



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.024.02.2017

P/17/044

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	Wykonywanie zadań przez ośrodki adopcyjne.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu.
Kontrolerzy	Krzysztof Płoszewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/144/2017 z dnia 19 września 2017 r. Paweł Szczepaniak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/155/2017 z dnia 28 września 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Poznaniu, ul. Feliksa Nowowiejskiego 11, 61-731 Poznań (dalej „ROPS”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Aleksandra Kowalska – Dyrektor ROPS, od dnia 1 maja 2010 r. do dnia 31 października 2017 r., a od dnia 1 listopada 2017 r. – pełnienie obowiązków Dyrektora ROPS, Zarząd Województwa Wielkopolskiego powierzył ¹ Panu Wojciechowi Zarzyckiemu, zastępcy Dyrektora ROPS. (dowód: akta kontroli str. 8-9, 354-355)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości², realizację przez ROPS zadań związanych z organizacją i finansowaniem ośrodków adopcyjnych oraz prawidłowość i skuteczność realizacji przez Wielkopolski Ośrodek Adopcyjny w Poznaniu zadań związanych z postępowaniami adopcyjnymi w latach 2015-2017 (I półrocze).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Realizując powierzone przez Samorząd Województwa Wielkopolskiego zadania z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, odnoszące się do funkcjonowania systemu adopcyjnego, ROPS zapewnił odpowiednią liczbę i rozmieszczenie ośrodków adopcyjnych, które umożliwiały równą dostępność do ośrodków dla wszystkich mieszkańców województwa poprzez umiejscowienie ich w stolicach subregionów. Prowadzeniem procedur adopcyjnych zajmowało się sześć ośrodków adopcyjnych, w tym trzy ośrodki działające w strukturze ROPS pod nazwą Wielkopolski Ośrodek Adopcyjny w Poznaniu (dalej „WOA”)³ oraz trzy ośrodki niepubliczne⁴. Zatrudnieni pracownicy spełniali wymogi w zakresie kwalifikacji zawodowych. Środki z dotacji wykorzystane zostały zgodnie z przeznaczeniem. WOA prawidłowo zgłosił zbiór danych dotyczących adopcji do Generalnego Inspektora Danych Osobowych a dokumentacja dotycząca prowadzonych postępowań była zabezpieczona przed dostępem osób nieupoważnionych. Na pozytywną ocenę zasługuje opracowanie i wdrożenie w ramach Wojewódzkiego Banku Danych (dalej „WBD”) elektronicznej bazy danych w formie uproszczonej, gdzie umieszczano zanonimizowane informacje o dzieciach zakwalifikowanych do przysposobienia. Dostępna dla wszystkich ośrodków adopcyjnych na terenie województwa wielkopolskiego baza, usprawniała proces adopcji poprzez skrócenie czasu przepływu informacji.

¹ Uchwała nr 4383/2017 Zarządu Województwa Wielkopolskiego z dnia 11 października 2017 r.

² 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

³ W Poznaniu oraz dwie filie: w Pile i w Lesznie.

⁴ Niepubliczne ośrodki adopcyjne w Kaliszu, Koninie i Poznaniu.

W latach 2015 - 2017 (I półrocze) do WOA Poznań zgłoszono do adopcji odpowiednio 145, 155 i 78 dzieci, a przysposobionych zostało kolejno 80, 56 i 23 dzieci. Liczba kandydatów na rodziców adopcyjnych, którzy zgłosili się do WOA w tym samym okresie wynosiła 113, 157 i 64, a przysposobiło dzieci 45, 33 i 10 rodzin. W ww. okresie szkoleniami objętych zostało odpowiednio: w 2015 r. - 21, w 2016 r. - 45 kandydatów na rodziców adopcyjnych. Na podstawie szczegółowej analizy 15 z 374 (tj. 4,0 %) postępowań realizowanych w WOA Poznań w latach 2015 – 2017 (I półrocze) stwierdzono, że Ośrodek Adopcyjny w Poznaniu (dalej „WOA Poznań”), w ramach obowiązującego prawa, skutecznie prowadził działania w zakresie kwalifikowania dzieci do adopcji, prawidłowo i sprawnie prowadził dobór osób przysposabiających dzieci oraz podejmował działania w celu poszukiwania kandydatów na rodziców adopcyjnych. Kandydatom na rodziców adopcyjnych udzielano różnych form wsparcia i zgodnie z przepisami prowadzono dla nich szkolenia. Kandydatom do przysposobienia, którzy otrzymali pozytywną opinię kwalifikacyjną udostępniano informację o dziecku zakwalifikowanym do przysposobienia oraz umożliwiono kontakt z nim. Ośrodki publiczne i niepubliczne w Wielkopolsce wypracowały wspólne procedury i standardy pracy z klientem pn. „Procedury adopcyjne” oraz wspólne autorskie programy szkolenia. WOA opracował projekt „Usługi preadopcyjne wsparciem procesu adopcji”, który został przyjęty do realizacji i uzyskał dotację finansową ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Na podkreślenie zasługuje opracowanie i wdrożenie „Standardów współpracy z klientem”, gdzie określono m.in. zobowiązania WOA oraz kandydatów na rodziny adopcyjne w trakcie postępowania adopcyjnego. W WOA Poznań przygotowano i realizowano dla „przyszłych dziadków adopcyjnych” szkolenie pn. „Bliżej adopcji kilka słów o adopcyjnej rzeczywistości” i umożliwiono odbycie wolontariatu w pogotowiach rodzinnych, zawodowych rodzinach zastępczych oraz placówkach opiekuńczo-wychowawczych. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na zatwierdzeniu regulaminu organizacyjnego ROPS bez porozumienia z marszałkiem województwa oraz na nielicznych przekroczeniach terminów przekazywania dokumentacji dziecka do WBD i CBD, a także na niezłożeniu w wymaganym terminie rocznego sprawozdania za rok 2015 z działalności WOA zarządowi województwa oraz na zwłoce w przysyłaniu półrocznych informacji o realizacji powierzonych zadań przez WOA, jako ośrodka prowadzącego WBD o dzieciach z terenu województwa oczekujących na przysposobienie. Nieprawidłowości te nie miały jednak istotnego wpływu na kontrolowaną działalność.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja i finansowanie pracy ośrodków adopcyjnych oraz kontrola działalności tych placówek

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie ze Statutem⁵, ROPS jest wojewódzką samorządową jednostką organizacyjną podległą bezpośrednio Zarządowi Województwa Wielkopolskiego. ROPS realizuje zadania samorządu województwa z zakresu polityki społecznej, wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej w szczególności pomocy społecznej i obejmuje swoim działaniem obszar województwa wielkopolskiego. W strukturze ROPS, wyodrębniono komórkę organizacyjną pod nazwą Wielkopolski Ośrodek Adopcyjny z filiami w Pile oraz Lesznie. Ponadto w Wielkopolsce działały trzy niepubliczne ośrodki adopcyjne działające na podstawie umów z ROPS:

- Ośrodek Adopcyjny TPD w Kaliszu prowadzony przez Towarzystwo Przyjaciół Dzieci Oddział Okręgowy w Kaliszu,
- Ośrodek Adopcyjny TPD w Koninie prowadzony przez Towarzystwo Przyjaciół Dzieci Oddział Powiatowy w Koninie,
- Chrześcijański Ośrodek Adopcyjny „Pro Familia” w Poznaniu prowadzony przez Towarzystwo Przywracania Rodziny w Poznaniu.

Koordinacją nad tymi ośrodkami (3 publicznymi i 3 niepublicznymi) zajmuje się WOA.

(dowód: akta kontroli str. 28-43, 56-58, 69-78, 144-149, 596-680)

⁵ Uchwała Nr XL/569/09 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 26 października 2009 r. w sprawie uchwalenia Statutu Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Poznaniu - zmieniona Uchwałami Sejmiku Województwa Wielkopolskiego Nr XVI/246/11 z dnia 28 listopada 2011 roku, Nr XXII/413/12 z dnia 25 czerwca 2012 roku, Nr XXXIX/773/13 z dnia 25 listopada 2013 roku, Nr XVII/431/16 z dnia 21 marca 2016 roku.

1.1. Zaspokajanie potrzeb w zakresie liczby i rozmieszczenia ośrodków adopcyjnych

1.1.1. Wielkopolski Program Wspierania Rodziny i Systemu Pieczy Zastępczej⁶ opracowany został na podstawie Diagnozy systemu pieczy zastępczej w Wielkopolsce⁷. W Programie tym uszczegółowiono cel główny - Efektywnie funkcjonujący system wspierania rodziny i pieczy zastępczej na terenie Województwa Wielkopolskiego. Jego rozwinięcie stanowiło sześć priorytetów, w ramach których wyodrębniono cele operacyjne i działania, które przyporządkowano określonym organizatorom.

Jednym z nich był Priorytet nr VI – Zapewnienie rodzin adopcyjnych dzieciom zakwalifikowanym do przysposobienia. Jego głównym celem była racjonalizacja przebiegu procesu adopcyjnego. Działania zmierzające do realizacji tego celu polegać miały na: lobbowaniu za zmianą przepisów, utrudniających procedurę adopcyjną (w tym skrócenie procesu adopcyjnego poprzez ułatwienie dostępu ośrodkom adopcyjnym do wszelkich informacji potrzebnych do przeprowadzenia procedury przysposobienia dziecka), uwzględniającą możliwość wypowiedzenia się dzieci w kwestii własnego przysposobienia, w sytuacjach kiedy z racji rozeznania swojej sytuacji mają do tego prawo; za zmianą wyznaczonych w ustawie niemożliwych do zrealizowania terminów w ramach procedury adopcyjnej; przeciwdziałanie quasi adopcjom, poprzez konferencje, warsztaty, panele dyskusyjne, przekazywanie do mediów informacji oraz do podmiotów mających inicjatywę ustawodawczą. Działania te miały realizować: ROPS, ośrodki adopcyjne, powiatowe centra pomocy rodzinie oraz organizatorzy rodzinnej pieczy zastępczej.

(dowód: akta kontroli str. 801-873)

1.1.2. Na podstawie art. 190 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny⁸, organy jednostek samorządu terytorialnego mogą zlecić realizację zadania polegającego na prowadzeniu ośrodka adopcyjnego na okres co najmniej 5 lat.

Marszałek Województwa Wielkopolskiego reprezentowany przez Dyrektora ROPS zawarł, zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie⁹ następujące umowy o powierzenie realizacji zadania publicznego:

- w dniu 18 stycznia 2012 r. z Towarzystwem Przyjaciół Dzieci Oddział Okręgowy w Kaliszu¹⁰ zlecającą prowadzenie Niepublicznego Ośrodka Adopcyjnego w Kaliszu,
- w dniu 18 stycznia 2012 r. z Towarzystwem Przyjaciół Dzieci Wielkopolski Oddział Regionalny¹¹ zlecającą Oddziałowi Powiatowemu w Koninie prowadzenie Niepublicznego Ośrodka Adopcyjnego w Koninie,
- w dniu 9 maja 2012 r. z Towarzystwem Przywracania Rodziny w Poznaniu¹² zlecającą prowadzenie Niepublicznego Ośrodka Adopcyjnego – Chrześcijańskiego Ośrodka Adopcyjnego „Pro Familia”.

Umowy były aneksowane, w związku z przedłużaniem terminu ich obowiązywania oraz zmianami kwot dotacji, aktualizowanymi harmonogramami i kosztorysami realizacji zadań.

W dniu 20 stycznia 2017 r. Marszałek Województwa Wielkopolskiego reprezentowany przez Dyrektora ROPS zawarł z ww. podmiotami¹³ kolejne umowy o realizację zadania publicznego¹⁴ polegającego na prowadzeniu niepublicznego ośrodka adopcyjnego w latach 2017 – 2021. Umowy były aneksowane w związku ze zmianami kwot dotacji, kalkulacji kosztów wykonania zadania, aktualizowaniem harmonogramu i opisu poszczególnych działań.

Umowy obowiązujące w okresie objętym kontrolą zawierały wszystkie elementy wymagane przepisami art. 250 ustawy o finansach publicznych¹⁵ oraz rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy

⁶ Uchwała nr XL/788/13 Sejmiku Województwa Wielkopolskiego z dnia 16 grudnia 2013 r.

⁷ Badanie przeprowadzone w 2012 r. przez Public Profits sp. z o.o. na zlecenie ROPS.

⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 697 ze zm.

⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1817 ze zm., zwanej dalej „ustawą o działalności pożytku publicznego”.

¹⁰ Nr ROPS.IX/Poznań/053/01/2012.

¹¹ Nr ROPS.IX/Poznań/053/02/2012.

¹² Nr ROPS.IX/Poznań/053/06/2012.

¹³ Nr 10/2017 z TPD O/Kalisz, Nr 11/2017 z TPD O/Powiatowy w Koninie, Nr 12/2017 z TPR z siedzibą w Poznaniu.

¹⁴ O której mowa w art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. z 2016 r. poz. 1817, ze zm.).

¹⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania¹⁶, a następnie rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań¹⁷. Umowy określały wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, termin wykorzystania i rozliczenia udzielonej dotacji oraz zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej. Ponadto, stosownie do postanowień art. 16 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w ww. umowach ustalono również tryb kontroli wykonywania zadania.

(dowód: akta kontroli str. 1182-1832)

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

Marszałek Województwa Wielkopolskiego w obwieszczeniu¹⁸ z dnia 2 stycznia 2012 roku wyznaczył WOA jako ośrodek właściwy do prowadzenia banku danych o dzieciach z terenu województwa wielkopolskiego oczekujących na przysposobienie, nazywany dalej „WBD”.

Informacja o zmianach w organizacji pracy ośrodków adopcyjnych w Wielkopolsce, związanych z wejściem w życie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, ze wskazaniem ośrodka wyznaczonego do prowadzenia WBD, została przesłana do Prezesów Sądów Rejonowych w całym województwie w dniu 26.03.2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 1030-1037)

W okresie objętym kontrolą do WOA wpłynęło 378 postanowień sądów regulujących sytuację prawną dzieci¹⁹, w tym w 2015 roku - 145, w 2016 roku – 155 oraz w I połowie 2017 roku - 78 postanowień.

(dowód: akta kontroli str. 1029)

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

1.3.1. W sierpniu 2014 r. Członek Zarządu Województwa Wielkopolskiego zgłosił Wojewodzie Wielkopolskiemu w związku z projektem budżetu państwa na rok 2015 zapotrzebowanie na kwotę 2.746 tys. zł na realizację zadania zleconego – prowadzenie ośrodków adopcyjnych, z tego 2.566 tys. zł na wydatki bieżące, obejmujące m.in. plan zatrudnienia dwóch psychologów w filiach WOA, zwiększenie planu w stosunku do wykonania z 2014 r. budżetu wydatków na zakup materiałów, wyposażenia i pomocy naukowych, obsługę WBD, podróże służbowe krajowe, szkolenia pracowników, w tym 600 tys. zł dotacji dla niepublicznych ośrodków adopcyjnych. W miesiącu wrześniu 2014 r. zapotrzebowanie wzrosło o 560 tys. zł w związku z wejściem w życie nowych obowiązków dotyczących promowania idei adopcji oraz prowadzenia szkoleń dla kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej, osób prowadzących rodzinne domy dziecka oraz dyrektorów placówek opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego.

W projekcie ustawy budżetowej na rok 2015 oraz w ustawie budżetowej na rok 2015²⁰ przyjęto plan dotacji celowych w kwocie 1.663 tys. zł. Kwota ta, zdaniem Dyrektora ROPS, nie zabezpieczała realizacji zadań ani podstawowych potrzeb takich jak wynagrodzenia pracowników i opłaty administracyjne. Marszałek Województwa Wielkopolskiego interweniował u Wojewody Wielkopolskiego o zwiększenie planu dotacji celowych o kwotę 1.463 tys. zł, po czym został on zwiększony²¹ o kwotę 1.643 tys. zł ze środków pochodzących z rezerwy celowej (łącznie do kwoty 3.306 tys. zł). Dotacja celowa na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych stowarzyszeniom w ramach tych środków wyniosła 870 tys. zł i została wykorzystana w kwocie 869,7 tys. zł. Kwota dotacji pobranej w roku 2015 w nadmiernej wysokości (238,82 zł) zwrócono do budżetu województwa wielkopolskiego.

(dowód: akta kontroli str. 874–884, 906–943)

¹⁶ Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 25 (uchylone z dniem 3 września 2016 r.)

¹⁷ Dz. U. 2016, poz. 1300.

¹⁸ Obwieszczenie nr ROPS.IX.5010-1/2012 (Dziennik Urzędowy Województwa Wielkopolskiego, poz. 1042 z dnia 20 lutego 2012 r.).

¹⁹ Postanowienia o pozbawieniu władzy rodzicielskiej lub protokół zrzeczenia się przez nich praw rodzicielskich.

²⁰ Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. (Dz. U. poz. 153, ze zm.).

²¹ W dniu 1 kwietnia 2015 r.

1.3.2. W sierpniu 2015 r. Członek Zarządu Województwa Wielkopolskiego, w związku z projektem budżetu państwa na rok 2016 zgłosiła Wojewodzie Wielkopolskiemu zapotrzebowanie na kwotę 3.670 tys. zł na realizację zadania zleconego – prowadzenie ośrodków adopcyjnych.

W projekcie ustawy budżetowej na rok 2016 oraz w ustawie budżetowej na rok 2016²² plan dotacji celowych przyjęto w kwocie 1.722 tys. zł. Kwota ta, zdaniem Dyrektora ROPS, nie zabezpieczała realizacji zadań ani podstawowych potrzeb takich jak wynagrodzenia pracowników i opłaty administracyjne. Członek Zarządu Województwa Wielkopolskiego wielokrotnie interweniowała u Wojewody Wielkopolskiego o zwiększenie planu dotacji celowych do kwoty 3.670 tys. zł²³. Plan dotacji celowych, został zwiększony²⁴ łącznie o kwotę 160 tys. zł oraz o kwotę 824,5 tys. zł ze środków pochodzących z rezerwy celowej²⁵ (łącznie do kwoty 2.706,5 tys. zł). Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom w ramach tych środków wyniosła 903 tys. zł i została wykorzystana w całości.

(dowód: akta kontroli str. 874–884, 944–976)

1.3.3. W lipcu 2016 r. Członek Zarządu Województwa Wielkopolskiego, w związku z projektem budżetu państwa na rok 2017 zgłosiła Wojewodzie Wielkopolskiemu zapotrzebowanie na kwotę 3.840 tys. zł na realizację ww. zadania zleconego. W projekcie ustawy budżetowej na rok 2017 plan dotacji celowych²⁶ przyjęto w kwocie 861 tys. zł.

W dniu 10 października 2016 r. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej poinformowało Marszałków Województw, że zaplanowana w projekcie ustawy budżetowej na rok 2017 kwota dotacji celowych stanowi tylko część środków na realizację tych zadań, pozostała zaplanowana została w rezerwie celowej²⁷ z przeznaczeniem m.in. na prowadzenie ośrodków adopcyjnych. Członek Zarządu Województwa Wielkopolskiego interweniowała u Wojewody Wielkopolskiego o zwiększenie planu dotacji celowych do kwoty 3.840 tys. zł²⁸.

W ustawie budżetowej na rok 2017²⁹ w dziale 855 rozdziale 85509 zaplanowano w § 2210 kwotę w wysokości 1.722 tys. zł. Kwota ta, zdaniem Członka Zarządu Województwa Wielkopolskiego, wyrażonym w piśmie przesłanym Wojewodzie Wielkopolskiemu³⁰, wystarczy do sierpnia 2017 r.

Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom w ramach tych środków wyniosła 600 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 874–884, 977–1019)

Planowane w 2015 r. wydatki z zakresu organizowania i prowadzenia ośrodków adopcyjnych wyniosły łącznie 3.306,0 tys. zł i były równe otrzymanej z budżetu państwa dotacji na organizowanie i prowadzenie ośrodków adopcyjnych. Wydatki na obsługę tego zadania w 2015 r. wyniosły łącznie 3.307,5 tys. zł, w tym na wydatki związane z obsługą WBD w wys. 57,0 tys. zł oraz na dotacje dla niepublicznych ośrodków adopcyjnych w wys. 870,0 tys. zł.

W roku 2016 planowane wydatki z ww. zakresu wyniosły łącznie 2.706,5 tys. zł i były równe otrzymanej z budżetu państwa dotacji na ten cel. Wydatki na obsługę tego zadania wyniosły łącznie 2.769,7 tys. zł, w tym na wydatki związane z obsługą WBD w wys. 55,1 tys. zł oraz na dotacje dla niepublicznych ośrodków adopcyjnych w wys. 903,0 tys. zł.

Na rok 2017 r. planowane wydatki z ww. zakresu wyniosły łącznie 1.722,0 tys. zł, a wielkość otrzymanej z budżetu państwa dotacji na ten cel w I półroczu 2017 r. wyniosła 1.543,0 tys. zł. Wydatki na obsługę tego zadania wyniosły w I półroczu łącznie 1.469,2 tys. zł, w tym na

²² Ustawa z dnia 25 lutego 2016 r. Dz. U. poz. 278, ze zm.

²³ Pisma z 18 marca 2016 r., 9 maja 2016 r. 3 i 17 czerwca 2016 r., 19 lipca 2016 r., 22 września 2016 r., 17 listopada 2016 r.

²⁴ w dniach 25 maja 2016 r. i 29 lipca 2016 r.

²⁵ W dniu 3 października 2016 r.

²⁶ W rozdziale 85509 Działalność ośrodków adopcyjnych.

²⁷ Poz. 53 – środki na finansowanie lub dofinansowanie zadań wynikających z ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

²⁸ Pisma z 17 listopada 2016 r., 16 stycznia 2017 r.,

²⁹ Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz. U. z 2017 poz. 108, ze zm.).

³⁰ W dniu 27 lutego 2017 r.

wydatki związane z obsługą WBD przeznaczono 35,8 tys. zł oraz na dotacje dla niepublicznych ośrodków adopcyjnych przeznaczono 600,0 tys. zł.

Samorząd Województwa Wielkopolskiego dofinansował środkami własnymi realizację zadania z zakresu administracji rządowej prowadzenia ośrodków adopcyjnych w wysokości 1,5 tys. zł w 2015 r. oraz w wys. 63,2 tys. zł w 2016 r.

Dotacje przekazywane były miesięcznie. Poza sytuacjami zasilenia środkami z uruchamianych rezerw celowych³¹ (w czerwcu 2015 r. w wys. 613 tys. zł, w październiku 2016 r. w wys. 600 tys. zł), nie wystąpiły przypadki nierytmicznego i nieproporcjonalnego otrzymywania środków dotacji.

Ośrodki niepubliczne szacowały swoje potrzeby na kolejny rok budżetowy w oparciu o wykonanie budżetu minionego roku oraz uwzględniając nowe zadania ustawowe. Dyrektorzy tych Ośrodków przygotowywali kosztorysy i harmonogramy, które następnie dołączane były do aneksów do umowy. Każdorocznie wysokość dotacji była niewystarczająca, a sposób jej przekazywania (w dwóch pulach), nie gwarantował stabilności i płynności funkcjonowania jednostek. ROPS w Poznaniu wielokrotnie występował do Wojewody Wielkopolskiego o zwiększenie kwoty dotacji lub o uruchomienie środków na ten cel z rezerwy budżetowej państwa.

(dowód: akta kontroli str. 160–162, 896–902, 1030-1032)

1.4. Prowadzenie monitoringu i nadzoru nad działalnością ośrodków adopcyjnych

1.4.1. ROPS, stosownie do przepisu art. 174 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, złożył w dniu 16 października 2015 r., do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, za pośrednictwem Marszałka Województwa Wielkopolskiego, informację za I półrocze 2015 r. o realizacji przez WOA powierzonych zadań jako ośrodka prowadzącego WBD. Pozostałe informacje przekazane zostały dopiero podczas kontroli NIK, co zostało opisane w części „ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 1061-1070)

1.4.2. Marszałek Województwa Wielkopolskiego przeprowadził w ROPS w 2017 r. kontrolę kompleksową za lata 2015 – 2016, m.in. w zakresie nadzoru, kontroli i skarg oraz działalności merytorycznej ROPS, oceniając pozytywnie działalność jednostki i nie wydając zaleceń pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 1088-1050)

1.4.3. Wojewoda Wielkopolski przeprowadził w latach 2015 – 2017 następujące kontrole realizacji przez Samorząd Województwa Wielkopolskiego zadania prowadzenia ośrodków adopcyjnych:

- w 2015 r. kontrolę doraźną działalności ośrodka w Pile w związku z indywidualną sprawą przyznania kwalifikacji jednej z rodzin. W związku ze stwierdzeniem nieprawidłowych zapisów w procedurze o nazwie „Dla dobra dziecka odnajdujemy najlepszą rodzinę”, wnioskowano o wykreślenie z tej procedury zapisów odnoszących się do wymaganych przez WOA w stosunku do kandydatów zaświadczeń od lekarza psychiatry o braku przeciwwskazań do adopcji i od lekarza specjalisty w przypadku schorzeń przewlekłych. Wniosek zrealizowano.

– w 2016 r. kontrolę w zakresie realizacji przez WOA w latach 2012-2015 zadań z zakresu adopcji, określonych w ustawie o wspieraniu rodziny. W wyniku kontroli zalecono³² wypracowanie z organizatorami rodzinnej pieczy zastępczej i placówkami opiekuńczo – wychowawczymi formuły organizacyjnej posiedzeń ds. okresowej oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej, która pozwoli na bezpośredni udział przedstawicieli WOA w tych posiedzeniach. Wniosek został zrealizowany.

(dowód: akta kontroli str. 1151 – 1165, 1166-1181)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

ROPS, wbrew przepisowi art. 174 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, złożył Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej, za pośrednictwem Marszałka

³¹ Część 83, poz. 53.

³² W związku z naruszeniem art. 130 ust. 1 pkt 5 i art. 137 ust. 1 pkt 6 ustawy o wspieraniu rodziny.

Województwa Wielkopolskiego, informacje o realizacji przez WOA powierzonych zadań jako ośrodka prowadzącego WBD o dzieciach z terenu województwa oczekujących na przysposobienie, za II półrocze 2015 r., pierwsze i drugie półrocze 2016 r. oraz pierwsze półrocze 2017 r. dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. w dniu 18 października 2017 r. Kierownik WOA wyjaśniła, że „informacje o realizacji powierzonych zadań ośrodki adopcyjne przekazują Ministrowi Rodziny Pracy i Polityki Społecznej nie rzadziej niż co 6 miesięcy. Stąd nastąpiło utożsamienie obowiązku sprawozdawczego wymienionego w art.174 i w art.183 pkt. 4. Regularne co półroczne przekazywanie danych wojewodzie w wersji elektronicznej z równoczesnym brakiem korekty MRPiPS skutkowało przekonaniem, że przekazywane informacje są wystarczające i adekwatne do wymagań ustawowych. W wyniku działań kontrolnych pojawiła się refleksja, że jednak należy dane uzupełnić, co niezwłocznie nastąpiło w dniu 18 października 2017 r.”

(dowód: akta kontroli str. 1071–1076, 1031)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działania ROPS w powyższym zakresie.

2. Kwalifikowanie dzieci do adopcji, realizacja procedur adopcyjnych oraz skuteczność tych działań

Opis stanu faktycznego

2.1. Uregulowania wewnętrzne, obsada kadrowa, współpraca między jednostkami systemu adopcyjnego oraz gromadzenie i wymiana danych

W regulaminie organizacyjnym, Dyrektor ROPS określił zadania Wielkopolskiego Ośrodka Adopcyjnego, które wynikały z art. 156 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

(dowód: akta kontroli str. 10-43)

Na podstawie § 10 pkt 7 ww. regulaminu wprowadzono dla WOA oraz współpracujących z nim niepublicznych ośrodków adopcyjnych procedury adopcyjne pod nazwą „Dla dobra dziecka odnajdujemy najlepszą rodzinę”³³. W dokumencie tym ustalono m.in. obowiązujące w WOA procedury adopcyjne dotyczące kwalifikowania dziecka do przysposobienia krajowego, prowadzenia kwalifikowania doboru rodziny do dziecka, wsparcia osób, które przysposobiły dziecko (poradnictwo postadopcyjne). W procedurach adopcyjnych przedstawiono ujednolicone wzory załączników (łącznie 14) formularzy kart: dziecka, pracy z rodziną, zgłoszeń kandydatów do przysposobienia dziecka, zaświadczeń kwalifikacyjnych, protokołów Komisji Kwalifikacyjnej i pierwszego kontaktu z dzieckiem, wywiadów adopcyjnych, wstępnych ocen kandydatów do przysposobienia dziecka, opinii kwalifikacyjnych o kandydatach do przysposobienia, programu i świadectwa szkolenia, zapoznania się rodziny z kartą dziecka, skierowania na kontakt z dzieckiem, protokołu pierwszego kontaktu rodziny z dzieckiem itp. W każdej procedurze podano wzór zapisów jakie powinny być zastosowane w wyniku ich realizacji oraz mechanizm kontrolny sprawdzenia poprawności realizacji danej procedury.

(dowód: akta kontroli str. 401-536)

Na podstawie § 10 pkt 7 ww. regulaminu Dyrektor ROPS powołał³⁴ Komisję Kwalifikacyjną ds. Adopcji w ROPS w sprawach umieszczenia dziecka w rodzinie przysposabiającej oraz wydawania opinii o kwalifikacjach osobistych kandydatów do przysposobienia dziecka, a także wydawania zaświadczenia kwalifikacyjnego dziecka do przysposobienia w następujących składzie: (1) Dyrektor ROPS, jego zastępca albo Kierownik WOA – jako przewodniczący Komisji oraz (2) pracownicy WOA wskazani przez Kierownika WOA – jako członkowie Komisji. Zgodnie z postanowieniami omawianego zarządzenia, prace komisji kwalifikacyjnej są ważne, gdy uczestniczy w niej przewodniczący oraz co najmniej dwóch członków.

Ponadto Dyrektor ROPS w Poznaniu opracował i wprowadził do stosowania³⁵ „Standardy współpracy z klientem” dla pracowników WOA, w których jednym z elementów było postępowanie w sytuacji rozbieżności opinii Komisji Kwalifikacyjnej ds. Adopcji oraz wzór

³³ Zarządzenie nr 23/2014 Dyrektora ROPS z dnia 1 lipca 2014 r., zmienione zarządzeniem nr 13/2015 Dyrektora ROPS z dnia 1 lipca 2015 r., zmienione zarządzeniem nr 13/2015 Dyrektora ROPS z dnia 1 lipca 2016 r.

³⁴ Zarządzeniem nr 47/2012 Dyrektora ROPS z dnia 21 grudnia 2012 r.

³⁵ Zarządzenie nr 5/2016 Dyrektora ROPS z dnia 15 kwietnia 2016 r.

formularza kontraktu zawieranego z kandydatami na rodzinę adopcyjną. W omawianym kontrakcie określano m.in. zobowiązania WOA oraz kandydatów na rodziny adopcyjne obowiązujące w trakcie postępowania adopcyjnego.

W celu łatwiejszej dostępności do ośrodków adopcyjnych dla wszystkich mieszkańców województwa, rozmieszczono je w pięciu miastach w stolicach subregionów. WOA Poznań obejmuje działalnością obszar miasta Poznania oraz powiatów: szamotulskiego, międzychodzkiego, nowotomyskiego i grodzkiego³⁶.

(dowód: akta kontroli str. 61-65, 344-345)

W WOA Poznań w okresie objętym kontrolą zatrudniony był kierownik WOA oraz od 7 do 10 pracowników³⁷, spośród których dwie osoby nie prowadziły procedur przysposobienia oraz nie zajmowały się przygotowaniem osób zgłaszających gotowość do przysposobienia (jeden pracownik zatrudniony jako specjalista ds. WBD, a drugi jako specjalista ds. promocji idei adopcji). Kierownik oraz pracownicy zajmujący się prowadzeniem procedur przysposobienia lub przygotowaniem osób zgłaszających gotowość do przysposobienia spełniali wymogi określone w art. 158 i 159 ustawy o wspieraniu rodziny. Pracownicy ci posiadali wykształcenie wyższe z tytułem magistra na kierunku psychologia lub pedagogika, dodatkowo wszyscy (wg stanu zatrudnienia w 2017 r.) mieli ukończone kursy zawodowe w zakresie psychoterapii, terapii skoncentrowanej na rozwiązaniach (kursy podstawowe i zaawansowane), a cztery osoby ukończyły studia podyplomowe³⁸. Pracownikom umożliwiano podnoszenie kwalifikacji zawodowych w formie szkoleń w zakresie np. obsługi aplikacji „adopcja”, standardów pracy w WOA oraz pracy zespołowej i projektowania ćwiczeń na szkolenia.

(dowód: akta kontroli str. 66-67, 115-119, 162-163)

W WBD gromadzono dokumentację dla sześciu ośrodków adopcyjnych³⁹ na terenie województwa wielkopolskiego dotyczącą: kandydatów do przysposobienia dziecka oraz szkoleń prowadzonych na podstawie art. 172 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny, dzieci (w tym dokumentację prawną i medyczną) zakwalifikowanych do przysposobienia oraz udzielanej pomocy pedagogicznej, psychologicznej i z zakresu prawa rodzinnego osobom, które przysposobiły dziecko oraz rodzinom naturalnym. Dokumentacja zabezpieczona była przed dostępem osób nieupoważnionych.

Ponadto WOA prowadził w formie elektronicznej WBD dane o dzieciach zgłaszanych do przysposobienia dla terenu całego województwa wielkopolskiego. Dla celów bieżącej pracy WOA stworzył elektroniczną bazę danych w formie uproszczonej, gdzie umieszczano zanonimizowane informacje o dzieciach przeznaczonych do przysposobienia, która była dostępna dla wszystkich ośrodków adopcyjnych na terenie województwa wielkopolskiego. W bazie tej umieszczano m.in. wiek dziecka, płeć, rodzeństwo oraz ogólne informacje o stanie zdrowia, rozwoju intelektualnego, emocjonalnego i społecznego itp. Według wyjaśnień pracownika prowadzącego bazę, dostęp do elektronicznej bazy usprawniał proces adopcji poprzez skrócenie czasu oczekiwania oraz spowodował zmniejszenie kosztów prowadzenia w tych sprawach niezbędnej korespondencji.

(dowód: akta kontroli str. 120-134, 164-166)

WOA, w formie zbioru danych zgłosił WBD do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych („GIODO”) i na podstawie art. 42 ust. 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych⁴⁰ otrzymał zaświadczenie o zarejestrowaniu zbioru danych osobowych o nazwie „Wielkopolski Ośrodek Adopcyjny”. Ponadto zaświadczenia o zarejestrowaniu przez GIODO zbioru danych osobowych posiadały niepubliczne ośrodki

³⁶ Filia WOA w Lesznie obejmuje powiaty: leszczyński, kościański, śremski, gostyński, jarociński, rawicki i wolsztyński.

Filia WOA w Pile obejmuje powiaty: pilski, chodzieski, czarnkowsko-trzcianecki, wągrowiecki i pilski,

Ośrodek niepubliczny w Poznaniu obejmuje powiaty: poznański, średzki, obornicki, gnieźnieński i wrzesiński,

Ośrodek niepubliczny w Kaliszu obejmuje powiaty: kaliski, kępiński, krotoszyński, ostrowski, ostrzeszowski i pleszewski.,

Ośrodek niepubliczny w Koninie obejmuje powiaty: koniński, kolski, słupecki i turecki.

³⁷ W 2015 r. zatrudnionych w WOA oprócz kierownika było 10 pracowników i odpowiednio w 2016 r. – 9 pracowników, a w I półroczu 2017 r. -7 pracowników.

³⁸ Studia podyplomowe w zakresie: pomocy psychologicznej (Uniwersytet UAM w Poznaniu), organizacji pomocy społecznej i pracy socjalnej (Uniwersytet UAM w Poznaniu, Akademia Bydgoska), psychologiczno-pedagogicznej pomocy rodzinie i dziecku (Uniwersytet Warszawski).

³⁹ Gromadzone dane dotyczyły: WOA Poznań, dwóch filii WOA w Lesznie i Pile oraz trzech niepublicznych ośrodków adopcyjnych w Poznaniu, Kaliszu i Koninie.

⁴⁰ Dz.U. z 2016 r. poz. 922.

adopcyjne w Kaliszu i Koninie pod nazwą „Procedury adopcyjne”, a Chrześcijański Ośrodek Adopcyjny PRO FAMILIA” w Poznaniu⁴¹ pod nazwą „Zbiór danych o kandydatach do przysposobienia i osobach, które przysposobiły dziecko”.

(dowód: akta kontroli str. 120-134)

WOA współpracował ze środowiskiem lokalnym, w szczególności z innymi podmiotami właściwymi w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej. Przedstawiciele WOA Poznań uczestniczyli w zespołach do spraw okresowej oceny sytuacji dziecka wykonywanej przez organizatorów rodzinnej pieczy zastępczej⁴² - w mieście Poznaniu z Centrum Wspierania Rodziny „Swoboda” Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie, a w powiatach - z powiatowymi centrami pomocy rodzinie oraz w zespołach do spraw okresowej oceny sytuacji dziecka umieszczonego w rodzinnej i instytucjonalnej pieczy zastępczej⁴³.

Pracownicy WOA Poznań uczestniczyli w 2015 r. w 132 zespołach do spraw okresowej oceny sytuacji dziecka, w 2016 r. – w 144, a w 2017 (I połowa roku) – w 79 zespołach. Rozpatrzono na nich sprawy 1939 dzieci w 2015 r., 2169 - w 2016 r., oraz 1164 - w I półroczu 2017 r.

Organizatorzy rodzinnej pieczy zastępczej, koordynator rodzinnej pieczy zastępczej oraz dyrektorzy placówek opiekuńczo-wychowawczych zgłaszali do WOA Poznań informacje o dzieciach z uregulowaną sytuacją prawną, w celu poszukiwania dla nich rodzin przysposabiających⁴⁴, gdzie podejmowano działania zmierzające do kwalifikacji dziecka do przysposobienia w ścisłej współpracy z w/w instytucjami. W WOA Poznań gromadzono dokumentację dotyczącą dziecka, przeprowadzano rozmowę z jego opiekunem/wychowawcą oraz badanie psychologiczno-pedagogiczne w miejscu pobytu dziecka. Liczba dzieci zgłoszonych do WOA Poznań, w stosunku do których podjęto procedurę kwalifikacyjną wyniosła w 2015 r. – 145, w 2016 r. - 155, a I połowie 2017 - 78.

Współpraca WOA-Poznań z powiatowymi centrami pomocy społecznej polegała na pozyskiwaniu informacji o dzieciach i ich rodzinach, pochodzeniu oraz współpracy z odpowiednimi pracownikami.

Pracownicy WOA Poznań udzielali pomocy kandydatom na rodziców adopcyjnych w przygotowywaniu wniosków do sądu w sprawie o przysposobienie (w 2015 r. – 56 razy, w 2016 r. – 36 razy, w 2017 (I połowa roku) - 17 razy). Ponadto w WOA Poznań sporządzano opinie w sprawach o przysposobienie na zlecenie sądów (w 2015 r. – 94, w 2016 r. – 96, a w I połowie 2017 – 65), prowadzono nadzór nad rodzinami, którym sąd powierzył opiekę nad dzieckiem i wykonywano wywiady adopcyjne we współpracy z innymi ośrodkami adopcyjnymi. Współpraca z instytucjami oświatowymi prowadzona była w przypadkach, kiedy wymagane było wyjaśnienie sytuacji edukacyjnej dziecka, za pośrednictwem koordynatorów pieczy zastępczej lub wychowawców w placówkach opiekuńczo-wychowawczych. WOA Poznań występował do ordynatorów oddziałów o udzielenie informacji o stanie zdrowia i rozwoju w/w dzieci. Udzielał też wsparcia psychologicznego kobietom w ciąży oraz pacjentkom oddziałów ginekologiczno-położniczych, które sygnalizowały zamiar pozostawienia dziecka bezpośrednio po urodzeniu.

WOA współpracował z uczelniami wyższymi z Poznania prowadząc zajęcia dla studentów, którzy w ramach hospitacji zapoznawali się z działalnością ośrodka adopcyjnego (w 2015 r. 3 grupy studentów UAM⁴⁵ po 20 osób i w 2016 r. – 4 grupy po 16 osób). Studentom psychologii, pedagogiki, socjologii umożliwiono również odbywanie praktyk studenckich oraz staży. W konferencjach organizowanych przez WOA uczestniczyli przedstawiciele Kościołów i związków wyznaniowych oraz organizacji społecznych.

WOA w latach 2012-2016 r. organizował szkolenia i konferencje dla przedstawicieli współpracujących organizacji: dla organizatorów pieczy zastępczej (w 2012 r.), dla przedstawicieli służby zdrowia (w 2013 r.), dla sędziów sądów rodzinnych i kuratorów

⁴¹ Dodatkowo w niepublicznym ośrodku adopcyjnym w Poznaniu zarejestrowane były następujące zbiory: „Zbiór danych o rodzicach biologicznych w Chrześcijańskim Ośrodku Adopcyjnym PRO FAMILIA” i „Zbiór danych o dzieciach zgłaszanych do przysposobienia w Chrześcijańskim Ośrodku Adopcyjnym PRO FAMILIA”.

⁴² Zgodnie z postanowieniami art. 130 ust. 1 pkt 6 ustawy o wspieraniu rodziny.

⁴³ Na podstawie art.137 ust.1 pkt 6 ustawy o wspieraniu rodziny.

⁴⁴ Zgodnie z art. 76 ust. 4 pkt 16, art. 77 ust. 3 pkt 5, art. 100 ust. 4 ustawy o wspieraniu rodziny.

⁴⁵ UAM – Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

sądowych (w 2014 r.), dla koordynatorów pieczy zastępczej, asystentów rodzin, pedagogów i psychologów pracujących z dziećmi objętymi pieczą zastępczą (konferencja naukowa we współpracy z UAM na temat sporządzania diagnozy sytuacji psycho-społecznej dzieci – w 2016 r.).

(dowód: akta kontroli str. 152-159, 162-163, 249-253)

WOA opracował Projekt „Usługi preadopcyjne wsparciem procesu adopcji”, który został przyjęty do realizacji i uzyskał dotację finansową⁴⁶ ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego na jego realizację. Partnerami projektu WOA były niepubliczne ośrodki adopcyjne. W ramach tego projektu realizowane są następujące działania:

- przygotowanie pogłębionych diagnoz zdrowia i indywidualnych potrzeb terapeutycznych i rehabilitacyjnych dzieci kwalifikowanych do adopcji,
- kompensowanie opóźnień rozwojowych, edukacyjnych i deficytów zdrowotnych dzieci kwalifikowanych do adopcji,
- wsparcie kandydatów starających się o przysposobienie dziecka, wynikające z ich specyficznych potrzeb,
- opiekun rodzin adopcyjnych wsparciem dziecka i kandydatów starających się o przysposobienie dziecka,
- wsparcie rodzin borykających się z problemami opiekuńczo-wychowawczymi – działania profilaktyczne.

(dowód: akta kontroli str. 76, 318-321)

Skuteczność działań WOA Poznań w zakresie przeprowadzonych kwalifikacji dzieci do przysposobienia wyniosła w 2015 r. - 135,6%, 2016 r. - 114,3%, w I połowie – 109,5%⁴⁷.

(dowód: akta kontroli str. 144-159, 162-163)

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

Działalność WOA⁴⁸ finansowana była w całości z dotacji z budżetu państwa. Wydatki na obsługę WOA wyniosły w 2015 r. – 2.436 tys. zł, w 2016 r. – 1.803 tys. zł, a w I połowie 2017 r. – 869 tys. zł, z czego największą pozycję stanowiły wydatki na wynagrodzenia oraz administracyjne. Nie ponoszono w okresie objętym kontrolą wydatków inwestycyjnych. Największe wydatki dotyczyły WOA Poznań, które wyniosły w 2015 r. – 1.146 tys. zł, tj. 47,0% poniesionych wydatków na WOA (po uwzględnieniu wydania materiałów promocyjnych - 1 576 tys. zł, tj. 64,7% poniesionych wydatków na WOA) i odpowiednio w 2016 r. – 1.052 tys. zł, tj. 56,3%, a w I połowie 2017 r. – 532 tys. zł, tj. 61,2%.

Wydatki poniesione na WBD wyniosły w 2015 r. – 57,0 tys. zł, w 2016 r. – 55,1 tys. zł, a w I połowie 2017 r. – 35,8 tys. zł, z czego wydatki osobowe stanowiły w 2015 r. – 89,1%, w 2016 r. – 91,3%, a w I połowie 2017 r. – 89,3%.

W 2015 r. na promocję adopcji wydatkowano 429,5 tys. zł⁴⁹. Wydatki obejmowały produkcję reportaży, zapowiedzi, spotów edukacyjnych, reklam kampanii adopcyjnej, wydanie publikacji książkowych⁵⁰ oraz druk i ekspozycję plakatów dotyczących adopcji.

Nie stwierdzono wydatkowania środków z dotacji celowej niezgodnie z przeznaczeniem. Przy zakupach usług promocyjnych stosowano obowiązującą w ROPS instrukcję zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 80-114, 161, 359-363, 364-398, 685-707)

Zgodnie z art. 183 ust. 4 WOA prawidłowo (rzetelnie) sporządzał i terminowo przekazał w formie elektronicznej i pisemnej Wojewodzie Wielkopolskiemu półroczne sprawozdania

⁴⁶ Został przyjęty do realizacji w ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014-2020 Działanie 7.2 Usługi społeczne i zdrowotne Poddziałanie 7.2.1. Usługi społeczne – projekty pozakonkursowe realizowane w ramach środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

⁴⁷ Poprzez skuteczność przyjęto na potrzeby kontroli proporcję liczby dzieci przysposobionych do zakwalifikowanych. W WOA Poznań liczba dzieci zakwalifikowanych wyniosła: w 2015 r. – 59, w 2016 r. – 49, a w 2017 r. (I półrocze) – 21, natomiast liczba dzieci przysposobionych w 2015 r. wyniosła – 80, w 2016 r. – 56, a w 2017 r. (I półrocze) – 23.

⁴⁸ Wydatki poniesione na WOA Poznań i dwie filie w Lesznie i Pile, bez uwzględniania wydatków na niepubliczne ośrodki adopcyjne.

⁴⁹ W 2016 r. i w I połowie 2017 r. nie ponoszono wydatków na promocję adopcji.

⁵⁰ „Opowiem ci naszą historię” (zbiór 31 bajek), „Adopcja. Album rodzin adopcyjnych”.

rzeczowo-finansowe z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej⁵¹. WOA sporządzał półroczne informacje statystyczne o realizacji powierzonych zadań na podstawie informacji przekazywanych przez sześć ośrodków adopcyjnych na terenie województwa wielkopolskiego, które za pośrednictwem Marszałka Województwa były przekazywane Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 80-99, 135-143b)

2.3. Kwalifikacja dzieci do przysposobienia krajowego i międzynarodowego

2.3.1. Analiza 15 z 374⁵² postępowań⁵³ (tj. 4,0 %) zrealizowanych w WOA Poznań w latach 2015 – 2017 (I półrocze) wykazała, że były one prowadzone zgodnie z uregulowaniami wynikającymi z ustawy o wspieraniu rodziny:

1) W przypadku powzięcia informacji o dziecku uzasadniającej zakwalifikowanie dziecka do przysposobienia, WOA Poznań niezwłocznie występował do organizatora pieczy zastępczej, zespołu do spraw okresowej oceny sytuacji dziecka umieszczonego w instytucjonalnej pieczy zastępczej oraz dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego o przekazanie, w terminie 7 dni, opinii oraz dokumentacji, o których mowa w art. 139a ustawy o wspieraniu rodziny.

2) Zgodnie z art. 164 ust. 2 pkt 2 ustawy o wspieraniu rodziny WOA Poznań sporządzał informację o sytuacji prawnej, rodzinnej i zdrowotnej dziecka w formie „karty dziecka”, której integralną część stanowiła metryka prowadzenia sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 178-188, 189-248, 271-277)

3) Długość postępowania od daty pozyskania pierwszej informacji o dziecku, które może być przysposobione, do daty sporządzenia kompletnej karty dziecka w WOA Poznań wynosiła od 1 do 108 dni⁵⁴. Najdłuższy czas wynikał z niekompletności dokumentów dziecka otrzymanych od organizatorów pieczy zastępczej oraz spowodowany był przypadkami losowymi (np. pobyt dziecka w trakcie postępowania w sanatorium). Najkrótsze postępowania dotyczyły dzieci, które wcześniej umieszczone były u osób spokrewnionych, rodzin zastępczych lub rodzin, które już przysposobiły brata lub siostrę małoletniego⁵⁵.

4) Długość postępowania liczona od daty sporządzenia karty dziecka do wskazania kandydata na rodzica adopcyjnego wynosiła od 2 dni do ponad roku⁵⁶. Najdłuższy czas wystąpił w przypadku rozdzielenia rodzeństwa oraz wynikał z potrzeby poszukiwania kandydata na rodzica poza granicą Polski. Dłuższe postępowania dotyczyły dzieci starszych, rodzeństw wielodzietnych i dzieci z niepełnosprawnością.

Na podstawie art. 164 ust. 5 ustawy o wspieraniu rodziny, w terminie 30 dni od dnia sporządzenia karty dziecka WOA Poznań dokonywał kwalifikacji dziecka do przysposobienia krajowego, sporządził dokument potwierdzający zakwalifikowanie dziecka do tego przysposobienia oraz rozpoczął poszukiwanie kandydata do jego przysposobienia⁵⁷.

5) Każdorazowo przy kwalifikowaniu dziecka do przysposobienia krajowego zgodnie z art. 166 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny przeprowadzono diagnozę psychologiczną dziecka; określono specyfikację dziecka w kontekście prawidłowego doboru rodziny; dokonano oceny stopnia możliwości nawiązania przez dziecko więzi emocjonalnej przez psychologa; ustalono sytuację prawną dziecka z bliskimi mu osobami; dokonano analizy całościowej sytuacji dziecka w celu zbadania, czy przysposobienie leży w jego najlepszym interesie.

⁵¹ Sprawozdania były zgodne wzorami sprawozdań określonymi załączniku nr 3 do rozporządzenia z dnia 4 grudnia 2012 r. Ministra Pracy i Polityki Społecznej (Dz.U. poz. 1371 uchylone z dniem 1 kwietnia 2016 r.) oraz w załączniku nr 4 do rozporządzenia z dnia 18 lutego 2016 r. Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (Dz. U. poz. 213).

⁵² Liczba postępowań w sprawie kwalifikacji dzieci do przysposobienia zrealizowanych w WOA Poznań wyniosła w 2015 r. – 145, w 2016 r. – 155, a w I połowie 2017 r. – 74.

⁵³ Dokonano doboru próby postępowań realizowanych w lata: 2015 i 2016: po 6 postępowań zakończonych adopcją (1 dziecko/dzieci niepełnosprawne, 2 rozdzielone rodzeństwa, 2 najkrótszy czas trwania, 1 najdłuższy czas trwania), a w I półroczu 2017: 3 postępowania zakończone adopcją (1 rozdzielone rodzeństwo, 1 najkrótszy czas trwania, 1 najdłuższy czas trwania).

⁵⁴ Długość przedmiotowego okresu wynosiła w 2015 r. – od 4 do 42 dni, w 2016 r. – od 6 do 58 dni, a w I półroczu 2017 r. od 40 do 108 dni.

⁵⁵ Dotyczyły sytuacji wskazanych w art. 170 ustawy o wspieraniu rodziny.

⁵⁶ Długość przedmiotowego okresu wynosiła w 2015 r. – od 1 do 1 roku i 1 miesiąc, w 2016 r. – od 2 do 12 dni, a w I półroczu 2017 r. od 0 do 5 dni.

⁵⁷ Długość przedmiotowego okresu wynosiła w 2015 r. – od 0 do 4 dni, w 2016 r. – od 2 do 12 dni, a w I półroczu 2017 r. od 0 do 5 dni.

6) Zgodnie z art. 164 ust. 15 ustawy o wspieraniu rodziny, w przypadku powzięcia informacji o zmianie sytuacji dziecka, WOA informował ośrodek adopcyjny prowadzący centralny bank danych o tej zmianie.

(dowód: akta kontroli str. 164-167, 189-248, 257-269, 271-277)

2.3.2. WOA Poznań, w przypadku niepozyskania kandydata do przysposobienia dziecka umieszczał w WBD zgromadzoną dokumentację kwalifikacyjną dziecka (tj. dokument potwierdzający zakwalifikowanie dziecka do przysposobienia krajowego; kartę dziecka; opinie i dokumentację, o których mowa w art. 139a ustawy o wspieraniu rodziny). Do WBD z ośrodków adopcyjnych z terenu województwa wielkopolskiego zgłoszono w 2015 r. – 45 dzieci, w 2016 r. – 41 dzieci, a w I półroczu 2017 r. – 13 dzieci. Dzięki funkcjonowaniu uproszczonej wersji WBD w formie elektronicznej, gdzie umieszczano zanonimizowane dane dzieci, informacje te były dostępne dla wszystkich ośrodków adopcyjnych w województwie wielkopolskim.

(dowód: akta kontroli str. 164-167)

WOA, zgodnie art. 164 ust. 7 i ust. 9 ustawy o wspieraniu rodziny, przekazywał w terminie 3 dni roboczych dokumentację kwalifikacyjną dziecka (w jednym przypadku wysłano ją z opóźnieniem wynoszącym 8 dni) ośrodkom prowadzącym WBD w pozostałych 15 województwach, celem poszukiwania dla dziecka rodziny przysposabiającej.

(dowód: akta kontroli str. 164-167)

Zgodnie z art. 164 ust. 10 ustawy o wspieraniu rodziny WOA (prowadzący WBD) w przypadku nieznaalezienia kandydata do przysposobienia dziecka, w terminie 55 dni od dnia wysłania dokumentacji kwalifikacyjnej dziecka do ośrodków adopcyjnych na terenie województwa oraz do ośrodków adopcyjnych prowadzących WBD w pozostałych województwach, przekazywał tę dokumentację (w 2 przypadkach wysłano z opóźnieniem) ośrodkowi adopcyjnemu prowadzącemu centralny bank danych („CBD”). Liczba dzieci zgłoszonych do CBD⁵⁸ wyniosła łącznie 76 dzieci, z tego w 2015 r. – 40, w 2016 r. – 27 i w I półroczu 2017 r. – 9.

(dowód: akta kontroli str.: 164-167, 257-269, 1061-1076)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Regulamin organizacyjny ROPS określający m.in. szczegółowe zadania oraz organizację działania WOA zatwierdzony przez dyrektora ROPS nie został opracowany w porozumieniu z marszałkiem województwa, co wymagane jest na podstawie art. 157 ustawy o wspieraniu rodziny. Zastępca Dyrektora ROPS wyjaśnił, że „nie zastosowano przedmiotowego artykułu, ponieważ Sejmik Województwa Wielkopolskiego upoważnił ROPS do realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej i postanowił, że w jego skład wchodzić będzie WOA. Ponadto sprawy organizacyjne dotyczące ROPS, w tym WOA są na bieżąco omawiane i uzgadniane przez Dyrektora ROPS z decernentem. Postanowienia zawarte w art. 157 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej będą w przyszłości potwierdzane pisemnie.”

(dowód: akta kontroli str. 10-43, 351-353)

2. WOA, w jednym przypadku w 2016 r., nie przekazał zgodnie z art. 164 ust. 7 ustawy o wspieraniu rodziny w terminie 3 dni roboczych od dnia otrzymania dokumentacji kwalifikacyjnej dziecka do ośrodków adopcyjnych prowadzących WBD w pozostałych 15 województwach, celem poszukiwania dla dziecka rodziny przysposabiającej. Zgłoszenie karty dziecka wysłano z opóźnieniem 8 dni. W pozostałych 98 przypadkach w okresie objętym kontrolą WOA przekazał ww. dokumentację w wymaganym terminie.

W 2016 r. zgłoszenie dwóch kart dziecka do CBD wysłano 16 dni po terminie określonym w art. 164 ust. 10 ustawy o wspieraniu rodziny. W pozostałych 69 przypadkach w okresie objętym kontrolą, WOA dokonał przekazania ww. dokumentacji w wymaganym terminie.

⁵⁸ Dane dotyczące liczby dzieci zgłoszonych do CBD dotyczą 4 października 2017 r., tj. okresu prowadzonej kontroli. W sprawozdaniach sporządzonych w dniu 18 października 2017 r. na podstawie art. 174 ust. 1 ustawy o wsparciu rodziny (wg tych sprawozdań) liczby dzieci zgłoszonych do CBD wyniosła w 2015 r. – 37, w 2016 r. – 27 i w I półroczu 2017 r. – 7, ponieważ 5 dzieci zostało wycofanych z CBD.

Opóźnienia te spowodowane były chorobą pracownika prowadzącego WBD. Koordynator WOA wyjaśniła, że „w WOA obowiązuje system zastępstwa stanowisk dla pracowników w przypadku ich absencji (np. urlop, choroba). Stwierdzone opóźnienia wysłania kart dziecka w okresie lat 2015-2017 (I połowa) nastąpiły z powodu spiętrzenia realizacji prac zespołu WOA”.

(dowód: akta kontroli str. 164-167)

3. Roczne sprawozdanie za rok 2015 z działalności WOA nie zostało złożone zarządowi województwa w roku 2016 przez Dyrektora ROPS. Przedłożono je dopiero w dniu 8 marca 2017 r. łącznie ze sprawozdaniem za 2016 r. Zgodnie z art. 185 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny, kierownik ROPS składa zarządowi województwa m.in. coroczne sprawozdanie z działalności ośrodków adopcyjnych, a także przedstawia plany ich działań na kolejny rok. Kierownik WOA wyjaśniła, że opóźnienie to spowodowane zostało kumulacją spraw w końcu 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 69-78, 317-318)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność WOA w zakresie kwalifikowania dzieci do adopcji, realizacji krajowych procedur adopcyjnych oraz skuteczność tych działań. Stwierdzone nieprawidłowości polegające na braku zatwierdzenia regulaminu organizacyjnego ROPS w porozumieniu z marszałkiem województwa, nieliczne przekroczenia terminów wysyłania kart dziecka do WBD i CBD oraz niezłożenie w wymaganym terminie rocznego sprawozdania za rok 2015 z działalności WOA zarządowi województwa, nie miały istotnego wpływu na kontrolowaną działalność.

3. Dobór osób przysposabiających dzieci

Opis stanu
faktycznego

3.1. W celu przybliżenia idei i procedur związanych z procesem przeprowadzenia adopcji WOA wydał informator⁵⁹ pn. „Adopcja w Wielkopolsce”. W informatorze tym przedstawiono m.in. dane teleadresowe sześciu ośrodków adopcyjnych wraz z umownym obszarem ich działalności, procedury adopcyjne, kwalifikacje kandydatów i dziecka zgłoszonego do przysposobienia, etapy diagnostyczne prowadzące do wstępnej oceny kwalifikacji kandydatów, etap edukacyjny wraz z tematami 10 sesji, końcową kwalifikację do przysposobienia dziecka, procedury doboru rodziny dla dziecka oraz zadania WBD. Informator ten jest również dostępny wraz z innymi materiałami promocyjno-informacyjnymi na stronie internetowej ROPS w zakładce „adopcja”.

Wszczęcie postępowania do zakwalifikowania kandydatów na rodziny adopcyjne następowało z chwilą złożenia przez nich wniosku wraz z wymaganymi dokumentami i założenia karty zgłoszenia kandydatów do przysposobienia dziecka. Ocenę kandydatów do przysposobienia oraz dzieci zgłoszonych do kwalifikacji dokonywał dwuosobowy diagnostyczny zespół pracowników WOA Poznań (psycholog i pedagog), który odpowiedzialny był również za całą dokumentację dotyczącą sprawy. Osoby te były jednocześnie opiekunami kandydatów i dziecka przez cały proces kwalifikacyjny, jak i po umieszczeniu dziecka w rodzinie adopcyjnej. Byli oni dostępni (telefonicznie oraz mailowo) także poza godzinami pracy w WOA, również po umieszczeniu dziecka w rodzinie.

(dowód: akta kontroli str. 61-65, 319-321, 401-536)

Dla kandydatów na rodziców adopcyjnych WOA wydał następujące publikacje:

- „Notatki przyszłych rodziców” – segregator z kartami pracy dla kandydatów, które mają motywować przyszłych rodziców do rozmów o planowanej adopcji, o swoich oczekiwaniach, obawach, a także o małżeństwie, potrzebach, wzajemnych oczekiwaniach,
- Album Rodzin Adopcyjnych – z autorskimi fotografiami rodziców adopcyjnych z dziećmi - promowanie głównie adopcji dzieci starszych i rodzeństw,
- zbiór bajek o adopcji pt. „Opowiem ci moją historię”; autorami bajek są kandydaci do adopcji, których zadaniem szkoleniowym było napisanie bajki dla swojego dziecka.

Po ukończeniu szkolenia kandydaci na rodziców otrzymywali materiały promocyjne (m.in. pendrive z materiałami ze szkoleń).

⁵⁹ Informator został wydany w 2013 r. w nakładzie 5.000 egzemplarzy. Informator o podobnej treści dla instytucji działających na rzecz dziecka i rodziny w 2013 r. również w nakładzie 5.000 egzemplarzy. Ponadto dla kobiet w nieoczekiwanej ciąży została wydana ulotka informacyjna, w której przedstawiono usługę wsparcia ośrodków adopcyjnych na terenie Wielkopolski, również w nakładzie 5.000 egzemplarzy.

Dla „przyszłych dziadków adopcyjnych” WOA Poznań organizował szkolenia (w 2016 i 2017r.) pod nazwą „Bliżej adopcji kilka słów o adopcyjnej rzeczywistości”. Kandydaci na rodziców adopcyjnych mogli zaprosić na jednodniowe szkolenie swoich rodziców, aby zapoznali się z podstawowymi informacjami na temat specyficznych problemów dzieci adoptowanych.

Dla kandydatów przygotowujących się do adopcji, którzy nie mieli doświadczeń w opiece nad dziećmi WOA Poznań organizował w ramach wolontariatu w pogotowiach rodzinnych, zawodowych rodzinach zastępczych lub instytucjonalnych placówkach opiekuńczo-wychowawczych zajęcia mające na celu uczestnictwo w codziennym życiu dzieci, pomoc w czynnościach opiekuńczych, w nauce oraz organizowaniu wspólnych zabaw itp. W okresie objętym kontrolą na ww. zajęcia skierowano 11 małżeństw i 1 osobę samotną⁶⁰. Po ukończonym wolontariacie dokonywana była ich ocena. Wg wyjaśnień pracowników WOA, kandydaci na rodziców adopcyjnych wyrażali przekonanie, że taki wolontariat powinien być obowiązkowy dla wszystkich kandydatów.

(dowód: akta kontroli str. 319-321, 401-536)

3.2. Liczba kandydatów na rodziców adopcyjnych (rodzin) w WOA Poznań wyniosła w okresie objętym kontrolą – 334 (171), w tym w 2015 r. -113 (57), w 2016 r. – 157 (81) i w I połowie 2017 r. - 64 (33), spośród których wycofało swoje wnioski 75 (38) kandydatów w tym w 2015 r. - 36 (18), w 2016 r. – 37 (19) i w I połowie 2017 r. – 2 (1). Spoza terenu działania ośrodka adopcyjnego zgłosiło się w 2016 r. 2 kandydatów (1 rodzina). Najczęstszą przyczyną wycofania wniosków o adopcję był brak gotowości adopcyjnej (niezdecydowanie) i przerwanie starań bez podania powodów przez 19 (37) kandydatów na rodziców adopcyjnych (rodzin) oraz ciąży u 9 (18) kandydatów. Pomyślnie procedurę przygotowania do przysposobienia dziecka przeszła następująca liczba osób (rodzin): 158 (80), w tym: w 2015 r. - 77 (39), w 2016 r. – 79 (40) i w I półroczu 2017 r. – 2 (1). W okresie objętym kontrolą oczekiwała na adopcję następująca liczba osób (rodzin): 90 (45), w tym: w 2015 r. 14 (7), w 2016 r. – 74 (37) i w I półroczu 2017 r. – 2 (1). W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki rozwiązania adopcji.

(dowód: akta kontroli str. 255-256, 257-269)

3.3. WOA Poznań podejmował działania określone w art. 156 ust. 1 pkt 6-9 ustawy o wspieraniu rodziny, które polegały m.in. na przeprowadzaniu badań pedagogicznych i psychologicznych kandydatów do przysposobienia dziecka, przeprowadzaniu analizy sytuacji osobistej, zdrowotnej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej kandydatów do przysposobienia dziecka, zwanej "wywiadem adopcyjnym" oraz prowadzeniu działalności diagnostyczno-konsultacyjnej dla kandydatów do przysposobienia dziecka a także wspieraniu psychologiczno-pedagogicznym kandydatów do przysposobienia dziecka. Zakres tych działań był zgodny z zakresem ustalonym w regulacjach wewnętrznych WOA. Działania te były wykonywane przez dwuosobowe zespoły składające się z pedagoga i psychologa. Czasokres podejmowanych czynności (diagnoza psychologiczno-pedagogiczna) od daty zarejestrowania kandydatów na rodziców adopcyjnych (złożenia przez nich wniosku) wynosił w 18 kontrolowanych postępowaniach od 21 do 187 dni⁶¹. Komisja kwalifikacyjna ds. Adopcji wydawała opinie kwalifikacyjne po uwzględnieniu oceny spotkań diagnostycznych, wyniku przeprowadzonego wywiadu adopcyjnego, szkolenia adopcyjnego i spotkania podsumowującego. Postępowanie kwalifikacyjne, licząc od daty zarejestrowania wniosku (podjęcia diagnozy), a kończąc na wydaniu opinii kwalifikacyjnej trwało⁶² od 178 (69) do 538 (412) dni⁶³.

(dowód: akta kontroli str. 189-248, 271-281)

3.4. Zgodnie z art. 156 ust. 1 pkt 12 ustawy o wspieraniu rodziny WOA udzielał wsparcia psychologicznego kobietom w ciąży oraz pacjentkom oddziałów ginekologiczno-położniczych, które sygnalizowały zamiar pozostawienia dziecka bezpośrednio po

⁶⁰ W 2015 r. skierowano cztery małżeństwa, w 2016 r. cztery małżeństwa i jedną osobę samotną, a w I połowie 2017 r. - trzy małżeństwa.

⁶¹ Czas ten wynosił dla badanych postępowani: w 2015 r. od 21 do 187 dni, w 2016 r. od 91 do 174 dni, w I półroczu 2017 r. od 59 do 136 dni.

⁶² Dla badanych losowo 18 postępowani.

⁶³ Czas ten wynosił dla badanych postępowani: w 2015 r. od 178 (69) do 353 (259) dni, w 2016 r. od 90 (180) do 365 (200) dni, w I półroczu 2017 r. od 199 (110) do 538 (412) dni.

urodzeniu⁶⁴. W okresie objętym kontrolą, WOA Poznań udzielił wsparcia 39 kobietom (w 2015 r. – 14, w 2016 r. – 17, a w I połowie 2018 r. – 8). W tym celu przeprowadzono 343 konsultacje w formie rozmów osobistych i telefonicznych (w 2015 r. – 135, w 2016 r. – 126, a w I połowie 2018 r. – 82). W rezultacie udzielonego wsparcia, w 10 przypadkach dziecko pozostało z matką, a w pozostałych dokonano adopcji dzieci (18 dzieci) oraz umieszczono w pogotowiu rodzinnym lub w rodzinie zastępczej (11 dzieci).

(dowód: akta kontroli str. 249-251, 270)

3.5. WOA Poznań, zgodnie z art. 156 ust.1 pkt 4 ustawy o wspieraniu rodziny udzielał kandydatom na rodziców adopcyjnych wsparcia, w tym w przygotowaniu wniosków o przysposobienie i zgromadzeniu niezbędnych dokumentów. Złożone w sądzie rodzinnym wnioski o przysposobienie były kompletne.

(dowód: akta kontroli str. 189-248, 271-277)

Każdorazowo przed skierowaniem kandydata do przysposobienia dziecka na szkolenie WOA Poznań dokonał wstępnej jego oceny z uwzględnieniem: kwalifikacji osobistych o których mowa w art. 114¹ ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy⁶⁵; motywacji do podjęcia się wychowania dziecka oraz wywiadu adopcyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 189-248, 271-281)

Kandydaci na rodziców adopcyjnych oczekiwali na szkolenie, licząc od daty zarejestrowania zgłoszenia, tj. zakończenia postępowania kwalifikacyjnego przez okres od 97 (11) do 449 (13) dni⁶⁶.

Łącznie, w WOA Poznań szkoleniami na rodziców adopcyjnych objętych zostało w 2015 r. - 21 rodzin oraz w 2016 r. - 45 rodzin, spośród których 15 rodzin przysposobiła dziecko w 2015 r.⁶⁷ oraz 14 – w 2016 r.⁶⁸.

Nie wystąpiły przypadki, by osoba zakwalifikowana nie ukończyła szkolenia i nie uzyskała pozytywnej oceny. Wszystkim kandydatom na rodziców, którzy ukończyli szkolenia, po posiedzeniach komisji kwalifikacyjnych (o których jest mowa w punkcie 2.1 niniejszego wystąpienia), wydano świadectwa ich ukończenia⁶⁹.

(dowód: akta kontroli str. 189-248, 271-281, 343, 346-350)

3.6. W WOA Poznań szkolenia na rodziców adopcyjnych w wymiarze od 45 do 47 godzin dydaktycznych prowadzono zgodnie z zasadami określonymi w art. 172 i art. 173 ustawy o wspieraniu rodziny oraz w rozporządzeniu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2011 r. w sprawie szkolenia dla kandydatów do przysposobienia dziecka⁷⁰. Szkolenia prowadzone były przez pracowników WOA posiadających tytuł zawodowy magistra lub tytuł równorzędný na kierunku psychologia, pedagogika, nauki o rodzinie lub prawo na dowolnym kierunku, uzupełniony studiami podyplomowymi w zakresie psychologia, pedagogika, nauki o rodzinie oraz posiadający co najmniej trzyletnie udokumentowane doświadczenie w prowadzeniu szkoleń z zakresu problematyki odpowiadającej tematycznie zagadnieniom, z których szkolenie jest prowadzone. Program szkolenia „Droga do adopcji” uwzględniał zagadnienia określone w ww. rozporządzeniu i był zatwierdzony przez ministra właściwego ds. rodziny w formie decyzji⁷¹, na okres pięciu lat. Szkolenia odbywały się w dni powszednie (wtorek i środa) o godz. 10.00 w siedzibie WOA w Poznaniu. W okresie objętym kontrolą szkolenia odbywały się w dwóch równoległych grupach w okresie wiosennym⁷² i jesiennym⁷³ po 11 spotkań. Opinie kwalifikacyjne wraz ze

⁶⁴ WOA Poznań przyjął 12 zgłoszeń osobistych od kobiet, 25 od szpitali i 2 od Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie.

⁶⁵ Dz.U. z 2017 r. poz. 682.

⁶⁶ Ustalono na podstawie próby dotyczącej 18 kandydatów na rodziny adopcyjne. W poszczególnych latach czas ten wynosił: w 2015 r. – od 97 (11) do 302 (6) dni, w 2016 r. – od 193 (12) do 270 (20) dni, a w I półroczu 2017 r. – do 310 (20) do 449 (13) dni.

⁶⁷ Ponadto 2 sprawy adopcyjne są w toku, w 2 przypadkach zawieszono pracę z powodu ciąży, a dwie rodziny nadal oczekują.

⁶⁸ Ponadto 14 spraw adopcyjnych jest w toku, w 5 przypadkach zawieszono pracę z powodu ciąży, w 1 przypadku zawieszono pracę z innych przyczyn, a 11 rodzin nadal oczekuje.

⁶⁹ Świadectwa o ukończeniu szkolenia wydawane były od 9 do 60 dni po ukończeniu szkolenia. Czas wydania świadectwa uzależniony od posiedzenia komisji kwalifikacyjnej.

⁷⁰ Dz. U. Nr 272, poz. 1610.

⁷¹ Decyzja nr DSR-I-051-14-AK/12 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 kwietnia 2012 r., decyzja nr DSR-I-8307-7-I-PW/15 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 lutego 2015 r., decyzja nr DSR.I.8307.22.2017.AKU Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 lutego 2015 r.

⁷² W 2015 r. w miesiącach: marzec-czerwiec, w 2016 r. w miesiącach: kwiecień-czerwiec, w 2017 r. w miesiącach: maj-wrzesień.

⁷³ W 2015 r. w miesiącach: październik – grudzień, w 2016 r. w miesiącach: październik – luty.

świadectwem ukończenia szkolenia, wydawane były po posiedzeniach komisji kwalifikacyjnych (o których jest mowa w punkcie 2.1 niniejszego wystąpienia). Wszyscy uczestnicy kursów otrzymali pozytywną opinię kwalifikacyjną. Kandydaci na rodziców adopcyjnych nie składali odwołań lub skarg na działalność WOA do Dyrektora ROPS.

(dowód: akta kontroli str. 344-350, 357-358, 537-680)

3.7. WOA udostępnił kandydatom do przysposobienia, którzy otrzymali pozytywną opinię kwalifikacyjną informację o zakwalifikowanym dziecku do przysposobienia i umożliwił im kontakt z dzieckiem. W zależności od sytuacji dziecka oraz oczekiwań kandydatów na rodziny adopcyjne, czas⁷⁴ od daty uzyskania przez kandydatów pozytywnej opinii kwalifikacyjnej do udostępnienia im informacji o zakwalifikowanym dziecku do przysposobienia (oraz daty umożliwienia im kontaktu z dzieckiem) wynosił od 33 (33) do 585 (602) dni.

(dowód: akta kontroli str. 189-248)

3.8. WOA Poznań bezzwłocznie informował rodziny o możliwości adoptowania rodzeństwa uprzednio przysposobionego. W okresie objętym kontrolą było pięć⁷⁵ przypadków przysposobienia dziecka przez rodzinę, która wcześniej przysposobiła jego rodzeństwo (do czterech rodzin), w tym jeden przypadek dotyczył adopcji zagranicznej.

W latach objętych kontrolą w 12⁷⁶ przypadkach odstąpiono od wymogu umieszczenia rodzeństwa w jednej rodzinie przysposabiającej, korzystając z zapisu art. 166a ust. 1 i 2 ustawy o wspieraniu rodziny. W każdym przypadku rozdzielenia rodzeństwa sporządzano opinię o zasadności takiego postępowania na podstawie ocen psychicznego rozwoju dziecka i analizy jego sytuacji.

(dowód: akta kontroli str. 193-202, 217-232, 240-243, 282-302, 356)

3.9. Skuteczność działań WOA Poznań w zakresie prowadzonych postępowań kwalifikacyjnych kandydatów na rodziców adopcyjnych rozumiana jako proporcja liczby rodzin, które przysposobiły dziecko do liczby rodzin, które zgłosiły chęć przysposobienia dziecka wyniosła w 2015 r. - 80,4%, w 2016 r. - 62,3%, a w I półroczu 2017 r. - 41,7%⁷⁷.

(dowód: akta kontroli str. 144-159, 162-163)

3.10. Kandydaci na rodziców adopcyjnych w WOA Poznań w badaniu ankietowym⁷⁸ w toku kontroli wskazali, że zdecydowało się na ten ośrodek ze względu na bliską odległość od miejsca zamieszkania (55% ankietowanych) oraz, że podczas wyboru ośrodka kierowali się rekomendacjami innych osób (45%). Wysoko oceniono wsparcie uzyskane w WOA Poznań, które oceniono na poziomie bardzo dobrym (64 do 68%) lub dobrym (16 do 20%) oraz jakość szkolenia i atmosferę przy współpracy z ośrodkiem adopcyjnym (bardzo dobrze – 77 i 74%, dobrze – 19 i 26%). Wszyscy ankietowani wskazali, że zapewniona została im dyskrecja w przebiegu procedur. Do najważniejszych barier w procesie adopcyjnym zaliczono brak dzieci o uregulowanej sytuacji prawnej (81%), bariery prawne i organizacyjne (26%), długotrwałą procedurę przygotowawczą (19%), w tym długotrwałe oczekiwanie na szkolenie (19%) i brak dzieci spełniających oczekiwania (19%). Zastrzeżenia ankietowanych budziła dostępność ośrodka adopcyjnego i jego godziny pracy (ocenę bardzo dobrą wystawiło tylko 19 % ankietowanych, dobrą – 45%, średnią - 26%, a złą i bardzo złą – 10%). Kandydaci na rodziców adopcyjnych, którzy zrezygnowali z ubiegania się o przysposobienie dziecka w WOA Poznań bądź nie uzyskali kwalifikacji wskazali, że ich współpraca z Ośrodkiem zakończyła się na etapie szkolenia (37%), oczekiwania na dziecko po uzyskaniu zaświadczenia o przeszkoleniu (64%) i na etapie diagnostyczno-konsultacyjnym (20%). Wszyscy kandydaci wskazali, że powodem zakończenia współpracy z Ośrodkiem były

⁷⁴ Ustalono na podstawie próby dotyczącej 15 kandydatów na rodziny zastępcze. W poszczególnych latach czasokres ten wynosił: w 2015 r. – od 33 (33) do 585 (602) dni, w 2016 r. – od 14 (18) do 342 (368) dni, a w I półroczu 2017 r. – od 111 (103) do 282 (284) dni.

⁷⁵ W 2015 r. były 2 przypadki przysposobienia dziecka przez 2 rodziny, które wcześniej przysposobiły jego rodzeństwo, w 2016 r. - 3 przypadki przysposobienia dziecka przez 2 rodziny, które wcześniej przysposobiły jego rodzeństwo.

⁷⁶ W 2015 r. rozdzielono 9 rodzeństw obejmujących 23 dzieci, w 2016 r. – 3 rodzeństwa obejmujące 6 dzieci, a w I połowie 2017 r. nie odnotowano takich przypadków.

⁷⁷ W WOA Poznań liczba rodzin, które przysposobiły dziecko wyniosła w 2015 r. – 45, w 2016 r. – 33, a w 2017 r. (I półrocze) – 10. Liczba rodzin, które zgłosiły chęć przysposobienia dziecka (po wydaniu przez WOA opinii dla kandydata do przysposobienia dziecka) wyniosła w 2015 r. – 56, w 2016 r. – 53, a w 2017 r. (I półrocze) – 24.

⁷⁸ W anonimowym badaniu ankietowym uczestniczyło 21 rodzin - kandydatów na rodziców adopcyjnych (w tym: 5 po etapie diagnostyczno-konsultacyjnym, 15 - w trakcie szkolenia) oraz 11 kandydatów na rodziców adopcyjnych, którzy zrezygnowali z ubiegania się o przysposobienie dziecka w WOA Poznań.

przyczyny leżące po ich stronie, tj. urodzenie dziecka biologicznego (64%) i brak dzieci spełniających ich oczekiwania (36%).

(dowód: akta kontroli str. 708-720)

3.11 W trakcie powierzenia pieczy nad dziećmi prowadzony był nadzór przez pracowników WOA w miejscu zamieszkania, a z ich przebiegu sporządzano do sądu sprawozdania. Po zakończeniu procesu adopcyjnego nie prowadzono monitoringu losów przysposobionych dzieci. Utrzymywano sporadyczny kontakt z rodzinami, który polegał na wsparciu oraz udzielaniu pomocy psychologicznej i pedagogicznej.

(dowód: akta kontroli str.189-248)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Zajęcia szkoleniowe dla kandydatów na rodziców adopcyjnych w WOA Poznań prowadzone były tylko w godzinach pracy jednostki w dni powszednie, tj. w godzinach 7.30 do 15.30⁷⁹. Kierownik WOA wyjaśniła, że głównym powodem przemawiającym „...za takim czasem szkolenia jest organizacja pracy jednostki oraz to, że środek dnia to czas największej aktywności intelektualnej oraz psychofizycznej człowieka(...) Można ewentualnie na przyszłość usprawnić i wdrożyć alternatywne prowadzenie zajęć w soboty lub w części w godzinach roboczych popołudniami (dla tematów mniej obciążających).” Kierownik WOA zadeklarowała omówienie na najbliższym spotkaniu pracowników WOA ewentualnych zmian w systemie czasu prowadzenia szkoleń.

(dowód: akta kontroli str.: 303-316, 317-318, 346-350)

2. Katalog informacji dotyczących kandydatów do przysposobienia dziecka, które ośrodek adopcyjny może przetwarzać, wynikający z art. 161 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny, jest zamknięty, a od czasu nowelizacji⁸⁰ ww. ustawy, tj. od dnia 14 września 2014 r. nie ma podstaw do wymagania zaświadczenia lekarza psychiatry o braku przeciwwskazań zdrowotnych do adopcji dziecka oraz orzeczeń o niepełnosprawności i wyroków rozwodowych. Tymczasem, w „Procedurach adopcyjnych” z dnia 1 lipca 2014 r. (procedury obowiązywały do dnia 30 czerwca 2015 r.) dokumenty te nadal były wymagane. Kierownik WOA wyjaśniła, że „wszystkie bieżące zmiany wprowadzane kolejnymi nowelizacjami ustawy o wspieraniu rodziny, były natychmiast uwzględniane w bieżącej pracy WOA.”

(dowód: akta kontroli str.: 357-358, 401-485)

3. Pracownicy przygotowujący dokumentację do przysposobienia dziecka byli również członkami komisji kwalifikacyjnej, która podejmowała decyzje dotyczące zakwalifikowania kandydatów do przysposobienia. Kierownik WOA wyjaśniła, że „żadne przepisy nie regulują zasad powoływania Komisji Kwalifikacyjnej ani też jej składu. Dla transparentności procedury diagnostycznej, praca w WOA odbywa się w parach diagnostycznych. Jeśli jest szczególna i uzasadniona potrzeba lub prośba klienta, może dojść również do zmiany pary diagnostycznej. Komisja Kwalifikacyjna ds. Adopcji składa się, w miarę możliwości, z ogółu pracowników WOA (min. 3 osoby), i wszyscy (poza osobami nieobecnymi z powodu choroby lub urlopu) uczestniczą w jej posiedzeniu. Osoby bezpośrednio diagnozujące referują przebieg podjętych czynności i ich efekty, jednak na końcową opinię wpływ mają uczestniczący członkowie Komisji. Powoduje to zachowanie pełnej bezstronności i obiektywizmu, uniemożliwiając koncentrowania całej sprawy w „jednym ręku”. Ponadto w celu zachowania etyki pracy w WOA, z inicjatywy jego Zespołu, opracowane zostały Standardy pracy z klientem, które są szczególnym dokumentem i innowacyjnym w kontekście braku jego wymagalności.”

(dowód: akta kontroli str. 344-350, 357-358, 537-680)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie dobór kandydatów na rodziców adopcyjnych.

Ocena cząstkowa

⁷⁹ Godziny pracy w ROPS ustalone w § 11 w regulaminie pracy ROPS wprowadzone zarządzeniem nr 10/2013 Dyrektora ROPS z dnia 27 marca 2013 r. W WOA filia Leszno godziny pracy ośrodka adopcyjnego ustalono: trzy dni w tygodniu od 10.00 do 18.00 i dwa dni w tygodniu od godz. 7.30 do 15.30. w WOA filia Piła odpowiednio we wszystkie dni tygodnia od godz. 8.00 do 16.00.

⁸⁰ Art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2014 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2014, poz. 1188).

IV. Uwagi i 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 Kontroli⁸¹, wnioskuje o:

- 1) zatwierdzenie regulaminu organizacyjnego ROPS w formie pisemnej w porozumieniu z marszałkiem województwa wielkopolskiego,
- 2) terminowe przekazywanie dokumentacji do ośrodków adopcyjnych prowadzących WBD i CBD oraz sprawozdań z działalności WOA i informacji o realizacji powierzonych zadań.

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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli 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 Poznaniu.

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 12 grudnia 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy:
Krzysztof Płoszewski
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Grzegorz Malesiński
Wicedyrektor

.....
Podpis

.....
Podpis

Paweł Szczepaniak
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

⁸¹ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.