



**PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Krzysztof Kwiatkowski

LWA.410.007.01.2015
P/15/103

Tekst ujednolicony

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/103 – Funkcjonowanie Rodzinnych Ośrodków Diagnostyczno-Konsultacyjnych ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontrolerzy	1. Monika Mazurek-Szczepaniak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94244 z 16 kwietnia 2015 r. (dowód: akta kontroli tom I str. 1-2) 2. Marcin Mirończuk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94245 z 16 kwietnia 2015 r. (dowód: akta kontroli tom I str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Sprawiedliwości ² , Al. Ujazdowskie 11, 00-950 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Borys Budka, Minister Sprawiedliwości ³

II. Ocena kontrolowanej działalności⁴

Ocena ogólna

Minister Sprawiedliwości⁵ sprawował w badanym okresie⁶ nadzór nad działalnością ośrodków w zakresie realizacji zadań dotyczących badań diagnostycznych i sporządzania na ich podstawie opinii, w szczególności poprzez zbieranie informacji i opinii od kierowników ośrodków oraz prezesów sądów okręgowych, przy których utworzone zostały RODK, przeprowadzanie wizytacji w ośrodkach oraz badanie prawidłowości postępowania w ramach rozpatrywania skarg. Realizacją tych zadań zajmowali się w szczególności wizytatorzy zatrudnieni w Departamencie Sądów, Organizacji i Analiz Wymiaru Sprawiedliwości⁷.

W celu zapewnienia odpowiedniej jakości prowadzonych w ośrodkach postępowań w sprawie sporządzenia opinii Minister opracował w marcu 2011 r. Standardy Opiniowania w Rodzinnych Ośrodkach Diagnostyczno-Konsultacyjnych⁸.

Ocenę prawidłowości wywiązywania się Ministra z jego zadań, jako organu prowadzącego ośrodki oraz sprawującego zarówno zwierzchni, jak i pedagogiczny nadzór nad ich działalnością – zgodnie z postanowieniami art. 84 § 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich⁹ oraz art. 35 ust. 2a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty¹⁰ – obniżają jednak

¹ Zwanych dalej również RODK lub ośrodkami.

² Zwane dalej również Ministerstwem lub MS.

³ Od 4 maja 2015 r. Wcześniej w okresie objętym kontrolą Ministrem Sprawiedliwości byli: Zbigniew Œwiąkowski – od 16 listopada 2007 r. do 21 stycznia 2009 r.; Andrzej Czuma – od 23 stycznia do 13 października 2009 r.; Krzysztof Kwiatkowski – od 14 października 2009 r. do 18 listopada 2011 r.; Jarosław Gowin – od 18 listopada 2011 r. do 6 maja 2013 r.; Marek Biernacki – od 6 maja 2013 r. do 22 września 2014 r.; Cezary Grabarczyk – od 22 września 2014 r. do 30 kwietnia 2015 r. W okresie od 30 kwietnia do 4 maja 2015 r. obowiązki Ministra Sprawiedliwości pełniła Prezes Rady Ministrów Ewa Kopacz.

⁴ 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.

⁵ Zwany dalej również Ministrem.

⁶ Kontrolą objęto lata 2013-2015 (I kwartał), z uwzględnieniem okresu wcześniejszego w odniesieniu do procesu opracowywania i wdrażania do stosowania Standardów Opiniowania w Rodzinnych Ośrodkach Diagnostyczno-Konsultacyjnych z marca 2011 r.

⁷ Dalej także: „Departament Sądów” lub „DSO”.

⁸ Dalej także: Standardy Opiniowania lub Standardy.

⁹ Dz.U. z 2014 r. poz. 382, zwana dalej: ustawą o postępowaniu w sprawach nieletnich.

¹⁰ Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm., zwana dalej: ustawą o systemie oświaty.

stwierdzone w trakcie niniejszej kontroli nieprawidłowości dotyczące w szczególności:

- niestosowania w ramach sprawowanego nadzoru pedagogicznego nad działalnością RODK przepisów rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 października 2009 r. w sprawie nadzoru pedagogicznego¹¹, określających szczegółowe zasady planowania i realizacji zadań;
- niepodejmowania działań na rzecz zapewnienia zgodności uregulowań prawnych określających zasady sprawowania przez Ministra nadzoru pedagogicznego nad ośrodkami z faktyczną jego organizacją;
- nierealizowania przez Ministra jako organu prowadzącego ośrodki, obowiązków określonych w art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela¹², dotyczących zapewnienia ośrodkom podstawowych warunków do realizacji przez pracowników pedagogicznych powierzanych im zadań;
- niewprowadzenia regulacji określających czynności, które wykonywane powinny być przez pracowników pedagogicznych zatrudnionych w ośrodkach w ramach obowiązkowego tygodniowego wymiaru godzin zajęć oraz poza tym wymiarem, jak i jednolitych zasad ewidencjonowania czasu pracy;
- wskazywania w Standardach Opiniowania (wykazy narzędzi badawczych) jako rekomendowanych, technik badawczych niespełniających wymagań do ich wykorzystywania w badaniach diagnostycznych, z uwagi na ich wątpliwą wartość diagnostyczną lub brak aktualnych norm;
- rozpatrywania skarg na działalność ośrodków z naruszeniem terminu określonego w art. 237 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹³ oraz niezawiadamiania skarżących o przyczynach zwłoki i nowym terminie rozpatrzenia skarg, co stanowiło naruszenie art. 237 § 4, w związku z art. 36 § 1 ww. ustawy.

NIK zwraca ponadto uwagę m.in. na: nieokreślenie przez Ministra w rozporządzeniu z dnia 3 sierpnia 2001 r. w sprawie organizacji i zakresu działania rodzinnych ośrodków diagnostyczno-konsultacyjnych¹⁴ formy organizacyjno-prawnej ośrodków; prowadzenie przez Ministerstwo w sposób przewlekły i mało efektywny działań na rzecz wprowadzenia zmian w zasadach organizacji i funkcjonowania ośrodków, których celem miało być wyeliminowanie zastrzeżeń dotyczących w szczególności zakresu przedmiotowego zadań realizowanych przez te jednostki.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Działania realizowane w Ministerstwie w ramach sprawowania nadzoru nad działalnością RODK

1. Organizacja nadzoru nad działalnością RODK

Opis stanu
faktycznego

1.1. Zgodnie z art. 84 § 1 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, do zadań Ministra Sprawiedliwości należało sprawowanie zwierzchniego nadzoru nad RODK oraz, zgodnie z art. 35 ust. 2a ustawy o systemie oświaty, sprawowanie nad nimi nadzoru pedagogicznego.

Przepisy nie określały szczegółowych zasad sprawowania nadzoru zwierzchniego. Rekomendacje dotyczące organizacji nadzoru sprawowanego przez organy administracji rządowej, określone zostały w sporządzonej przez Kancelarię Prezesa

¹¹ Dz.U. Nr 168, poz. 1324 ze zm., zwane dalej: rozporządzeniem MEN w sprawie nadzoru pedagogicznego.

¹² Dz.U. z 2014 r. poz. 191 ze zm., zwana dalej: ustawą Karta Nauczyciela lub Kartą Nauczyciela.

¹³ Dz.U. z 2013 r. poz. 267 ze zm., zwana dalej: Kpa.

¹⁴ Dz.U. Nr 97, poz. 1063, zwane dalej: rozporządzeniem w sprawie RODK.

Rady Ministrów w marcu 2012 r. „Analizie wybranych obszarów funkcjonowania nadzoru w administracji rządowej”¹⁵.

Zastępca Dyrektora Departamentu Sądów Iwona Łapińska wyjaśniła m.in., że w Ministerstwie brak jest dokumentów związanych z ww. Analizą, ale Ministerstwo co najmniej od 2007 r. dążyło do uregulowania kwestii wykonywania przez Ministra nadzoru nad działalnością RODK. Brak delegacji ustawowej do uregulowania tego zagadnienia w rozporządzeniu oraz niezakończone prace nad zmianami przepisów skutkowały wykonywaniem nadzoru zwierzchniego w ramach przeprowadzanych narad oraz poprzez pisma nadzorcze kierowane do kierowników ośrodków.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 283-284; tom V str. 148; tom VI str. 1, 5-13)

W regulaminach organizacyjnych Ministerstwa (z 29 lutego 2012 r.¹⁶ oraz 30 stycznia 2015 r.¹⁷) zadania dotyczące sprawowania nadzoru zwierzchniego nad działalnością RODK przypisano Departamentowi Sądów. Do jego zadań należało również opracowywanie rozwiązań dotyczących organizacji i funkcjonowania ośrodków oraz prowadzenie, w zakresie uprawnień przysługujących Ministrowi, spraw osobowych kierowników RODK i nauczycieli zatrudnionych w tych jednostkach. Nie określono, do którego z Departamentów należy sprawowanie nadzoru pedagogicznego nad działalnością ośrodków.

Z regulaminów organizacyjnych DSO¹⁸ wynika, że do jego właściwości, oprócz zadań dotyczących sprawowania nadzoru zwierzchniego nad ośrodkami, przypisano również sprawowanie nadzoru pedagogicznego nad tymi jednostkami.

(dowód: akta kontroli tom I str. 21-40)

Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego Kamil Mroczka podał w wyjaśnieniach, że w regulaminie organizacyjnym Ministerstwa, w celu zachowania przejrzystości tego dokumentu, określono podstawowe zadania, opisując je na wyższym poziomie ogólności. Zgodnie z § 9 ust 2 pkt 3 regulaminu organizacyjnego Ministerstwa doprecyzowanie i uszczegółowienie zadań poszczególnych komórek organizacyjnych znalazło się w wewnętrznych regulaminach organizacyjnych departamentów i biur.

(dowód: akta kontroli tom VIII str. 47; tom IX str. 26-27)

W badanym okresie nie wprowadzono wewnętrznych uregulowań określających organizację i sposób wykonywania przez Departament Sądów zadań Ministra w zakresie nadzoru zwierzchniego i pedagogicznego nad działalnością RODK.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 283-284; tom V str. 144-148; tom VI str. 1, 5-13)

Zastępca Dyrektora Departamentu Sądów Iwona Łapińska poinformowała, że z uwagi na brak szczegółowych wskazań dotyczących sposobu sprawowania nadzoru zwierzchniego nie dokonywano okresowych analiz oraz ocen sposobu organizacji nadzoru nad działalnością RODK. Analizy i oceny takie dokonywane były na bieżąco, co wpływało na usprawnianie pracy nadzorczej.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 283-284; tom V str. 148; tom VI str. 1, 5-13)

1.2. Zgodnie z art. 35 ust. 2a i ust. 5 ustawy o systemie oświaty, Minister Sprawiedliwości i podporządkowane organy sprawują nadzór pedagogiczny m.in. nad RODK przy pomocy nauczycieli zatrudnionych na stanowiskach wymagających kwalifikacji pedagogicznych w Ministerstwie lub w podporządkowanych mu jednostkach organizacyjnych.

¹⁵ <http://bip.kprm.gov.pl/download/75/6182/analiza.pdf> – dostęp 7 sierpnia 2015 r.

¹⁶ Dz.Urz.MS. z 2012 r., poz. 25 ze zm.

¹⁷ Dz.Urz.MS. z 2015 r., poz. 54.

¹⁸ Z 8 listopada 2012 r., 8 marca 2013 r. oraz 19 lutego 2015 r.

Wykonywaniem zadań w zakresie sprawowania nadzoru pedagogicznego nad RODK zajmowali się pracownicy Ministerstwa, zatrudnieni w Departamencie Sądów na stanowiskach wizytatorów. Liczba osób zatrudnionych na stanowiskach wizytatorów, kształtowała się w badanym okresie w przedziale od jednego (w okresie od 1 do 31 stycznia 2013 r.) do pięciu (w okresie od 16 września 2013 r. do 15 września 2014 r.), w tym od jednego do dwóch z siedzibą w Ministerstwie oraz od dwóch do trzech z siedzibami w sądach okręgowych (w 2013 r. były to sądy w: Bydgoszczy, Poznaniu i Wrocławiu, a w kolejnych latach: w Białymstoku, Poznaniu i Wrocławiu). Zadania wizytatorów określone zostały w ich zakresach czynności. Wszyscy wizytatorzy posiadali kwalifikacje określone w § 23 ust. 2-4 rozporządzenia MEN w sprawie nadzoru pedagogicznego.

(dowód: akta kontroli tom I str. 41-53)

Powyższa organizacja nadzoru pedagogicznego nad ośrodkami była konsekwencją zmian dokonanych rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 grudnia 2012 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich¹⁹, na podstawie którego z dniem 1 stycznia 2013 r. przestały funkcjonować okręgowe zespoły nadzoru pedagogicznego przy sądach okręgowych, a ich pracownicy stali się pracownikami Ministerstwa. W związku z powyższymi zmianami Minister Sprawiedliwości nie uchylił jednak lub nie zmienił zarządzenia z dnia 28 maja 2004 r. w sprawie utworzenia okręgowych zespołów nadzoru pedagogicznego nad zakładami poprawczymi, schroniskami dla nieletnich oraz rodzinnymi ośrodkami diagnostyczno-konsultacyjnymi²⁰. Minister nie wystąpił ponadto do Ministra Edukacji Narodowej o wprowadzenie odpowiednich zmian w rozporządzeniu MEN w sprawie nadzoru pedagogicznego, w którym nadal jest mowa (§ 23 ust. 1 pkt 4) o utworzonych przez Ministra Sprawiedliwości okręgowych zespołach nadzoru pedagogicznego przy sądach okręgowych.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 298-299, 302; tom VIII str. 2, 9-10, 31-32)

Składający wyjaśnienia w tej sprawie, Sekretarz Stanu Jerzy Kozdroń, Podsekretarze Stanu Monika Zdrojewska, Z-ca Dyrektora DSO Iwona Łapińska oraz Z-ca Dyrektora Departamentu Wykonania Orzeczeń i Probacji Jolanta Zagajewska, nie potrafili wskazać przyczyn niepodjęcia przez Ministerstwo działań na rzecz zapewnienia spójności uregulowań prawnych określających zasady organizacji nadzoru pedagogicznego nad RODK.

(dowód: akta kontroli tom VII str. 2, 9-10, 31-32; tom IX str. 86, 93; tom X str. 1-3, 10-12)

Ustalone
nieprawidłowości

Minister Sprawiedliwości nie podejmował w badanym okresie działań na rzecz zapewnienia zgodności uregulowań prawnych określających zasady sprawowania przez Ministra nadzoru pedagogicznego nad RODK z faktyczną organizacją tego nadzoru. Likwidacji okręgowych zespołów nadzoru pedagogicznego przy sądach okręgowych i przejęciu przez Ministerstwo z dniem 1 stycznia 2013 r. całości zadań dotyczących sprawowania nadzoru nad ośrodkami, nie towarzyszyło wprowadzenie zmian do zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 maja 2004 r. w sprawie utworzenia okręgowych zespołów nadzoru pedagogicznego nad zakładami poprawczymi, schroniskami dla nieletnich oraz rodzinnymi ośrodkami diagnostyczno-konsultacyjnymi. Nie podjęto również działań we współpracy z Ministrem Edukacji Narodowej zmierzających do zmiany § 23 ust. 1 rozporządzenia MEN w sprawie nadzoru pedagogicznego. Skutkiem tego, faktyczna organizacja nadzoru pedagogicznego jest niezgodna z określoną w ww. uregulowaniach.

¹⁹ Dz.U. z 2012 r., poz. 1392.

²⁰ Dz.Urz.MS. Nr 5, poz. 15.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

(dowód: akta kontroli tom I str. 41-53; tom IV str. 298-299, 302; tom VII str. 2, 9-10, 31-32; tom IX str. 86, 93; tom X str. 1-3, 10-12)

W Regulaminie Organizacyjnym Ministerstwa nie wskazano Departamentu właściwego do realizacji zadań Ministra w zakresie sprawowania nadzoru pedagogicznego nad ośrodkami, o których mowa w art. 35 ust. 2a ustawy o systemie oświaty. W ww. Regulaminie wskazano jedynie, że Departament Sądów, ma wykonywać zadania Ministra, określone w art. 84 § 1 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, dotyczące nadzoru zwierzchniego nad RODK. Zadania Ministra dotyczące nadzoru pedagogicznego nad ośrodkami, przypisane zostały do właściwości tego Departamentu jedynie w jego regulaminie wewnętrznym.

(dowód: akta kontroli tom I str. 21-40; tom VIII str. 47; tom IX str. 26-27)

NIK zwraca ponadto uwagę na brak w Departamencie Sądów uregulowań wewnętrznych określających organizację i sposób sprawowania nadzoru zwierzchniego i pedagogicznego nad działalnością RODK. W przypadku nadzoru pedagogicznego, sposób jego sprawowania wynikał jedynie z zakresów czynności wizytatorów. Zdaniem NIK utrudniało to Ministrowi zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, określonej w art. 68 i 69 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²¹.

(dowód: akta kontroli tom I str. 46-53; tom IV str. 283-284; tom V str. 144-148; tom VI str. 1, 5-13)

2. Wykonywanie zadań dotyczących sprawowania nadzoru nad działalnością RODK

2.1. Jednym z głównych instrumentów wykorzystywanych do sprawowania przez Ministra Sprawiedliwości nadzoru zwierzchniego nad działalnością RODK były kontrole przeprowadzane przez wizytatorów z Departamentu Sądów oraz kontrolerów z Wydziału Kontroli w Biurze Ministra. W latach 2013-2015 (I kw.), pracownicy tych komórek skontrolowali łącznie 34 z 67 RODK. Wizytatorzy przeprowadzili w RODK ogółem 43 kontrole (którymi objęto 33 ośrodki), w tym 39 planowych oraz cztery doraźne²². Pracownicy Wydziału Kontroli, w ramach realizacji planów kontroli skontrolowali w badanym okresie pięć ośrodków (trzy w 2013 r. oraz dwa w 2014 r.), w tym cztery RODK objęte w badanym okresie kontrolami przeprowadzonymi przez wizytatorów.

(dowód: akta kontroli tom I str. 59-60, 168-188)

Zastępca Dyrektora Departamentu Sądów Iwona Łapińska wyjaśniła, że w objętym kontrolą okresie nie było możliwości kadrowych do przeprowadzenia kontroli we wszystkich RODK.

(dowód: akta kontroli tom VII str. 1, 7-8)

We wszystkich przypadkach, w których wizytatorzy z DSO oraz kontrolerzy z Wydziału Kontroli stwierdzili nieprawidłowości w działalności RODK, do ośrodków skierowano zalecenia w sprawie ich usunięcia. Jednostki te przekazały do Ministerstwa informacje o sposobie realizacji tych zaleceń. W 17 przypadkach (wg stanu na 16 czerwca 2015 r.) wizytatorzy przeprowadzili w RODK kontrole sprawdzające.

(dowód: akta kontroli tom I str. 58-61, 80-81, 101-102, 112-118, 165-515; tom II str. 1-185, 224-295)

W wyniku badania dokumentacji 10 wizytacji stwierdzono, że wizytatorzy m.in.: dokonywali oględzin pomieszczeń RODK; sprawdzali kwalifikacje pracowników

²¹ Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

²² Nie licząc kontroli sprawdzających przeprowadzonych w tym samym roku, co kontrola planowa.

pedagogicznych oraz przeprowadzanie szkoleń i warsztatów; badali prowadzenie dokumentacji, o której mowa w § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie RODK (tj. ewidencje, teczki poszczególnych spraw) oraz dokumentacji ze sprawowanego przez kierownika ośrodka nadzoru wewnętrznego; przeprowadzali badania ankietowe wśród sędziów sądów rodzinnych i okręgowych, na temat jakości sporządzanych opinii; analizowali terminowość ich sporządzania oraz długotrwałość prowadzonych postępowań.

Przedmiotem pięciu kontroli przeprowadzonych przez pracowników Wydziału Kontroli była natomiast: w 2013 r. sprawność i organizacja funkcjonowania ośrodków, a w 2014 r. zagadnienia finansowe (m.in. dokonywanie wydatków zgodnie z planem finansowym, przyznawanie i wypłata wynagrodzeń osobowych oraz nagród, dysponowanie środkami budżetowymi na szkolenia pracowników).

(dowód: akta kontroli tom I str. 58-61, 80-81, 101-102, 112-118, 190-515; tom II str. 1-185, 224-295)

Innymi źródłami informacji Ministerstwa o działalności RODK, wykorzystywanymi do sprawowania nad nimi nadzoru, były sprawozdania i dokumenty przekazywane okresowo przez kierowników tych jednostek, tj.: kwartalne sprawozdanie statystyczne MS-DB2 z wykonania zatrudnienia i wynagrodzeń w RODK (które obowiązywało do końca 2013 r.); półroczne i roczne sprawozdanie statystyczne MS-RODK-25 z działalności RODK; roczne „Sprawozdanie jakościowe z działalności RODK”; kwartalne zestawienie pn. „Terminy realizacji zleceń w RODK”; półroczna ankieta dla kierowników RODK, dotycząca działań zmierzających do podniesienia terminowości w wydaniu opinii; roczne sprawozdanie z działań podjętych w ramach „Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie”, zestawienia kwartalne w ramach programu badawczego „Komu dziecko”.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 284; tom V str. 238)

2.2. Sposób sprawowania przez Ministra Sprawiedliwości nadzoru pedagogicznego nad ośrodkami określono w art. 33 ustawy o systemie oświaty oraz w rozporządzeniu MEN w sprawie nadzoru pedagogicznego.

W kontrolowanym okresie w Ministerstwie nie sporządzano rocznych planów nadzoru pedagogicznego, o których mowa w § 18 ust. 1 rozporządzenia MEN w sprawie nadzoru pedagogicznego. Planowane w danym roku działania określone były wyłącznie w planach pracy wizytatorów. W 2013 r. każdy z wizytatorów sporządził odrębny plan pracy. W kolejnych latach opracowany został jeden ogólny plan pracy wizytatorów. Określone w planach zadania obejmowały m.in.: zbieranie informacji o bieżącej pracy RODK oraz sporządzanie analiz porównawczych ich działalności; przeprowadzanie wizytacji kompleksowych i problemowych (wg ustalonego harmonogramu) oraz kontroli sprawdzających; współpracę z instytucjami i osobami na rzecz usprawnienia procesu diagnostycznego w RODK; udzielanie wsparcia RODK poprzez m.in. doradztwo, organizowanie konferencji, szkoleń, narad, doksztaleń, uroczystości i spotkań; pomoc kierownikom w zakresie awansu zawodowego. W planach nie przewidywano przeprowadzania ewaluacji zewnętrznej w RODK, o której mowa w §§ 7-10 oraz w § 18 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia MEN w sprawie nadzoru pedagogicznego.

(dowód: akta kontroli tom I str. 119-166; tom VII str. 1, 7)

Spośród trzech form nadzoru pedagogicznego określonych w § 6 rozporządzenia MEN w sprawie nadzoru pedagogicznego (ewaluacja, kontrola i wspomaganie), Ministerstwo stosowało dwie formy: kontrolę i wspomaganie. Formami wspomagania były m.in. narady i szkolenia, a zadania kontrolne realizowano poprzez przeprowadzanie wizytacji w RODK.

(dowód: akta kontroli tom I str. 119-167; tom VII str. 1, 4-7; tom VIII str. 58)

Zasady przeprowadzania kontroli przez wizytatorów odbiegały od zasad postępowania określonych w §§ 12-16 rozporządzenia MEN w sprawie nadzoru pedagogicznego. Zamiast kontroli przeprowadzano wizytacje, a sporządzone z nich sprawozdania lub protokoły nie spełniały wymogów określonych w § 14 ust. 2 ww. rozporządzenia, nie zawierały bowiem części wymaganych informacji (m.in. pouczeń o prawie zgłoszenia przez kierownika jednostki kontrolowanej zastrzeżeń do ustaleń zawartych w protokole) oraz nie były podpisywane przez kierowników RODK.

(dowód: akta kontroli tom I str. 190-515; tom II str. 1-195)

Minister nie podejmował działań wskazanych w § 17 rozporządzenia MEN w sprawie nadzoru pedagogicznego, z zakresu wspomagania RODK, dotyczących podawania do publicznej wiadomości na stronie internetowej Ministerstwa analiz wyników sprawowanego nadzoru pedagogicznego, w tym wniosków z ewaluacji zewnętrznych i kontroli. Nie podejmował również działań na rzecz promowania wykorzystania ewaluacji w procesie doskonalenia jakości działalności ośrodków.

(dowód: akta kontroli tom VIII str. 55-56)

Zastępca Dyrektora Departamentu Sądów Iwona Łapińska podała w wyjaśnieniach, że zdaniem Ministerstwa RODK nie podlegają przepisom ustawy o systemie oświaty oraz przepisom wykonawczym do tej ustawy, w tym rozporządzeniu MEN w sprawie nadzoru pedagogicznego, gdyż nie są placówkami oświatowymi, o których mowa w tej ustawie.

(dowód: akta kontroli tom V str. 236-242; tom VII str. 1, 4-8; tom VIII str. 45, 55-56; tom IX str. 35)

2.3. Zgodnie z art. 6a ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela praca pracowników pedagogicznych zatrudnionych w ośrodkach podlega ocenie, przy czym oceny pracy kierownika RODK dokonuje Minister Sprawiedliwości, jako organ prowadzący (art. 6a ust. 6). W przypadku kierowników ośrodków oceny takie dokonywane mogą być zarówno na ich wniosek, jak i na wniosek Ministra Sprawiedliwości (jako organu prowadzącego i sprawującego nadzór pedagogiczny) lub rady ośrodka.

W badanym okresie Ministerstwo dokonało oceny pracy 10 kierowników na ich wniosek (trzech w 2013 r. oraz siedmiu w 2014 r.). Dziewięciu kierowników otrzymało ocenę wyróżniającą, jeden ocenę dobrą.

Spośród 67 kierowników RODK, 47 objęto oceną pracy w okresie zajmowania tego stanowiska. Spośród 20 kierowników nieobjętych przedmiotową oceną, w pięciu przypadkach dotyczyło to osób zatrudnionych na tym stanowisku przez okres ponad 5 lat. Spośród 47 kierowników ośrodków objętych oceną pracy w okresie zajmowania stanowiska kierownika, w 13 przypadkach okres od ostatniej oceny wynosił ponad pięć lat, w tym w sześciu przypadkach ponad 10 lat.

(dowód: akta kontroli tom II str. 453-490)

Zastępca Dyrektora Departamentu Sądów Iwona Łapińska wyjaśniając przyczyny niedokonywania przez Ministra systematycznych ocen pracy kierowników ośrodków podała, że Karta Nauczyciela nie narzuca terminów w tym zakresie. W przeciwnym wypadku przepis wskazywałby wyraźnie czasokres dokonania kolejnej oceny.

(dowód: akta kontroli tom VI str. 2, 14; tom VIII str. 46, 56)

Ustalone
nieprawidłowości

Minister Sprawiedliwości, realizując zadania określone w art. 35 ust. 2a ustawy o systemie oświaty dotyczące sprawowania nadzoru pedagogicznego nad działalnością ośrodków, nie stosował uregulowań określonych w rozporządzeniu MEN w sprawie nadzoru pedagogicznego:

- nie opracowywał planów nadzoru pedagogicznego, o których mowa w §18;
- nie przeprowadzał ewaluacji zewnętrznej w RODK, o której mowa w §§7-10;

- nie przeprowadzał kontroli w RODK zgodnie z zasadami postępowania określonymi w §§ 12-16 (m.in. sprawozdania lub protokoły z wizytacji i kontroli nie były podpisywane przez kierowników RODK);
 - nie przygotowywał i nie podawał do publicznej wiadomości na stronie Ministerstwa analiz wyników sprawowanego nadzoru pedagogicznego, w tym wniosków z ewaluacji zewnętrznych i kontroli oraz nie promował wykorzystania ewaluacji w procesie doskonalenia jakości działalności RODK, pomimo iż należało to do jego obowiązków zgodnie z § 17 pkt 1 i 3.
- (dowód: akta kontroli tom I str. 119-167, 190-515; tom II str. 1-195; tom VII str. 1, 4-7; tom VIII str. 55-56)

W odniesieniu do wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DSO, w których wskazano, że przepisy rozporządzenia MEN nie mają zastosowania do nadzoru pedagogicznego sprawowanego nad działalnością RODK, należy zauważyć, że wobec jednoznacznego brzmienia art. 35 ust. 2a ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym nadzór pedagogiczny nad ośrodkami diagnostyczno-konsultacyjnymi sprawują Minister Sprawiedliwości i podporządkowane mu organy, bez znaczenia pozostaje, czy jednostki te mieszczą się w katalogu jednostek systemu oświaty zdefiniowanym w art. 2 tej ustawy. Zasady sprawowania nadzoru pedagogicznego określone zostały w art. 33 ustawy o systemie oświaty oraz w rozporządzeniu MEN w sprawie nadzoru pedagogicznego. Te właśnie przepisy mają zastosowanie do nadzoru pedagogicznego nad rodzinnymi ośrodkami diagnostyczno-konsultacyjnymi i to w pełnym zakresie, obejmującym ewaluację wewnętrzną, kontrolę i wspomaganie. Należy dodać, że brak jest odrębnych (szczególnych) uregulowań prawnych określających zasady organizacji i sprawowania nadzoru pedagogicznego w ośrodkach.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Uwagi NIK dotyczą stwierdzonych w trakcie kontroli przypadków, w których kierownicy ośrodków nie byli poddawani przez Ministra ocenom pracy, określonym w art. 6a Karta Nauczyciela, przez okres powyżej 5 lat. Zdaniem NIK ww. oceny stanowią jedną z form nadzoru oraz pełnią istotną funkcję motywacyjną, dlatego powinny być dokonywane z większą częstotliwością.

(dowód: akta kontroli tom II str. 455-460)

3. Finansowanie działalności RODK

3.1. Minister Sprawiedliwości jako organ prowadzący w stosunku do ośrodków, obowiązany był, zgodnie z art. 29 ust. 1 Karta Nauczyciela, do zapewnienia im podstawowych warunków do realizacji przez pracowników pedagogicznych zadań.

Minister nie dysponował wiedzą o planowanych, przyznanych i wydatkowanych w latach 2013-2015 (I kwartał) środkach z budżetu państwa na działalność poszczególnych RODK. Nie przekazywał do sądów okręgowych, przy których utworzono ośrodki, dyspozycji w zakresie sposobu określania wielkości limitów wydatków na finansowanie działalności poszczególnych RODK.

(dowód: akta kontroli tom II str. 264; tom IV str. 284-285)

Zastępca Dyrektora Departamentu Budżetu i Efektywności Finansowej Grażyna Urbaniak poinformowała m.in., że środki na ten cel planowane były przez właściwe sądy z uwzględnieniem przepisów obowiązujących dla poszczególnych rodzajów wydatków. Ośrodki nie zostały ustanowione dysponentem środków budżetu państwa. Sądy okręgowe będąc dysponentem środków budżetowych pokrywają wydatki ponoszone na działalność RODK. Podała ponadto, że nie można traktować ośrodków jako szkół, gdyż nie jest w nich prowadzona działalność dydaktyczna,

wychowawcza ani opiekuńcza i w związku z tym art. 29 ust. 1 Karty Nauczyciela nie ma do nich zastosowania.

(dowód: akta kontroli tom II str. 264; tom IV str. 284; tom VII str. 73-76)

W odniesieniu do ww. wyjaśnień należy wskazać, że zgodnie z art. 3 pkt 2 Karty Nauczyciela, ilekroć w tej ustawie jest mowa o szkołach bez bliższego określenia – rozumie się przez to również ośrodki (wymienione w art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy).

3.2. Zgodnie z art. 70a ustawy Karta Nauczyciela w budżetach organów prowadzących wyodrębnia się środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli, z uwzględnieniem doradztwa metodycznego, w wysokości 1% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli.

Minister Sprawiedliwości nie dysponował danymi w podziale na poszczególne RODK o wysokościach zaplanowanych rocznych środków przeznaczonych na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli z uwzględnieniem doradztwa metodycznego oraz o wysokościach wydatkowanych środków na ten cel. Dysponował informacjami zbiorczymi dotyczącymi wielkości środków zaplanowanych i wydatkowanych na dofinansowanie przedmiotowych zadań w obszarze poszczególnych sądów apelacyjnych.

(dowód: akta kontroli tom VII str. 3, 74-75, 78-84; tom IX str. 76-79)

Zastępca Dyrektora Departamentu Budżetu i Efektywności Finansowej Grażyna Urbaniak podała w wyjaśnieniach m.in., że dysponenti budżetu sądów na obszarze apelacji na podstawie projektów planów finansowych opracowanych przez podległych dysponentów opracowują projekty planów finansowych dla sądów na obszarze apelacji na rok następny i przedkładają je Krajowej Radzie Sądownictwa oraz dysponentowi części budżetowej. Na tym etapie planowania Minister Sprawiedliwości, jako organ prowadzący, weryfikuje projekty planów i wyodrębnia środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli z uwzględnieniem doradztwa metodycznego w wysokości do 1% planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli, jednak nie mniej niż 0,5% tych środków.

(dowód: akta kontroli tom VII str. 75-76; tom IX str. 139 – 140)

3.3. Zgodnie z art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, Minister powinien sprawować nadzór i kontrolę nad całością gospodarki finansowej podległych mu jednostek organizacyjnych m.in. w zakresie prawidłowości wykorzystania środków finansowych przekazanych na ich działalność.

Zagadnienia dotyczące planowania i wydatkowania środków przyznanych na finansowanie działalności ośrodków były w badanym okresie przedmiotem pięciu kontroli prowadzonych w latach 2013-2014 przez kontrolerów z Wydziału Kontroli.

(dowód: akta kontroli tom I str. 58-61; tom II str. 284-355)

Zastępca Dyrektora Departamentu Budżetu i Efektywności Finansowej Grażyna Urbaniak w wyjaśnieniach dotyczących sposobu wykonywania przez Ministra Sprawiedliwości w stosunku do RODK zadań określonych w art. 175 ust 1 i 2 ustawy o finansach publicznych podała m.in., że dysponentem środków budżetowych trzeciego stopnia jest dyrektor sądu okręgowego, który jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki. Minister Sprawiedliwości, jako dysponent części 15 budżetu państwa, sprawuje nadzór i kontrolę nad całością gospodarki finansowej sądów. Zadania i kompetencje dysponenta budżetu sądów na obszarze apelacji obejmują sprawowanie nadzoru i kontroli przebiegu wykonania zadań określonych w planach

finansowych podległych dysponentów trzeciego stopnia oraz przestrzegania przez nich zasad gospodarki finansowej.

(dowód: akta kontroli tom VI str. 2, 29-31)

Do Ministerstwa nie wpłynęły w badanym okresie informacje z sądów apelacyjnych lub okręgowych o wynikach kontroli dotyczących finansowania działalności RODK.

(dowód: akta kontroli tom VII str. 2, 11, 72)

Ustalone
nieprawidłowości

Minister Sprawiedliwości, nie dysponując informacjami o wielkości środków przeznaczanych przez sądy okręgowe na finansowanie działalności poszczególnych RODK oraz o ich potrzebach, nie realizował zadań organu prowadzącego określonych w art. 29 ust. 1 Karta Nauczyciela, dotyczących zapewnienia im podstawowych warunków do realizacji zadań przez pracowników pedagogicznych. Przedmiotowe zadania realizowane były przez sądy okręgowe.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że Minister Sprawiedliwości w rozporządzeniu w sprawie RODK nie określił formy organizacyjno-prawnej ośrodków, nie wskazał bowiem czy ośrodki wchodziły w skład struktury organizacyjnej sądów okręgowych, czy są odrębnymi jednostkami budżetowymi. W praktyce jak wynika z ustaleń kontroli stosowane było to pierwsze rozwiązanie. Wątpliwości interpretacyjne budzą postanowienia § 7 ust. 2 pkt 3 przedmiotowego rozporządzenia, zgodnie z którymi kierownik ośrodka dysponuje środkami finansowymi wyodrębnionymi z funduszu sądu okręgowego określonymi w planie finansowym ośrodka, w kontekście przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia gospodarki finansowej i działalności inwestycyjnej sądów powszechnych²³, w których to przepisach, określając kompetencje poszczególnych dysponentów środków budżetowych, nie uwzględniono w ogóle RODK. W rozporządzeniu w sprawie RODK nie sprecyzowano kto powinien opracowywać plan finansowy ośrodka oraz jak powinno być realizowane prawo do dysponowania przez kierownika ośrodka środkami przyznanymi na finansowanie jego działalności, w sytuacji, gdy wchodzi on w skład struktury organizacyjnej sądu okręgowego.

(dowód: akta kontroli tom VIII str. 4, 15-18)

Uwagi NIK dotyczą również nieegzekwowania przez Ministra Sprawiedliwości od podległych jednostek (tj. w szczególności sądów apelacyjnych) informacji o wynikach kontroli gospodarowania środkami przeznaczonymi na finansowanie działalności RODK.

Zdaniem NIK, ustalenie obowiązku przekazywania tego rodzaju informacji do Ministerstwa jest niezbędne, biorąc pod uwagę zarówno obowiązki Ministra wynikające z art. 29 ust. 1 Karty Nauczyciela, jak i art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych. Na potrzebę wprowadzenia takiego rozwiązania zwrócono uwagę w rekomendacjach sformułowanych w „Analizie wybranych obszarów funkcjonowania nadzoru w administracji rządowej”, wskazując (w pkt 15.7), że należy rozważyć przyjęcie jako zasady – w ramach koordynacji kontroli w dziale – przekazywanie nadzorującemu wyników kontroli jednostek podległych i nadzorowanych, w wyniku których stwierdzone zostały nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli tom VII str. 2, 11, 72)

4. Podejmowanie działań na rzecz zapewnienia ośrodkom odpowiednich warunków lokalowych

Zgodnie z § 9 rozporządzenia w sprawie RODK, w każdym ośrodku powinny znajdować się: gabinety psychologów i pedagogów wyposażone w narzędzia i techniki do badań diagnostycznych wraz z podręcznikami; pomieszczenia

²³ Dz.U. z 2012 r., poz. 1476 ze zm.

zapewniające możliwość obserwacji zachowania osób badanych, oddzielnie dla dorosłych i dzieci; gabinet do badań lekarskich; sekretariat wraz z odpowiednim wyposażeniem technicznym; zaplecze sanitarne i socjalne.

W „Wytocznych do projektowania budynków dla sądów powszechnych” z dnia 22 października 2014 r., Minister Sprawiedliwości określił minimalne wymagania dotyczące powierzchni użytkowej pomieszczeń RODK.

(dowód: akta kontroli tom II str. 356-367)

Głównym źródłem informacji Ministra o warunkach lokalowych ośrodków były ustalenia dokonywane w ramach wizytacji. W wyniku badania 10 wybranych losowo sprawozdań z wizytacji w ośrodkach stwierdzono, że każdorazowo obejmowały one badanie warunków lokalowych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 190-515; tom II str. 1-195; tom VII str. 2, 12, 73-74; tom IX str. 42, 52-53, 64, 67-75)

Dodatkowym źródłem informacji były przekazywane co roku do Ministerstwa „Sprawozdania jakościowe z działalności RODK”, w których kierownicy ośrodków informowali o zmianie lokalizacji oraz o działaniach mających na celu m.in. poprawę warunków pracy, stanu technicznego sprzętu i urządzeń. Nie zawierały one jednak informacji o aktualnych warunkach lokalowych, wyposażeniu oraz o potrzebach w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 324-333; tom VII str. 12)

Minister Sprawiedliwości dysponował również informacjami, uaktualnianymi co pół roku na podstawie danych gromadzonych przez sądy apelacyjne, o powierzchni i stanie prawnym lokali zajmowanych przez poszczególne ośrodki.

(dowód: akta kontroli tom II str. 265, 268-270)

Z informacji przekazanych przez kierowników RODK na potrzeby niniejszej kontroli wynika, że na 31 grudnia 2014 r. 20 ośrodków (tj. 30% wszystkich) nie posiadało warunków lokalowych zgodnych z określonymi w § 9 rozporządzenia w sprawie RODK, w tym m.in.: siedem nie miało pomieszczeń zapewniających możliwość obserwacji zachowania osób badanych, oddzielnie dla dorosłych i dzieci; osiem - nie dysponowało gabinetem do badań lekarskich; osiem nie posiadało zaplecza socjalnego, a jeden zaplecza sanitarnego. Dla porównania wg stanu na 1 stycznia 2013 r. 22 ośrodki nie posiadały warunków lokalowych zgodnych z § 9 rozporządzenia w sprawie RODK, w tym m.in.: dziesięć nie dysponowało pomieszczeniami zapewniającymi możliwość obserwacji zachowania osób badanych, oddzielnie dla dorosłych i dzieci; dwanaście nie miało gabinetu do badań lekarskich; dziesięć nie posiadało zaplecza socjalnego, a dwa zaplecza sanitarnego. Powyższe dane wskazują, że warunki lokalowe ośrodków ulegają stopniowej poprawie.

(dowód: akta kontroli tom II str. 368-402)

Działania Ministra na rzecz poprawy warunków lokalowych ośrodków ograniczały się głównie do wyrażania zgody na wynajęcie przez sąd okręgowy lokalu z przeznaczeniem na siedzibę RODK lub na załatwienie spraw formalnoprawnych związanych z przekazaniem trwałego zarządu lokalu na ten cel.

(dowód: akta kontroli tom IX str. 42, 52-53, 64, 67-68, 72-75)

Zastępca Dyrektora DSO Iwona Łapińska oraz Zastępca Dyrektora Departamentu Budżetu i Efektywności Finansowej Grażyna Urbaniak wskazały w wyjaśnieniach m.in., że RODK nie są samodzielnie finansującymi się jednostkami, lecz działają przy sądach okręgowych, które zabezpieczają w swoich planach finansowych całość wydatków związanych z ich działalnością. W przypadkach trudnych warunków lokalowych kierownicy ośrodków występowali bezpośrednio do prezesów

właściwych sądów okręgowych o podjęcie działań mających na celu poprawę warunków lokalowych.

(dowód: akta kontroli tom VII str. 11-12; tom IX str. 64, 67-71)

Podsekretarz Stanu Wojciech Hajduk podał w wyjaśnieniach natomiast, że warunki lokalowe, w jakich funkcjonują RODK, są zazwyczaj analogiczne do warunków w jakich prowadzą swoją działalność poszczególne sądy. W sądach, w których występuje znaczny niedobór powierzchni, RODK najczęściej lokalizuje się w pomieszczeniach wynajętych od podmiotów zewnętrznych (29 przypadków na ogółem 67 RODK). Wizytatorzy w trakcie czynności kontrolnych w ośrodkach organizują spotkania z prezesami sądów, podczas których przekazują swoje spostrzeżenia i uwagi, w tym dotyczące warunków lokalowych.

(dowód: akta kontroli tom IX str. 42, 52-53)

Ustalone
nieprawidłowości

Minister Sprawiedliwości nie posiadał pełnych informacji o warunkach lokalowych, w jakich funkcjonują poszczególne RODK. Zagadnienia te były badane wyłącznie w ramach wizytacji w ośrodkach. Nie podejmował również udokumentowanych działań na rzecz poprawy tych warunków, cedując to zadanie na sądy okręgowe, przy których utworzone zostały ośrodki. W ocenie NIK świadczy to o nierzetelnym wywiązywaniu się Ministra z zadań organu prowadzącego, określonych w art. 29 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela.

(dowód: akta kontroli tom I str. 190-515; tom II str. 1-195; tom IV str. 324-333; tom VII str. 2, 12, 73-74; tom IX str. 42, 52-53, 64, 67-75)

5. Podejmowanie działań na rzecz zapewnienia odpowiednich warunków kadrowych do funkcjonowania RODK

5.1. Minister dysponował informacjami o stanie zatrudnienia w poszczególnych RODK zawartymi w sprawozdaniach statystycznych MS-RODK-25 (półrocznych i rocznych) oraz w Sprawozdaniach jakościowych z działalności ośrodków (rocznych).

Zgodnie ze sprawozdaniami MS-RODK-25 liczba etatów przyznanych na zatrudnienie w RODK, kształtowała się następująco (wg stanu na koniec roku): 2013 r. – 653,6 (tj. o 1 etat mniej niż w 2012 r. – 654,6); 2014 r. – 659,1 (tj. o 4,5 etatu więcej niż w 2013 r.). Liczba etatów przyznanych na zatrudnienie w poszczególnych ośrodkach kształtowała się w przedziale od 3,5 (RODK w Zakopanem) do 25,5 (RODK w Gdańsku).

Liczba etatów przyznanych na zatrudnienie pracowników pedagogicznych (psychologów i pedagogów) utrzymywała się w badanym okresie na tym samym poziomie – 509. Zmiany w ogólnej liczbie etatów spowodowane były zmianami etatów przyznanych na zatrudnienie lekarzy oraz pracowników administracji i obsługi. Liczba etatów przyznanych RODK na zatrudnienie lekarzy kształtowała się następująco (wg stanu na koniec roku): w 2013 r. – 37,1 (tj. o 0,5 etatu mniej niż w 2012 r. – 37,6); w 2014 r. – 40,4 (tj. o 3,3 etatu więcej niż w 2013 r.). Liczba etatów na zatrudnienie pozostałych pracowników (administracji i obsługi) kształtowała się odpowiednio: w 2013 r. – 107,5 (tj. o pół etatu mniej niż w 2012 r. – 108,0); w 2014 r. – 109,8 (tj. o 2,3 etatu więcej niż w 2013 r.).

(dowód: akta kontroli tom II str. 403-415)

Ministerstwo nie dysponowało informacjami, kiedy i wg jakich kryteriów zostały ustalone liczby etatów na zatrudnienie pracowników w poszczególnych RODK.

Zastępca Dyrektora Departamentu Budżetu i Efektywności Finansowej Grażyna Urbaniak wyjaśniła, że wynika to z długiego okresu funkcjonowania ośrodków.

(dowód: akta kontroli tom VII str. 3, 76)

Faktyczne zatrudnienie w RODK kształtowało się na zbliżonym poziomie i wynosiło (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych wg stanu na koniec roku): w 2013 r. – 644,7 (507,3 pracowników pedagogicznych; 31,4 lekarzy 31,4; 106 pozostałych pracowników); w 2014 r. – 643,7 (505,8 pracowników pedagogicznych; 33,9 lekarzy; 104 pozostałych pracowników).

Niewykorzystanych zostało: w 2013 r. 8,9 etatu, co stanowiło 1,8% ogółu etatów; w 2014 r. 15,4 etatu, co stanowiło 3,0% ogółu etatów. Największe różnice pomiędzy liczbą przyznaczonych etatów, a faktycznym ich wykorzystaniem, zarówno wg stanu na koniec 2013 r. jak i 2014 r. wystąpiły w przypadku RODK w Chojnicach²⁴, w Bytomiu²⁵ i Łodzi²⁶. Niższe zatrudnienie od limitu przyznaczonych etatów wystąpiło w tych jednostkach również wg stanu na koniec 2012 r., co świadczy o trwałym charakterze tej sytuacji.

(dowód: akta kontroli tom II str. 403-415)

Ministerstwo nie analizowało informacji zawartych w sprawozdaniach MS-RODK-25 pod kątem wykorzystania przyznaczonych etatów i nie występowało do kierowników ośrodków o wyjaśnienie przyczyn niewykorzystywania części etatów.

Zastępca Dyrektora Departamentu Sądów Iwona Łapińska podała w wyjaśnieniach m.in., że informacje o stanie zatrudnienia zawarte w sprawozdaniach analizowane były w zakresie dotyczącym obciążenia pracą poszczególnych ośrodków, w tym przy sporządzaniu sprawozdań kwartalnych mających na celu monitorowanie terminowości i efektywności realizacji zleceń sądowych. Politykę kadrową prowadzą kierownicy RODK. Badanie stanu zatrudnienia, wyjaśnienie przyczyn niewykorzystania całości etatów w poszczególnych RODK oraz podejmowanie ewentualnych działań w tym zakresie należy do obowiązków właściwego sądu apelacyjnego.

(dowód: akta kontroli tom VIII str. 45, 53-54)

5.2. Zgodnie z § 8 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie RODK, w ośrodkach powinni być zatrudnieni lekarze.

W okresie objętym kontrolą osiem RODK nie zatrudniało lekarzy²⁷, przy czym część z nich nie dysponowało etatami na ich zatrudnienie²⁸.

(dowód: akta kontroli tom II str. 404-415)

W Sprawozdaniach jakościowych z działalności RODK, kierownicy ośrodków wskazywali, że przyczyną braku zatrudnienia lekarzy były trudności ze znalezieniem chętnych do pracy, z uwagi na oferowane relatywnie niskie wynagrodzenie w stosunku do dużego obciążenia pracą.

(dowód: akta kontroli tom X str. 327)

W informacjach przekazanych kontrolerom NIK kierownicy RODK w Poznaniu (nr 1), Gorzowie Wielkopolskim, Kłodzku i Wałbrzychu podali m.in., że w związku z niezatrudnianiem lekarzy psychiatrów badania wykonywali lekarze psychiatry z listy biegłych sądowych. W zależności od oczekiwań sądów sporządzano jedną wspólną opinię, której część stanowiła opinia lekarza psychiatry lub sporządzane były dwie odrębne opinie, jedna przez pracowników RODK a druga przez lekarza psychiatrę. Wskazywali, że niezatrudnienie lekarza psychiatry nie wpływało na terminowość realizacji zleceń otrzymanych z sądów. Kierownik RODK w Wałbrzychu poinformował, że współpraca z psychiatrami z listy biegłych

²⁴ Z 10 przyznaczonych etatów nie wykorzystano zarówno wg stanu na koniec 2013 r. i 2014 r. 1,5 etatu, co stanowiło 15% ogółu posiadanych etatów.

²⁵ Z 12,7 etatu przyznaczonych tej jednostce nie wykorzystano wg stanu na koniec 2013 r. - 1,45 etatu, a wg stanu na koniec 2014 r. - 0,95 etatu, tj. odpowiednio 11,4% i 7,5%.

²⁶ Z 16 przyznaczonych etatów wg stanu na koniec 2013 r., nie wykorzystano 1,5 etatu, tj. 9,4%, oraz z 16,5 przyznaczonych etatów wg stanu na koniec 2014 r., nie wykorzystano 1,5 etatu, tj. 9,1%.

²⁷ RODK w: Gorzowie Wielkopolskim, Kłodzku, Łodzi, Pile, nr 1 w Poznaniu, Wałbrzychu, Zakopanem, Zduńskiej Woli.

²⁸ RODK w: Pile, Wałbrzychu, Zakopanem, Zduńskiej Woli.

sądowych jest tańszym rozwiązaniem od zatrudnienia psychiatry na etat. Kierownik RODK w Zakopanem poinformował natomiast o zawieraniu umów zlecenia z lekarzem psychiatrą, w sytuacji gdy sąd zleca wykonanie badań z jego udziałem.

(dowód: akta kontroli tom VIII str. 23-44)

5.3. Liczba zleceń w danym roku przypadająca średnio na jeden etat przyznany na zatrudnienie pracowników pedagogicznych (oraz odrębnie przypadająca na jednego faktycznie zatrudnionego na pełny etat pracownika pedagogicznego) wyniosła w 2013 r. – 59,66 (59,87), a w 2014 r. – 57,92 (58,29). Dla porównania w 2012 r. liczby te kształtowały się odpowiednio – 59,39 (59,25).

Liczba wydanych w danym roku opinii przypadająca średnio na jeden etat przyznany na zatrudnienie pracowników pedagogicznych (oraz odrębnie na jednego pełnozatrudnionego pracownika pedagogicznego) wyniosła w 2013 r. – 48,36 (48,53), a w 2014 r. – 46,33 (46,63). Dla porównania w 2012 r. liczby te kształtowały się odpowiednio – 48,50 (48,39).

(dowód: akta kontroli tom II str. 403; tom V str. 44)

Wskaźnik efektywności pracy diagnostyczno-opiniodawczej poszczególnych RODK, wyliczony jako relacja liczby opinii wydanych w danym roku w ośrodku do liczby pracowników pedagogicznych w nim zatrudnionych (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych), w poszczególnych latach badanego okresu kształtował się²⁹ w 2013 r. w przedziale od 29,8 do 69,0 a w 2014 r. w przedziale od 30,5 do 73,8. Dla porównania ww. wskaźnik w 2012 r. kształtował się w przedziale od 29,2 do 68,5.

Najwięcej wydanych opinii przypadało średnio na jednego zatrudnionego w RODK w Lesznie (68,5 w 2012 r., 69,0 w 2013 r., 73,2 w 2014 r.), najmniej w RODK w Kłodzku (29,2 w 2012 r., 29,8 w 2013 r., 36,0 w 2014 r.).

(dowód: akta kontroli tom II str. 403, 419-452)

Otrzymywane przez Ministerstwo sprawozdania wykorzystywane były do analiz porównawczych głównie w zakresie terminowości oraz efektywności pracy opiniodawczej. Do kierowników ośrodków, w których postępowania w sprawie wydania opinii trwały najdłużej Ministerstwo kierowało pisma o podjęcie działań organizacyjno-nadzorczych w celu poprawy terminowości opiniowania oraz przekazywanie do DSO informacji o podjętych działaniach.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 309-319; tom V str. 37-56, 119; tom X str. 325)

Nie prowadzono analiz opartych o dane sprawozdawcze dotyczących porównania obciążenia pracą opiniodawczą poszczególnych ośrodków. Nie były również w badanym okresie podejmowane przez Ministerstwo działania w celu wyrównania tych obciążeń, poprzez zwiększenie lub przesunięcie pomiędzy ośrodkami przyznanych etatów na zatrudnienie pracowników pedagogicznych.

Zastępca Dyrektora Departamentu Sądów Iwona Łapińska poinformowała m.in., że Ministerstwo monitorowało obciążenie pracą poszczególnych pracowników w trakcie czynności kontrolnych w ośrodkach. Obciążenie pracowników pracą opiniodawczą nie jest stałe i podlega częstym zmianom w ciągu roku kalendarzowego, a zatem podejmowanie przez Ministra Sprawiedliwości działań organizacyjnych w zakresie leżącym w gestii kierownika jest nieuprawnione.

(dowód: akta kontroli tom VIII str. 45, 55)

5.4. W okresie objętym kontrolą kierownicy RODK złożyli do Ministerstwa Sprawiedliwości 23 wnioski o zwiększenie liczby etatów, w tym: 12 w 2013 r., pięć w 2014 r. oraz sześć w I kw. 2015 r.

²⁹ W praktyce każdy z pracowników pedagogicznych zajmował się średnio co najmniej dwukrotnie większą liczbą tego rodzaju spraw, gdyż przeprowadzaniem badań i sporządzaniem opinii zajmowały się zespoły badawcze, w skład których wchodziło najczęściej dwóch pracowników pedagogicznych.

(dowód: akta kontroli tom VII str. 3, 12-13, 67-70)

W wyniku analizy dziesięciu wniosków stwierdzono, że każdorazowo wskazywano w nich, iż zwiększenie obsady kadrowej stanowi konieczny warunek poprawy terminowości sporządzania opinii w sytuacji rosnącej z roku na rok liczby zleceń. Wszystkie skontrolowane wnioski zostały rozpatrzone negatywnie, z uwagi na opinie Departamentu Budżetu i Efektywności Finansowej, w których wskazywano m.in., na trudną sytuację budżetu państwa i ograniczone możliwości finansowe oraz brak dodatkowych etatów dla każdej z grup pracowników zatrudnionych w sądownictwie powszechnym.

(dowód: akta kontroli tom VII str. 13, 85, 94, 227-238)

5.5. Minister Sprawiedliwości nie posiadał pełnych danych o kwalifikacjach i doświadczeniu zawodowym pracowników pedagogicznych zatrudnionych w ośrodkach, co uniemożliwiało mu właściwe sprawowanie kontroli spełniania przez nich wymogów określonych w § 8 ust. 2 i 3 rozporządzenia w sprawie RODK. Odpowiednich (wystarczających) informacji w powyższym zakresie nie zawierały sprawozdania MS-RODK-25 oraz sprawozdania jakościowe z działalności RODK, które kierownicy ośrodków przekazywali do Ministerstwa.

(dowód: akta kontroli tom V str. 341-356; tom VI str. 180-186, 193-203)

Kwalifikacje pracowników zatrudnionych w RODK weryfikowane były podczas wizytacji, co potwierdzają wyniki analizy sprawozdań z 10 wizytacji, podczas których nie stwierdzono występowania nieprawidłowości w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli tom I str. 190-515; tom II str. 1-195; tom VI str. 2, 15, 190-192)

Minister Sprawiedliwości posiadał natomiast informacje³⁰ o pracownikach RODK wpisanych na listy biegłych sądowych. Z informacji z marca 2015 r. wynika, że na listy biegłych wpisanych było łącznie 201 pracowników RODK, w tym: 131 psychologów, 58 pedagogów i 12 lekarzy.

(dowód: akta kontroli tom VI str. 16, 204-213)

5.6. Zgodnie z art. 10 ust. 9 ustawy Karta Nauczyciela, kierownicy ośrodków mogą zatrudnić na stanowisku pracownika pedagogicznego osobę nieposiadającą wymaganych kwalifikacji, w przypadku zaistnienia potrzeby wynikającej z organizacji nauczania lub zastępstwa nieobecnego nauczyciela (jeżeli nie było możliwości zatrudnienia osoby posiadającej wymagane kwalifikacje), pod warunkiem uzyskania zgody Ministra Sprawiedliwości, jako organu sprawującego nadzór pedagogiczny nad tym jednostkami.

W Ministerstwie nie określono wewnętrznych procedur regulujących zasady postępowania z wnioskami o wyrażenie zgody na zatrudnienie na stanowisku pedagogicznym osoby nieposiadającej wymaganych kwalifikacji określonych w § 8 ust. 2 i 3 rozporządzenia w sprawie RODK, w tym m.in. nie określono jakie dokumenty kierownicy ośrodków powinni dołączyć do wniosków w tej sprawie.

Zastępca Dyrektora Departamentu Sądów Iwona Łapińska poinformowała, że przyczyną tej sytuacji jest fakt, iż kwestia zatrudniania nauczycieli została jednoznacznie określona w art. 10 ust. 9 ustawy Karta Nauczyciela, natomiast kwalifikacje pracowników merytorycznych RODK określa § 8 ust. 2 i 3 rozporządzenia w sprawie RODK.

(dowód: akta IX str. 29, 31-33)

W latach 2013 – 2015 (I kwartał) do Ministerstwa wpłynęło 15 wniosków³¹ o udzielenie zgody na zatrudnienie pracowników nieposiadających wymaganych

³⁰ Informacje takie zbierane były w 2007 r., 2014 r. i w 2015 r.

³¹ W 2013 r. – 6 wniosków, w 2014 r. – 8 wniosków.

kwalifikacji. W 14 przypadkach dotyczyły one zatrudnienia na stanowiskach pedagogicznych osób nieposiadających wymaganego stażu pracy, a w jednym zatrudnienia na stanowisku psychiatry (w wymiarze 0,25 etatu) osoby, która nie posiadała specjalizacji (przygotowywała się do zdania egzaminu).

W 13 przypadkach Ministerstwo wyraziło zgodę na zatrudnienie pracowników, których dotyczyły wnioski, a w jednym poinformowało kierownika RODK, że osoba, której dotyczy wniosek, posiada wymagane kwalifikacje. W jednym przypadku (wniosek złożony przez kierownika RODK Warszawa-Praga) Ministerstwo nie wyraziło zgody na zatrudnienie proponowanego kandydata, wskazując, że osoba ta byłaby już czwartą zatrudnioną w tym trybie. Powtórny wniosek złożony po upływie trzech miesięcy przez kierownika RODK, został przez Ministerstwo zaakceptowany.

Uzasadniając wnioski, kierownicy ośrodków wskazywali na potrzebę zatrudnienia osób nieposiadających wymaganych kwalifikacji na zastępstwo (z uwagi na długotrwałe zwolnienia lekarskie, urlopy macierzyńskie lub wychowawcze pracowników) bądź w miejsce osób, które zrezygnowały z pracy. Obszernie prezentowali kwalifikacje i doświadczenie zawodowe zaproponowanych kandydatów, natomiast lakonicznie informowali o podejmowanych działaniach na rzecz znalezienia kandydatów posiadających wymagane kwalifikacje oraz o ich efektach, bądź nie zamieszczali we wnioskach żadnych informacji w tym zakresie (pięć przypadków³²). W przypadku dwóch z tych spraw³³ pracownicy Ministerstwa zwrócili się (w sposób udokumentowany) do kierowników ośrodków o przekazanie dodatkowych informacji.

(dowód: akta kontroli tom VII str. 239-284)

Zastępca Dyrektora Departamentu Sądów Iwona Łapińska poinformowała m.in., że Ministerstwo każdorazowo otrzymywało informacje od kierowników potwierdzające ich aktywność w poszukiwaniu kandydatów z pełnymi kwalifikacjami. W nielicznych przypadkach braku takiego oświadczenia ze strony kierownika zasięgnięto informacji potwierdzającej jego działania w sposób telefoniczny lub mailowy. Kierownik ośrodka będąc nauczycielem mianowanym lub dyplomowanym spełnia wymogi zawarte w art. 10 ust. 5 ustawy Karta Nauczyciela, a zatem brak jest podstaw do weryfikowania jego oświadczeń składanych we wniosku.

(dowód: akta kontroli tom IX str. 29, 33)

5.7. W § 9 zarządzeń Ministra Sprawiedliwości w sprawie zasad rozliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć, zasad udzielania i rozmiaru zniżek, przyznawania zwolnień od obowiązku realizacji zajęć oraz tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli zatrudnionych w zakładach poprawczych, schroniskach dla nieletnich i rodzinnych ośrodkach diagnostyczno-konsultacyjnych³⁴ tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć prowadzonych bezpośrednio z nieletnimi lub na ich rzecz, lub na rzecz ich rodzin, ustalony został dla psychologów i pedagogów zatrudnionych w RODK w wymiarze 24 godzin. W przedmiotowych zarządzeniach nie określono, które czynności wykonywane przez pracowników pedagogicznych powinny być wykonywane w ramach tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć, a które poza tym wymiarem w ramach 40-godzinnego tygodniowego czasu pracy.

W okresie objętym kontrolą Minister Sprawiedliwości nie posiadał danych dotyczących realizowania przez pracowników pedagogicznych ośrodków

³² Sprawy nr: DSO-I-135-132/14; DSO-I-135-177/13; DSO-I-5351-27/13; DSO-I-135-204/13.

³³ Nr: DSO-I-135-132/14; DSO-I-5351-27/13.

³⁴ Zarządzenia z: 4 kwietnia 2006 r. (Dz. Urz. MS z 2006 r. Nr 3, poz. 76) oraz 8 kwietnia 2014 r. (Dz. Urz. MS. z 2014 r., poz. 98 ze zm.).

40 godzinnego tygodnia pracy, w tym 24 godzinnego tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych.

Badania przeprowadzone w tym zakresie w 2008 r., na podstawie informacji uzyskanych od kierowników ośrodków, wykazały różnorodny zakres wykonywanych przez pracowników RODK czynności w czasie 24 godzinnego pensum oraz w czasie pozostałych 16 godzin. Podczas gdy część ośrodków wykazała, że w ramach pensum, poza przeprowadzaniem badań diagnostycznych, wykonywane były również czynności dotyczące analizy akt sprawy, przeprowadzenia konsultacji wewnętrznych i zewnętrznych, sporządzenia opinii, doskonalenia zawodowego, to inne ośrodki wykazały, że te same czynności wykonywano w dodatkowym czasie, w ramach 40 godzinnego tygodniowego wymiaru czasu pracy.

Podsumowując wyniki przeprowadzonej analizy wskazano, że wobec braku jednoznacznych określających rodzaj i zakres wykonywanych przez pracowników RODK czynności, należy w ramach nadzoru zwierzchniego nad ośrodkami podjąć pracę nad poszerzeniem Standardów Opiniowania o katalog czynności wykonywanych w ciągu 24 godzinnego pensum oraz w czasie pozostałych 16 godzin. Do czasu niniejszej kontroli nie zrealizowano powyższego postulatu.

(dowód: akta kontroli tom V str. 239-240, 244, 341-356; tom VI str. 3, 19, 324-326)

Zastępca Dyrektora DSO Iwona Łapińska podała w wyjaśnieniach m.in., że prace takie nie zostały podjęte, z uwagi na projektowane zmiany legislacyjne oraz wobec 3-4 badań planowanych do wykonania tygodniowo przez poszczególnych pracowników ośrodków (a zatem wykorzystania w pełni pensum na bezpośrednią pracę z klientem)³⁵. Wskazała ponadto, że w sytuacji znacznej liczby coraz bardziej skomplikowanych spraw oraz braków kadrowych, liczba godzin przeznaczonych na wykonywanie zadań znacznie przekracza pozostały poza pensum czas godzinowy pracowników ośrodków.

(dowód: akta kontroli tom VI str. 3, 19; tom VIII str. 59-60)

Minister Sprawiedliwości nie opracował i nie przekazał kierownikom RODK wytycznych określających sposób ewidencjonowania czasu pracy pracowników pedagogicznych w ramach pensum oraz w pozostałym wymiarze czasu pracy.

Zastępca Dyrektora DSO Iwona Łapińska poinformowała m.in., że przyczyną niewdrożenia takich wytycznych było podjęcie prac legislacyjnych dotyczących działalności ośrodków, które miały na celu m.in. uregulowanie tej kwestii.

(dowód: akta kontroli tom VIII str. 61)

W marcu 2013 r. Ministerstwo uzyskało informacje z 20 RODK³⁶ dotyczące sposobu ewidencjonowania czasu pracy pracowników pedagogicznych ośrodków, w których kierownicy RODK wykazali wykorzystywanie do sprawowania nadzoru nad czasem pracy pracowników różnicowane źródła informacji (listy obecności, tygodniowe plany pracy, terminarze zajęć, rejestry wydanych opinii, przeprowadzonych konsultacji, indywidualne karty czasu pracy za każdy miesiąc).

(dowód: akta kontroli tom VIII str. 105-111)

W wyniku analizy dokumentacji 10 wybranych sprawozdań (protokołów) z wizytacji przeprowadzonych w ośrodkach stwierdzono, że nie były badane zagadnienia dotyczące sposobu ewidencjonowania i rozliczania czasu pracy pracowników pedagogicznych. Przedmiotowe zagadnienie było natomiast badane w trzech kontrolach przeprowadzonych przez pracowników Wydziału Kontroli w Biurze Ministra, w trakcie których sprawdzano jakie czynności wykonywane są przez pracowników pedagogicznych w ramach tygodniowego wymiaru pracy oraz

³⁵ 4 badania x 6 godzin poświęconych przeciętnie na badanie daje 24 godziny tygodniowo.

³⁶ Z terenu dawnego okręgu warszawskiego i wrocławskiego.

weryfikowano sposób ich rozliczania i ewidencjonowania. W przypadku kontroli w RODK w Łodzi stwierdzono, że nieczytelnie i nieprzejrzysto prowadzony był terminarz zajęć, co uniemożliwiało właściwy odczyt zrealizowanych zadań przez poszczególnych pedagogów.

(akta kontroli: tom I str. 190-515; tom II str. 1-197, 284-355)

Zastępca Dyrektora DSO Iwona Łapińska poinformowała, że w związku z brakiem jednolitych wytycznych nie zawsze w ramach wizytacji sprawdzano sposób ewidencjonowania czasu pracy. W przypadku stwierdzenia braków w ewidencji czasu pracy sugerowano kierownikom wprowadzenie kart czynności biegłych, kart ewidencji czasu pracy czy też prowadzenie dzienników pracy biegłych. Większość ośrodków prowadzi takie dokumenty, natomiast nie ma jednolitości w tej materii.

(dowód: akta kontroli tom VIII str. 62)

Ustalone
nieprawidłowości

Jako nierzetelne NIK ocenia brak opracowania przez Ministerstwo regulacji określających:

- czynności wykonywane przez pracowników pedagogicznych w ramach tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć oraz czynności wykonywane poza tym wymiarem, w ramach 40 godzinowego tygodniowego wymiaru czasu pracy;
- zasady ewidencjonowania czasu pracy pracowników pedagogicznych.

Brak przedmiotowych regulacji utrudniał sprawowanie nadzoru nad faktycznym czasem pracy tej grupy pracowników, w tym nad czasem pracy poświęconym na wykonanie pensum. Minister nie wprowadził przedmiotowych regulacji, pomimo iż Ministerstwo dysponowało informacjami o różnorodnej praktyce postępowania w ośrodkach, zarówno w zakresie sposobu ewidencjonowania czasu pracy, jak i w zakresie zaliczania poszczególnych rodzajów czynności do tych, które powinny być wykonywane w ramach pensum oraz w pozostałym czasie.

(dowód: akta kontroli tom V str. 239-240, 244, 341-356; tom VI str. 3, 19, 324-326; tom VIII str. 59-62, 105-111)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Uwagi NIK dotyczą wyrażania przez Ministra zgody na zatrudnienie na stanowiskach pracowników pedagogicznych osób niespełniających wymogów określonych w § 8 ust. 2 i 3 rozporządzenia w sprawie RODK, na podstawie wniosków kierowników ośrodków zawierających ogólnikowe informacje o podejmowanych przez nich działaniach na rzecz znalezienia kandydatów do pracy posiadających wymagane kwalifikacje bądź niezawierających informacji w tym zakresie.

Zdaniem NIK, biorąc pod uwagę wagę zadań powierzanych pracownikom pedagogicznym, przed wyrażeniem zgody na zatrudnienie osób nieposiadających wymaganego stażu pracy, należało pozyskać od kierownika szczegółowe informacje potwierdzające zakres podejmowanych przez niego działań na rzecz znalezienia kandydata posiadającego odpowiednie kwalifikacje oraz ich końcowy efekt. W ocenie NIK jedną z przyczyn tej sytuacji było nieopracowanie wewnętrznych zasad postępowania przy rozpatrywaniu ww. wniosków.

(dowód: akta kontroli tom VII str. 239-284; tom IX str. 29, 31-33)

Uwagi NIK dotyczą również nieanalizowania przez Ministerstwo, na podstawie danych sprawozdawczych, obciążenia pracą opiniodawczą poszczególnych ośrodków, w celu wyrównywania dysproporcji pomiędzy nimi, poprzez przyznawanie dodatkowych etatów na zatrudnienie pracowników bądź przesuwanie etatów przyznanych na ten cel pomiędzy ośrodkami.

(dowód: akta kontroli tom VIII str. 45, 55)

6. Nadzór nad realizacją przez ośrodki zadań dotyczących wykonywania badań diagnostycznych i sporządzania opinii oraz przeprowadzania mediacji na zlecenie sądów

6.1. Minister dysponował informacjami o realizacji przez ośrodki zadań dotyczących sporządzania opinii i przeprowadzania mediacji na zlecenie sądów. Dane w tym zakresie zamieszczane były przez kierowników ośrodków w sprawozdaniach statystycznych MS-RODK-25. Zgodnie z tymi informacjami:

- w 2013 r. w ośrodkach wydano ogółem 24 615 opinii (tj. o 74 mniej niż w 2012 r.), w tym: 7 335 w sprawach nieletnich (tj. 29,8% ogółu opinii) oraz 17 280 (tj. 70,2%) w pozostałych rodzajach spraw³⁷;
- w 2014 r. w ośrodkach wydano ogółem 23 582 opinie (tj. o 1 033 mniej niż w 2013 r. i o 1 107 mniej niż w 2012 r.), w tym: 7 161 w sprawach dla nieletnich (tj. 30,4%) oraz 16 421 (tj. 69,6%) w pozostałych rodzajach spraw³⁸.

Ponadto sądy skierowały do ośrodków w latach 2013-2014 ogółem 637 zleceń w sprawie przeprowadzenia mediacji (342 w 2013 r. i 295 w 2014 r.).

(dowód: akta kontroli tom II str. 523-524; tom III str. 1-18)

W większości przypadków realizacja zleceń w sprawie sporządzenia opinii zajęła powyżej 60 dni, licząc od daty wpływu zlecenia do ośrodka:

- w 2013 r. po upływie 60 dni wysłano do zleceniodawców 16 909 opinii (co stanowiło 68,7% ogółu opinii wydanych w tym roku), w tym w przypadku 6 919 opinii (28,1%) realizacja zleceń zajęła powyżej 120 dni;
- w 2014 r. po tym terminie wysłano do zleceniodawców 16 270 opinii (co stanowiło 69,0% ogółu opinii wydanych w tym roku), w tym w 6 391 przypadkach (27,1%) realizacja zleceń zajęła powyżej 120 dni.

Dla porównania w 2012 r. po upływie 60 dni wysłano 14 498 opinii (tj. 58,7%), w tym po upływie 120 dni – 5 149 (tj. 20,9%).

(dowód: akta kontroli tom II str. 416-418)

Nie wszystkie opinie zostały sporządzone i wysłane do zleceniodawców w terminach określonych w § 11 ust. 1 rozporządzenia w sprawie RODK, wynoszących 14 dni w sprawach nieletnich i 30 dni w pozostałych, licząc od dnia zakończenia badań diagnostycznych. Zgodnie ze sprawozdaniami MS-RODK-25 w 2013 r. po ww. terminach przesłano ogółem 430 opinii (co stanowiło 1,7% wszystkich opinii wydanych w tym roku), w tym 96 wydanych w sprawach nieletnich (co stanowiło 1,3% wszystkich opinii wydanych w tego rodzaju sprawach) oraz 334 wydane w pozostałych rodzajach spraw (co stanowiło 1,9%). W 2014 r. po ww. terminach przesłano ogółem 394 opinie (co stanowiło 1,7% wszystkich opinii wydanych w tym roku), w tym 139 w sprawach nieletnich (co stanowiło 1,9%) oraz 255 w pozostałych rodzajach spraw (co stanowiło 1,6%). Dla porównania w 2012 r. po ww. terminach przesłano ogółem 498 opinii (tj. 2,0%), w tym 138 w sprawach nieletnich (tj. 1,7%) oraz 360 w pozostałych sprawach (tj. 2,2%).

(dowód: akta kontroli tom II str. 523)

Dane przekazywane w sprawozdaniach MS-RODK-25, sprawozdaniach jakościowych z działalności poszczególnych RODK, kwartalnych sprawozdaniach „Terminowość”, wykorzystywane były przez Ministerstwo do monitorowania i analizowania m.in. terminowości i efektywności postępowań w sprawie sporządzenia opinii oraz działań podejmowanych przez kierowników ośrodków w celu usprawnienia tej działalności. W tym celu opracowywane były w Ministerstwie

³⁷ W tym 11 938 w sprawach opiekuńczych (48,5%); 5 094 w sprawach o rozwód (20,7%); 133 w sprawach o separację (0,5%); 36 w innych sprawach rodzinnych (0,2%) oraz 79 w sprawach karnych dotyczących osób dorosłych (0,3%).

³⁸ W tym 11 355 w sprawach opiekuńczych (48,2%); 4 799 w sprawach o rozwód (20,3%); 143 w sprawach o separację (0,6%); 30 w innych sprawach rodzinnych (0,1%) oraz 94 w sprawach karnych dotyczących osób dorosłych (0,4%).

zbiorcze analizy. W 2014 r. opracowano i przekazano kierownikom ośrodków do wypełnienia (w okresach półrocznych) ankietę dotyczącą działań zmierzających do podniesienia terminowości w wydawaniu opinii.

(dowód: akta kontroli tom III str. 1-143; tom IV str. 290-292, 324-355; tom V str. 37-56)

Do ośrodków, w których sporządzanie opinii trwało najdłużej i znacznie przewyższało średni czas realizacji zleceń wyliczony dla wszystkich ośrodków, Zastępca Dyrektora DSO kierowała pisma o podjęcie działań organizacyjno-nadzorczych mających na celu poprawę terminowości opiniowania oraz przekazanie informacji o sposobie i rodzaju tych działań.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 309-319; tom V str. 119)

6.2. Jak wynika z analizy dokumentacji 10 wybranych wizytacji, każdorazowo badano prawidłowość postępowania przy przeprowadzaniu badań diagnostycznych i sporządzaniu opinii na zlecenie sądów. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in. stosowania w badaniach ograniczonego zestawu metod i testów; wykorzystywania w badaniach niewystandaryzowanych technik badawczych; niezamieszczania w protokołach z badań wymaganych informacji dotyczących daty i czasu ich przeprowadzania, nazwisk osób objętych badaniami, podpisów badających, interpretacji wyników badania, nieterminowego sporządzania opinii; niewymienienia w opiniach części zastosowanych metod badawczych.

W objętych kontrolą wizytacjach nie badano prawidłowości postępowania mediacyjnych – wizytatorzy podawali głównie liczbę mediacji, bez analizy sposobu ich przeprowadzenia.

(dowód: akta kontroli tom I str. 190-515; tom II str. 1-195)

6.3. W latach 2013 – 2015 (I kwartał) do Ministerstwa wpłynęło 89 skarg dotyczących funkcjonowania RODK, z czego 82 dotyczyły konkretnych ośrodków³⁹, a siedem skarg realizacji zadań opiniodawczych przez wszystkie ośrodki. We wszystkich przypadkach Ministerstwo udzieliło odpowiedzi na skargi.

Spośród powyższych skarg, 56 (tj. 68,3%) zostało rozpatrzonych po miesięcznym terminie⁴⁰ określonym w art. 237 § 1 Kpa. Zwłoka w rozpatrzeniu skarg wynosiła od 1 do 46 dni. Ministerstwo nie zawiadomiło w tych przypadkach skarżących o przyczynach zwłoki w rozpatrzeniu skarg oraz nie wyznaczyło nowego terminu ich załatwienia, pomimo wymogów wynikających z art. 237 § 4, w związku z art. 36 § 1 Kpa.

(dowód: akta kontroli tom III str. 339-385)

Zastępca Dyrektora Departamentu Sądów Iwona Łapińska podała w wyjaśnieniach, że zwłoka w rozpatrzeniu tych skarg wynikała z niewystarczającej obsady kadrowej wizytatorów. Zapoznanie się z całą dokumentacją badawczą danej sprawy, wymagało ściągnięcia do Ministerstwa dokumentacji znajdującej się w RODK. Niektóre skargi były rozpatrywane przez wizytatorów terenowych, którzy także byli zmuszeni wypełnić stosowną procedurę. Przygotowane przez wizytatorów terenowych projekty pism były w dalszej kolejności weryfikowane i akceptowane przez kierownictwo Departamentu.

(dowód: akta kontroli tom VIII str. 62)

W wyniku analizy 10 skarg (pięciu z 2013 r., trzech z 2014 r. oraz dwóch z 2015 r.) stwierdzono, że podnoszone w nich zarzuty dotyczyły głównie sposobu przeprowadzania badań diagnostycznych oraz sporządzonych na ich podstawie opinii, w tym m.in.: niewłaściwego zachowania pracowników ośrodków w trakcie

³⁹ Dotyczyły ogółem 40 RODK.

⁴⁰ W 2013 r. dotyczyło to 26 skarg na ogółem 39, które wpłynęły do Ministerstwa w tym roku, w 2014 r. – 25 na 36, a w 2015 r. – czterech na siedem.

badan, nieprzestrzegania zasad postępowania określonych w Standardach Opiniowania, nierzetelnego sporządzenia opinii, sporządzania opinii na zlecenie sądu w sprawach innych niż sprawy nieletnich. Skargi rozpatrywane były na podstawie analizy dokumentacji zgromadzonej w teczce danej sprawy oraz wyjaśnień pracowników i kierowników RODK. Jak wynika z odpowiedzi udzielonych skarżącym, zarzuty podniesione w dwóch skargach częściowo potwierdziły się⁴¹. Skarżących poinformowano o skierowanych do kierowników ośrodków zaleceniach dotyczących podjęcia czynności nadzorczych w stosunku do osób odpowiedzialnych za powstanie nieprawidłowości. Zarzuty podniesione w pozostałych ośmiu zbadanych skargach nie potwierdziły się.

W związku z dokonanymi ustaleniami podczas rozpatrywania ww. skarg, Ministerstwo wystosowało w siedmiu przypadkach pisma do kierowników RODK, w których zwracało uwagę na nieprawidłowości i formułowało zalecenia, co do dalszego postępowania. Pisma takie skierowano również w pięciu przypadkach, gdy zarzuty opisane w skargach nie potwierdziły się, natomiast w trakcie ich rozpatrywania stwierdzono występowanie innych nieprawidłowości, niż w nich podniesione. W związku z ujawnionymi nieprawidłowościami, w przypadku jednej ze spraw Minister zwrócił się do Wojewody Mazowieckiego o podjęcie działań dyscyplinarnych, przewidzianych ustawą – Karta Nauczyciela, wobec członków zespołu badawczego. Ogółem w okresie objętym kontrolą wszczęto procedurę dyscyplinarną wobec 5 pracowników, wobec jednego postępowanie dyscyplinarne jest w toku, wobec dwóch zakończyło się naganą z ostrzeżeniem, wobec kolejnych dwóch – umorzeniem.

(dowód: akta kontroli tom III str. 339-385; tom IV str. 1-178)

Ustalone
nieprawidłowości

Ministerstwo rozpatrzyło 56 skarg po upływie miesięcznego terminu, co stanowiło naruszenie art. 237 § 1 Kpa oraz we wszystkich tych przypadkach nie poinformowało skarżących o przyczynach zwłoki oraz o nowym terminie ich załatwienia, co stanowiło naruszenie art. 237 § 4 Kpa, w związku z art. 36 § 1 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli tom III str. 339-385; tom VIII str. 62)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca ponadto uwagę, że w wybranych do kontroli 10 sprawach, w trakcie wizytacji nie badano prawidłowości postępowań mediacyjnych, pomimo iż jest to jedno z zadań ośrodków określonych w rozporządzeniu w sprawie RODK.

(dowód: akta kontroli tom I str. 190-515; tom II str. 1-195)

7. Opracowanie procedur, wytycznych lub standardów określających zasady wykonywania zadań przez RODK

7.1. Szczegółowe zasady postępowania przy przeprowadzaniu badań diagnostycznych przez pracowników ośrodków określone zostały w Standardach Opiniowania w RODK, zaakceptowanych 26 marca 2011 r. przez podsekretarza Stanu Grzegorza Wałęjkę. Zastąpiły one Standardy Opiniowania z września 2005 r.

(dowód: akta kontroli tom III str. 144-154, 282, 288-301; tom VIII str. 1, 5-6; tom IX str. 46)

Standardy zostały przesłane przy pismach z 29 marca 2011 r. prezesom sądów okręgowych (z prośbą o przekazanie ich sędzim orzekającym w sprawach rodzinnych, jak i kierownikom RODK) oraz kierownikom okręgowych zespołów nadzoru pedagogicznego przy sądach okręgowych.

⁴¹ W jednym przypadku stwierdzono, że w sporządzonej opinii nie wymieniono jednej z zastosowanych technik badawczych, a ponadto w jej treści nie uwzględniono w pełni informacji uzyskanych w badaniach kwestionariuszowych dotyczących cech osobowości i predyspozycji rodzicielskich osób badanych. W drugim przypadku stwierdzono, że członkowie zespołu badawczego pozostawili badanych w pokoju badań nie przekazując im informacji o ich zakończeniu (wskutek czego badani spędzili w pokoju badań ponad godzinę po ich zakończeniu), jak również nie odebrali od nich wypełnionego testu.

(dowód: akta kontroli tom III str. 282-287)

W opracowaniu Standardów Opiniowania uczestniczyli m.in. wizytatorzy okręgowych zespołów nadzoru pedagogicznego, sędziowie oraz kierownicy ośrodków. Prowadzone od maja 2009 r. prace nad ww. Standardami, poprzedziła analiza technik badawczych wykorzystywanych w RODK. Treść projektu Standardów konsultowana była z ekspertami naukowymi⁴² oraz z Ośrodkiem Rozwoju Edukacji i Pracownią Testów Psychologicznych Polskiego Towarzystwa Psychologicznego.

(dowód: akta kontroli tom III str. 156-287; tom X str. 224-324)

7.2. W Standardach Opiniowania z marca 2011 r. wyodrębniono trzy główne części oraz wykazy narzędzi (technik) badawczych, rekomendowanych do wykorzystywania w przeprowadzanych badaniach, odrębnie w sprawach nieletnich i rodzinnych. W części I Standardów pn. „Procedura przeprowadzania badań” określono obowiązki kierownika ośrodka i pracowników pedagogicznych na poszczególnych etapach badań i w przypadkach szczególnych oraz wymagania stawiane protokołom z badań. W części II pn. „Standardy jakościowe i ilościowe opiniowania” określono tryb i zasady postępowania pedagoga oraz psychologa w procesie przeprowadzania badań i sporządzania opinii, oddzielnie w sprawach dotyczących nieletnich i w sprawach rodzinnych. Zasady postępowania przy przeprowadzaniu badań i sporządzaniu opinii w sprawach rodzinnych określone zostały w sposób bardziej szczegółowy, aniżeli w sprawach nieletnich. Wskazano, że liczba opinii wydanych w ciągu roku kalendarzowego przez jednego badającego zatrudnionego w pełnym wymiarze czasu pracy nie może być niższa niż 90 (ustalona w Standardach Opiniowania z 2005 r. minimalna liczba opinii wynosiła 85).

(dowód: akta kontroli tom III str. 288-294)

Zastępca Dyrektora DSO Iwona Łapińska poinformowała m.in., że w Standardach określono ogólne zasady postępowania kierownika ośrodka i pracowników. Nadmierne uszczegółowienie procedur ograniczałoby kierowników w podejmowaniu działań organizacyjnych w sytuacjach pojawiających się problemów kadrowych i spiętrzenia zleceń sądowych. Położono w nich nacisk na sprawy rodzinne. Ustalona w Standardach minimalna liczba opinii, wynikała z wyliczeń dokonanych podczas posiedzeń zespołu ds. opracowywania Standardów. Większość ośrodków wykazywała w sprawozdaniach wykonywanie przez pracowników powyżej 85 opinii rocznie. Dla usprawnienia efektywności pracy opiniodawczej ustalono, że ich liczba nie może być niższa niż 90.

(dowód: akta kontroli tom VIII str. 6 i 9-10)

W części III Standardów pn. „Standardy metodologiczne” określono zasady doboru metod (technik) badawczych stosowanych w badaniach diagnostycznych, wskazując rekomendowane do stosowania metody (testy) z katalogu Pracowni Testów Psychologicznych Polskiego Towarzystwa Psychologicznego (wymienione w tabelach zawierających wykazy narzędzi badawczych w sprawach nieletnich oraz w sprawach rodzinnych) oraz dopuszczając stosowanie metod opracowanych w polskich środowiskach akademickich, spełniających wymogi metodologiczne (trafność, rzetelność), posiadających podręcznik do interpretacji. Zalecono używanie metod projekcyjnych wyłącznie uzupełniająco z metodami kwestionariuszowymi, bieżące aktualizowanie, uzupełnianie warsztatu o narzędzia i techniki spełniające wartości psychometryczne oraz systematyczne doskonalenie przez badających umiejętności prawidłowego stosowania technik diagnostycznych jak i opiniowania.

⁴² Z wydziału Psychologii Uniwersytetu Gdańskiego, Wydziału Psychologii Uniwersytetu Warszawskiego, Pracowni Testów Psychologicznych Polskiego Towarzystwa Psychologicznego w Warszawie oraz z Zakładu Psychologii Sądowej w Instytucie Ekspertyz Sądowych w Krakowie.

(dowód: akta kontroli tom III str. 295-301)

W listopadzie 2012 r. Ministerstwo przesłało do kierowników okręgowych zespołów nadzoru pedagogicznego przy sądach okręgowych, do wiadomości i stosowania, pismo Prezesa Zarządu Pracowni Testów Psychologicznych Polskiego Towarzystwa Psychologicznego z 23 października 2012 r., zawierające informacje o technikach badawczych, w przypadku których nakłady testów zostały wyczerpane bądź wycofane ze sprzedaży z uwagi na przygotowywanie ich nowej wersji, jak i o nowych narzędziach badawczych, które są dostępne lub mają być wkrótce dostępne.

Na podstawie aneksów z 12 marca 2014 r. i 5 lutego 2015 r. Ministerstwo dokonało aktualizacji zamieszczonego w Standardach Opiniowania wykazu narzędzi badawczych rekomendowanych do stosowania przez pracowników ośrodków. Zmiany te, w odniesieniu do wymienionych w narzędziach technik psychologicznych dokonywane były przez Ministerstwo w oparciu o informacje przekazywane przez Prezesa Zarządu Pracowni Testów Psychologicznych Polskiego Towarzystwa Psychologicznego Sp. z o.o., zawierające tego samego rodzaju informacje, co w ww. piśmie z 23 października 2012 r.

(dowód: akta kontroli tom III str. 302-308, 314-338)

Wśród technik badawczych wskazanych w narzędziach badawczych w Standardach Opiniowania pierwotnie lub po zmianach, wymieniono testy projekcyjne (np. „Diagnostyka kolorami Luschera”, „Test plam atramentowych Rorschacha”, „Rysunek Rodziny” A. Frydrychowicz, „Test Piramid Barwnych” Heiss, Hadler), których stosowanie przez ośrodki było przedmiotem kontrowersji i skarg, z uwagi na wątpliwości dotyczące ich wartości jako narzędzia diagnostycznego.

W narzędziach ujęto techniki badawcze nieposiadające aktualnych norm, dla których testy opracowane i wydane zostały około 20 lat przed opracowaniem Standardów Opiniowania. Dotyczy to przykładowo „Testu porównywania znanych kształtów” J. Kagan – polska adaptacja z 1992 r.⁴³.

(dowód: akta kontroli tom III str. 273-281; 295-301, 321-324, 330-338)

Zastępca Dyrektora Departamentu Sądów Pani Iwona Łapińska podała w wyjaśnieniach m.in., że treść Standardów konsultowana była z Pracownią Testów Psychologicznych Polskiego Towarzystwa Psychologicznego w szczególności w zakresie technik psychologicznych oraz przedstawicielami Ośrodka Rozwoju Edukacji w zakresie technik pedagogicznych. Zakres technik diagnostycznych wskazany w Standardach jest propozycją, natomiast pracownicy ośrodków mają prawo samodzielnie dokonywać doboru metod i technik diagnostycznych jakie uznają za adekwatne do rozwiązania problemu badawczego. Status metod projekcyjnych, których stosowanie skutkuje niejednokrotnie podważaniem wartości merytorycznej opinii, jest kontrowersyjny także wśród specjalistów psychologów. Niektóre z metod projekcyjnych nie spełniają współczesnych standardów weryfikowalności i jako takie nie powinny być stosowane w opiniowaniu, inne wymagają dużej ostrożności w interpretacji, a w każdym wypadku psycholog, który decyduje się na ich stosowanie, musi być bardzo dobrze przygotowany do posługiwania się nimi. Metody projekcyjne powinny być stosowane obok kwestionariuszowych, co pozwala zminimalizować działanie mechanizmów obronnych, a zatem uzyskać pełniejszy materiał. Każdy test, nawet wystandaryzowany, charakteryzuje się jakimś błędem pomiaru. Techniki wymienione jako narzędzia wspomagające diagnozę są narzędziami legalnymi, a więc w większości przypadków mają sprawdzone wartości psychometryczne, a zatem nie powinny być całkowicie usunięte z praktyki diagnostycznej.

⁴³ Jak wynika z opinii Ośrodka Rozwoju Edukacji przesłanej do Ministerstwa w piśmie z 28 stycznia 2011 r.

(dowód: akta kontroli tom VIII str. 3, 11-12; tom X str. 208, 213)

7.3. W informacjach przekazanych kontrolerom NIK eksperci w dziedzinie psychologii⁴⁴ zgłosili uwagi i spostrzeżenia dotyczące treści Standardów Opiniowania z marca 2011 r., a w szczególności narzędzi badawczych w nich wymienionych, wskazując m.in., że:

- Standardy Opiniowania zostały przygotowane nieprawidłowo, bez sprecyzowania podstawowych pojęć i kategorii;
- tabele zawierające wykaz narzędzi badawczych rekomendowanych do stosowania w ośrodkach prezentują kolekcję narzędzi już stosowanych w praktyce siłą bezwładu bądź będących „na stanie” instytucji, która je rekomenduje;
- nie jest jasne, co oznaczają zamieszczone w tabelach uwagi przy poszczególnych narzędziach: „wspomagające narzędzie badawcze” bądź „wątpliwa wartość diagnostyczna, wspomagający” i czemu mimo takich uwag dane narzędzie wymienione zostało w tych tabelach;
- testy inteligencji, których normy mają więcej niż 10 lat oraz metody do badania emocjonalności, przekonań czy osobowości, których normy mają więcej niż 15-20 lat, żeby mogły być stosowane wymagają aktualizacji;
- metody badawcze takie m.in. jak: „Testy Aprecjacji Tematycznej” (CAT i TAT), „Test Szondiego”, „Test Piramid Barwnych Heiss, Hadler”, „Test Zdań Niedokończonych Rottera”, „Diagnostyka Kolorami Luschera”, są narzędziami o historycznym znaczeniu, bez odpowiednich aktualnych publikacji naukowych (w tym w języku polskim), uzasadniających ich wykorzystywanie w opiniach w sprawach rodzinnych lub dotyczących nieletnich;
- niektóre metody projekcyjne pomimo niskiej wartości diagnostycznej mogą być dobrym sposobem nawiązania kontaktu. Ocena wyników badania tymi narzędziami może jednak być obciążona subiektywizmem psychologa, a więc wnioski diagnostyczne muszą uwzględniać także inne obiektywne metody diagnostyczne;
- wymienione w narzędziach testy pedagogiczne: „Test Cichego Czytania” H. Chylińskiej, seria testów czytania i pisanie dla klas I-III T. Straburzyńskiej i T. Śliwińskiej, „Test wiadomości i umiejętności matematycznych kl. I-III” Z. Krażyńskiego, pochodzące z lat osiemdziesiątych, straciły wartość diagnostyczną, zważywszy na upływ czasu i liczne zmiany w systemie edukacji;
- nie powinny być zamieszczone w Standardach Opiniowania zapisy wskazujące, że rekomendowane są metody z katalogu Pracowni Testów Psychologicznych Polskiego Towarzystwa Psychologicznego, gdyż jest to podmiot prowadzący komercyjną działalność w zakresie opracowywania i wydawania testów (swoich i obcych);
- określenie „minimalnej liczby 90 opinii”, które powinny być wydane w ciągu roku przez jednego badającego stoi w sprzeczności z dobrem osób diagnozowanych. Kryterium ilościowe, w sytuacji gdy znacznie ważniejsza jest jakość, to nieporozumienie. Jeżeli kryterium takie musi być stosowane to powinno być określone na poziomie nie wyższym niż 70 opinii.

(dowód: akta kontroli tom VII str. 287-360)

Prezes Zarządu Pracowni Testów Psychologicznych Polskiego Towarzystwa Psychologicznego poinformowała kontrolerów NIK m.in., że testy oferowane przez

⁴⁴ Przewodniczący Komitetu Psychologii Polskiej Akademii Nauk, Dyrektor Instytutu Psychologii Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Dyrektor Instytutu Psychologii Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, Dziekan Wydziału Psychologii Uniwersytetu Warszawskiego, Kierownik Katedry Metodologii Badań Psychologicznych Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Dziekan Wydziału Psychologii Szkoły Wyższej Psychologii Społecznej w Warszawie.

Pracownię do sprzedaży nie posiadają rekomendacji żadnego podmiotu, gdyż w Polsce nie istnieje system rekomendowania testów. Każdy może opublikować i sprzedać swój test. Psychologowie wykorzystujący testy psychologiczne powinni kierować się wytycznym Międzynarodowej Komisji Testów, samodzielnie dokonując oceny ich wartości diagnostycznej.

(dowód: akta kontroli tom VII str. 285-286)

7.4. W czerwcu 2013 r. starszy wizytator Urszula Majewska przekazała do ośrodków „Instrukcję w sprawie procedury badań w rodzinnych ośrodkach diagnostycznych” formułując zalecenia dotyczące m.in.: odbierania na piśmie oświadczeń od osób wezwanych na badania w sprawach rodzinnych o wyrażeniu zgody na prowadzenie badań psychologicznych, pedagogicznych i lekarskich w zakresie niezbędnym do wydania opinii oraz oświadczeń o zapoznaniu się ze Standardami Opiniowania i przyjęciu do wiadomości najważniejszych ich postanowień⁴⁵; dokonania do 31 lipca 2013 r. przeglądu i aktualizacji metod badawczych, sprawdzając czy pozostają nadal jako rekomendowane przez PTP; stosowania metod projekcyjnych wyłącznie w sytuacji, gdy pracownik ośrodka jest przeszkolony i ma doświadczenie w ich stosowaniu.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 291; tom V str. 1-4; tom VI str. 16-17)

7.5. Prawidłowość stosowania przez RODK zasad określonych w Standardach Opiniowania sprawdzana była podczas wizytacji oraz rozpatrywania skarg.

(dowód: akta kontroli tom I str. 190-515; tom II str. 1-195; tom IV str. 1-178; tom VI str. 16-17, 292-298, 311-313)

Ustalone
nieprawidłowości

Wśród technik (metod badawczych) wymienionych w Standardach Opiniowania, w części zawierającej wykaz narzędzi badawczych rekomendowanych do stosowania w ośrodkach ujęte zostały techniki badawcze nieposiadające aktualnych norm, a więc niespełniające wymagań do ich wykorzystywania w badaniach diagnostycznych, jak również techniki projekcyjne, o wątpliwej wartości diagnostycznej. W ocenie NIK świadczy to o niezachowaniu wymaganej staranności przy opracowywaniu Standardów Opiniowania.

(dowód: akta kontroli tom III str. 288-301, 302-308, 314-338; tom VII str. 287-360; tom VIII str. 3, 11-12; tom X str. 208, 213)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Wprawdzie w Standardach Opiniowania, zamieszczono szereg uregulowań mających pozytywny wpływ na podnoszenie jakości i rzetelności procesu diagnostyczno-opiniodawczego, to jednak część zagadnień została uregulowana w sposób ogólnikowy, co obniża wartość tego dokumentu, jako instrumentu służącego do podnoszenia jakości procesów diagnostyczno-opiniodawczych. Dotyczy to m.in. zapisów w części II Standardów Opiniowania określających zasady opiniowania w sprawach nieletnich oraz zapisów w części III, określających standardy metodologiczne dotyczące doboru metod badawczych.

Uwagi NIK dotyczą również rekomendowania w Standardach Opiniowania stosowania technik badawczych z katalogu Pracowni Testów Psychologicznych Polskiego Towarzystwa Psychologicznego, jak i konsultowania wyłącznie z tym podmiotem (w szczególności na etapie prac dotyczących aktualizowania wykazów narzędzi badawczych), wykazu psychologicznych technik badawczych, biorąc pod uwagę fakt, że prowadzi on działalność komercyjną w zakresie dystrybucji testów.

(dowód: akta kontroli tom III str. 288-301, 302-308, 314-338; tom IV str. 150-152; tom VII str. 285-360; tom VIII str. 3, 11-12; tom X str. 208, 213)

⁴⁵ Wg wzorów określonych w załącznikach nr 1 i 2 do Instrukcji.

8. Podejmowanie działań legislacyjnych dotyczących funkcjonowania RODK

8.1. W kontrolowanym okresie do Ministerstwa wpłynęło 11 zapytań i interpelacji poselskich oraz oświadczeń i innych pism posłów i senatorów dotyczących RODK, w tym m.in.: podejmowanych przez Ministra Sprawiedliwości działań w celu zapewnienia zgodności przepisów rozporządzenia w sprawie RODK, przewidujących sporządzanie przez ośrodki opinii w innych sprawach niż sprawy nieletnich, z przepisami ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich; powstrzymania stosowania przez sądy dowodu z opinii ośrodków w sprawach cywilnych (w tym rodzinnych) z uwagi na fakt, że przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego⁴⁶ nie przewidują takiego rodzaju dowodu; zakresu sprawowanego nadzoru nad sporządzaniem opinii w RODK.

Minister Sprawiedliwości w odpowiedziach na powyższe wskazywał m.in., że skoro przedmiotem procesu diagnostycznego w ośrodkach w sprawach nieletnich mogą być również stosunki pomiędzy rodzicami a dziećmi, nie ma przeszkód, aby diagnozowanie przeprowadzać na potrzeby spraw opiekuńczych osób małoletnich, czy też spraw o rozwód. Merytoryczną poprawność opinii opracowanej przez zespół badawczy RODK ocenia organ zlecający, czyli sąd lub prokurator. Organ ten decyduje o zakresie badania, a w konsekwencji sporządzonej na jego podstawie opinii, gdyż w zakresie jego kompetencji pozostaje określenie tezy dowodowej jak też decyzja o przydatności danego środka dowodowego dla potrzeb konkretnego postępowania. Zasadność podejmowanych przez sędziego czynności w toku postępowania dowodowego, podlega jedynie kontroli judykacyjnej. W celu wyeliminowania wątpliwości, co do uprawnień sądu rodzinnego w zakresie zlecenia ośrodkom badań i sporządzania opinii na potrzeby spraw rodzinnych planowane jest wprowadzenie regulacji ustawowych, dotyczących RODK w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych⁴⁷.

(dowód: akta kontroli tom IV str. 179-282)

8.2. Działania w celu wypracowania nowych rozwiązań w zakresie organizacji, funkcjonowania i usytuowania RODK w systemie prawnym podejmowane były przez Ministerstwo Sprawiedliwości co najmniej od 2007 r., jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu Sądów Iwony Łapińskiej oraz treści „Analizy Działalności Rodzinnych Ośrodków Diagnostyczno-Konsultacyjnych”, sporządzonej przez DSO 19 marca 2008 r. W dokumencie tym, we wnioskach dotyczących zmian legislacyjnych, wskazano m.in., że w związku z nadal toczącymi się pracami nad projektem ustawy Prawo Nieletnich, aktualna jest propozycja zgłoszona przez DSO dotycząca doprecyzowania przepisów ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych celem uregulowania wątpliwości, co do samodzielności budżetowej ośrodków. Wskazano, że przepisy wprowadzające ustawę Prawo Nieletnich przewidują m.in. zmiany w ustawie Prawo o ustroju sądów powszechnych poprzez dodanie rozdziału VIII zatytułowanego „Inne organy pomocnicze sądów”, zgodnie z którym zadania ośrodka obejmować miały prowadzenie działalności w zakresie diagnozy, poradnictwa i opieki specjalistycznej w sprawach małoletnich oraz w zakresie przeciwdziałania i zapobiegania demoralizacji nieletnich.

Prace nad ustawą Prawo Nieletnich Minister wstrzymał decyzją z 10 kwietnia 2009 r. W kolejnych latach dyskutowano o zakresie i kierunku zmian w zasadach funkcjonowania ośrodków, m.in. na spotkaniach z przedstawicielami związku zawodowego pracowników RODK oraz z kierownikami ośrodków, posiłkując się

⁴⁶ Dz.U. z 2014 r., poz. 101 ze zm., dalej także Kpc.

⁴⁷ Dz.U. z 2015 r., poz. 133 ze zm.

opiniami prezesów sądów dotyczącymi ewentualnej zmiany modelu opiniowania w sprawach rodzinnych i nieletnich, w tym roli ośrodków w tym procesie⁴⁸.

W 2011 r. Departament Sądów opracował projekt zmian art. 84 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, zgodnie z którymi sprawowanie nadzoru administracyjnego nad ośrodkami powierzone miało być prezesom sądów okręgowych. Ośrodkiem kierować miał dyrektor, wyłaniany w drodze konkursu, co miało zapewnić dostosowanie przepisów określających organizację ośrodków do przepisów Karty Nauczyciela. W treści przedmiotowego przepisu zamieszczono delegację do wydania przez Ministra Sprawiedliwości rozporządzenia, w którym uregulowane miały być dodatkowo m.in. zagadnienia dotyczące sposobu i zakresu sprawowania nadzoru nad ośrodkami, sposobu wykonywania innych zadań zleconych przez sądy. Do przedstawionych propozycji zastrzeżenia zgłosił Departament Budżetu, Kontroli Zarządczej i Efektywności, wskazując w piśmie z 23 maja 2012 r. m.in., że proponowane rozwiązania są niezgodne z przepisami ustawy o finansach publicznych oraz przepisami ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych. W związku z tymi uwagami z projektu założeń ustawy usunięto zaproponowaną zmianę art. 84 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich.

(dowód: akta kontroli tom V str. 221, 357-359; tom VI str. 5-12, 53-179; tom IX str. 46-50; tom X str. 4-6, 103-109, 119-123, 175-204)

Kolejnym projektem ustawy, przewidującym zmiany w organizacji i funkcjonowaniu ośrodków, był poselski projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz Karty Nauczyciela. Opinię do projektu, wraz z propozycjami zmian, Ministerstwo Sprawiedliwości przedstawiło w piśmie z 8 marca 2013 r. Projektu tego nie poddano dalszym pracom legislacyjnym, gdyż 24 kwietnia 2013 r. został on wycofany przez wnioskodawców.

(dowód: akta kontroli tom V str. 150-153; tom VI str. 6-8; tom X str. 48)

W Ministerstwie zostały zainicjowane 17 kwietnia 2013 r. działania w celu wypracowania nowych systemowych rozwiązań w zakresie regulacji dotyczących RODK. Prowadzone w latach 2013-2014 prace zakończyły się opracowaniem roboczej wersji projektu ustawy przewidującego m.in. uwzględnienie w ustawie Prawo o ustroju sądów powszechnych regulacji dotyczących ośrodków oraz usankcjonowanie dotychczas prowadzonej przez nie działalności w zakresie diagnozowania i opiniowania w sprawach innych niż sprawy nieletnich. Projekt ten nie został poddany konsultacjom wewnątrzresortowym, a Ministerstwo nie prowadziło dalszych samodzielnych prac nad zmianą przedmiotowych uregulowań. Minister pozytywnie zaopiniował natomiast rozwiązania zaproponowane w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, przekazany przez Wiceprzewodniczącą Klubu Parlamentarnego Platformy Obywatelskiej przy piśmie z 27 sierpnia 2014 r. Prace nad tym projektem w Sejmie RP (druk nr 3058), przy współudziale przedstawicieli Ministerstwa, zakończyły się uchwaleniem przez Sejm 5 sierpnia 2015 r. ustawy o opiniodawczych zespołach sądowych specjalistów, zgodnie z którą w sądach okręgowych działać mają opiniodawcze zespoły sądowych specjalistów, których zadaniem będzie m.in. sporządzanie, na zlecenie sądu lub prokuratury, opinii w sprawach rodzinnych i opiekuńczych oraz w sprawach nieletnich, na podstawie przeprowadzonych badań psychologicznych, pedagogicznych lub lekarskich. Wprowadzone zmiany obejmują m.in. usunięcie zapisów odnoszących się do ośrodków i ich pracowników w Karcie Nauczyciela, ustawie o systemie oświaty oraz ustawie o postępowaniu w sprawach

⁴⁸ Jak wynika ze sporządzonej w Ministerstwie analizy informacji nadesłanych przez sądy z 10 maja 2010 r., zdecydowana większość prezesów sądów okręgowych opowiedziała się przeciwko likwidacji ośrodków. Nieliczni zaproponowali wprowadzenie rozwiązań przewidujących likwidację tych placówek i korzystanie z opinii biegłych sądowych (Sądy Okręgowe w: Nowym Sączu, Białymstoku, Radomiu oraz we Wrocławiu) bądź ich przekształcenie w samodzielne placówki niepodlegające resortowi sprawiedliwości (Sądy Okręgowe w: Radomiu i w Ostrołęce).

nieletnich. Do Kpc wprowadzono przepis, zgodnie z którym w sprawach rodzinnych i opiekuńczych sąd może zażądać opinii opiniodawczego zespołu sądowych specjalistów, a w ustawie o postępowaniu w sprawach nieletnich, wprowadzono przepisy umożliwiające sądowi zwrócenie się w tego rodzaju sprawach do opiniodawczych zespołów sądowych specjalistów o wydanie opinii dotyczącej nieletniego. Zadania Ministra określone w art. 3 ust. 3 i art. 4 ww. ustawy obejmują: tworzenie i znoszenie opiniodawczych zespołów sądowych specjalistów, ustalanie standardów metodologii opiniowania oraz sprawowanie nadzoru nad zespołami w zakresie realizacji zadań określonych w ustawie, przestrzegania standardów metodologii opiniowania i procedury badań psychologicznych, pedagogicznych lub lekarskich, a także terminowości sporządzania opinii. Zgodnie z art. 25 ustawy, z dniem wejścia jej w życie (1 stycznia 2016 r.) ośrodki stają się opiniodawczymi zespołami sądowych specjalistów, natomiast ich kierownicy i pracownicy odpowiednio kierownikami i specjalistami tych zespołów.

Do czasu sporządzenia niniejszego wystąpienia procedowanie nad ustawą nie zostało zakończone⁴⁹.

(dowód: akta kontroli tom VI str. 8-12, 34-74; tom X str. 6-8, 125, 149, 171-174)

Podsekretarz Stanu Monika Zbrojewska w wyjaśnieniach dotyczących przyczyn długotrwałego prowadzenia przez Ministerstwo prac nad nowymi systemowymi uregulowaniami dotyczącymi RODK podała m.in., że wynikało to ze skomplikowanej problematyki, w ramach której trzeba było rozstrzygnąć szereg problemów, dotyczących m.in.: ustrojowego umocowania ośrodków; zakresu spraw, których dotyczyć mają wydawane przez nie opinie oraz ich statusu prawnego; usytuowania pracowników ośrodków.

(dowód: akta kontroli tom X str. 3, 14-15)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W sposób przewlekły i mało efektywny prowadzone były, zdaniem NIK, działania na rzecz wprowadzenia systemowych zmian w przepisach dotyczących funkcjonowania ośrodków, w szczególności dotyczących ich organizacji i zakresu przedmiotowego zadań opiniodawczych. Prace w Ministerstwie nad regulacjami prawnymi dotyczącymi przedmiotowych zagadnień trwały przez okres około siedmiu lat. Ich przewlekłość była zdaniem NIK jednym z czynników sprzyjających narastaniu konfliktów pomiędzy środowiskami grupującymi osoby niezadowolone z rozstrzygnięć sądów w sprawach rodzinnych (które wydawane były m.in. w oparciu o opinie sporządzone przez RODK) a pracownikami ośrodków.

(dowód: akta kontroli tom V str. 150-153, 221, 357-359; tom VI str. 5-12, 45-179; tom IX str. 46-50; tom X str. 4-7, 48, 103 -109, 119-123, 125, 149, 171-204).

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 Kontroli⁵⁰, wnosi o:

- 1) uszczegółowienie w Standardach Opiniowania, w konsultacji z autorytetami naukowymi w dziedzinie psychologii, pedagogiki oraz zdrowia, wskazówek metodologicznych określających zasady przeprowadzania badań diagnostycznych, w tym zasady doboru technik badawczych;
- 2) wyeliminowanie rekomendowania technik badawczych nieposiadających aktualnych norm potwierdzających, że spełniają one wymogi metodologiczne dotyczące trafności i rzetelności wyników badań otrzymywany przy ich zastosowaniu;

⁴⁹ W dniu 5 sierpnia 2015 r. Sejm RP rozpatrzył poprawki do ustawy zgłoszone przez Senat RP uchwałą z dnia 24 lipca 2015 r.

⁵⁰ Dz.U. z 2015 r., poz. 1096.

- 3) załatwianie skarg w terminie określonym w art. 237 § 1 Kpa, a w przypadku wystąpienia zwłoki, informowanie skarżących o jej przyczynach oraz o nowym terminie załatwienia skargi, stosownie do art. 237 § 4, w związku z art. 36 § 1 ww. ustawy;
- 4) usprawnienie sprawowanego nadzoru nad działalnością ośrodków, w takim zakresie, w jakim będzie to możliwe i celowe, biorąc pod uwagę planowane ich przekształcenie z dniem 1 stycznia 2016 r. w opiniodawcze zespoły sądowych specjalistów, na podstawie uchwalonej przez Sejm RP 5 sierpnia 2015 r. ustawy o opiniodawczych zespołach specjalistów.

Biorąc pod uwagę fakt, że na końcowym etapie procedowania znajduje się ustawa o opiniodawczych zespołach sądowych specjalistów, zmieniająca w sposób zasadniczy organizację podmiotów zajmujących się przeprowadzaniem badań i sporządzaniem opinii na zlecenie sądów i prokuratury oraz (częściowo) zadania Ministra dotyczące nadzoru nad tym procesem, NIK nie formułuje wniosków pokontrolnych odnoszących się do stwierdzonych nieprawidłowości wynikających ze stosowania dotychczasowych przepisów regulujących funkcjonowanie RODK oraz zadania Ministra wynikające z pełnienia przez niego funkcji organu prowadzącego dla ośrodków, jak i sprawowanego nadzoru zwierzchniego i pedagogicznego na tych jednostkach.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK Panu Ministrowi przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

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.

Warszawa, 11 sierpnia 2015 r.

D.W.