jak i wewnętrznych. W 2014 r. zrealizowano wszystkie zaplanowane szkolenia wewnętrzne. Spośród zaplanowanych na ten rok pięciu szkoleń zewnętrznych zrealizowano cztery i dodatkowo trzy szkolenia, nieujęte w planie doskonalenia zawodowego na ten rok. W I kwartale 2015 r. zrealizowano trzy szkolenia zewnętrzne. Szkolenie wewnętrzne przewidziane były w planie doskonalenia zawodowego na okres od kwietnia do listopada. Wybór szkoleń uzależniony był od pojawiających się ofert szkoleniowych i informacji pozyskiwanych od podmiotów zewnętrznych.

(Dowód: akta kontroli str. 177-180, 201-204 i 677-678)

1.4. Wykonywanie przez kierownika Ośrodka zadań w zakresie nadzoru nad pracownikami pedagogicznymi

Opis stanu faktycznego

W Regulaminie Pracy Ośrodka, obowiązującym od 25 czerwca 2014 r., wskazano, że pracownicy pedagogiczni podlegają przepisom ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela¹⁵ oraz rozporządzenia w sprawie RODK. Szczegółowe zasady sprawowania nadzoru pedagogicznego zostały określone w corocznych planach nadzoru pedagogicznego¹⁶.

(Dowód: akta kontroli str. 29-36, 205-208, 218-221 i 679-683)

Zgodnie z rocznymi planami nadzoru pedagogicznego, Kierownik Ośrodka: przeprowadza ewaluację wewnętrzną i wykorzystuje jej wyniki do doskonalenia jakości pracy Ośrodka, w tym dążenia do poprawy działalności diagnostyczno-opiniotwórczej, terminowości, sprawności opiniowania oraz efektywności pracy. Wspomaganie pedagogów odbywało się poprzez organizowanie szkoleń i porad, motywowanie do doskonalenia i rozwoju zawodowego oraz przedstawianie pedagogom wniosków wynikających ze sprawowanego przez kierownika Ośrodka nadzoru pedagogicznego. Kierownik Ośrodka, przynajmniej raz w roku, przeprowadzała hospitację prowadzonych przez poszczególnych pracowników pedagogicznych badań i innych czynności lub zajęć wynikających z działalności statutowej Ośrodka.

W styczniu każdego roku, na posiedzeniach Rady Ośrodka, Kierownik przedstawiała pracownikom plany nadzoru pedagogicznego, a także omawiane były wyniki nadzoru pedagogicznego sprawowanego w roku poprzednim oraz formułowane wnioski w tym zakresie.

W latach 2013-2015 (I kwartał) odbyło się 10 posiedzeń Rady Ośrodka, na których omawiane były m.in. wyniki pracy oraz bieżące sprawy organizacyjne Ośrodka.

(Dowód: akta kontroli str. 205-235, 674-694)

Ośrodek posiadał regulamin oceny pracy pracowników pedagogicznych pn. „Kryteria dokonywania oceny pracy pracowników pedagogicznych Rodzinnego Ośrodka

¹⁵ Dz. U. z 2014 r. poz. 191, dalej również „Karta nauczyciela”.

¹⁶ W 2013 r. plan ten nosił nazwę „Plan nadzoru wewnętrznego w Rodzinnym Ośrodku Diagnostyczno-Konsultacyjnego w Koninie na rok 2013”

Diagnostyczno-Konsultacyjnego w Koninie” z 16 czerwca 2014 r.¹⁷. Opracowany on został w oparciu o art. 6a ust. 1 Karty Nauczyciela oraz rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 września 2013 r. w sprawie kryteriów i trybu dokonywania oceny pracy nauczycieli zakładów poprawczych, schronisk dla nieletnich oraz rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych, trybu postępowania odwoławczego oraz składu i sposobu powoływania zespołu oceniającego¹⁸. Zgodnie z § 2 ust. 3 ww. regulaminu, kierownik Ośrodka, dokonując oceny pracownika pedagogicznego uwzględnia przede wszystkim: stopień realizacji przez niego zadań ośrodka, jego aktywność w podejmowaniu działalności w zakresie przeciwdziałania i zapobiegania demoralizacji, jego aktywność w doskonaleniu zawodowym (podnoszeniu kwalifikacji) i kulturę osobistą, prawidłowość prowadzenia przez niego dokumentacji, poprawność, terminowość i rzetelność sporządzanych opinii, trafność doboru technik diagnostycznych, a także sposób prowadzenia mediacji i sprawowania opieki specjalistycznej nad nieletnim.

(Dowód: akta kontroli str. 254-257)

Pracownicy pedagogicznie podlegali ocenie w roku 2010, 2011 i 2012. W okresie objętym kontrolą nie dokonywano oceny pracy pracowników pedagogicznych, o których mowa w art. 6a ust. 1 Karty Nauczyciela. Oceniono natomiast dorobek zawodowy trzech pracowników pedagogicznych ubiegających się o awans na stopień nauczyciela dyplomowanego (ocena o której mowa w art. 9c ust. 6-8 Karty Nauczyciela). Wszyscy oceniani pracownicy otrzymali ocenę pozytywną dorobku zawodowego.

(Dowód: akta kontroli str. 258-269)

1.5. Zapewnienie odpowiednich warunków lokalowych do prowadzenia działalności

Opis stanu faktycznego

Ośrodek mieścił się na drugim poziomie budynku, wynajmowanego przez Sąd Okręgowy w Koninie od podmiotu prywatnego¹⁹. W okresie objętym kontrolą czynności administracyjne związane z siedzibą Ośrodka wykonywał Sąd Okręgowy w Koninie. Koszty najmu ujęte były w planie finansowym Ośrodka. W trakcie oględzin przeprowadzonych w dniu 2 czerwca 2015 r. stwierdzono, że w lokalu Ośrodka znajdowało się 8 gabinetów psychologicznych i pedagogicznych. Każdy z pracowników pedagogicznych dysponował oddzielnym gabinetem. Ponadto, do dyspozycji osób badanych były: poczekalnia dla dzieci, poczekalnia dla dorosłych, sekretariat, sanitariaty i zaplecze socjalne. Gabinety były przestronne i czyste, wyposażone m.in. w regały, stoliki i zabawki dla dzieci. Każdy z pracowników pedagogicznych dysponował testami i podręcznikami dla poszczególnych technik (metod) badawczych stosowanych przy przeprowadzaniu badań diagnostycznych.

W Ośrodku lekarz psychiatra dokonywał konsultacji w każdą środę, korzystając z wolnego pokoju pracownika pedagogicznego lub sali konferencyjnej. W pozostałe dni konsultacje te odbywały się w Poradni Zdrowia Psychicznego w Koninie lub w Ośrodku, w zależności od potrzeb zgłaszanych przez diagnostów.

(Dowód: akta kontroli str. 270-280, 285 i 288)

¹⁷ Regulamin został opracowany w wyniku zalecenia Ministerstwa Sprawiedliwości po wizytacji w maju 2014 r. i został wprowadzony w życie z dniem 18 czerwca 2014 r.

¹⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 1327

¹⁹ Ogólna powierzchnia zajmowana przez Ośrodek w badanym okresie wynosiła: 262,6 m², w tym powierzchnia biurowa 208 m² i powierzchnia korytarzy i toalet 54,3 m².

1.6. Realizacja wniosków (zaleceń) sformułowanych w wyniku przeprowadzonych kontroli (wizytacji, lustracji) oraz audytów wewnętrznych lub zewnętrznych dotyczących organizacji i sposobu funkcjonowania Ośrodka

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą Ośrodek był dwukrotnie kontrolowany przez Departament Sądów, Organizacji i Analiz Wymiaru Sprawiedliwości Ministerstwa Sprawiedliwości. W maju 2014 r. ww. departament przeprowadził kompleksową wizytację Ośrodka, której przedmiotem była: organizacja pracy i zarządzania Ośrodkiem, ocena działalności oraz efektów uzyskiwanych w pracy opiniodawczej, specjalistycznej oraz poradnictwie i ocena współpracy ze środowiskiem. W zakresie realizacji zadań przez pracowników Ośrodka, w tym również zadań dotyczących nadzoru pedagogicznego, sformułowane zostały zalecenia pokontrolne. Dotyczyły one m.in. opracowania: regulaminu pracy i planu doskonalenia zawodowego, kryteriów dokonywania ocen pracy pracowników pedagogicznych, a także zwiększenia ilości czynności nadzorczych w stosunku do poszczególnych pracowników. Ponadto zalecono odpowiednie dokumentowanie posiedzeń Rady Ośrodka. W zakresie pracy diagnostyczno-opiniodawczej zalecono m.in. zamieszczanie w opiniach wyodrębnionych charakterystyk każdej z badanych osób, a także zapisywanie w protokołach daty i godziny rozpoczęcia i zakończenia badania. W październiku 2014 r., Ministerstwo Sprawiedliwości przeprowadziło kontrolę sprawdzającą. W sprawozdaniu z tej kontroli stwierdzono, że zalecenia zostały zrealizowane z wysoką starannością, wdrożone w życie i są na bieżąco egzekwowane od pracowników.

(Dowód: akta kontroli str. 281-344)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności Ośrodka w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że brak w lokalu wynajmowanym przez Sąd Okręgowy w Koninie dla potrzeb Ośrodka wydzielonego pomieszczenia przeznaczonego na gabinet lekarza (np. psychiatry) stoi w sprzeczności z dyspozycją § 9 pkt 5 rozporządzenia w sprawie RODK. Zgodnie bowiem z tym przepisem, w Ośrodku powinien znajdować się m.in. „gabinet do badań lekarskich”.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie organizację Ośrodka i warunki prowadzenia w nim działalności diagnostyczno-konsultacyjnej.

2. Prawdliwość i rzetelność wykonywania zadań

2.1. Zakres zadań realizowanych przez Ośrodek, prowadzenie wymaganej ewidencji oraz sporządzanie sprawozdań z realizacji zadań

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą, w Ośrodku sporządzono łącznie 940 opinii, o których mowa w § 14 pkt 1 rozporządzenia w sprawie RODK, tj. 425 w 2013 r., 423 w 2014 r. i 92 w I półroczu 2015 r. Z tej ogólnej liczby 940 opinii:

- 127²⁰ (13,5%) wydanych zostało na potrzeby postępowań w sprawach nieletnich, prowadzonych na podstawie ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich²¹,

²⁰ W 2013 r. - 64, w 2014 r. - 49 i w 2015 (I kwartał) - 14.

²¹ Dz. U. z 2014 r., poz. 382

- 813²² (86,5%) wydanych zostało na potrzeby postępowań w sprawach cywilnych, w tym: 368 (39,1%) w sprawach opiekuńczych, 432 (46%) w sprawach o rozwód i 13 (1,4%) w sprawach o separację. Liczba zleceń z zakresu spraw opiekuńczych w roku 2013 i 2014 była na takim samym poziomie (165 spraw rocznie), a spraw rozwodowych wzrosła o 7,3% (z 190 w 2013 r. do 204 w 2014 r.).

W okresie 2013 – 2015 (I kwartał) pracownicy pedagogiczni Ośrodka przeprowadzili na zlecenie sądów 28 postępowań mediacyjnych, w tym: siedem w sprawach nieletnich (25%), dziewięć w sprawach opiekuńczych (32%), 11 w sprawach o rozwód (39%) i jedno postępowanie w sprawie o separację (4%).

W powyższym okresie pracownicy pedagogiczni Ośrodka nie przeprowadzali wywiadów środowiskowych na zlecenie sądów lub prokuratury. Ośrodek nie dokumentował tym okresie realizacji zadań, o których jest mowa w § 14 pkt 3 i 4 rozporządzenia w sprawie RODK, tj. sprawowania opieki specjalistycznej nad nieletnimi oraz prowadzenia poradnictwa specjalistycznego dla nieletnich, ich rodzin oraz rodzin zagrożonych demoralizacją na zlecenie sądu.

(Dowód: akta kontroli str. 345)

2.2. Prawidłowość prowadzenia wymaganych ewidencji dokumentacji poszczególnych spraw oraz sporządzania sprawozdań z realizacji zadań.

W latach 2013 – 2015 (I kwartał) Ośrodek, zgodnie z § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie RODK, prowadził: „Wykaz spraw zleconych przez sąd”, „Kontrolkę wezwań sądowych”, „Terminarz zajęć w Ośrodku”, „Dziennik korespondencyjny”, Książkę pokwitowań i pism przekazywanych sądom bez pośrednictwa poczty”, „Książkę ewidencji spraw” i „Alfabetyczny wykaz osób badanych”. Nie prowadzono książki przychodu i rozchodu znaczków pocztowych, bowiem korespondencję wysyłano za pośrednictwem Sądu Okręgowego w Koninie. Kontrola nie wykazała przypadków zamieszczenia w ww. ewidencjach nierzetelnych danych. W wyniku analizy wybranych do kontroli spraw, dotyczących sporządzania przez pracowników pedagogicznych Ośrodka opinii na zlecenie sądu, stwierdzono, że teczki tych spraw zostały właściwie oznaczone oraz zawierały wszystkie wymagane dokumenty określone w § 12 ust. 2 rozporządzenia w sprawie RODK.

(Dowód: akta kontroli str. 346-359)

W okresie objętym kontrolą Ośrodek wywiązywał się z obowiązku sporządzania półrocznych i rocznych sprawozdań MS-RODK-25 z prowadzonej działalności. Zawarte w tych sprawozdaniach dane dotyczące zatrudnienia, ewidencji spraw i opiniowania, czasu oczekiwania zleceniodawcy na opinię oraz liczby spraw pozaopiniodawczych skierowanych do Ośrodka były zgodne ze stanem faktycznym. Sprawozdania za okres objęty kontrolą zostały przekazane do Ministerstwa Sprawiedliwości w terminie wskazanym na wzorze sprawozdania, tj. do 20 dnia kalendarzowego po okresie objętym sprawozdaniem.

(Dowód: akta kontroli str. 83-88 i 116-122)

2.3. Przeprowadzenie badań diagnostycznych oraz sporządzanie na ich podstawie opinii na zlecenie sądu

2.3.1. Terminowość przeprowadzanych postępowań

²² W 2013 r. – 361, w 2014 r. 374 i w 2015 (I kwartał) – 78.

Średnio od daty wpływu do Ośrodka zlecenia z sądu w sprawie wykonania badań i sporządzenia opinii do daty wysłania opinii do zlecającego upływało: 91 dni w 2013 r., 107 dni w 2014 r. i 85 dni w I kwartale 2015 r. W przypadku 785 spraw (83,5% wszystkich spraw zakończonych wydaniem opinii), opinie zostały wysłane po upływie 60 dni od daty wpływu zlecenia do Ośrodka, w tym: w 544 sprawach (67,9%) po upływie 90 dni (w 2013 r. – 345; w 2014 r. – 371; w I kwartale 2015 r. – 25), a w 278 sprawach (29,6%) po upływie 120 dni (w 2013 r. – 83; w 2014 r. – 182; w I kwartale 2015 r. – 13).

(Dowód: akta kontroli str. 347-349)

W wyniku kontroli dokumentacji 20 wybranych postępowań²³ stwierdzono, że w przypadku tych spraw okres od daty wpływu zlecenia z sądu do daty wysłania opinii do sądu wynosił średnio 112 dni²⁴, przy czym:

- okres od daty wpłynięcia zlecenia z sądu do daty rozpoczęcia badań diagnostycznych wynosił średnio 93 dni²⁵ (termin badania każdorazowo ustalany był przez kierownika Ośrodka w dniu wpłynięcia zlecenia),
- okres od daty rozpoczęcia badań do daty ich zakończenia wynosił średnio 2 dni²⁶,
- okres od daty zakończenia badania do daty wysłania opinii do sądu wynosił średnio 17 dni²⁷.

(Dowód: akta kontroli str. 350-389)

Wyjaśniając okoliczności wydłużania terminów realizacji zleceń sądowych, wobec terminów określonych dla Ośrodka przez sądy²⁸, Kierownik Ośrodka podała, że do najważniejszych przyczyn należą:

- Wpływ spraw w ilości przekraczającej możliwości zatrudnionych w Ośrodku pracowników pedagogicznych; jest ich zbyt mało, aby zlecone sprawy realizować szybciej – adekwatnie do określonych terminów.
- Obserwowana od lat nierównomierność wpływu spraw kierowanych. Wpływ ten zwiększał się szczególnie w ostatnich miesiącach roku (listopad, grudzień), np. w 2012 r. był wyższy niż przeciętny wpływ w ciągu jednego kwartału. Taka ilość spraw nie była możliwa do realizacji w ciągu dwóch miesięcy, szczególnie ze względu na okres świąteczny. Występowało również zwiększanie wpływu spraw przed sezonem urlopowym, wakacyjnym (czerwiec). Także wtedy nie była możliwa pełna realizacja spraw, bowiem Ośrodek ze względu na urlopy pracowników pracował w zmniejszonym składzie osobowym.
- Niestawianie się osób badanych wezwanych do Ośrodka: nieobecności jednej lub wszystkich osób badanych w pierwszym terminie (prośby osób badanych o zmianę terminu z powodu choroby, trudności z uzyskaniem dnia wolnego od pracy, trudności z przyjazdem zza granicy, unikanie lub lekceważenie badań itp.).
- Długotrwałe nieobecności w pracy pracowników pedagogicznych w 2013 r. i 2014 r. oraz w I kw. 2015 r., a mianowicie: w 2013 r. – cztery miesiące niezdolności do pracy psychologa, w 2014 r. – kolejne cztery miesiące niezdolności do pracy psychologa oraz sześć miesięcy nieobecności w pracy drugiego

²³ Do kontroli wybrano sprawy z lat 2013 – 2015 (I kwartał), w przypadku których termin ich załatwienia był najdłuższy oraz skargę, która wpłynęła do Ośrodka w 2014 r. (sprawa RODK-1-314/13). Kontrolą objęto 5 postępowań w sprawach dotyczących nieletnich oraz 15 – w pozostałych rodzajach spraw

²⁴ W dwóch przypadkach okres ten wynosił od 40 do 60 dni, w trzech od 61 do 90 dni, w ośmiu od 91 do 120 dni, a w pozostałych 7 powyżej 120 dni. Kierownik Ośrodka wyznaczała termin badania diagnostycznego w dniu wpłynięcia do Ośrodka zlecenia od sądu.

²⁵ W jednym przypadku 27 i w jednym 49 dni, w pięciu przypadkach od 60 do 90 dni, w 11 przypadkach od 91 do 120 dni i w dwóch przypadkach powyżej 120 dni.

²⁶ W 19 przypadkach okres ten wynosił 1 dzień, a w jednym przypadku 21 dni przy czym samo badanie trwało dwa dni.

²⁷ W siedmiu sprawach okres ten wynosił od 11 do 14 dni, a w 13 sprawach od 16 do 21 dni. W sprawach nieletnich okres ten wynosił od 11 do 14 dni.

²⁸ W przypadku 8 spraw został wyznaczony termin 1 miesiąca, w przypadku 8 spraw – termin 2 miesięcy, a w przypadku 4 spraw sądy nie określiły terminu, w którym badanie ma zostać przeprowadzone

psychologa z powodu urlopu dla poratowania zdrowia; w I kw. 2015r. – miesięczna niezdolność do pracy pedagoga Ośrodka.

- Konieczność wykonywania badań w poszerzonym składzie zespołów diagnostycznych, np. dwóch psychologów (czasem trzech psychologów) i jeden (dwóch) pedagog.

- Wyznaczanie kolejnych terminów badań w celu dokonania konsultacji psychiatrycznej (taka konieczność nasuwała się w niektórych sprawach dopiero w trakcie badań psychologicznych).

- Uwzględnianie jako priorytetowych w kolejności badania, spraw oznaczonych przez sędziów jako szczególnie pilne (ich realizacja oddalała w czasie inne sprawy oczekujące wg kolejności).

- Bardzo duża liczba wezwań biegłych Ośrodka do udziału w rozprawach sądowych, np.: tylko w I kwartale 2015 r. takich wezwań było 68. Zdarzały się przypadki trzech wezwań dla jednego diagnosty w ciągu jednego dnia. Zarówno taka sytuacja, jak też wezwania do udziału w rozprawach sądowych poza Koninem, uniemożliwiały wykonywanie tego dnia badań przez wzywanego diagnostę.

Kierownik Ośrodka w wyjaśnieniach stwierdziła ponadto, że Ośrodek podejmuje liczne działania w celu poprawienia terminów realizacji spraw zleczanych przez sądy. Działania te Kierownik Ośrodka przedstawiła w piśmie RODK-0372-181/15 z dnia 17 kwietnia 2015 r. skierowanym do Ministerstwa Sprawiedliwości²⁹.

Ponadto kierownik Ośrodka wyraziła pogląd, iż najskuteczniejszym rozwiązaniem poprawiającym sprawność opiniowania byłoby zwiększenie liczby etatów pedagogicznych chociaż o jeden etat. Kierownik występowała w 2011 r. z takim wnioskiem do Prezesa Sądu Okręgowego w Koninie, który ten wniosek poparł, jednak ostatecznie decyzja Ministerstwa Sprawiedliwości była odmowna. Kierownik wskazywała na potrzebę zwiększenia etatów dla diagnostów w składanych do Ministerstwa Sprawiedliwości sprawozdaniach rocznych za 2013 r. i 2014 r. oraz w innych pisemnych informacjach dotyczących pracy diagnostyczno-opiniodawczej Ośrodka.

(Dowód: akta kontroli str. 390-396)

Zgodnie z § 11 ust.1 rozporządzenia w sprawie RODK, termin wydania opinii nie powinien przekraczać 14 dni w sprawach nieletnich i 30 dni w pozostałych sprawach, licząc od dnia zakończenia badania.

W przypadku spraw nieletnich termin wysłania został zachowany we wszystkich 127 sprawach, w których opinia została sporządzona w okresie objętym kontrolą. Również w przypadku spraw o rozwód, separację lub opiekuńczych, wszystkie 813 opinie zostały sporządzone i wysłane w przywołanym wyżej terminie.

(Dowód: akta kontroli str. 347-349)

2.3.2. Przestrzeganie przy przeprowadzaniu badań i sporządzaniu opinii końcowej obowiązujących zasad postępowania oraz Standardów Opiniowania.

Szczegółowe zasady postępowania pracowników pedagogicznych rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych przy przeprowadzaniu badań

²⁹ W piśmie zostały wymienione m.in. następujące działania organizacyjne realizowane w trybie nadzoru wewnętrznego mające na celu skrócenie realizacji zleceń sądowych: powiadamianie badanych i ich pełnomocników o terminie badań nie tylko pisemnie, ale także telefonicznie i mailowo; współdziałanie z kuratorami rodzinnymi, opiekunami małoletnich przebywających w placówkach opiekuńczych w celu organizacji stawienia na badaniach; egzekwowanie wydawania opinii przed zaplanowanym urlopem (wypoczynkowym, szkoleniowym), współdziałanie z Sądem i Policją w celu doprowadzenia na badania nieletnich, którzy nie stawili się na badania w I terminie, nie wyjaśniając przyczyn niestawienia; zwracanie się przez kierownika Ośrodka do sędziów kierujących sprawą do badań o zamieszczanie w aktach spraw kontaktowych numerów telefonów do stron/uczestników; monitorowanie stawienia badanych poprzez: rozmowy z pełnomocnikami stron, kuratorami, instytucjami działającymi na rzecz dziecka i rodziny, pracownikami opieki społecznej.

diagnostycznych i sporządzaniu opinii dla sądu określały przepisy rozporządzenia w sprawie RODK oraz uregulowania zamieszczone w Standardach Opiniowania, wydanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości w 2011 r. Pracownicy Ośrodka zostali zapoznani z tymi przepisami.

(Dowód: akta kontroli str. 397)

W wyniku kontroli 20 wybranych postępowań³⁰ stwierdzono m.in., że we wszystkich ww. sprawach, zgodnie z § 10 ust.1 rozporządzenia w sprawie RODK, badania diagnostyczne zostały przeprowadzone przez pracowników Ośrodka w jego siedzibie. W 13 sprawach, badania diagnostyczne przeprowadził zespół składający się z psychologa i pedagoga, a w jednej sprawie zespół trzyosobowy (psycholog i dwóch pedagogów). W pozostałych sześciu sprawach, w skład zespołu badawczego oprócz psychologa i pedagoga wchodził również zatrudniony w Ośrodku lekarz psychiatra. Pięć z tych spraw dotyczyło nieletnich³¹.

(Dowód: akta kontroli str. 398-559)

W 16 sprawach, w których badaniami obejmowano nieletnich (lub małoletnich), na badania byli wzywani oboje rodzice, a w jednym przypadku także babcia małoletniego, jako kandydatka na rodzica zastępczego. W czterech przypadkach³² (w tym trzech dotyczących nieletnich) wezwano tylko jednego rodzica, bowiem: w jednym przypadku ojciec nieletniego nie utrzymywał kontaktu z matką i dzieckiem, a matce nie był znany adres zamieszkania ojca. W innym przypadku nieletni pochodził z nieformalnego związku, a ojciec od 13 lat nie utrzymywał z nim kontaktu. W kolejnym przypadku matka wyjechała za granicę, nie interesowała się nieletnim, a on sam nie wyrażał woli kontaktu z nią. Ostatni przypadek dotyczył sytuacji, gdy ojciec pozbawiony został władzy rodzicielskiej wobec dzieci, a ponadto nie został objęty tezą sądową. Badania nieletnich we wszystkich objętych kontrolą sprawach odbywały się w obecności rodziców (lub rodzica). W wywiadach i rozmowach z osobami badanymi uczestniczyło co najmniej dwóch członków zespołu badawczego.

(Dowód: akta kontroli str. 398-556)

Zgodnie z pkt 2.1. lit. d Części I Standardów Opiniowania, do obowiązków pracowników pedagogicznych na wstępnym etapie przeprowadzania badań należało m.in. poinformowanie osób badanych o: planie badania, prawie badającego do doboru metod badawczych, zgodnych z tezą dowodową organu zlecającego, udziale w badaniu wyłącznie osób wskazanych w zleceniu, wykorzystania danych uzyskanych w trakcie badania wyłącznie w celu sporządzenia opinii dla organu zlecającego, przysługujących im praw i ciążących na nich obowiązków wynikających z procedury badania.

W dokumentacji wszystkich badanych spraw znajdowały się pisemne oświadczenia dotyczące wyrażenia przez osoby badane, bądź rodziców nieletnich, zgody na prowadzenie badań oraz oświadczenia potwierdzające fakt zapoznania ich z zasadami prowadzenia badań wynikającymi ze Standardów Opiniowania.

Badania nieletnich, w skontrolowanych sprawach, odbywały się każdorazowo przy udziale rodziców opiekunów. W badaniach i rozmowach z osobami badanymi w sprawach rodzinnych uczestniczyło co najmniej dwóch członków zespołu badawczego. W przypadku pięciu spraw³³, wobec niestawienia się osób wezwanych

³⁰ Badaniami kontrolnymi w tym zakresie objęto 20 postępowań wybranych do kontroli w ramach badania terminowości postępowania przy przeprowadzaniu badań diagnostyczno-konsultacyjnych oraz sporządzania opinii.

³¹ Nr RODK-1-16/14; RODK-1-27/15; RODK-1-210/14; RODK-1-341/14; RODK-1-393/14

³² Nr RODK-1-16/14; RODK-1-27/15; RODK-1-210/14; - sprawy nieletnich; Nr RODK-1-387/14 – sprawa opiekuńcza

³³ Nr RODK-1-364/14, RODK-1-387/14, RODK-1-259/14, RODK-1-361/14 i RODK-1-421/13

na badania, poinformowano o tym fakcie sąd. Badanie odbyło się wówczas w następnym wyznaczonym terminie. W jednym przypadku³⁴, gdy na badanie nie stawiał się ojciec, pracujący poza granicami kraju, nie został on wezwany ponownie, a o fakcie tym nie został powiadomiony sąd. Badający uznali bowiem, że nie zachodzi konieczność objęcia badaniem ojca dziecka skoro przebywa on sporadycznie w miejscu zamieszkania rodziny.

W żadnej z badanych spraw nie wystąpił przypadek odmowy udziału w badaniu ze strony osób na nie wezwanych lub niewyrażenia zgody na kontakt dziecka z drugim rodzicem.

We wszystkich objętych kontrolą sprawach, sporządzona przez członków zespołów badawczych, dokumentacja z przeprowadzonych badań spełniała wymagania określone w § 12 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia w sprawie RODK oraz w pkt 4 części I Standardów Opiniowania. W szczególności, protokoły z przeprowadzonych badań zawierały imiona i nazwiska osób badanych, datę badania, dane osób badających, czas trwania badania, przedmiot badania, wynik badania i jego interpretację. Sporządzone były one pismem odręcznym w sposób umożliwiający ich odczytanie. Wydane opinie sporządzone zostały zgodnie z wzorami opinii zamieszczonymi w załączniku do rozporządzenia w sprawie RODK, w układzie zgodnym z ustalonym we wzorach i zawierały wszystkie rodzaje informacji określonych w tych wzorach, w szczególności dokładne informacje o zastosowanych w badaniach dodatkowych technikach badawczych. Nie stwierdzono, aby Ośrodek przekazywał do sądu wraz z opinią dokumentację z przeprowadzonych badań diagnostycznych lub udostępniał ją osobom badanym. Nie stwierdzono również, by w badanych sprawach do Kierownika Ośrodka wpłynęły uwagi lub skargi ze strony osób badanych lub sądu.

We wszystkich zbadanych sprawach zastosowano podstawowe techniki badawcze wskazane w części II (pkt 2.1.) Standardów Opiniowania, tj.: analizę akt sprawy, przeprowadzenie rozmowy z osobami badanymi oraz obserwację zachowań i wzajemnych relacji osób badanych.

W dokumentacji skontrolowanych spraw nie było dowodów świadczących o zgłoszeniu przez Kierownika Ośrodka uwag do sposobu przeprowadzenia badań diagnostycznych i treści wydanej opinii przed jej podpisaniem (pkt. 1 lit. b części I Standardów Opiniowania). We wszystkich zbadanych sprawach opinie zostały podpisane przez Kierownika Ośrodka i wysłane do sądu w dniu ich sporządzenia przez zespół badawczy.

(Dowód: akta kontroli str. 398-556)

2.3.3. Dobór i stosowanie dodatkowych technik badawczych

We wszystkich badanych sprawach, w których przeprowadzono badania diagnostyczne, oprócz podstawowych technik badawczych zespoły badawcze zastosowały dodatkowe techniki (narzędzia) badawcze. W 16 zbadanych sprawach zastosowano różnego rodzaju techniki kwestionariuszowe³⁵, w 18 – projekcyjne³⁶, w 14 innego rodzaju techniki testowe³⁷. W 11 sprawach (w tym we wszystkich

³⁴ Nr RODK-1-393/14

³⁵ Spośród użytych pięciu rodzajów technik (metod) kwestionariuszowych, najczęściej stosowane były: „Skala Postaw Rodzicielskich” – Plopa – ocena postaw rodzicielskich, zastosowana była 15 razy (w 75% zbadanych spraw) i „Kwestionariusz Osobowości EPQ-R” – Eysenck – ocena cech osobowości, zastosowany 12 razy (w 60% zbadanych spraw).

³⁶ Spośród użytych trzech rodzajów technik (metod) projekcyjnych najczęściej stosowano „Test Niedokończonych Zdąń” – Rotter – badanie zdolności przystosowania/nieprzystosowania- emocjonalnego i społecznego, zdolności/ braku zdolności do efektywnego działania i utrzymywania kontaktów interpersonalnych, więzi emocjonalnych, relacji z osobami znaczącymi, potrzeb, zainteresowań, zastosowano 14 razy (w 70% zbadanych spraw) i „Rysunek Rodziny” – Anna Frydrychowicz – projekcyjna metoda badania stosunków rodzinnych, zastosowany 11 razy (w 55% zbadanych spraw).

³⁷ Metody testowe zostały zastosowane 14 razy (w 70% zbadanych spraw. najczęściej stosowany był test „Skala jawnego niepokoju Jaki Jesteś” – E. Skrzypek, M. Chojnowski – cechy rozwoju emocjonalnego w tym poziom niepokoju, skłonności neurotycznych, szczerości/klamstwa.

badanych sprawach nieletnich) zastosowano wszystkie z wymienionych wyżej technik badawczych jednocześnie. W jednej sprawie zastosowano inną metodę badawczą³⁸. Ponadto w siedmiu sprawach zastosowano inną metodę projekcyjną opracowaną przez pracowników pedagogicznych Ośrodka³⁹. W 13 sprawach (65% zbadanych spraw) metody projekcyjne użyto łącznie z metodami kwestionariuszowymi. W czterech spośród 20 badanych spraw, w których zostały użyte techniki projekcyjne, zespoły badawcze nie zastosowały żadnej techniki kwestionariuszowej⁴⁰. W 15 spośród 20 badanych spraw stwierdzono, że osoby zatrudnione na stanowiskach pedagoga stosowały w toku badań diagnostycznych badanie kwestionariuszowe („Skalę Postaw Rodzicielskich” – Plopa).

(Dowód: akta kontroli str. 398-556)

Zgodnie z zasadami postępowania określonymi w pkt 6 części III Standardów Opiniowania, badający powinni systematycznie doskonalić swoje umiejętności m.in. w zakresie prawidłowego stosowania technik badawczych.

W okresie objętym kontrolą pracownicy pedagogiczni Ośrodka nie brali udziału w specjalistycznych szkoleniach zewnętrznych dotyczących stosowania i interpretacji dodatkowych technik badawczych w tym w szczególności metod testowych. Brali natomiast udział w konferencjach i szkoleniach (zewnętrznych i wewnętrznych), w trakcie których omawiane były m.in. te zagadnienia.

(Dowód: akta kontroli str. 177-200 i 398-556)

Kierownik Ośrodka w wyjaśnieniach podała, że pracownicy pedagogiczni Ośrodka nie przechodzili specjalistycznych szkoleń w zakresie stosowania konkretnych narzędzi badań psychologicznych i pedagogicznych, którymi posługują się podczas badań diagnostycznych, głównie z dwóch powodów: braku informacji o możliwościach udziału w szkoleniach prowadzonych w takim zakresie oraz z powodu dysponowania umiejętnościami do posługiwania się narzędziami badań, które nabyli podczas studiów wyższych, jakie każdy z nich ukończył, a także w przypadku większości osób również studiów podyplomowych i różnych form doskonalenia zawodowego. Narzędzia badań w postaci testów stosowane są głównie przez psychologów, a osoby te podczas studiów zdawały egzaminy z takich przedmiotów, jak m.in.: metodologia badań psychologicznych, metodologia badań w psychopatologii, metody diagnostyczne, statystyka, itp., nabywając umiejętności posługiwania się podręcznikami określającymi zasady przeprowadzania badań oraz interpretacji ich wyników. Takie podręczniki znajdują się na wyposażeniu każdego gabinetu psychologa w Ośrodku. Każdy z zatrudnionych w Ośrodku psychologów posiada co najmniej dwudziestoletni staż pracy w zawodzie, często współpracuje z innymi instytucjami zajmującymi się diagnozą psychologiczno-pedagogiczną (takimi, jak np.: poradnie psychologiczno-pedagogiczne, ośrodek adopcyjny, dom dziecka, poradnia zdrowia psychicznego itp.), a swoją wiedzę i doświadczeniem zawodowym dzieli się z pozostałymi pracownikami pedagogicznymi Ośrodka, zarówno w sposób nieformalny, jak też poprzez udział w szkoleniach wewnętrznych. Mając wątpliwości dotyczące zastosowania danego narzędzia badawczego, sposobu realizacji badań, czy interpretacji, diagnozy wymieniają się doświadczeniami także z pracownikami innych ośrodków diagnostycznych w kraju. Każdy z pracowników pedagogicznych, dba o swój rozwój zawodowy. Siedmiu spośród ośmiu osób uzyskało stopień nauczyciela dyplomowanego. Pracownicy

³⁸ Testy umiejętności szkolnych wg. Janiny Mickiewicz – diagnoza pedagogiczna umiejętności pisania i czytania dla uczniów szkoły podstawowej i gimnazjum.

³⁹ Pisemne zadania projekcyjne – badanie małoletnich pod względem postrzegania osób znaczących w rodzinie : relacji, więzi, potrzeb, badanie nieletnich pod kątem relacji z osobami znaczącymi, planów na przyszłość, zainteresowań (temat wypowiedzi pisemnej celowo określony przez psychologa mający celu wywołanie w badanym określonych postaw i reakcji emocjonalnych).

⁴⁰ W jednej sprawie opiekuńczej (RODK-1-387/14) i trzech sprawach rozwodowych (RODK-1-259/14; rodk-1-375/14; RODK-1-434/13).

pedagogiczni uczestniczyli w licznych formach doskonalenia zawodowego, w tym w szkoleniach, które swoją tematyką obejmowały także ogólne zasady stosowania metod i narzędzi badań psychologicznych i pedagogicznych.

(Dowód: akta kontroli str. 567-568)

2.4. Przeprowadzanie mediacji na zlecenie sądu

*Opis stanu
faktycznego*

W okresie objętym kontrolą pracownicy pedagogiczni Ośrodka przeprowadzili na zlecenie sądów 28 postępowań mediacyjnych, w tym: siedem w sprawach nieletnich, dziewięć w sprawach opiekuńczych, 11 w sprawach o rozwód i jedno postępowanie w sprawie o separację.

(dowód: akta kontroli str. 82, 84-85, 117-118 i 569)

W wyniku kontroli sześciu wybranych losowo postępowań mediacyjnych⁴¹ (dwóch w sprawie nieletnich, trzech w sprawie o rozwód i jednego w sprawie o separację) stwierdzono, że w czterech przypadkach sprawy zakończyły się zawarciem ugody, w jednym strony częściowo się porozumiały i zawieszone zostało postępowanie rozwodowe, a w jednym przypadku strony nie doszły do porozumienia. Postępowania mediacyjne w sprawach nieletnich prowadzone były według zasad określonych w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 maja 2001 r. w sprawie postępowania mediacyjnego nieletnich⁴², a postępowania w pozostałych sprawach według zasad określonych w art. 183⁶, 183¹¹-183¹³ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego⁴³. Pracownicy pedagogiczni Ośrodka przeprowadzający postępowanie mediacyjne w sprawach nieletnich posiadali wymagane upoważnienie, o którym mowa w § 3 ust. 3 cytowanego wyżej rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie postępowania mediacyjnego nieletnich i spełniali wymogi określone w § 4 tego rozporządzenia.

We wszystkich badanych sprawach mediatorzy sporządzili i w terminie wyznaczonym przez zleceniodawcę przekazali sądom pisemne sprawozdania zawierające omówienia wyników postępowania mediacyjnego.

(Dowód: akta kontroli str. 570-584)

2.5. Ustalanie należności za przeprowadzone mediacje oraz sporządzone opinie na zlecenie sądu

*Opis stanu
faktycznego*

W pięciu badanych postępowaniach dotyczących przeprowadzenia badań i sporządzenia opinii w sprawach nieletnich, Ośrodek ustalił należność w wysokości 281 zł (tj. 15% kwoty bazowej ustalonej w ustawie budżetowej), co było zgodne z § 2 ust. 5 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 sierpnia 2001 r. w sprawie wysokości i szczegółowych zasad ustalania kosztów postępowania w sprawach nieletnich⁴⁴.

(Dowód: akta kontroli str. 398-436)

W 15 badanych sprawach dotyczących przeprowadzenia badań i sporządzenia opinii w sprawach rodzinnych (o rozwód, o separację i opiekuńczych), należność za badanie i wydanie opinii ustalona została na podstawie § 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 kwietnia 2013 r. w sprawie określenia stawek wynagrodzenia biegłych, taryf zryczałtowanych oraz sposobu dokumentowania wydatków niezbędnych dla wydania opinii w postępowaniu cywilnym⁴⁵. Kwota za każdą rozpoczętą godzinę ustalona została w wysokości 30 zł i mieściła się

⁴¹ Nr RODK-1-1/13, RODK-1-173/13, RODK-1-292/13, RODK-1-406/13, RODK-1-177/14, i RODK-1-248/14.

⁴² Dz. U. Nr 56, poz. 591 ze zm.

⁴³ Dz. U. z 2014 r., poz. 101, ze zm. Dalej „KPC”

⁴⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 643.

⁴⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 518

w przedziale zakreślonym w ww. rozporządzeniu (od 1,28% do 1,81% kwoty bazowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, której wysokość określa ustawa budżetowa).

(Dowód: akta kontroli str. 437-581)

W okresie objętym kontrolą Ośrodek nie naliczył opłat za przeprowadzone postępowania mediacyjne we wszystkich sprawach objętych badaniem.

(Dowód: akta kontroli str. 612)

Wyjaśniając powyższe Kierownik Ośrodka podała m.in., że nie naliczano opłat zarówno za prowadzenie postępowań mediacyjnych w sprawach rodzinnych, jak i w sprawach nieletnich. W przypadku mediacji w sprawach nieletnich, możliwe było naliczanie zryczałtowanej należności w wysokości 10% kwoty bazowej ustalonej w ustawie budżetowej, jednak ze względu na fakt, iż koszty mediacji w sprawach nieletnich ponosi Skarb Państwa, Ośrodek nie wystawiał rachunków za postępowanie mediacyjne w tych sprawach. W przypadku mediacji rodzinnych brak było uregulowań prawnych dotyczących naliczania należności za przeprowadzanie takich mediacji w rodzinnych ośrodkach diagnostyczno-konsultacyjnych. Ponadto kierownik Ośrodka zaznaczyła, że mediacje realizowane na zlecenie sądów wykonywane były w ramach działalności pozaopiniotawczej (na zasadach podobnych do ewentualnie zlecanego prowadzenia poradnictwa specjalistycznego), w związku z czym kierownik ośrodka nie była uprawniona do naliczania należności za prowadzenie mediacji w tych sprawach.

(Dowód: akta kontroli str. 613-614)

2.6. Rozpatrywanie skarg i wniosków dotyczących sposobu realizacji zadań

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą na działalność Ośrodka zostały złożone trzy skargi (po jednej w każdym roku), które dotyczyły przeprowadzanych w Ośrodku na zlecenie sądów badań diagnostycznych i sporządzanych na ich podstawie opinii. W dwóch przypadkach dotyczyło to spraw opiekuńczych, a w przypadku skargi anonimowej nie można było określić jakiego rodzaju sprawy ona dotyczyła. Dwie skargi wpłynęły do Ośrodka za pośrednictwem Sądu Okręgowego w Koninie, a jedna za pośrednictwem Ministerstwa Sprawiedliwości.

We wszystkich przypadkach Kierownik Ośrodka przeprowadziła postępowania na zasadach określonych w art. 237 § 1 i 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁴⁶. W ramach przeprowadzonych w tych sprawach postępowań wyjaśniających m.in. pobrała wyjaśnienia od członków zespołów badawczych odpowiedzialnych za przeprowadzenie badań diagnostycznych i sporządzenie opinii. Kierownik Ośrodka poinformowała Ministerstwo Sprawiedliwości i Prezesa Sądu Okręgowego w Koninie o wynikach postępowań wyjaśniających w terminie nie dłuższym niż 8 dni od daty otrzymania stosowanych pism w tych sprawach.

1. Przy piśmie⁴⁷ z dnia 10 lipca 2013 r. Prezes Sądu Okręgowego przekazała Ośrodkowi skargę dotyczącą wyznaczenia niekorzystnego dla matki i małoletniego terminu badania, sposobu przeprowadzenia badania, gróźb ze strony badającego psychologa kierowanych do matki małoletniego, polegających na informowaniu matki o możliwości częściowego pozbawienia praw rodzicielskich w przypadku całkowitego odrzucenia warunków proponowanych przez ojca małoletniego oraz

⁴⁶ Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm..

⁴⁷ Nr Sk.38/13

wypowiedzi psychologa mającej zobrazować gotowości innych matek do poświęceń dla dobra dziecka⁴⁸.

(Dowód: akta kontroli str. 615-617)

Kierownik Ośrodka pismem⁴⁹ z dnia 15 lipca 2013 r. poinformowała Sąd Okręgowy w Koninie o sposobie załatwienia skargi, załączając pisemne stanowisko w tej sprawie zespołu przeprowadzającego badanie małoletniego. Zarówno z pisma Kierownika Ośrodka jak i stanowiska zespołu opiniującego wynika, że badanie przeprowadzone było zgodnie z procedurami i standardami badań, przy zachowaniu zasad etyki zawodowej.

(Dowód: akta kontroli str. 618-621)

2. Pismem⁵⁰ z dnia 3 marca 2014 r. Ministerstwo Sprawiedliwości Departament Sądów, Organizacji i Analiz Wymiaru Sprawiedliwości poinformowało Ośrodek o skardze (załączając ją do pisma) jaką złożyła na działalność Ośrodka dyrektor jednej ze szkół podstawowych. Skarga zawierała zarzuty co do sposobu przeprowadzenia badań i treści sporządzenia przez Ośrodek opinii na zlecenie sądu⁵¹. W szczególności skarżąca zarzuciła zespołowi badawczemu, że dokonał skrajnie negatywnej oceny szkoły i jej oddziaływań wychowawczych w stosunku do małoletniego.

(Dowód: akta kontroli str. 622-630)

Kierownik Ośrodka przeprowadziła merytoryczną i formalną analizę wydanej przez Ośrodek opinii. Swoje stanowisko wobec zarzutów zawartych w skardze przedstawili również członkowie zespołu, który przeprowadził badanie i sporządził opinię. Całość dokumentacji dotyczącej opinii będącej przedmiotem skargi, Ośrodek przesłał do Ministerstwa Sprawiedliwości. Departament Sądów, Organizacji i Analiz Wymiaru Sprawiedliwości tego ministerstwa, w wyniku przeprowadzonego postępowania stwierdził, że zarzuty zawarte w skardze potwierdziły się. Wydane zostały stosowne zalecenia dotyczące m.in. przestrzegania zgodności kompetencji osób dokonujących diagnozy z obszarami, które są jej przedmiotem, niewykraczania wniosków zawartych w opinii poza tezy zawarte w zleceniu, dbania o logiczną ścisłość sformułowań użytych w diagnozie. Pismem⁵² z dnia 15 kwietnia 2014 r. Kierownik Ośrodka poinformowała Ministerstwo Sprawiedliwości o podjętych działaniach w celu wdrożenia zaleceń i wyeliminowania w przyszłości podobnych nieprawidłowości. Na posiedzeniu Rady Ośrodka Kierownik zapoznała pracowników z zaleceniami i zobowiązała pracowników pedagogicznych do stosowania konkretnych, wynikających z nich zasad postępowania. Rada Ośrodka przyjęła zalecenia do realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 631-645)

3. W dniu 23 marca 2015 r. Prezes Sądu Okręgowego w Koninie przekazała Ośrodkowi skargę⁵³ (anonim) z której wynikało, że skarżący zarzuca zespołowi badawczemu nieterminowe rozpoczęcie badań i niewłaściwe traktowanie go w czasie ich trwania. Wskazany przez skarżącego zespół badawczy nie mógł jednak merytorycznie odnieść się do zgłaszanych zastrzeżeń, bowiem treść skargi uniemożliwiała identyfikację badania oraz okoliczności jego przebiegu. Niemniej jednak, Kierownik Ośrodka przypomniała członkom tego zespołu o obowiązku

⁴⁸ Skarga dotyczyła zlecenia sądu z 2012 r. – opinia została wydana w 2012 r.

⁴⁹ RODK-053-354/13

⁵⁰ Nr DSO-I-051-36/14/2

⁵¹ Sprawa RODK-1-314/13 – podlegała badaniu w ramach niniejszej kontroli.

⁵² Nr RODK-0372-254/14

⁵³ Pismo nr OA-053-12/15

przestrzegania w postępowaniu diagnostycznym Standardów Opiniowania i zasad etyki zawodowej.

(Dowód: akta kontroli str. 646-654)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności Ośrodka w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W siedmiu spośród 20 badanych spraw zastosowano metodę projekcyjną opracowaną przez pracowników pedagogicznych Ośrodka⁵⁴, co było niezgodne ze Standardami Opiniowania. W części III Standardów Opiniowania wskazano bowiem, że rekomendowane do stosowania w ośrodkach diagnostyczno-konsultacyjnych są metody (testy) z Katalogu Pracowni Testów Psychologicznych Polskiego Towarzystwa Psychologicznego wymienione w Standardach Opiniowania, w części pn. „Narzędzia badawcze” (pkt 1). Dopuszczone zostało również stosowanie metod opracowanych w polskich środowiskach akademickich, które spełniają wymogi metodyczne (trafność, rzetelność) oraz posiadają podręcznik do interpretacji (pkt 2). Ponadto wskazano, że badający mają prawo samodzielnie dobierać metody badawcze, które uznają za adekwatne do rozwiązania konkretnych problemów diagnostycznych (pkt 3).

(Dowód: akta kontroli str. 398-559)

Wyjaśniając powyższe Kierownik Ośrodka podała, że stosowanie „Pisemnych zadań projekcyjnych” – metody opracowanej przez pracowników pedagogicznych Ośrodka, jest właściwe i zgodne z pkt 3 części III Standardów Opiniowania. Wskazała tę metodę badawczą jako samodzielnie dobieraną przez psychologów, gdy uznają oni, że może być pomocna w rozstrzyganiu konkretnych kwestii diagnostycznych, potrzebnych do udzielania odpowiedzi na tezę zakreśloną przez sąd.

(Dowód: akta kontroli str. 560-561)

Samodzielny dobór metod badawczych, zdaniem NIK, nie oznacza jednak, że badający nie są zobligowani, przy podejmowaniu decyzji o doborze tych metod, do stosowania postanowień wymienionych w części II pkt 2.1. i 2.2. oraz w części III pkt 1, 2, 4 Standardów Opiniowania, określających obowiązujące normy postępowania przy doborze technik badawczych.

2. W czterech spośród 20 badanych spraw, w których zostały użyte techniki projekcyjne, zespoły badawcze nie zastosowały żadnej techniki kwestionariuszowej, co było niezgodne z pkt 4 części III Standardów Opiniowania gdzie wskazano m.in., że metody projekcyjne powinny być używane uzupełniająco z metodami kwestionariuszowymi, w celu wzajemnej weryfikacji.

(Dowód: akta kontroli str. 398-556)

Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że: taka sytuacja zdarza się rzadko i uzasadniona jest tym, iż dla oceny i rozwiązania określonego problemu diagnostycznego, badający uznają za wystarczającą dla interpretacji, wypadkową wyników: badań metodami projekcyjnymi i zastosowanych podstawowych metod, takich, jak: wywiad, rozmowa kierowana, obserwacja, analiza dokumentacji, w tym w szczególności akt sprawy. Zastosowanie określonych metod badawczych ponad podstawowe, które są stosowane w każdej diagnozie - zależy od oceny ich przydatności do rozstrzygnięcia danej kwestii.

Kierownik Ośrodka wskazała, że spośród 20 analizowanych spraw, w 4 przypadkach nie zastosowano łącznie metod projekcyjnych

⁵⁴ Pisemne zadania projekcyjne – badanie małoletnich pod względem postrzegania osób znaczących w rodzinie : relacji, więzi, potrzeb, badanie nieletnich pod kątem relacji z osobami znaczącymi, planów na przyszłość, zainteresowań (temat wypowiedzi pisemnej celowo określony przez psychologa mający celu wywołanie w badanym określonych postaw i reakcji emocjonalnych).

z kwestionariuszowymi, jednak w trzech z nich metody projekcyjne połączone z metodami testowymi, dającymi konkretne wyniki psychometryczne. Powołała się również na prawo badających do samodzielnego doboru metod badawczych uznanych przez nich za adekwatne do rozwiązania konkretnych problemów diagnostycznych, przy czym zaznaczyła, iż zawsze końcowa interpretacja stanowi wypadkową całościowej interpretacji wszystkich metod. Takie podejście, zdaniem Kierownik Ośrodka, jest zgodne z pkt. 3 i 4 części III Standardów Opiniowania.

(Dowód: akta kontroli str. 562-564)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień podkreślić należy jednak, że opracowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości Standardy stanowią wskazanie co do sposobu przeprowadzania badań, w oparciu o które wydawana jest następnie opinia. Oparcie się na dwóch różnych metodach pozwala na dokonanie weryfikacji poczynionych ustaleń. W przypadku wydania jednej opinii w oparciu tylko o metodę projekcyjną, bez zastosowania również metody kwestionariuszowej, naruszono ustalone standardy postępowania. W przypadku trzech badań zastosowano dwie metody, które nie były jednak zgodne z ustalonymi standardami. W ocenie NIK prawo badających do samodzielnego doboru metod badawczych powinno ograniczyć się do wyboru odpowiedniej metody (techniki) w ramach danej grupy.

3. W 15 spośród 20 badanych spraw stwierdzono, że osoby zatrudnione na stanowiskach pedagoga stosowały w toku badań diagnostycznych badanie kwestionariuszowe („Skalę Postaw Rodzicielskich” – Płopa), które według informacji zamieszczonej w podręczniku przez autora metody, przeznaczone jest do zastosowania przez psychologów.

(Dowód: akta kontroli str. 398-559)

Wyjaśniając stosowanie przez pracowników zatrudnionych na stanowiskach pedagoga metod badawczych przeznaczonych dla psychologów, Kierownik Ośrodka podała, iż Kwestionariusz Skala Postaw Rodzicielskich – M.Płopy stosowany jest w RODK w Koninie wyłącznie przez pedagogów Ośrodka, począwszy od 2008 r., kiedy metoda ta została zaadaptowana do stosowania przez jednego z pedagogów Ośrodka. Pedagog ta w 2008 r. odbyła szkolenie zorganizowane przez Instytut Ekspertyz Sądowych w Krakowie, którego tematem była „Diagnoza predyspozycji opiekuńczo-wychowawczych osób ubiegających się o wykonywanie władzy rodzicielskiej”. Dzięki temu szkoleniu wdrożyła się do ogólnych zasad posługiwania się tą metodą diagnostyczną. Następnie nabyła umiejętności prawidłowego posługiwania się omawianą metodą w oparciu o podręcznik określający zasady przeprowadzania badań i interpretacji uzyskanych wyników. Ośrodek w Koninie w 2008 r. sprowadził stosowne pomoce do badania tym narzędziem: arkusze i podręcznik „Skala postaw rodzicielskich” autorstwa Mieczysława Płopa, wydany przez Pracownię Testów Psychologicznych Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Warszawie w 2008 r. Pedagog, realizująca w tym okresie plan rozwoju zawodowego, uwzględniając sugestie ówczesnej wizytator OZNP w Poznaniu, po dogłębnym zapoznaniu się z tą metodą, w ramach szkolenia wewnętrznego, przeszkoliła pozostałych pedagogów Ośrodka w zakresie jej stosowania. Wybór pedagogów jako diagnostów stosujących tę metodę w dużym stopniu wynikał z faktu, że metoda ta zastąpiła, wycofaną wówczas inną metodę o bardzo zbliżonych celach diagnostycznych i zasadach stosowania, a mianowicie: „Kwestionariusz dla rodziców do badania postaw rodzicielskich” – wg M. Ziemskiej. Stosowanie metody kwestionariuszowej Płopa znajduje także uzasadnienie w adekwatności uzyskanych wyników drogą badań za pomocą tego kwestionariusza do opracowywania przez pedagogów w opiniach informacji w sprawach nieletnich - „ocena wydolności wychowawczej środowiska rodzinnego

nieletniego” i w sprawach rodzinnych - „opis sytuacji opiekuńczo-wychowawczej małoletnich, charakterystyka środowiska rodzinnego, z uwzględnieniem atmosfery wychowawczej”, zgodnie ze wzorem opinii zawartym w rozporządzeniu w sprawie RODK. Ponadto w opinii Kierownika Ośrodka, „Kwestionariusz Skala Postaw Rodzicielskich” nie jest metodą o dużym stopniu trudności wykonawczych i interpretacyjnych.

(Dowód: akta kontroli str. 565-566)

Stosowanie przez pedagogów Ośrodka metody, która przeznaczona została dla psychologów nie jest w ocenie NIK prawidłowe. Fakt stosowania tej metody od 2008 r. oraz przeszkolenia pedagogów Ośrodka, w ramach szkolenia wewnętrznego, przez pedagoga, który zapoznał się z zasadami jej stosowania nie wpływa na dokonaną ocenę. Przy wykorzystaniu metod badawczych należy zawsze uwzględniać zasadę stosowania jej przez osoby, dla których została ona przeznaczona.

4. Stwierdzono, że żaden z pracowników pedagogicznych Ośrodka, którzy wykonywali funkcje mediatora w sprawach rodzinnych (o rozwód i separację) nie był wpisany na listę stałych mediatorów, co było niezgodne z art. 436 § 4 KPC.

(Dowód: akta kontroli str. 570-584)

Wyjaśniając powyższe Kierownik Ośrodka podała m.in., że wprowadzie wyznaczane przez nią osoby do prowadzenia mediacji nie są wpisane na listę stałych mediatorów sądowych, to jednak prowadzą postępowanie mediacyjne w imieniu instytucji uprawnionej do prowadzenia postępowania mediacyjnego. Pracownicy ci ukończyli odpowiednie szkolenia i dysponują dokumentami potwierdzającymi ich przygotowanie do prowadzenia mediacji.

(Dowód: akta kontroli str. 585-606)

W ocenie NIK postanowienia art. 436 § 4 kodeksu postępowania cywilnego w sposób jednoznaczny określają, że mediację, po skierowaniu na nią stron przez sąd, może prowadzić jedynie osoba wpisana na listę stałych mediatorów⁵⁵. Powoływanie się przez Kierownika Ośrodka na fakt, że postępowanie prowadzone jest przez osoby w imieniu instytucji uprawnionej do przeprowadzenia postępowania mediacyjnego nie znajduje zastosowania w przypadku spraw rodzinnych o rozwód i separację. Rozwiązanie takie jest możliwe jedynie w przypadku mediacji prowadzonych w sprawach nieletnich. Zgodnie bowiem z § 3 ust. 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 maja 2001 r. w sprawie postępowania mediacyjnego w sprawach nieletnich⁵⁶, postępowanie mediacyjne w RODK, prowadzi upoważniony pisemnie przez Ośrodek przedstawiciel. Osoba taka nie musi być wpisana do wykazu osób uprawnionych do przeprowadzania postępowania mediacyjnego. W przypadku spraw o rozwód i separację mediatorzy muszą jednak spełnić wymagania określone w przepisach regulujących prowadzenie mediacji w tych sprawach, a więc w art. 436 i nast. Kodeksu postępowania cywilnego⁵⁷. Zgodnie z zasadami tam określonymi, mediator musi być wpisany na listę stałych mediatorów. W przypadku osób prowadzących mediację z ramienia RODK, warunek ten nie został spełniony.

⁵⁵ Osoby wskazane przez rodzinne ośrodki diagnostyczno-konsultacyjne, o ile posiadają wymagane wykształcenie, mogą być wpisani na listy stałych mediatorów – Joanna Bodio, komentarz do art. 436 Kodeksu postępowania cywilnego

⁵⁶ Dz.U. Nr 56, poz. 591 ze zm.

⁵⁷ Osoby wskazane przez rodzinne ośrodki diagnostyczno – konsultacyjne mogły prowadzić mediację na podstawie art. 436 § 3 kodeksu postępowania cywilnego do dnia 19 kwietnia 2010 r. Z tym dniem został bowiem uchylony wskazany wyżej przepis stanowiący podstawę do ich prowadzenia

1. W zrealizowanych w badanym okresie sprawach zakończonych sporządzeniem przez Ośrodek opinii, istotna ich część wysłana została do sądu po upływie ponad 90 dni od daty wpływu zlecenia (83,5% całości wpływu). W 2013 r. dotyczyło to 81,2% opinii, w 2014 r. 87,7%, a w I kwartale 2015 r. 27,2% opinii. Prawie co trzecia opinia (29,6%) wysyłana była po upływie 120 dni od otrzymania zlecenia.

NIK zwraca uwagę, że termin sporządzania takich opinii może mieć znaczący wpływ na trwanie postępowania sądowego, dla potrzeb którego są one sporządzane. Wskazane jest zatem dążenie do skracania tych terminów.

(Dowód: akta kontroli str. 347-349)

2. Zgodnie z art. 183⁵ Kodeksu postępowania cywilnego, mediator ma prawo do wynagrodzenia i zwrotu wydatków związanych z przeprowadzeniem mediacji, chyba że wyraził zgodę na prowadzenie mediacji bez wynagrodzenia. Wynagrodzenie i zwrot wydatków obciążają strony. W okresie objętym kontrolą Ośrodek nie naliczał opłat za przeprowadzone mediacje w sprawach rodzinnych, pomimo możliwości ich naliczenia.

(Dowód: akta kontroli str. 612)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Ośrodka w zakresie prowadzenia badań diagnostycznych i wydawania opinii w sprawach nieletnich i rodzinnych oraz prowadzenie postępowań mediacyjnych.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵⁸, wnosi o podjęcie działań w celu zapewnienia:

- 1) stosowania metod badawczych rekomendowanych do stosowania w ośrodkach diagnostyczno-konsultacyjnych, pochodzących z Katalogu Pracowni Testów Psychologicznych Polskiego Towarzystwa Psychologicznego wymienionych w Standardach Opiniowania, w części pn. „Narzędzia badawcze” (pkt 1), lub metod opracowanych w polskich środowiskach akademickich, które spełniają wymogi metodologiczne oraz posiadają podręczniki do interpretacji,
- 2) stosowania technik projekcyjnych łącznie z technikami kwestionariuszowymi,
- 3) posługiwania się przez określoną grupę pracowników pedagogicznych (psychologów albo pedagogów) technikami badawczymi przeznaczonymi do stosowania przez daną grupę,
- 4) prowadzenia postępowań mediacyjnych w sprawach rodzinnych przez stałych mediatorów.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

*Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń*

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Kierownika Ośrodka, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, Kierownikowi Ośrodka 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 Poznaniu.

⁵⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

*Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków*

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

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

Poznań, dnia 31 lipca 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Krystian Polus
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Tomasz Nowiński
wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis