



KPS.430.007.2017
Nr ewid. 21/2018/P/17/044/KPS

Informacja o wynikach kontroli

WYKONYWANIE ZADAŃ PRZEZ OŚRODKI ADOPCYJNE

DEPARTAMENT PRACY,
SPRAW SPOŁECZNYCH I RODZINY

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli

Wykonywanie zadań przez ośrodki adopcyjne

Dyrektor Departamentu Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny

Jacek Szczerbiński

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Ewa Polkowska

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 8.06.18

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	5
2. OCENA OGÓLNA	9
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	11
4. WNIOSKI.....	31
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	33
5.1. Organizacja procesu adopcyjnego	33
5.1.1. Funkcjonowanie systemu adopcyjnego na terenie skontrolowanych województw	33
5.1.2. Organizacja pracy ośrodków adopcyjnych	44
5.2. Kwalifikowanie dzieci do przysposobienia krajowego i międzynarodowego	60
5.3. Dobór rodziców adopcyjnych.....	71
5.4. Skuteczność procesów adopcyjnych	99
5.5. Monitoring i kontrola	120
5.6. Mechanizmy sprzyjające korupcji	128
6. ZAŁĄCZNIKI.....	137
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	137
6.2. Wykaz skontrolowanych jednostek	138
6.3. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	140
6.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	150
6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	152

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

ROPS	Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej
RCPS	Regionalne Centrum Polityki Społecznej
OA, Ośrodek	Ośrodek adopcyjny
Marszałek	Marszałek województwa
Minister	Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
MRPiPS	Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
Ustawa o wspieraniu rodziny	Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2017 r. poz. 697, ze zm.)
Skuteczność adopcji	Proporcja (stosunek) dzieci przysposobionych do zakwalifikowanych
GIODO	Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych
WBD	Wojewódzki Bank Danych
CBD	Centralny Bank Danych
CAS	Centralna Aplikacja Statystyczna
Adopcja międzynarodowa (zagraniczna)	Ogół działań ustawowych mających na celu umieszczenie dziecka w rodzinie zagranicznej
TPD	Towarzystwo Przyjaciół Dzieci

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy ośrodki adopcyjne prawidłowo i skutecznie realizują zadania związane z postępowaniem adopcyjnym?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy kwalifikowanie dzieci do adopcji oraz realizowane krajowe i zagraniczne procedury adopcyjne przebiegały zgodnie z wymogami prawa oraz jaki był poziom skuteczności tych działań?
2. Czy zapewniono prawidłowy i sprawny dobór osób przysposabiających dzieci?
3. Czy marszałek województwa prawidłowo zorganizował i finansował pracę ośrodków adopcyjnych i w jaki sposób zarząd województwa kontrolował działalność ośrodków adopcyjnych?

Jednostki kontrolowane

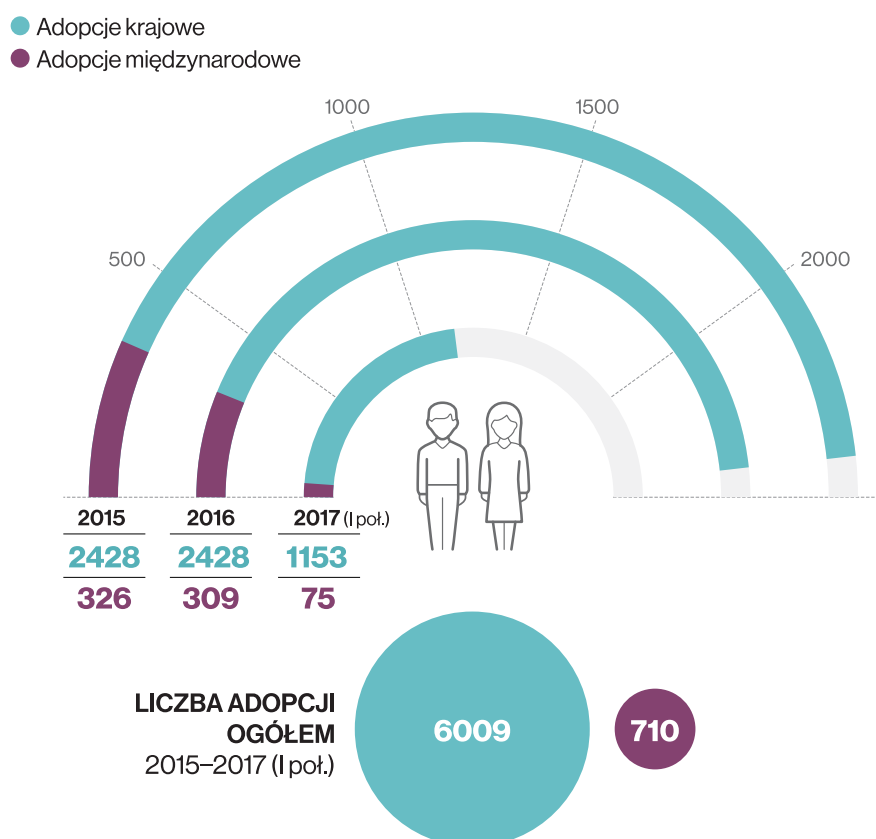
- siedem urzędów marszałkowskich,
- sześć regionalnych ośrodków polityki społecznej (ponadto jeden ROPS, funkcjonujący w strukturze urzędu marszałkowskiego został skontrolowany w ramach kontroli tego urzędu),
- 10 ośrodków adopcyjnych (ponadto pięć OA funkcjonujących w strukturze ROPS zostało skontrolowanych w ramach kontroli tych podmiotów). Łącznie zbadano siedem publicznych i osiem niepublicznych OA.

Okres objęty kontrolą: 2015–2017 (I połowa)

Rodzina jest podstawowym środowiskiem, w którym żyje człowiek. Szczególnie ważne znaczenie posiada rodzina ze względu na wychowanie dzieci. Nie zawsze jednak, chociażby z powodów losowych lub niewydolności wychowawczych, rodzina naturalna jest w stanie właściwie pełnić powierzoną jej rolę. Zasadniczym celem przysposobienia (adopcji) jest stworzenie stabilnego środowiska rodzinnego dla dziecka pozbawionego opieki swoich biologicznych rodziców. Jednocześnie adopcja wychodzi naprzeciw niespełnionym pragnieniom osób, które z różnych powodów nie mogą mieć własnych dzieci. W wyniku adopcji między przysposobionym dzieckiem i rodzicami tworzy się prawny stosunek pokrewieństwa.

Infografika nr 1

Liczba dzieci zakwalifikowanych do adopcji w latach 2015–2017 (I połowa)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych MRPiPS.

Liczba adopcji w Polsce od lat utrzymuje się na stałym poziomie. W okresie objętym kontrolą ośrodki adopcyjne zakwalifikowały rocznie do przysposobienia krajowego ok. 2,5 tys. dzieci, a dodatkowo ok. 300 dzieci skierowano do adopcji zagranicznej¹.

¹ Wg danych zbiorczych MRPiPS uzyskiwanych z ośrodków adopcyjnych – kwalifikacja dzieci do przysposobienia.

2778 dzieci

zakwalifikowano do adopcji krajowej na terenie

7 skontrolowanych województw w latach 2015-2017 (I połowa)



46% postępowań

przeprowadzonych w Polsce

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych MRPiPS.

W okresie objętym kontrolą w siedmiu skontrolowanych województwach, tj. lubuskim, łódzkim, małopolskim, mazowieckim, podlaskim, wielkopolskim, zachodniopomorskim, w wyniku działalności ośrodków adopcyjnych (zarówno objętych kontrolą jak i pozostałych) przysposobiono łącznie 2778 dzieci w adopcji krajowej, co stanowi około 46% postępowań przeprowadzonych w Polsce.

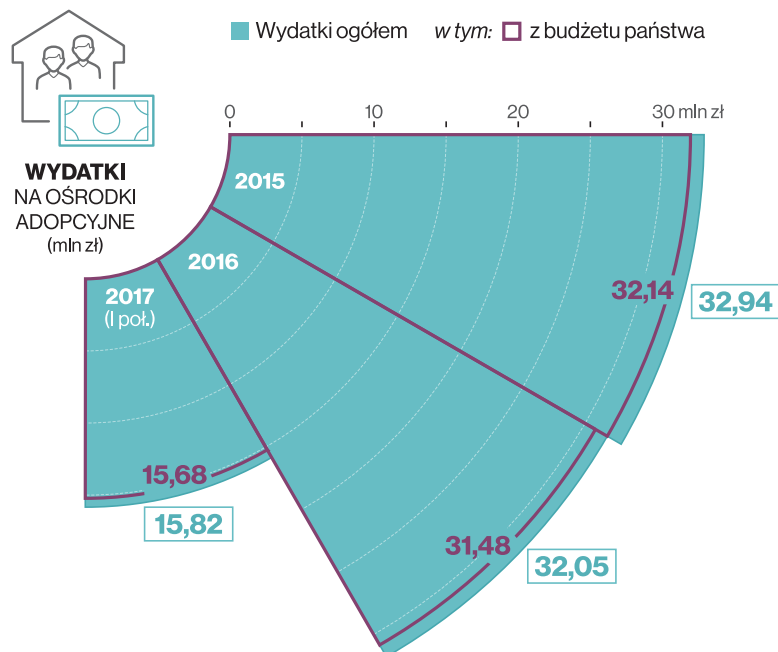
Procedury adopcyjne – kwalifikowanie dzieci do adopcji oraz dobór rodziców – prowadzą publiczne i niepubliczne ośrodki. Monitorowanie realizacji tych procedur należy do zadań marszałka województwa. Organizowanie i finansowanie ośrodków, jako zadanie zlecone, realizuje marszałek województwa, a kontrolę sprawuje zarząd województwa. Zgodnie z obowiązującymi przepisami publiczny ośrodek adopcyjny może działać jako samodzielna jednostka podlegająca marszałkowi województwa albo w strukturach ROPS. Ośrodek może prowadzić również podmiot, któremu samorząd województwa zlecił realizację tego zadania. Po wejściu w życie zmian obejmujących m.in. podległość ośrodków adopcyjnych, tj. od 2012 r. funkcjonuje ok. 65 ośrodków adopcyjnych, z czego 40% stanowią jednostki niepubliczne². Przeciętny czas trwania procesu adopcyjnego w okresie objętym kontrolą, od momentu zarejestrowania kandydata na rodzica do orzeczenia przez sąd adopcji dziecka wynosi dwa lata.

² <https://www.mpips.gov.pl/wsparcie-dla-rodzin-z-dziecmi/opieka-zastepcza-nad-dzieckiem/sprawozdania-z-realizacji-ustawy-o-wspieraniu-rodziny-i-systemie-pieczy-zastepczej/>

WPROWADZENIE

Infografika nr 3

Wydatki na ośrodki adopcyjne

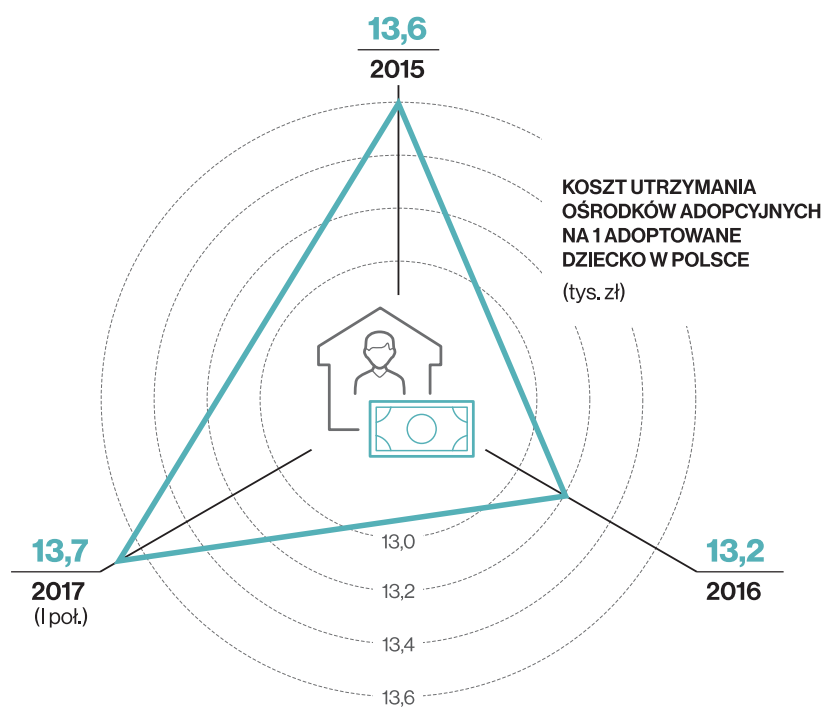


Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych MRPiPS.

W okresie objętym kontrolą wydatki z budżetu państwa na realizację zadań związanych z organizacją i prowadzeniem ośrodków adopcyjnych pozostawały na zbliżonym poziomie, tj. ok. 30 mln zł rocznie.

Infografika nr 4

Koszty utrzymania ośrodków adopcyjnych na jedno adoptowane dziecko w Polsce



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych MRPiPS.

Przeciętny koszt funkcjonowania ośrodków adopcyjnych w przeliczeniu na jedno adoptowane dziecko również kształtował się na stałym poziomie i wynosił ponad 13 tys. zł.

Kontrola – przeprowadzona z własnej inicjatywy NIK – na terenie siedmiu województw objęła swoim zakresem działalność 15 ośrodków adopcyjnych, tj. 23% jednostek działających w Polsce (w tym trzy ośrodki, które w okresie objętym kontrolą przeprowadzały adopcje zagraniczne), a także realizację zadań przez urzędy marszałkowskie i ROPS. Przeprowadzono także anonimowe badanie ankietowe wśród osób, które korzystały z pomocy ośrodków adopcyjnych, w tym kandydatów na rodziców adopcyjnych, jak i osób, które już adoptowały dzieci.

Należy mieć na uwadze, że od wprowadzenia w 2012 r. zmienionych przepisów dotyczących funkcjonowania systemu adopcyjnego w Polsce, tj. przez ponad sześć lat, MRPiPS nie przeprowadziło kompleksowych badań, ekspertyz czy też analiz tego systemu.

W 2016 r. Rzecznik Praw Dziecka zaproponował rozwiązania, których celem jest uporządkowanie całej procedury prowadzącej do przysposobienia dziecka³. Wskazał m.in. jak powinna wyglądać np. ścieżka kwalifikacji dziecka do adopcji, poszukiwania rodziców, ich pierwszych wspólnych kontaktów, pomocy ośrodka w przygotowaniu dokumentów do sądu oraz jakie wsparcie należy się rodzinie po zakończeniu formalności. Rzecznik opracował także wzory rejestrów i regulaminów, informacji dla kandydatów na rodziców adopcyjnych oraz oświadczeń składanych przez osoby chcące przysposobić dziecko.

Jednym z założeń kontroli NIK było to, aby jej wyniki mogły stanowić wstęp do pogłębionych analiz mających na celu całościową ocenę obecnego systemu adopcyjnego oraz wdrożenia zmian optymalizujących jego funkcjonowanie.

³ Standardy realizacji zadań ośrodków adopcyjnych, przesłane do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (pismo z dnia 2 listopada 2016 r., znak ZSR.422.31.2016.MS).

2. OCENA OGÓLNA

Uzasadnienie oceny ogólnej

W ocenie NIK w objętych kontrolą ośrodkach adopcyjnych – zarówno publicznych jak i niepublicznych – realizacja zadań obejmujących krajowe i międzynarodowe postępowania adopcyjne przebiegała nie w pełni zgodnie z przepisami ustawowymi. W 11 z 15 skontrolowanych ośrodków adopcyjnych stwierdzono różnego rodzaju nieprawidłowości, zarówno w kwalifikowaniu dzieci do adopcji, jak i doborze rodziców. Chociaż skala ich nie była duża, jednak w indywidualnych przypadkach mogły mieć wpływ na przebieg procesu adopcji. Marszałkowie skontrolowanych województw prawidłowo realizowali powierzone im zadania dotyczące m.in. organizacji, finansowania oraz kontroli pracy ośrodków adopcyjnych, jednak w trzech z nich nie funkcjonował należycie system monitorowania działalności tych placówek.

Istniejące ramy prawne są niewystarczające dla zapewnienia spójnego funkcjonowania systemu adopcyjnego w Polsce. Adopcja, z mocy ustawy o wspieraniu rodziny, stanowi zadanie administracji rządowej, którego realizacja jest zlecana samorządowi. Zadanie to jest finansowane ze środków budżetu państwa. Tymczasem w skali państwa nie określono jednolitych wymogów jakościowych ani kryteriów wykonywania zadań, co powoduje, że praktyka adopcyjna znacząco różni się w poszczególnych ośrodkach. Ośrodki ustalają własne zasady, wykraczające poza uregulowania ustawowe, np. w kwestii dokumentacji wymaganej od kandydatów, uznawalności szkoleń, kryteriów kwalifikacyjnych. Nie ma jednolitych zasad kojarzenia dzieci z kandydatami na rodziców. Nie ma również procedur odwoławczych, które pozwolą na zweryfikowanie niekorzystnych rozstrzygnięć podejmowanych przez ośrodki wobec kandydatów na rodziców adopcyjnych. Tylko w części skontrolowanych ośrodków prowadzono monitoring losów przysposobionych dzieci. Obowiązek prowadzenia takiego monitorowania nie wynika jednak z przepisów prawa.

W okresie objętym kontrolą w badanych ośrodkach prawie wszystkie dzieci, tj. 98% z 1770 zakwalifikowanych do adopcji znalazły swoich nowych rodziców. Zdaniem NIK wysoka skuteczność działań ośrodków w tym zakresie wynika przede wszystkim z faktu, że liczba potencjalnych rodziców znacznie przewyższa liczbę dzieci z uregulowaną sytuacją prawną, umożliwiającą skierowanie ich do adopcji. Jedynie 67% kandydatów spośród 2501 tych, którzy zadeklarowali chęć przysposobienia dziecka, faktycznie dziecko przysposobiło w danym ośrodku.

Samorządy siedmiu skontrolowanych województw w sposób zgodny z przepisami wywiązały się z obowiązku ustanowienia na swoim terenie ośrodków adopcyjnych. W trzech województwach nie funkcjonował jednak prawidłowo system monitorowania pracy ośrodków adopcyjnych. Wszystkie zbadane przez NIK ośrodki adopcyjne, w okresie objętym kontrolą były kontrolowane przez służby samorządowe oraz wojewodów. Stwierdzone w trakcie tych kontroli nieprawidłowości polegały głównie na niedotrzymaniu terminów zarówno przy kwalifikacji dzieci do adopcji, jak i doborze rodziców. Stwierdzono także błędy w danych liczbowych w sprawozdawczości. Istniejące rozwiązania w zakresie

nadzoru i kontroli ograniczają jednak możliwość podejmowania czynności ex-ante.

Zarządzanie systemem adopcyjnym w Polsce utrudnia fakt, że Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nie uruchomiło ogólnopolskiego systemu teleinformatycznego (Centralnej Aplikacji Statystycznej) do obsługi procedur adopcyjnych. System ten, zarówno w skali kraju, jak i na poziomie ośrodka adopcyjnego, miał umożliwiać m.in. prowadzenie procedur przysposobienia dzieci, rejestru kandydatów do przysposobienia oraz rejestru zgłoszonych, zakwalifikowanych i przysposobionych dzieci, a także wymianę informacji w tym zakresie między jednostkami systemu adopcyjnego. Dane dotyczące adopcji są wprowadzane do różnych indywidualnie prowadzonych w ośrodkach adopcyjnych rejestrów.

Choć adopcje to obszar szczególnie zagrożony korupcją, to mechanizmy antykorupcyjne nie funkcjonują w wystarczającym stopniu, szczególnie w zakresie przeciwdziałania nadmiarowi kompetencji w rękach pracowników ośrodków adopcyjnych, dowolności w podejmowaniu decyzji, brakowi przejrzystości działań, czy też ograniczonego funkcjonowania nadzoru i kontroli.

Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości o charakterze proceduralnym oraz sygnały płynące z anonimowych i poufnych ankiet przeprowadzanych wśród uczestników procedury adopcyjnej potwierdzają niespójność systemu oraz wskazują na liczne obszary wymagające poprawy.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

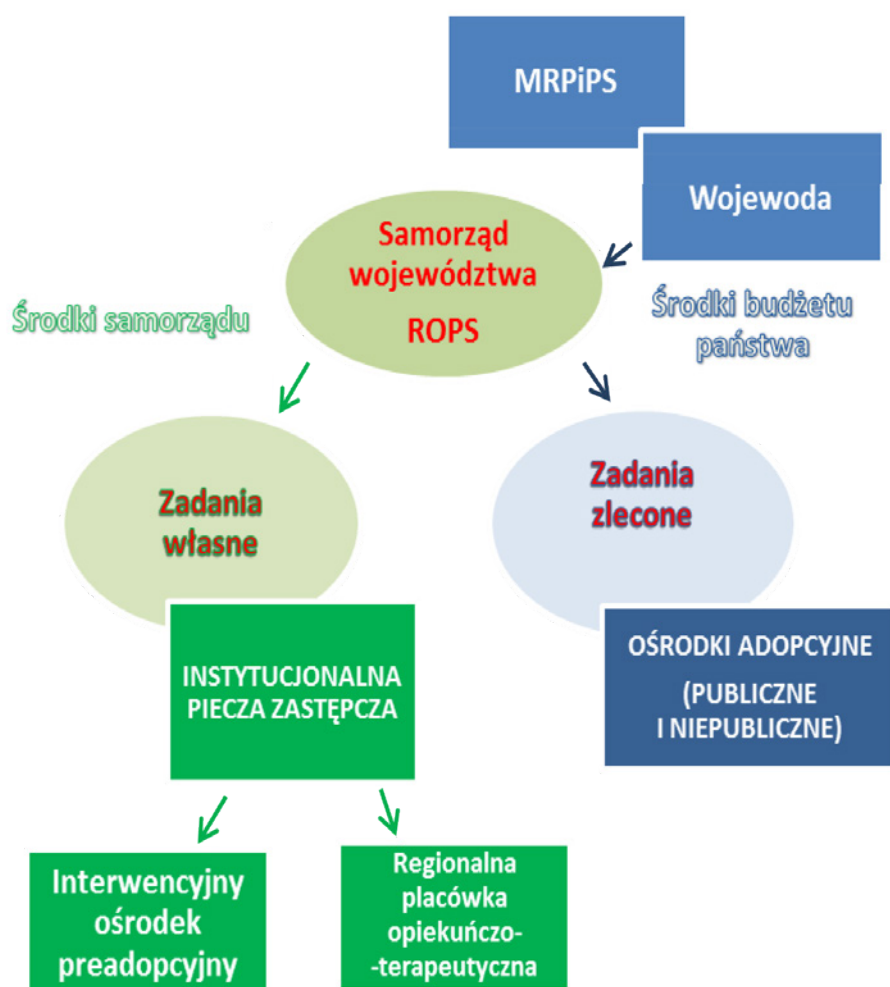
Organizacja procesu adopcyjnego

Organizowanie i prowadzenie ośrodków adopcyjnych należy do zadań zleconych administracji rządowej realizowanych przez samorząd województwa. We wszystkich skontrolowanych województwach, w dokumentach ustalających strategiczne założenia rozwoju polityki społecznej określono cele, działania, osoby odpowiedzialne, terminy realizacji, wskaźniki monitorowania oraz częstotliwość dokonywania ocen. W zróżnicowanym zakresie uwzględnione zostały natomiast działania dotyczące wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej odnoszące się do funkcjonowania systemu adopcyjnego. Podział zadań związanych z adopcją i pieczą zastępczą przedstawiono na schemacie nr 1:

Prowadzenie ośrodków adopcyjnych to zadanie administracji rządowej zlecone samorządom województwa

Schemat nr 1

Podział zadań związanych z adopcją i pieczą zastępczą



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ustawy o wspieraniu rodziny.

Po nowelizacji przepisów dotyczących systemu adopcyjnego marszałkowie województw zostali zobowiązani do utworzenia w terminie do 31 grudnia 2011 r. ośrodków adopcyjnych w miejsce ośrodków adopcyjno-opiekuńczych. W nowych uwarunkowaniach prawnych **organizacja i prowadzenie ośrodków adopcyjnych została przesunięta z poziomu samorządu**

Malejąca liczba
ośrodków adopcyjnych
w wyniku reformy
z 2012 r.

powiatu do samorządu województwa i stała się zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej (art. 184 ustawy o wspieraniu rodziny)⁴. Zgodnie z art. 154 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny ośrodek adopcyjny prowadzi samorząd województwa lub podmiot, któremu samorząd ten zlecił realizację zadania na podstawie art. 190 cyt. ustawy.

W 2011 r., tj. przed wprowadzeniem nowych rozwiązań systemowych⁵ w Polsce funkcjonowało 96 ośrodków adopcyjno-opiekuńczych. Po wprowadzeniu zmian w 2012 r. liczba ośrodków zmalała o ponad 30%. Na koniec 2016 r. funkcjonowało 66 takich placówek, natomiast wg stanu na 30 czerwca 2017 r. w Polsce funkcjonowało 65 ośrodków adopcyjnych, w tym 25 placówek niepublicznych⁶. W niektórych województwach funkcjonuje obecnie tylko od jednego do dwóch ośrodków adopcyjnych.

Mapa nr 1
Ośrodki adopcyjne (wraz z filiami) w Polsce wg stanu na koniec 2016 r.



Źródło: Opracowanie NIK na podstawie danych MRPiPS <https://www.mpips.gov.pl/wsparcie-dla-rodzin-z-dzieci/opieka-zastepcza-nad-dzieckiem/sprawozdania-z-realizacji-ustawy-o-wspieraniu-rodziny-i-systemie-pieczy-zasteczej/>.

Wykres nr 1 ukazuje tendencje odnośnie wieku adoptowanych dzieci od 2006 do 2016 r. w skali kraju. Należy zauważyć malejącą liczbę wśród najmłodszych (do roku) dzieci oraz tendencję wzrostową wśród dzieci w wieku ponad 15 lat.

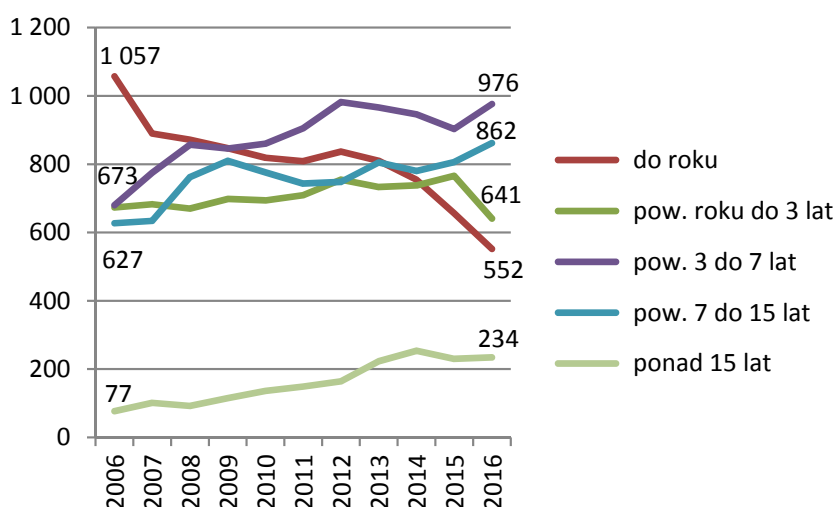
⁴ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2017 r. poz. 697, ze zm.).

⁵ Szczegółowe informacje zawarto w rozdziale 4.1.1. Funkcjonowanie systemu adopcyjnego na terenie skontrolowanych województw.

⁶ Pismo z MRPiPS do Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny NIK, nr DSR.I.073.I.2018. PW z dnia 18.01.2018 r.

Wykres nr 1

Wiek i liczba adoptowanych dzieci w latach 2006–2016



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych zamieszczonych na stronie Internetowej MRPIPS <https://www.mpips.gov.pl/wsparcie-dla-rodzin-z-dziecmi/adopcja/informacje/informacje-statystyczne/>.

Marszałkowie skontrolowanych województw prawidłowo zrealizowali zadania związane z wdrożeniem reformy obejmujące likwidację części ośrodków, ustanowienie funkcjonujących ośrodków, w tym zawarcie umów na prowadzenie ośrodków adopcyjnych z podmiotami niepublicznymi, publikowanie w Biuletynie Informacji Publicznej aktualnych wykazów ośrodków adopcyjnych funkcjonujących na terenie danego województwa. Wyznaczyli również ośrodki adopcyjne właściwe do prowadzenia banku danych o dzieciach z terenu województwa oczekujących na przysposobienie, co zostało ogłoszone, w drodze obwieszczenia, w wojewódzkich dziennikach urzędowych, o czym poinformowane zostały wszystkie sądy rejonowe (sądy opiekuńcze), działające na terenie poszczególnych skontrolowanych województw.

Samorządy każdorazowo podpisywały z podmiotami umowy o powierzenie realizacji zadania publicznego na prowadzenie ośrodka adopcyjnego. Umowy zawierały wszystkie elementy wymagane przepisami prawnymi. Do każdej z umów zawierano aneksy, głównie dotyczące zmiany terminu realizacji zadania publicznego i wysokości dotacji. Wszystkie umowy, zgodnie z ustawą, były zawierane na okres co najmniej 5 lat.

W okresie objętym kontrolą w siedmiu skontrolowanych województwach do adopcji krajowej zakwalifikowano łącznie 2778 dzieci, co stanowiło ok. 46% postępowań przeprowadzonych w Polsce.

Badania kontrolne wykazały, że otrzymane środki z dotacji celowej z budżetu państwa wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem i nie stwierdzono wydatkowania tej dotacji powyżej kwot ujętych w planie finansowym. W działalności jednego ośrodka publicznego kontrola NIK wykazała dokonywanie wydatków w wysokościach przekraczających plan finansowy oraz przejściowe pokrywanie wydatków związanych z realizacją zadań zleconych (na funkcjonowanie ośrodka) środkami pochodzącymi z budżetu

Prawidłowe wykorzystanie dotacji budżetowej przez ośrodki adopcyjne

samorządu województwa⁷. W jednej placówce niepublicznej stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieprowadzeniu ewidencji księgowo-finansowej dla realizowanego zadania publicznego polegającego na prowadzeniu ośrodka adopcyjnego w sposób zapewniający właściwe rozliczenie umowy dotacyjnej⁸. Ewidencja księgowa dotycząca jego realizacji prowadzona była jedynie przy użyciu arkusza kalkulacyjnego Excel. W następstwie działań kontrolnych NIK wdrożony został w tej instytucji program do obsługi ewidencji finansowo-księgowej zapewniający należyte rozliczanie umowy dotacyjnej. [str. 46]

Roczny koszt prowadzenia ośrodków adopcyjnych w przeliczeniu na jedno adoptowane dziecko wynosił około 14 tys. zł

Odnosząc liczbę adoptowanych dzieci do poziomu nakładów finansowych na obsługę zadania z zakresu organizowania i prowadzenia ośrodków adopcyjnych można wyliczyć, że średni roczny koszt funkcjonowania ośrodka przypadający na jedno przysposobione dziecko w skontrolowanych województwach wyniósł ok. 14 tys. zł⁹. [str. 41]

Organizacja pracy w ośrodkach adopcyjnych

Prawidłowe określenie zadań ośrodków w regulaminach organizacyjnych

Realizacja adopcji należy do wyłącznej kompetencji ośrodków adopcyjnych. Ich zadania, określone w ustawie o wspieraniu rodziny, obejmują m.in. kwalifikację dzieci zgłoszonych do przysposobienia, poszukiwanie kandydatów do pełnienia funkcji rodziny adopcyjnej właściwej ze względu na potrzeby dziecka i ich przygotowanie. Powinny one również współpracować z podmiotami właściwymi w zakresie wspierania rodziny w celu m.in. pozyskiwania informacji o dzieciach kwalifikujących się do przysposobienia¹⁰. Zadania te w większości skontrolowanych jednostek zostały prawidłowo ujęte w ich regulaminach organizacyjnych. W regulaminach wszystkich skontrolowanych przez NIK ośrodków adopcyjnych zostały określone godziny pracy ośrodków¹¹. Jeden z tych ośrodków funkcjonował wyłącznie w godzinach 7.30–15.30¹², inny natomiast tylko raz w tygodniu działał do godz. 18.00¹³. Dwa ośrodki były otwarte codziennie po godzinie 16.00 (do godz. 17.00 lub 18.00)¹⁴, a jeden ośrodek dwa dni w tygodniu był otwarty nawet do godziny 20.00¹⁵. Na problem niedostosowania godzin pracy ośrodków do potrzeb kandydatów na rodziców adopcyjnych wskazywały również osoby ankietowane przez NIK.

W ośrodkach sporządzano i terminowo przekazywano do właściwych podmiotów sprawozdania rzeczowo-finansowe (półroczne i roczne) z wyko-

⁷ Ośrodek adopcyjny w Białymstoku.

⁸ Diecezjalny Ośrodek Adopcyjny w Sosnowcu.

⁹ Dla porównania w 2015 r. średnie roczne koszty utrzymania dziecka w rodzinie zastępczej wynosiły 12106 zł (w rodzinie zastępczej spokrewnionej – 8424 zł, w niezawodowej – 11 628 zł, w zawodowej – 17 664 zł). Średnie roczne koszty utrzymania dziecka w rodzinnym domu dziecka wynosiły 18 569 zł, a średnie roczne koszty utrzymania dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej – 43 315 zł. (Wyniki kontroli NIK pt.: „Działania powiatów w zakresie tworzenia i wsparcia rodzin zastępczych”; Nr P/16/038).

¹⁰ Art. 156 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny.

¹¹ Zobowiązanie wynikające z art. 157 ustawy o wspieraniu rodziny.

¹² Ośrodek adopcyjny w Białymstoku funkcjonujący w strukturze ROPS.

¹³ Małopolski Ośrodek Adopcyjny w Nowym Sączu.

¹⁴ Diecezjalny Ośrodek Adopcyjny w Sosnowcu, Katolicki Ośrodek Adopcyjny w Warszawie.

¹⁵ Publiczny Ośrodek Adopcyjny w Szczecinie.

niania zadań w zakresie organizacji i prowadzenia ośrodków adopcyjnych. Ponadto wyznaczone ośrodki adopcyjne przekazywały Ministrowi informacje dotyczące realizacji działań z zakresu prowadzenia wojewódzkich banków danych. [str. 44–45]

W 15 skontrolowanych ośrodkach adopcyjnych w okresie objętym kontrolą łączne wydatki wyniosły 22 367,8 tys. zł, z tego 21 296,8 tys. zł, tj. 95,2% stanowiły środki z budżetu państwa (pozostałe źródła finansowania stanowiły środki własne samorządów, województwa, darowizny, wpłaty organów założycielskich niepublicznych ośrodków i inne). [str. 45–46]

Ponad 95% wydatków skontrolowanych ośrodków adopcyjnych było finansowanych ze środków dotacji budżetu państwa

W placówkach tych (wg stanu na dzień 30 czerwca 2017 r.) było zatrudnionych łącznie 150 pracowników, spośród których 120 (tj. 80%) zajmowało się prowadzeniem procedur przysposobienia, w tym także przygotowaniem osób zgłaszających gotowość do przysposobienia dziecka. Liczba zatrudnionych pracowników w ośrodkach kształtowała się od sześciu do 17, natomiast procedurą przysposobienia zajmowało się od pięciu do 15 osób. Wszyscy pracownicy ośrodków posiadali wykształcenie i doświadczenie odpowiadające formalnym wymogom ustawowym. W okresie objętym kontrolą umożliwiono im podnoszenie kwalifikacji zawodowych. Kierownicy skontrolowanych przez NIK ośrodków wskazywali na trudności związane z naborem pracowników o wymaganych kwalifikacjach, co wynikało z ograniczeń finansowych, natomiast w ośrodkach niepublicznych problemem był również fakt zawierania umów na realizację zadań z zakresu adopcji tylko na czas określony (pięć lat). [str. 48–50]

W okresie objętym kontrolą pracownicy wszystkich skontrolowanych ośrodków adopcyjnych udzielili 36 305 porad, z tego 31 450 kandydatom na rodziców adopcyjnych, 4399 – funkcjonującym już rodzinom adopcyjnym oraz 456 porad kobietom w ciąży oraz pacjentkom oddziałów ginekologiczno-położniczych, które sygnalizowały zamiar pozostawienia dziecka bezpośrednio po urodzeniu. [str. 50–51]

Rocznie ponad 120 udzielonych porad przez jednego pracownika merytorycznego

Ankietowane przez NIK osoby korzystające z pomocy ośrodków adopcyjnych generalnie wysoko oceniły wsparcie otrzymane ze strony specjalistów zatrudnionych w ośrodkach adopcyjnych – ponad 80% osób uczestniczących w badaniu wskazało na oceny bardzo dobre lub dobre. Pojawiły się jednak opinie krytyczne, w których wskazywano na niewystarczające doświadczenie i wiedzę pracowników, jak również niewłaściwe podejście do rodziców adopcyjnych, w tym niewystarczające wsparcie, przydzielanie dzieci bez uwzględnienia preferencji przyszłych rodziców, brak komunikacji z oczekującymi rodzicami. [str. 51–53]

80% osób zadowolonych z pomocy otrzymanej w ośrodkach

We wszystkich skontrolowanych ośrodkach gromadzono i przetwarzano dane dotyczące: kandydatów zgłaszających gotowość przysposobienia dziecka, dzieci zgłoszonych do przysposobienia, osób otrzymujących wsparcie oraz osób przeszkolonych do pełnienia funkcji rodziny adopcyjnej. Zbiory tych danych zostały zgłoszone przez dyrektorów wszystkich ośrodków do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych. Do zabezpieczenia danych osobowych zastosowano we wszystkich jednostkach środki techniczne i organizacyjne zgodne z określonymi w ustawie o ochronie danych osobowych oraz w zgłoszeniach zbiorów danych do GIODO.

Zbiory danych osobowych w ośrodkach zgłoszone do GIODO

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

W zbiorach danych zawierających informacje o dzieciach zgłoszonych do przysposobienia przetwarzano wyłącznie dane wymienione w ustawie o wspieraniu rodziny. [str. 53–54]

4% ankietowanych osób spotkało się z sytuacjami w których nie dochowano poufności postępowań

96% uczestników procesów adopcyjnych ankietowanych przez NIK pozytywnie oceniło zachowanie poufności w procesach adopcyjnych. Pozostałe osoby wskazały jednak na przypadki nierzetelnego działania pracowników ośrodków, które wiązały się z upublicznieniem poufnych informacji, dotyczących np. problemów zdrowotnych, danych adresowych, czy faktu starania się o adopcję. [str. 54]

Problemy w przepływie informacji pomiędzy sądami a ośrodkami adopcyjnymi

Jednym z najważniejszych problemów w funkcjonowaniu ośrodków adopcyjnych były trudności we współpracy z sądami, przede wszystkim związane z niedostatecznym przepływem informacji. Sądy nie informowały ośrodków o prawomocnych orzeczeniach o przysposobieniu dziecka¹⁶ (w tym m.in. o dacie uprawomocnienia się przysposobienia), pomimo, że to za pośrednictwem ośrodka kandydaci na rodziców adopcyjnych składają do sądu wnioski o przysposobienie. Należy jednak zauważyć, że w przepisach nie ma obowiązku przekazywania przez sądy informacji do ośrodków adopcyjnych. [str. 55–57]

Kwalifikacja dzieci

Z art. 164 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny wynika obowiązek zawiadomiania ośrodków adopcyjnych przez wskazane w ustawie podmioty i osoby o wszystkich dzieciach, odnośnie których uzyskano informację, że mogą one być przysposobione przez rodziców adopcyjnych (niezależnie od wieku dziecka oraz jego sytuacji prawnej).

W latach objętych kontrolą do 15 badanych ośrodków adopcyjnych zostało zgłoszonych 4570 dzieci, spośród których zakwalifikowano do przysposobienia krajowego 1770 dzieci, tj. 38,7%. W tym samym czasie przysposobiono 1732 dzieci, tj. 97,8% dzieci zakwalifikowanych pozytywnie do adopcji. [str. 61]

Terminowe działania na rzecz uzupełnienia dokumentacji dziecka

Ośrodki adopcyjne (poza jedną placówką¹⁷) występowały terminowo o przekazywanie informacji do organizatora pieczy zastępczej, zespołu do spraw okresowej oceny sytuacji dziecka umieszczonego w instytucjonalnej pieczy zastępczej lub dyrektora placówki opiekuńczo wychowawczej typu rodzinnego. [str. 63]

Nieprawidłowości w sporządzaniu karty dziecka

W trzech ośrodkach stwierdzono nieprawidłowości polegające na niesporządzeniu karty dziecka, wypełnieniu i podpisaniu karty dziecka przez internistę, a nie lekarza pediatrę oraz braku niektórych informacji w karcie dziecka wymaganych ustawą o wspieraniu rodziny¹⁸. [str. 65–66]

Nieprawidłowości na etapie kwalifikacji dzieci do przysposobienia

W 11 ośrodkach adopcyjnych kwalifikacja dziecka do przysposobienia krajowego, obejmująca sporządzenie dokumentu potwierdzającego zakwalifikowanie dziecka do przysposobienia krajowego oraz rozpoczęcie poszu-

¹⁶ Także o przysposobieniu wewnątrzrodzinnym.

¹⁷ OA w Białymstoku.

¹⁸ OA w Białymstoku, Publiczny Ośrodek Adopcyjny w Szczecinie, OA w Gorzowie Wielkopolskim.

kiwania kandydata do przysposobienia dziecka prowadzona była zgodnie z wymogami ustawy. W czterech ośrodkach stwierdzono nieprawidłowości dotyczące nieprzeprowadzenia kwalifikacji, niedochowania terminu kwalifikacji, dokonania kwalifikacji pomimo braku wymaganych opinii oraz niepodjęcia działań w celu znalezienia wspólnej rodziny dla trójki rodzeństwa¹⁹.

Przy kwalifikowaniu dziecka do przysposobienia 14 ośrodków adopcyjnych przeprowadziło diagnozę psychologiczną i pedagogiczną dziecka w jego miejscu przebywania (rodzina zastępcza, placówka). Określano w niej specyfikę potrzeb dziecka w aspekcie doboru najlepszej rodziny; sporządzano ocenę stopnia możliwości nawiązania przez dziecko więzi emocjonalnej w nowej rodzinie; ustalano sytuację prawną rodzeństwa dziecka oraz dokonywano analiz aktualnych więzi dziecka z bliskimi mu osobami i całościowej sytuacji dziecka w celu zbadania, czy przysposobienie leży w jego najlepszym interesie. W jednym ośrodku stwierdzono nieprzeprowadzenie w kilku przypadkach diagnoz psychologicznych i pedagogicznych oraz w jednym przypadku sporządzenie takich diagnoz dopiero po zakwalifikowaniu dziecka do przysposobienia²⁰. Niektóre wypowiedzi uczestników anonimowego badania ankietowego przeprowadzonego przez NIK sugerują, że diagnoza dziecka w kilku przypadkach mogła nie być w pełni rzetelna lub przekazano im nieprawdziwe informacje, szczególnie dotyczące stanu zdrowia dziecka.

W opinii ankietowanych przez NIK kandydatów na rodziców adopcyjnych największą barierę stanowi brak dzieci z uregulowaną sytuacją. Rodzice wskazywali głównie na opieszałość sądów jako główną przyczynę takiego stanu rzeczy. Z danych statystycznych Ministerstwa Sprawiedliwości wynika jednak, że ponad połowa postępowań w sprawach opiekuńczych jest załatwiana w terminie do trzech miesięcy. W terminie do sześciu miesięcy załatwianych jest ponad 80% spraw. Jednocześnie w ponad 40% spraw sądy orzekają o odebraniu praw rodzicielskich. W opinii NIK problemem są tu przede wszystkim niewystarczające działania powiatów na rzecz wychodzenia dzieci z pieczy zastępczej²¹. W 2016 r. pieczę zastępczą opuściło 22% dzieci, z tego największa grupa (prawie 30%) z powodu osiągnięcia pełnoletności.

[str. 66–70]

Kwalifikacja kandydatów na rodziców

W latach 2015–2017 (I półrocze) do skontrolowanych ośrodków adopcyjnych zgłosiło się ogółem 2898 kandydatów do przysposobienia dziecka. Spośród 2256 kandydatów, którzy otrzymali opinię kwalifikacyjną, 62 z nich (2,7%) nie pozostawało w związku małżeńskim. Liczba kandy-

¹⁹ OA w Kaliszu, Publiczny Ośrodek Adopcyjny w Szczecinie, OA „Mam Dom” w Szczecinie i OA w Białymstoku.

²⁰ Publiczny Ośrodek Adopcyjny w Szczecinie.

²¹ Ustalenia kontroli NIK pt. „Działania powiatów w zakresie tworzenia i wsparcia rodzin zastępczych” (Nr P/16/038)

datów starających się o adopcję dziecka wykazywała niewielką tendencję wzrostową (1070 w 2015 r. do 1120 w 2016 r.)²².

Kandydaci na rodziców adopcyjnych mają możliwość wyboru ośrodka adopcyjnego. Głównym kryterium doboru były rekomendacje innych osób oraz bliska odległość, ale wskazywano również na inne uwarunkowania leżące po stronie ośrodków, jak np. prowadzenie zajęć w dni wolne od pracy, czy stosowanie korzystnych dla kandydatów kryteriów kwalifikacji (np. wiek kandydatów na rodziców adopcyjnych). [str. 71–74]

Gromadzenie
danych o kandydatach
na rodziców w szerszym
zakresie niż wymagany

Zgodnie z art. 161 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny ośrodek adopcyjny przetwarza następujące informacje, stanowiące zamknięty katalog, dotyczące kandydatów do przysposobienia dziecka: imię i nazwisko; obywatelstwo; adres miejsca zamieszkania; stan cywilny; wykształcenie; zawód; miejsce pracy; warunki mieszkaniowe; źródła dochodu; dane o stanie zdrowia niezbędne do stwierdzenia, że osoba może sprawować właściwą opiekę nad dzieckiem, wynikające z zaświadczenia lekarskiego o stanie zdrowia wystawionego przez lekarza podstawowej opieki zdrowotnej oraz informację o niekaralności z Krajowego Rejestru Karnego. W pięciu z 15 skontrolowanych przez NIK ośrodkach²³ zakres wymaganych i przetwarzanych informacji dotyczących kandydatów zgłaszających gotowość do przysposobienia dziecka obejmował, poza danymi określonymi w ustawie, także inne dane np. o stanie zdrowia wynikające z zaświadczeń lekarskich wystawionych m.in. przez lekarzy psychiatrów, ginekologów, alergologów oraz zaświadczeń uzyskanych z poradni terapii uzależnień, a także orzeczeń o niepełnosprawności. Dane te pobierano jednak podchodząc indywidualnie do każdej ze spraw. W dwóch ośrodkach adopcyjnych gromadzono dane pochodzące z wyroków rozwodowych²⁴. W dwóch placówkach gromadzono także dane dotyczące kandydatów na rodziców adopcyjnych pochodzące z opinii parafii i świadectw ślubu kościelnego, co uzasadniano katolickim charakterem ośrodków²⁵.

W trzech skontrolowanych ośrodkach adopcyjnych wprowadzono dodatkowe kryteria formalne określające preferowany wiek kandydatów starających się o adopcję dziecka i liczbę lat różnicy pomiędzy przysposabiającym a przysposobionym²⁶. Na problem żądania szczegółowych informacji o stanie zdrowia oraz stosowanie własnych kryteriów oceny kandydatów zwracali również uwagę ankietowani przez NIK uczestnicy procesów adopcyjnych.

Wszystkie ośrodki adopcyjne przeprowadzały udokumentowane badania pedagogiczno-psychologiczne, analizę sytuacji osobistej, zdrowotnej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej (tzw. wywiad adopcyjny), prowadziły działalność diagnostyczno-konsultacyjną oraz udzielały wsparcia psycho-

²² Ustalając prawidłowość realizacji działań ośrodków w zakresie doboru rodziców adopcyjnych kontrolą objęto 266 postępowań adopcyjnych z okresu objętego kontrolą, co stanowiło 15,8% łącznej liczby 1.679 zrealizowanych postępowań w kontrolowanym okresie.

²³ Katolicki Ośrodek Adopcyjny w Warszawie, Wojewódzki Ośrodek Adopcyjny w Warszawie, OA TPD w Warszawie, OA w Białymstoku, OA w Kaliszu.

²⁴ OA w Białymstoku, KOA w Warszawie.

²⁵ Katolicki Ośrodek Adopcyjny w Warszawie, Diecezjalny Ośrodek Adopcyjny w Sosnowcu.

²⁶ OA TPD w Warszawie, OA TPD w Łodzi, ROA w Łodzi.

logiczno-pedagogicznego. W dwóch ośrodkach stwierdzono nieprawidłowości o charakterze formalnym dotyczące sporządzenia wywiadów adopcyjnych z kandydatami na rodziców²⁷.

W 14 z 15 skontrolowanych ośrodkach dokonywano analizy kandydatów na rodziców adopcyjnych w aspekcie ich kwalifikacji osobistych oraz motywacji do podjęcia wychowania dziecka przed skierowaniem ich na szkolenie²⁸. [str. 75–79]

W latach 2015–2017 (I półrocze) skontrolowane ośrodki przeszkoliły ogółem 2309 kandydatów na rodziców. Szkolenia odbywały się w oparciu o programy zatwierdzone przez Ministra Rodziny Pracy i Polityki Społecznej. Zakresy tematyczne szkoleń były zgodne z regulacjami prawnymi i obejmowały m.in. zagadnienia dotyczące poszczególnych etapów rozwoju dziecka, w zależności od jego wieku i kształtowania więzi pomiędzy dzieckiem a rodzicem adopcyjnym.

Realizacja szkoleń dla kandydatów zgodnie z programami zatwierdzonymi przez Ministra RPiPS

Przykład dobrej praktyki może stanowić zorganizowanie w Katolickim Ośrodku Adopcyjnym w Warszawie, poza obowiązkowymi zagadnieniami, warsztatów pt. „Spotkanie w kręgu” z udziałem zaproszonej rodziny adopcyjnej, która dzieliła się z kandydatami na rodziców historią własnej drogi do przysposobienia, w tym motywacją do adopcji dziecka.

We wszystkich skontrolowanych ośrodkach liczba godzin szkolenia była zgodna z wymogami, tj. wynosiła nie mniej niż 35 godzin dydaktycznych. [str. 86–88]

Ustawodawca nie określił czasu oczekiwania kandydatów na rozpoczęcie szkolenia od momentu zgłoszenia do ośrodka. W skontrolowanych ośrodkach średni czas oczekiwania kandydatów na szkolenie od zarejestrowania się kandydatów w ośrodku wynosił 221 dni. Przypadki najdłuższego oczekiwania związane były z koniecznością odbycia terapii przez kandydatów na rodziców adopcyjnych.

Średnio 221 dni oczekiwania na szkolenie w ośrodku adopcyjnym

Ankietowani uczestnicy procesów adopcyjnych wśród możliwości zmian w procesach adopcyjnych wskazywali na potrzebę skrócenia czasu oczekiwania na rozpoczęcie szkolenia, jak również zwracali uwagę na potrzebę uzupełnienia tematyki szkoleń m.in. o zagadnienia dotyczące zaburzeń, które mogą występować u adoptowanych dzieci, problematykę wychowawczą, jak również zajęcia praktyczne i spotkania z rodzicami wychowującymi adoptowane dzieci. Zwracali również uwagę na potrzebę ujednolicenia szkoleń oraz wzajemnego uznawania świadectw z ukończonych szkoleń przez różne ośrodki adopcyjne.

W 13 ośrodkach adopcyjnych (spośród 15 skontrolowanych) szkolenia dla kandydatów do przysposobienia w latach objętych kontrolą odbywały się w dni powszednie w godzinach popołudniowych. Należy jednak zaznaczyć, że w dwóch ośrodkach szkolenia odbywały się wyłącznie w ich godzinach pracy²⁹, na co wielokrotnie skarżyli się ankietowani rodzice.

²⁷ OA TPD w Warszawie, OA TPD w Kaliszu.

²⁸ Nieprawidłowość w tym zakresie stwierdzono w OA w Białymstoku.

²⁹ OA w Białymstoku, Wielkopolski OA w Poznaniu.

Na podstawie analizy 266 postępowań adopcyjnych w objętych kontrolą ośrodkach stwierdzono, że realizując zadanie ustawowe ośrodki te wydawały świadectwa kandydatom, którzy ukończyli szkolenie. Należy zaznaczyć, że w jednym ośrodku nie wydano ośmiu kandydatom świadectw, co tłumaczono przeoczeniem poprzedniego dyrektora placówki³⁰. Przepisy ustawy o wspieraniu rodziny nie określają, co prawda terminu, w którym ośrodki są zobowiązane do wydawania kandydatom świadectw, ale w zdecydowanej większości ośrodków (w 10 ośrodkach) świadectwa ukończenia szkolenia wydawane były w ostatnim dniu szkolenia. W jednym ośrodku NIK ustaliła również, że na dwóch świadectwach ukończenia szkolenia brak było informacji o przeszkoleniu rodziców w zakresie opieki nad dzieckiem z orzeczoną niepełnosprawnością pomimo przysposobienia takich dzieci przez rodziców adopcyjnych oraz faktu, że takie szkolenie znajdowało się w ofercie placówki³¹. [str. 85–94]

Komisje kwalifikujące kandydatów złożone z pracowników ośrodków

We wszystkich skontrolowanych ośrodkach adopcyjnych weryfikacją kandydatów na rodziców adopcyjnych zajmowały się komisje kwalifikacyjne złożone z pracowników zajmujących się procedurami adopcyjnymi. Do komisji należało m.in. wydawanie opinii kwalifikacyjnych o kandydatkach na rodziców adopcyjnych (po przeprowadzeniu diagnozy rodziny i ukończeniu szkolenia dla kandydatów do przysposobienia). W latach objętych kontrolą komisje we wszystkich skontrolowanych ośrodkach wydały łącznie 2256 opinii kwalifikacyjnych dla kandydatów do przysposobienia dziecka.

W jednym ośrodku adopcyjnym w ośmiu sprawach (na 10 badanych) opinie kwalifikacyjne – zamiast na koniec etapu szkolenia – zostały wydane na posiedzeniach komisji kwalifikacyjnej ds. przysposobienia przed rozpoczęciem szkolenia, łącznie z oceną wstępną³². W toku kontroli w ww. ośrodku w celu rozdzielenia oceny wstępnej na szkolenie i opinii kwalifikacyjnej zostały opracowane nowe wzory dokumentów. [str. 98]

Problemy we współpracy z ośrodkiem częstym powodem przerwania procesu adopcji

W okresie objętym kontrolą w skontrolowanych placówkach 397 kandydatów wycofało swoje wnioski, co stanowiło niecałe 14% rodzin, które zgłosiły chęć przysposobienia dziecka. Najczęstszymi powodami przerwania procedury adopcyjnej w kontrolowanych ośrodkach było poczęcie własnego dziecka lub przejście do innego ośrodka. Wskazywane przez uczestników badania przyczyny przerwania procedury to m.in. brak przejrzystych kryteriów podejmowania decyzji przez ośrodek adopcyjny w stosunku do kandydatów lub źle układająca się współpraca z ośrodkiem. W żadnym ze skontrolowanych ośrodków adopcyjnych kandydaci na rodziców adopcyjnych nie odwoływali się od opinii komisji kwalifikacyjnych ani nie złożyli skarg na działalność tych komisji oraz ośrodków. Z ich wypowiedzi wynika, że nie wiedzieli, że jest taka możliwość, lub nie wierzyli w skuteczność odwołania. [str. 94–97]

³⁰ Publiczny OA w Szczecinie.

³¹ Katolicki OA w Warszawie.

³² Ośrodek Adopcyjny TPD w Warszawie.

Zdaniem NIK, dodatkowe wymagania nakładane przez ośrodki adopcyjne na kandydatów do przysposobienia dziecka mogą naruszać ich konstytucyjne prawa obywatelskie, w szczególności dotyczące ujawniania informacji w zakresie szerszym niż określają to wymogi ustawowe, czy braku możliwości odwołania od niekorzystnego rozstrzygnięcia. Sytuację tę mogłoby poprawić zwiększenie liczby ośrodków adopcyjnych, w tym również dla adopcji zagranicznych, a więc poprawa ich dostępności dla kandydatów oraz ujednolicenie w skali kraju standardów postępowania z kandydatami na rodziców.

Uwaga NIK dotycząca dodatkowych wymagań dla kandydatów do przysposobienia dziecka

Z analizy 266 postępowań adopcyjnych wynika, że 11 ośrodków adopcyjnych udostępniło kandydatom na rodziców adopcyjnych informację o dziecku zgodnie z ustawą o ochronie danych osobowych. W czterech ośrodkach adopcyjnych stwierdzono, że w jednej sprawie udostępniono kandydatom do przysposobienia informację o dziecku przed jego kwalifikacją, w czterech sprawach udostępniono kandydatom na rodziców adopcyjnych informację o dziecku z nieuregulowaną sytuacją prawną, a także umożliwiono im kontakt z dzieckiem. W jednym przypadku udostępniono informację o dziecku i umożliwiono kontakt z nim kandydatom, którzy nie posiadali pozytywnej opinii kwalifikacyjnej³³. [str. 103–106]

Nieprawidłowości w udostępnianiu kandydatom na rodziców adopcyjnych informacji o dziecku

Czas oczekiwania kandydatów do przysposobienia na informację o dziecku był w skontrolowanych ośrodkach bardzo zróżnicowany – uzależniony, z jednej strony, od oczekiwań kandydatów względem dziecka, a z drugiej od liczby dzieci zgłaszanych do ośrodka. Kontrolerzy NIK po stwierdzeniu sytuacji oczekiwania kandydatów na informację o dziecku powyżej jednego roku każdorazowo, łącznie w 24 przypadkach, ustalili przyczyny tego stanu rzeczy, oraz czy nie wynikało to z działań leżących po stronie ośrodka. Wyniki kontroli nie wykazały opieszałości ze strony pracowników. Ankietowani przez NIK kandydaci na rodziców adopcyjnych wskazywali jednak na uciążliwość związaną z długim czasem oczekiwania oraz brak w tym czasie kontaktu ze strony ośrodka. W przypadkach niektórych osób było to kilka lat oczekiwania bez jakiegokolwiek informacji. [str. 99–101]

Zróżnicowany czas oczekiwania kandydatów na rodziców na informację o dziecku

Badania na próbie przypadków, w których do adopcji zostało zakwalifikowane rodzeństwo wykazały, że ośrodki adopcyjne poinformowały (najwcześniej w tym samym dniu, a najpóźniej piątego dnia od zgłoszenia dzieci) łącznie 123 rodziny, które przysposobiły wcześniej brata lub siostrę o możliwości przysposobienia kolejnego dziecka z rodzeństwa (brata lub siostry). Spośród tych rodzin, 79 rodzin przysposobiło kolejne dziecko (dzieci) z rodzeństwa (64,2%), a 44 rodziny (35,8%) odmówiły takiego przysposobienia. Wynikało to m.in. z wieku rodziców adopcyjnych, trudności wychowawczych z wcześniej przysposobionym dzieckiem z rodzeństwa, brakiem gotowości do przyjęcia kolejnego dziecka, długiego okresu, jaki upłynął od pierwszej adopcji. NIK stwierdziła jednak jeden przypadek niepodjęcia działań na rzecz znalezienia wspólnej rodziny dla trójki rodzeństwa zakwalifikowanego do adopcji. Ponadto ankietowani kandy-

Postępowanie ośrodków w przypadku adopcji rodzeństw

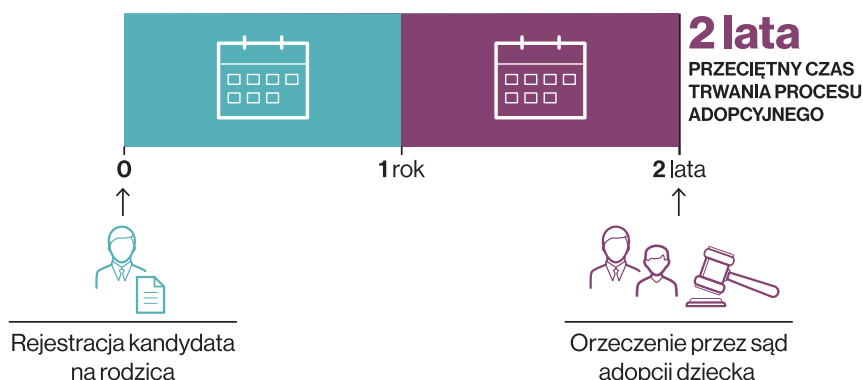
³³ Katolicki Ośrodek Adopcyjny w Warszawie, OA w Białymstoku, Publiczny OA w Szczecinie oraz Ośrodek Adopcyjny TPD w Kaliszu.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

daci na rodziców adopcyjnych wskazywali na przypadki nieprzekazania im informacji o możliwości adopcji rodzeństwa.

Z ustaleń kontroli wynika, że przeciętny czas trwania procesu adopcyjnego, licząc od rejestracji kandydata na rodzica do orzeczenia adopcji przez sąd, wynosi dwa lata. [str. 101–103]

Infografika nr 5



Źródło: Na podstawie wyników kontroli NIK.

Skuteczność działań ośrodków

W latach objętych kontrolą do skontrolowanych ośrodków adopcyjnych zostało zgłoszonych 4570 dzieci, spośród których zakwalifikowano do przysposobienia krajowego 1770, tj. 38,7%, a przysposobiono 1732 dzieci, co stanowi 97,8%.

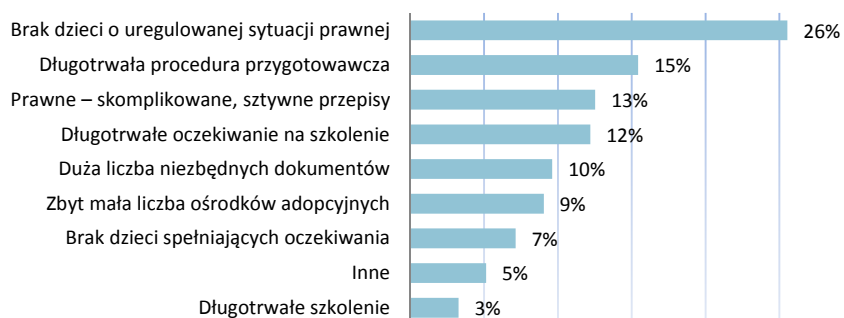
Spośród rodzin, które zgłosiły chęć przysposobienia dziecka w Polsce, 57% adoptowało dzieci. Należy mieć jednak na uwadze, iż 397 z 2898 kandydatów na rodziców, którzy zgłosili się do ośrodków w celu przysposobienia dzieci, wycofało swoje wnioski z własnej inicjatywy (tak więc nadal pozostawało 2501 kandydatów). Przy uwzględnieniu tych rodzin w łącznej liczbie rodzin, które zgłosiły chęć przysposobienia dziecka, skuteczność działań skontrolowanych ośrodków wyniosła 67%.

Osoby starające się o adopcję dziecka wskazywały jako główną barierę małą liczbę dzieci o uregulowanej sytuacji prawnej (26% ankietowanych). W dalszej kolejności podano długotrwałą procedurę przygotowawczą (15% ankietowanych) oraz złożone przepisy prawne (13% ankietowanych)³⁴. [str. 61–62, 114–115]

³⁴ Pytanie: „Proszę wskazać trzy najważniejsze bariery/problemy jakie występują w procesie adopcyjnym” (922 ankiety)

Wykres nr 2

Barierę występujące w procesie adopcyjnym wg ankietowanych



Źródło: Na podstawie wyników kontroli NIK.

Banki danych o dzieciach zakwalifikowanych do adopcji

Ośrodki adopcyjne są zobowiązane, w przypadku niezalezienia kandydatów do przysposobienia dziecka, do przesłania do właściwego dla siebie miejscowo ośrodka adopcyjnego, prowadzącego wojewódzki bank danych zgromadzoną dokumentację kwalifikacyjną dziecka. Ustawodawca nie określił jednak terminu, w którym należy tego dokonać. Na podstawie badania próby 53 spraw ustalono, że przekazanie tej dokumentacji nastąpiło w terminach od jednego dnia roboczego do 33 dni roboczych, za wyjątkiem trzech przypadków – w jednym nastąpiło po to 80 dniach od kwalifikacji dziecka, w drugim w terminie 3 miesięcy i 22 dni, a w trzecim po upływie prawie czterech miesięcy od ostatnich działań w kierunku wytypowania kandydatów na rodzinę przysposabiającą dla dziecka. Sprawy te dotyczyły głównie rodzeństw i dzieci niepełnosprawnych, a ośrodki przed przekazaniem dokumentacji dzieci do WBD starały się analizować sytuację oczekujących na adopcję kandydatów na rodziców, poprzez m.in. przeprowadzanie rozmów w celu przysposobienia tych dzieci. Nie stwierdzono przypadków, aby przekazana do WBD dokumentacja kwalifikacyjna dzieci była niekompletna. [str. 106]

Brak
ustawowego terminu
przekazania informacji
do wojewódzkiej
bazy danych

W siedmiu ośrodkach zbadano 286 spraw dotyczących prawidłowego i terminowego przekazywania dokumentacji kwalifikacyjnej dzieci do ośrodków prowadzących WBD w innych województwach w celu poszukiwania dla dziecka rodziny przysposabiającej. W czterech z tych ośrodków dokumentacja 12 spraw została przekazana z przekroczeniem 3-dniowego terminu (opóźnienia wyniosły od jednego do ośmiu dni od zarejestrowania dziecka w WBD)³⁵. W jednym ośrodku (OA w Białymstoku) dokumentacja kwalifikacyjna dzieci (w trzech sprawach) przekazana do WBD w innych województwach i CBD nie zawierała opinii o zasadności przysposobienia związanego ze zmianą miejsca zamieszkania dziecka na miejsce zamieszkania poza granicami RP oraz w jednej sprawie nie dołączono również opinii o zasadności wspólnego umieszczenia rodzeństwa w rodzinie przysposabiającej.

Nieprzestrzeganie
terminu przekazywania
informacji
do wojewódzkich
banków i centralnego
banku danych

³⁵ OA w Białymstoku, ROA w Łodzi, WOA w Poznaniu, OA w Gorzowie Wielkopolskim.

Siedem skontrolowanych ośrodków adopcyjnych prowadzących WBD było zobowiązanych, w przypadku niezalezienia kandydatów do przysposobienia dziecka, w terminie trzech dni roboczych do przekazania dokumentacji kwalifikacyjnej dzieci ośrodkowi adopcyjnemu prowadzącemu CBD. Badanie 268 spraw wykazało, że w pięciu ośrodkach 19 dokumentacji dzieci przekazanych zostało do CBD z naruszeniem 3-dniowego terminu³⁶. Opóźnienia wyniosły od czterech do 166 dni, co spowodowane było m.in. rezygnacją z przysposobienia dziecka przez kandydatów na rodziców adopcyjnych oraz koniecznością uzupełnienia przez ośrodek niezbędnej dokumentacji dzieci zakwalifikowanych do adopcji zagranicznych. W jednej sprawie niemożliwe było potwierdzenie daty przekazania dokumentów do CBD z uwagi na brak zapisów w dzienniku korespondencji prowadzonym w ośrodku (Regionalny Ośrodek Adopcyjny w Łodzi).

Na podstawie kontroli dokumentacji przekazanej przez wszystkie ośrodki adopcyjne dotyczącej 171 dzieci zakwalifikowanych do adopcji do wojewódzkich banków danych i centralnego banku danych ustalono, że pięć ośrodków nie przestrzegało 7-dniowego terminu informowania tych banków o uprawomocnieniu się postanowienia sądu o przysposobieniu dziecka³⁷. Nieterminowe przekazanie przedmiotowej informacji dotyczyło dziewięciu spraw. Zostały one przesłane z opóźnieniem wynoszącym od 16 do 272 dni od uprawomocnienia się postanowienia sądu o przysposobieniu dziecka. W dwóch sprawach Wojewódzkie Banki Danych i Centralny Bank Danych nie zostały w ogóle poinformowane o uprawomocnieniu się postanowienia sądu o przysposobieniu dziecka.

Dyrektorzy ośrodków wskazywali, że wobec braku wymogu ustawowego przesyłania przez sądy informacji w tym zakresie, ośrodki uzyskują informacje o prawomocnych postanowieniach sądów o przysposobieniu dzieci od wnioskodawców i opiekunów prawnych. Sądy nie przesyłają do ośrodków takich informacji z uwagi na fakt, iż ośrodek nie jest stroną w tych sprawach, co może skutkować niedotrzymaniem ustawowego terminu. Uzasadnione wydaje się przesyłanie informacji w formie pisemnej na temat wydania przez sąd orzeczenia o przysposobieniu dziecka, z podaniem daty i sygnatury postanowienia, ponieważ tylko na tej podstawie mogą być prowadzone dalsze działania. [str. 108–109]

System informatyczny
nie funkcjonuje
w ośrodkach
adopcyjnych

W żadnym z badanych ośrodków nie został uruchomiony system teleinformatyczny do obsługi procedur adopcyjnych CAS, który powinien na poziomie ośrodka adopcyjnego umożliwiać prowadzenie procedur przysposobienia dzieci, rejestru kandydatów do przysposobienia oraz rejestru zgłoszonych, zakwalifikowanych i przysposobionych dzieci.

Z ustaleń kontroli wynika, że w ramach przygotowań do wdrożenia tego systemu w 2015 r. skontrolowane ośrodki – wykonując swoje obowiązki – zgłosiły do GIODO zbiory danych osobowych, zakupiły sprzęt i opro-

³⁶ WOA w Warszawie, OA w Białymstoku, ROA w Łodzi, WOA w Poznaniu, OA w Gorzowie Wielkopolskim.

³⁷ Wojewódzki Ośrodek Adopcyjny w Warszawie, Katolicki Ośrodek Adopcyjny w Warszawie, Ośrodek Adopcyjny w Białymstoku, Ośrodek Adopcyjny w Gorzowie Wielkopolskim, Ośrodek Adopcyjny TPD w Warszawie.

gramowanie komputerowe oraz przeszkoliły pracowników. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej rozpoczęło co prawda działania w kierunku uruchomienia systemu, jednak do tej pory nie został on wdrożony, ani na poziomie ośrodków ani w wymiarze ogólnopolskim.

Niewprowadzenie systemu informatycznego CAS utrudniało gromadzenie i wymianę informacji dotyczących dzieci oraz kandydatów do przysposobienia zarówno w danym ośrodku jak również pomiędzy ośrodkami, co potwierdziły wyniki badania postępowań adopcyjnych. W opinii NIK system informatyczny w ośrodkach wyeliminuje przypadki nieterminowego przekazywania informacji o zdarzeniach dotyczących dzieci do przysposobienia, w sytuacjach wymaganych ustawą o wspieraniu rodziny, a praca ośrodków adopcyjnych będzie łatwiejsza, z uwagi na odstępianie od ręcznego prowadzenia kilku rejestrów, w tym rejestru postępowań zakończonych. [str. 110]

Z ustawy o wspieraniu rodziny nie wynika obowiązek monitorowania losów przysposobionego dziecka po zakończeniu procesu adopcyjnego. Niemniej jednak osiem ośrodków z własnej inicjatywy, w okresie objętym kontrolą, zorganizowało cykliczne (w tym roczne, okazjonalne) spotkania postadopcyjne z rodzinami, które przysposobiły dzieci. Tym samym w wielu przypadkach ośrodki te posiadały wiedzę na temat sytuacji dzieci umieszczonych w rodzinach adopcyjnych. [str. 111–112]

Monitorowanie losów
przysposobionych dzieci
dobrą praktyką

Adopcja zagraniczna

W celu sprawdzenia prawidłowości realizacji przez ośrodki adopcyjne zadań dotyczących doboru kandydatów na rodziców mieszkających poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej kontrolą w tym zakresie objęto trzy ośrodki adopcyjne³⁸. W latach 2015–2017 (I połowa) przeprowadzono w nich 305 takich postępowań adopcyjnych, w wyniku których zostało adoptowanych 448 dzieci (24,3% dzieci posiadało orzeczenie o niepełnosprawności). Zdecydowanie najwięcej dzieci adoptowały rodziny włoskie (256, tj. 57,1%) oraz z USA (98 dzieci, tj. 21,9%). Ponad połowę, tj. 52,2% stanowiły dzieci w wieku od 5 do 9 lat.

Szczegółową analizą objęto 17 zakończonych postępowań adopcyjnych, tj. 5,6% wszystkich zrealizowanych postępowań zagranicznych w ww. okresie. Ustalono, że ośrodki działając zgodnie z ustawą o wspieraniu rodziny przekazały pełnomocnikom organizacji lub ośrodków adopcyjnych licencjonowanych przez rządy innych państw informacje o dzieciach zakwalifikowanych do przysposobienia międzynarodowego. Po otrzymaniu dokumentów kandydatów na rodziców, wyrażających gotowość przysposobienia dziecka ośrodki dokonywały ich analizy (pod kątem kompletności i aktualności), a wyniki tej analizy były prezentowane na posiedzeniach komisji kwalifikacyjnych. Po wydaniu pozytywnych opinii kwalifikacyjnych kandydatom na rodziców wybranych dla dziecka ośrodki wydały niezwłocznie w analizowanych sprawach dokument potwierdzający dobór kandydatów do przysposobienia dziecka, a następnie przekazały go wraz z doku-

³⁸ Wojewódzki Ośrodek Adopcyjny w Warszawie, Katolicki Ośrodek Adopcyjny w Warszawie oraz Diecezjalny Ośrodek Adopcyjny w Sosnowcu. Placówki te zostały wyznaczone przez MRPiPS do przeprowadzania adopcji zagranicznych w okresie objętym kontrolą.

mentacją kandydatów do przysposobienia dziecka i dokumentacją dziecka do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, w celu wydania zgody na dalsze postępowanie w procedurze adopcyjnej.

W jednym postępowaniu (Katolicki Ośrodek Adopcyjny w Warszawie) kontakt rodziców pochodzących z zagranicy z dzieckiem nastąpił 63 dni przed wydaniem zgody przez Ministra. Ośrodek powinien był wstrzymać się z kontynuacją jakichkolwiek działań w omawianym postępowaniu adopcyjnym od momentu wysłania dokumentacji dzieci i rodziny do Ministra RPiPS do czasu otrzymania jego zgody na dalsze postępowanie w procedurze adopcyjnej. W tym przypadku wyznaczony do realizacji adopcji zagranicznych ośrodek powinien, zgodnie z art. 169 ust. 2 pkt 2 ustawy o wspieraniu rodziny umożliwić kontakt z dziećmi kandydatom zakwalifikowanym przez ten ośrodek po wydaniu niezbędnej zgody, a nie przed jej uzyskaniem.

Dokumentacja 14 spraw zawierała raporty postadopcyjne przekazane przez licencjonowane organizacje adopcyjnych lub ośrodki adopcyjne państw przyjmujących dziecko po roku kalendarzowym od przysposobienia dziecka. Za dobrą praktykę NIK uznaje działania Katolickiego Ośrodka Adopcyjnego w Warszawie, polegające na zagwarantowaniu w umowach z licencjonowanymi organizacjami zagranicznymi obowiązku sporządzania i corocznego przekazywania przez te organizacje informacji na temat rozwoju dziecka przez pierwsze trzy lata po adopcji, a następnie przynajmniej raz na dwa lata. Raporty postadopcyjne zawierały informacje m.in. o przebiegu integracji dziecka w nowym środowisku, jego rozwoju psychofizycznym, jak również jego osiągnięciach i sukcesach, a także umiejętności posługiwania się w nowym języku, itp. W odniesieniu do trzech spraw ustalono, że ośrodki oczekiwały na raporty postadopcyjne, gdyż nie minął jeszcze rok kalendarzowy od momentu przysposobienia dziecka.

W okresie objętym kontrolą w Wojewódzkim Ośrodku Adopcyjnym (WOA) w Warszawie, wyznaczonym do prowadzenia centralnego banku danych, zakwalifikowano do adopcji zagranicznych 529 dzieci. Działania WOA były realizowane zgodnie z wymogami prawa. Stwierdzono, że terminowo dokonywano kwalifikacji dziecka do przysposobienia oraz sporządzono dokument potwierdzający zakwalifikowanie dziecka do przysposobienia związanego ze zmianą dotychczasowego miejsca zamieszkania poza granice RP. Zgodnie z przepisami kwalifikacja obejmowała: dokonywaną przez psychologa ocenę stopnia możliwości nawiązania przez dziecko więzi emocjonalnej w rodzinie mającej miejsce zamieszkania poza granicami RP; analizę całościowej sytuacji dziecka w celu zbadania, czy przysposobienie międzynarodowe leży w jego najlepszym interesie oraz analizę prawidłowości prowadzenia poszukiwania kandydata do przysposobienia na terenie kraju. W sprawach dotyczących rozdzielenia rodzeństwa, stosownie do postanowień ustawowych dokumentacja zawierała opinie sporządzone przez ośrodki odpowiedzialne za kwalifikację dziecka do przysposobienia krajowego o możliwości nieumieszczania wspólnie rodzeństwa w rodzinie przysposabiającej z powodu nieznaledzenia kandydata do przysposobienia rodzeństwa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz nieznaledzenia kandydata do przysposobienia rodzeństwa poza granicami kraju.

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, wykonując zadania organu centralnego w 2015 r. wydał 252 zgody na adopcję zagraniczną w odniesieniu do 371 dzieci, w 2016 r. – 196 zgód w odniesieniu do 290 dzieci, natomiast w 2017 r. 103 zgody, dotyczące 157 dzieci³⁹. [str. 112–113, 117–120]

Nadzór i kontrola nad działalnością ośrodków

We wszystkich ośrodkach adopcyjnych przeprowadzane były kontrole zarówno przez marszałków województw (34 kontrole), jak i wojewodów (31 postępowań). Zakres kontroli obejmował m.in. ocenę: wykorzystania środków budżetowych na realizację zadania zleconego poszczególnym ośrodkom adopcyjnym, liczby przeprowadzonych procedur adopcyjnych, liczby udzielonych porad, jak również skuteczności postępowań adopcyjnych. Stwierdzone przez ww. organy nieprawidłowości dotyczyły m.in. odstąpienia od obowiązku egzekwowania przez zarząd województwa rocznego sprawozdania z działalności ośrodków adopcyjnych, a także nieprzekazywania marszałkowi województwa informacji o realizacji powierzonych zadań przez ośrodki adopcyjne. Kontrole w ośrodkach adopcyjnych przeprowadzone zarówno przez marszałków jak i wojewodów wykazały głównie naruszenie terminowości procedur związanych z kwalifikacją dzieci do adopcji oraz doboru rodziców. Stwierdzono również błędy w danych liczbowych wykazywanych w sprawozdawczości dotyczącej działalności ośrodków adopcyjnych, co tłumaczono brakiem szczegółowych wytycznych w tym zakresie. Z ustaleń kontroli NIK wynika, że skontrolowane jednostki w większości zrealizowały zalecenia pokontrolne.

Przebieg procesów adopcyjnych monitorowany był w szczególności poprzez cykliczne spotkania pracowników urzędów marszałkowskich z kierownictwem ośrodków adopcyjnych, analizę półrocznych sprawozdań rzeczowo-finansowych przekazywanych do wojewody, stałą kontrolę finansową poprzez cząstkowe i roczne sprawozdania z realizacji budżetu ośrodków publicznych i niepublicznych. Nieprawidłowości dotyczące monitorowania działalności ośrodków adopcyjnych na poziomie samorządu województwa NIK stwierdziła w trzech z siedmiu skontrolowanych województw⁴⁰. [str. 120–128]

Mechanizmy sprzyjające korupcji

Realizacja procedur adopcyjnych z uwagi na swój charakter – działalność na styku interesu prywatnego i publicznego oraz znacząco mniejsza od zapotrzebowania liczba dzieci, szczególnie o dobrym stanie zdrowia i niskim wieku, które mogą być adoptowane – stanowi obszar potencjalnie zagrożony korupcją.

W toku kontroli NIK stwierdziła istnienie następujących mechanizmów, które mogą sprzyjać występowaniu korupcji:

- Nadmiar kompetencji w rękach pracowników ośrodków: Zgodnie z art. 154 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny „prowadzenie proce-

³⁹ Pismo z MRPiPS do Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny NIK, nr DSR.I.073.I.2018. PW z dnia 2.03.2018 r.

⁴⁰ Województwo lubuskie, wielkopolskie i zachodniopomorskie

dur przysposobienia oraz przygotowanie osób zgłaszających gotowość do przysposobienia dziecka (...), stanowi wyłączną kompetencję ośrodka adopcyjnego”. Ośrodki adopcyjne, w przypadku adopcji krajowej, podejmują autonomiczne decyzje dotyczące ocen kwalifikacyjnych kandydatów do przysposobienia dziecka i doboru rodziców. Wprawdzie we wszystkich skontrolowanych przez NIK ośrodkach adopcyjnych opinie dotyczące kwalifikacji rodziców przyjmowane były zespołowo, to jednak wydające je komisje złożone były wyłącznie z pracowników danego ośrodka. Ośrodki adopcyjne są małymi podmiotami, zatrudniającymi niewielkie grupy pracowników (w skontrolowanych jednostkach zatrudnionych było od 5 do 15 pracowników merytorycznych). W takich warunkach, z uwagi na szczupłość personelu, nieuniknione są sytuacje, w których te same osoby biorą udział w przygotowaniu rozstrzygnięcia w sprawie kwalifikacji, a następnie w jego podjęciu. Z racji podległości służbowej pracownicy ci są podporządkowani kierownikom ośrodków, którzy jednocześnie pełnią funkcję przewodniczących komisji. **Zdaniem NIK, przewodniczącym komisji powinna być każdorazowo osoba spoza ośrodka adopcyjnego, przedstawiciel podmiotu nadzorującego działalność ośrodka adopcyjnego, np. ROPS lub urzędu marszałkowskiego, która nie bierze bezpośrednio udziału w prowadzeniu poszczególnych spraw oraz nie pozostaje w zależności służbowej od kierownika ośrodka.** Na problem ten zwracali również uwagę ankietowani przez NIK kandydaci na rodziców adopcyjnych: *„Bardzo mili” kandydaci na rodziców otrzymywali propozycje spotkań z dziećmi bardzo szybko, potencjalni rodzice zadający pytania (jakikolwiek) byli informowani o swoim „niewłaściwym” zachowaniu, zachowanie właściwe – być baaardzo miłym dla obsługującego urzędnika, „bo inaczej trafi pani na koniec kolejki, a tu WSZYSTKO zależy tylko ODE MNIE”.* [str. 128–130]

- **Dowolność postępowania:** W przypadku procesów adopcyjnych przepisy prawne – ustawa o wspieraniu rodziny oraz akty wykonawcze, jak również kodeks rodzinny i opiekuńczy – określają jedynie formalne wymogi dotyczące terminów prowadzenia działań i ich dokumentowania. Ogólne wytyczne dotyczące strony jakościowej działań zostały określone w art. 155 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny „Ośrodek adopcyjny w realizacji swoich zadań kieruje się dobrem dziecka i poszanowaniem jego praw.”, w art. 156 ust. 1 pkt 2: „dobór rodziny przysposabiającej właściwej ze względu na potrzeby dziecka”, jak również w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym, art. 1141 § 1: „Przysposobić może osoba mająca pełną zdolność do czynności prawnych, jeżeli jej kwalifikacje osobiste uzasadniają przekonanie, że będzie należycie wywiązywała się z obowiązków przysposabiającego oraz posiada opinię kwalifikacyjną oraz świadectwo ukończenia szkolenia organizowanego przez ośrodek adopcyjny, o którym mowa w przepisach o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, chyba że obowiązek ten jej nie dotyczy.” oraz § 2: „Między przysposabiającym a przysposobionym powinna istnieć odpowiednia różnica wieku”. W tej sytuacji pracownicy ośrodków adopcyjnych wykonują swoje zadania wprost

w oparciu o ww. ogólne regulacje ustawowe lub o regulacje wewnętrzne, pozostawiające znaczną uznaniowość na poszczególnych etapach pracy z rodziną, jak i doboru rodziców dla dziecka, lub wprowadzające pozaustawowe kryteria np. dotyczące stażu małżeńskiego czy wieku. Na problem ten wskazywali również rodzice adopcyjni: *Udane mieliśmy dwie adopcje, natomiast zanim adoptowaliśmy dzieci, odwiedziliśmy koszmarny ośrodek adopcyjny, gdzie cała procedura była dla nas strasznie ciężka, bardzo bolesna, po czym dowiedzieliśmy się, że nie mamy kwalifikacji, bo nasza miłość jest zbyt dziecinna (?)*. Po tym doświadczeniu udaliśmy się do innego ośrodka, przeszliśmy całą procedurę i zaadoptowaliśmy dziecko bez żadnych problemów. Po paru latach wróciliśmy do tego ośrodka i mamy już 2 cudownych dzieci. Ośrodki są różne. **Zdaniem NIK, istnieje potrzeba wypracowania przejrzystych standardów pracy ośrodków, które zapewnią jednolite podejście do czynności wykonywanych w trakcie prowadzonych postępowań adopcyjnych.** [str. 130–131]

- Brak przejrzystości w działaniu: Brak jest łatwego dostępu nawet do ogólnych informacji dotyczących działalności ośrodków, np. liczby kandydatów do przysposobienia dziecka, którzy oczekują na adopcję w danym ośrodku, liczby przeprowadzonych adopcji w poprzednich latach, aktualnej liczby zgłoszonych do ośrodka dzieci, itp. Brak jest zasad wglądu kandydatów na rodziców adopcyjnych do dokumentacji prowadzonej przez ośrodek. Stwierdzone przez Najwyższą Izbę Kontroli braki przejrzystości były podnoszone także przez ankietowanych kandydatów na rodziców adopcyjnych: *Skończywszy warsztaty i po uzyskaniu kwalifikacji dowiedzieliśmy się, że jest przed nami 70 par czekających na dzieci, a w poprzednim miesiącu do adopcji (poznania, zaproponowania) nie przystąpiła żadna para (brak dzieci o uregulowanej sytuacji prawnej), więc reasumując sądzę, że będziemy jeszcze kilka lat czekać na upragniony telefon. SZOK! czy: Osobiście nie doświadczyliśmy [korupcji], ale manipulacja informacjami czasem nas zastanawiała*. **Zdaniem NIK, podstawowe dane statystyczne dotyczące działalności ośrodków adopcyjnych powinny być podawane do publicznej wiadomości poprzez ich zamieszczanie na stronach internetowych ośrodków.** [str. 132–133]
- Słabość nadzoru i kontroli: Działalność ośrodków adopcyjnych jest okresowo kontrolowana przez różne podmioty – służby wojewodów, marszałków czy regionalnych centrów polityki społecznej. Częstotliwość kontroli była zróżnicowana – od trzech (Ośrodek Adopcyjny w Gorzowie) do siedmiu (Ośrodek Adopcyjny „Dzieło Pomocy Dzieciom” w Krakowie). Na niewystarczającą skuteczność działań kontrolnych wskazuje również fakt, że choć wszystkie 15 skontrolowane przez NIK ośrodki były poddane kontroli zewnętrznej, to w aż 11 z nich NIK stwierdziła nieprawidłowości w kwalifikowaniu dzieci do adopcji krajowej, jak i doborze rodziców. Na problem niewystarczającego nadzoru i kontroli nad ośrodkami adopcyjnymi wskazywali ankietowani przez NIK uczestnicy procesów adop-

cyjnych: *Poczucie, że nad Ośrodkami nie ma żadnej kontroli – pracownicy często zachowują się jak wyrocznie. Kandydaci na rodziców są zdani tylko na pracowników danego Ośrodka i jeśli dzieje się coś, z czym kandydat się nie zgadza, nie ma się do kogo odwołać. Zdaniem NIK w przypadku procesów adopcyjnych efektywność kontroli prowadzonych ex-post jest i tak ograniczona z uwagi na fakt, że nie da się cofnąć przysposobienia dziecka, nawet w przypadku wystąpienia poważnych nieprawidłowości w prowadzeniu danej sprawy przez ośrodek. Dlatego w procedurach adopcyjnych powinny być wprowadzone elementy nadzoru i kontroli ex-ante, funkcjonujące w trakcie przebiegu procesów kwalifikacji i doboru dzieci i rodzin.* [str. 133–134]

Spośród ankietowanych osób biorących udział w procedurach adopcyjnych 5% wskazało, że spotkało się z problemem korupcji (48 osób z 938, które udzieliły odpowiedzi na pytanie). W grupie osób, które zetknęły się z problemem korupcji 24 stwierdziły, że słyszały, że inne osoby, które znają otrzymały propozycję korupcyjną, 20 osób zaznaczyło, że spotkało się z sytuacjami, które mogą wskazywać na możliwość wystąpienia korupcji, a cztery osoby oceniły działania ośrodka jako sugestie propozycji korupcyjnej: *W pierwszym ośrodku, w którym przerwaliśmy procedurę: sugestie „szybszego procesu sądowego” przy zdecydowaniu się na załatwianie formalności z pomocą prawnika pracującego w ośrodku – oczywiście płatne. Nacisk na składanie „darowizn” w celu lepszego funkcjonowania ośrodka. Te sytuacje zaważyły na decyzji o zmianie ośrodka na inny.*

W dniu 22 czerwca 2017 r. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wystosowała do wojewodów i marszałków województw pismo w sprawie potrzeby zapewnienia przejrzystości w pracy ośrodków adopcyjnych. W piśmie m.in. Minister stwierdziła, że: „...niewskazane jest zachęcanie w jakiegokolwiek formie kandydatów na rodziców adopcyjnych, czy też agencje reprezentujące kandydatów do adopcji międzynarodowej, do przekazywania darowizn na wskazane cele, a także przyjmowanie jakichkolwiek środków finansowych od tych osób przez ośrodki adopcyjne i podmioty je prowadzące”. Z ustaleń kontroli wynika, że spośród ośmiu skontrolowanych przez NIK ośrodków niepublicznych, sześć posiadało inne źródła przychodów poza dotacją uzyskaną z budżetu państwa czy budżetów samorządów. Udział tych środków w ich budżetach wynosił średnio 18%. Wnoszenie wkładu własnego przez podmioty prowadzące ośrodki adopcyjne do kosztów ich funkcjonowania wynikało z zapisów umów o prowadzenie ośrodków. Uprawnienia kontrolne NIK nie pozwalają na prowadzenie kontroli w zakresie wkładu własnego podmiotów niepublicznych. [str. 134–135]

4. WNIOSKI

W związku z ustaleniami kontroli oraz mając na celu zwiększenie przejrzystości działań ośrodków adopcyjnych Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o podjęcie przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej działań zmierzających do:

Minister Rodziny,
Pracy i Polityki
Społecznej

- wypracowania, we współpracy z Rzecznikiem Praw Dziecka, jednolitych standardów prowadzenia procesów adopcyjnych, zapewniających jednolitość zasad, kryteriów, terminów i działań ośrodków adopcyjnych;
- przeprowadzenia, we współpracy z Centralnym Biurem Antykorupcyjnym, analizy rozwiązań prawnych i organizacyjnych mających na celu wyeliminowanie mechanizmów sprzyjających korupcji w funkcjonowaniu ośrodków adopcyjnych oraz wprowadzenia niezbędnych zmian prawnych lub organizacyjnych;
- nowelizacji przepisów ustawy o wspieraniu rodziny dotyczących funkcjonowania procedur adopcyjnych z uwzględnieniem:
 - wprowadzenia jednolitych standardów pracy ośrodków adopcyjnych,
 - obowiązkowego uczestnictwa pracowników urzędów marszałkowskich w posiedzeniach komisji kwalifikacyjnych w ośrodkach adopcyjnych dotyczących kwalifikacji dziecka do przysposobienia, kwalifikacji kandydatów do przysposobienia dziecka oraz doboru rodziny adopcyjnej dla dziecka, w celu wyeliminowania podejmowania decyzji wyłącznie przez pracowników ośrodków oraz wprowadzenia zwiększonego nadzoru marszałka województwa nad prawidłowością procedury adopcyjnej,
 - wprowadzenia obowiązku wydawania pisemnych opinii kwalifikacyjnych dla kandydatów na rodziców adopcyjnych; w przypadku wydania negatywnej opinii kwalifikacyjnej wprowadzenie obowiązku jej uzasadnienia,
 - określenia drogi odwoławczej od niekorzystnych rozstrzygnięć podejmowanych przez ośrodki adopcyjne wobec kandydatów na rodziców adopcyjnych,
 - uregulowania uznawalności świadectw ze szkoleń na rodziców adopcyjnych oraz opinii kwalifikacyjnych wydawanych przez różne ośrodki adopcyjne,
 - wprowadzenia obowiązku podawania do publicznej wiadomości danych dotyczących pracy ośrodków adopcyjnych, w tym liczby dzieci zgłoszonych do adopcji oraz liczby oczekujących kandydatów na rodziców adopcyjnych, w celu zwiększenia przejrzystości ich pracy;
- uruchomienia ogólnopolskiego systemu teleinformatycznego do obsługi procedur adopcyjnych i wymiany na bieżąco między ośrodkami informacji na temat dzieci i rodziców adopcyjnych, którego część (z odpowiednim uwzględnieniem poufności) byłaby również dostępna dla osób ubiegających się o przysposobienie dziecka;
- przeprowadzenia przez Ministra ewaluacji obejmującej kompleksową analizę funkcjonującego sześć lat systemu adopcyjnego, stanowiącej podstawę dla udoskonalenia i podnoszenia efektywności wprowadzonych rozwiązań z punktu widzenia założonych w ustawie celów, związanych w szczególności z dobrem dziecka i rodzin adopcyjnych;

WNIOSKI

**Minister Rodziny,
Pracy i Polityki
Społecznej oraz Minister
Sprawiedliwości**

NIK wnioskuję do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministra Sprawiedliwości o podjęcie działań mających na celu zobowiązanie, w ustawie o wspieraniu rodziny, sądów rodzinnych do przesyłania ośrodkom adopcyjnym prawomocnych postanowień o przysposobieniu dziecka, rozwiązaniu przysposobienia lub podjęciu innego środka prawnego w trybie postępowania sądowego w zakresie przysposobienia.

**Wojewodowie
i marszałkowie
województw**

W ramach przysługujących uprawnień ustawowych zarówno wojewodowie, jak i marszałkowie województw powinni zintensyfikować działania kontrolne i nadzorcze w celu wyeliminowania nieprawidłowości w działalności ośrodków adopcyjnych związanych z naruszaniem terminowości procedur dotyczących kwalifikowania dzieci do adopcji oraz doboru rodziców. Sprawowany nadzór nad bieżącą działalnością ośrodków adopcyjnych należy prowadzić na tyle skutecznie, by wnikliwa analiza sprawozdawczości z działalności tych instytucji zapobiegała wykazywaniu przez ośrodki błędnych danych liczbowych ilustrujących ich działalność.

Ośrodki adopcyjne

W działalności ośrodków adopcyjnych konieczne jest dostosowanie godzin pracy i prowadzenia szkoleń do potrzeb kandydatów na rodziców adopcyjnych.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Organizacja procesu adopcyjnego

Organizowanie i prowadzenie ośrodków adopcyjnych⁴¹ należy do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej realizowanych przez samorząd województwa⁴². Zadania z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej w województwie wykonuje regionalny ośrodek polityki społecznej⁴³. Samorząd województwa w ramach realizacji zadań własnych – obowiązany jest do opracowywania programów dotyczących wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, będących integralną częścią strategii województwa oraz do promowania nowych rozwiązań w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej⁴⁴.

Realizacja procedur związanych z przebiegiem procesu adopcyjnego należy do wyłącznej kompetencji ośrodków adopcyjnych. Ich zadania, określone w ustawie o wspieraniu rodziny, obejmują, w szczególności, kwalifikację dzieci zgłoszonych do przysposobienia, poszukiwanie kandydatów do pełnienia funkcji rodziny adopcyjnej właściwej ze względu na potrzeby dziecka i ich przygotowanie, a także współpracę z podmiotami właściwymi w zakresie wspierania rodziny w celu m.in. pozyskiwania informacji o dzieciach kwalifikujących się do przysposobienia⁴⁵.

Ośrodki adopcyjne prowadzone są przez samorząd województwa lub podmiot, któremu samorząd województwa zlecił realizację tego zadania⁴⁶. W Polsce funkcjonuje 65 ośrodków adopcyjnych. Działają one w różnych formułach organizacyjnych – ośrodki niepubliczne (25), ośrodki publiczne z filiami działające w strukturach ROPS lub urzędu marszałkowskiego (30) lub funkcjonujące jako samodzielne podmioty samorządowe (10)⁴⁷.

Kontrolę w zakresie organizowania systemu adopcyjnego przeprowadzono w siedmiu województwach: lubuskim, łódzkim, małopolskim, mazowieckim, podlaskim, wielkopolskim, zachodniopomorskim.

5.1.1. Funkcjonowanie systemu adopcyjnego

Wojewódzkie strategie polityki społecznej

W skontrolowanych województwach w dokumentach ustalających strategiczne założenia rozwoju w zakresie polityki społecznej, uwzględnione zostały m.in. działania dotyczące wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej odnoszące się do funkcjonowania systemu adopcyjnego. Każde województwo na swój sposób wywiązało się z tego zadania. We wszystkich województwach określono cele, działania, osoby odpowiedzialne,

Adopcja uwzględniana w wojewódzkich strategiach rozwoju w zakresie polityki społecznej

⁴¹ Art. 184 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

⁴² Zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 4a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie m.in. wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej. W celu wykonywania zadań, województwo, na mocy art. 8 ust. 1 ww. ustawy, tworzy wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne oraz może zawierać umowy z innymi podmiotami. [Dz. U. 2017 r. poz. 2096, ze zm.].

⁴³ Art. 185 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny.

⁴⁴ Art. 183 pkt 2 i 3 ustawy o wspieraniu rodziny.

⁴⁵ Art. 156 ustawy o wspieraniu rodziny.

⁴⁶ Art. 154 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny.

⁴⁷ Stan na 30 czerwca 2017 r., wg danych z MRPPS.

terminy realizacji, wskaźniki monitorowania oraz częstotliwość dokonywania ocen. Koordynacja, monitorowanie i ewaluacja programów są zadaniem ROPS.

Województwo podlaskie: Program wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej województwa podlaskiego na lata 2013–2018 określa podstawowe kierunki zmian, planowane efekty działań oraz cele operacyjne dotyczące rozwoju systemu wspierania rodziny i opieki nad dzieckiem, przy których wskazano ośrodki adopcyjne jako jedne z podmiotów uczestniczących w ich realizacji. Określono również wskaźniki dotyczące realizacji celów oraz planowane efekty. Koordynacja, realizacja, monitoring i ewaluacja programu jest zadaniem Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Białymstoku. Monitorowanie efektów działań realizowanych w ramach Programu miało następować corocznie (począwszy od 2016 r.), jednakże do dnia zakończenia kontroli NIK, urząd nie dysponował sprawozdaniami z lat 2016 i 2017.

W Programie zidentyfikowano bariery i zagrożenia dla sprawnego funkcjonowania instytucji związanych z organizowaniem polityki społecznej, w tym systemu adopcyjnego wskazując m.in. na niewystarczające środki publiczne na realizację wdrażanych ustaw. Wskazano na bardzo dobre zasoby kadrowe i specjalistyczne w Ośrodku Adopcyjnym oraz słabe strony, tj. trudności w postępowaniach adopcyjnych, związane z brakiem uregulowanej sytuacji prawnej dzieci, długie procedury sądowe oraz niską aktywność rodziców adopcyjnych do zrzeszania się i samopomocy. Przeprowadzenie podsumowującej ewaluacji, mającej na celu ocenę rezultatów i długookresowych efektów oddziaływania Programu, ustalono na 2018 r.

Województwo łódzkie: Strategiczne założenia dla rozwoju województwa łódzkiego w zakresie polityki społecznej ustalone zostały m.in. w przyjętej 2017 r. Wojewódzkiej Strategii w zakresie Polityki Społecznej 2020. Działania dotyczące wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, odnoszące się do funkcjonowania systemu adopcyjnego, uwzględnione zostały w Wojewódzkim Programie Wspierania Rodziny i Systemu Pieczy Zastępczej na lata 2014–2020. Działania te polegały w szczególności na promocji adopcji oraz podnoszeniu kompetencji zawodowych kadr ośrodków adopcyjnych. Koordynatorem programu jest Regionalne Centrum Polityki Społecznej w Łodzi. W ramach monitorowania realizacji WPWR wprowadzono obowiązek sprawozdawczy w cyklu rocznym. W wyniku przeprowadzonej analizy SWOT wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej w województwie łódzkim, jako jego słabe strony zidentyfikowano m.in. dużą liczbę sierot pozostających w pieczy zastępczej oraz długotrwałe procesy regulowania sytuacji prawnej dziecka.

Województwo mazowieckie

W 2013 r. Sejmik Województwa Mazowieckiego przyjął Strategię Rozwoju Województwa Mazowieckiego do 2030 r. – Innowacyjne Mazowsze, a następnie w 2014 r. Strategię Polityki Społecznej Województwa Mazowieckiego na lata 2014–2020. Jednym z priorytetowych obszarów, w tych dwóch dokumentach, było inwestowanie w kapitał ludzki oraz rozwój społeczeństwa, w tym polityka rodzinna. Kwestie dotyczące adopcji zostały poruszone w Strategii Polityki Społecznej w rozdziale III Diagnoza. Część I – Problemy Społeczne Mazowsza w podrozdziale 11. Diagnoza – Sieroctwo, w którym wskazano m.in., że cele i działania w tym obszarze będą realizowane w oparciu o wojewódzki program wspierania rodziny i pieczy zastępczej. W przeprowadzonej analizie SWOT wsparcia rodziny i systemu pieczy zastępczej w województwie mazowieckim w mocnych stronach, odnoszących się wprost do adopcji, wskazano m.in. wzrost liczby adopcji przy społecznej akceptacji dla tych rodzin, jako szanse wskazano m.in. wzrastającą liczbę adopcji jako proces tworzenia nowych rodzin, a jako słabą stronę wskazano m.in. długi okres pobytu dzieci w placówkach. W zagrożeniach nie umieszczono żadnego hasła wprost odnoszącego się do adopcji.

Reforma systemu adopcyjnego wdrożona w 2012 r.

W związku ze zmianą przepisów dotyczących systemu adopcyjnego, które weszły w życie w 2012 r. marszałkowie województw zostali zobowiązani do utworzenia w terminie do 31 grudnia 2011 r. ośrodków adopcyjnych w miejsce ośrodków adopcyjno-opiekuńczych. **Organizacja i prowadzenie ośrodków adopcyjnych zostało przesunięte z poziomu samorządu powiatu do samorządu województwa, stanowiąc zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej** (art. 184 ustawy o wspieraniu rodziny). Zgodnie z art. 154 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny ośrodek adopcyjny prowadzi samorząd województwa lub podmiot, któremu samorząd województwa zlecił realizację tego zadania na podstawie art. 190 tej ustawy.

W 2011 r., tj. tuż przed wprowadzeniem nowych rozwiązań systemowych w Polsce funkcjonowało 96 ośrodków adopcyjno-opiekuńczych. Ich rozmieszczenie w poszczególnych województwach przedstawiało się następująco:

Zmniejszona liczba ośrodków adopcyjnych po reformie 2012 r.

Mapa nr 2

Ośrodki adopcyjne (wraz z filiami) wg stanu na koniec 2011 r.



Źródło: Opracowanie NIK na podstawie danych MRPiPS <https://www.mpips.gov.pl/wsparcie-dla-rodzin-z-dziecmi/opieka-zastepcza-nad-dzieckiem/sprawozdania-z-realizacji-ustawy-o-wspieraniu-rodziny-i-systemie-pieczny-zasteczej/>.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Od 2012 r., tj. po przeprowadzeniu reformy systemu liczba ośrodków zmalała o ponad 30%. Na koniec 2016 r. funkcjonowało 66 takich placówek.

Mapa nr 3

Ośrodki adopcyjne (wraz z filiami) wg stanu na koniec 2016 r.



Źródło: Opracowanie NIK na podstawie danych MRPiPS <https://www.mpips.gov.pl/wsparcie-dla-rodzin-z-dziecmi/opieka-zastepcza-nad-dzieckiem/sprawozdania-z-realizacji-ustawy-o-wspieraniu-rodziny-i-systemie-pieczny-zasteczki/>.

Należy zauważyć, że w niektórych przypadkach redukcje liczby placówek w stosunku do poprzedniego stanu były znaczące, np. w województwie dolnośląskim liczba ośrodków zmalała z dziewięciu do trzech, w pomorskim z ośmiu do dwóch, w zachodniopomorskim z ośmiu do czterech placówek, a w podkarpackim z czterech do zaledwie jednego ośrodka. Na niezmiennym poziomie pozostała liczba ośrodków w województwie lubelskim (cztery jednostki), w lubuskim (trzy ośrodki) oraz w opolskim – dwie placówki. Najwięcej ośrodków znajduje się nadal na terenie województwa śląskiego (dziesięć) i mazowieckiego (dziewięć). Według stanu na 30 czerwca 2017 r. w Polsce funkcjonowało 65 ośrodków adopcyjnych, w tym 25 placówek niepublicznych⁴⁸.

**Prawidłowo
przeprowadzone
zmiany organizacyjne**

W latach 2015–2016 r. w skontrolowanych województwach funkcjonowało 27 ośrodków adopcyjnych oraz 26 w I połowie 2017 r., z tego każdorazowo osiem ośrodków prowadzonych przez samorząd województwa. Badania kontrolne przeprowadzanych analiz poprzedzających decyzje o wdrożeniu w życie przepisów dotyczących uruchomienia ośrodków adopcyjnych wykazały, że zgodnie z wymogami art. 244 ust. 4 powołanej ustawy, pra-

⁴⁸ Pismo z MRPiPS nr DSR.I.073.I/2018.PW z dnia 18.01.2018 r.

cownicy publicznych ośrodków adopcyjno-opiekuńczych, w których w 2010 r. przeprowadzono co najmniej 10 adopcji zakończonych przysposobieniem dziecka, stali się pracownikami nowych instytucji – ośrodków adopcyjnych. Z kolei zlecając prowadzenie ośrodków adopcyjnych podmiotom niepublicznym oparto się na kryterium określonym w art. 245 ust. 1 ustawy, tj. na liczbie procedur adopcyjnych przeprowadzonych w 2010 r., wynoszącej co najmniej 20.

Marszałkowie skontrolowanych województw – działając zgodnie z art. 154 ust. 4 ustawy o wspieraniu rodziny – publikowali w Biuletynie Informacji Publicznej aktualne wykazy ośrodków adopcyjnych funkcjonujących na terenie danego województwa.

Na podstawie art. 162 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny marszałkowie województw wyznaczyli ośrodki adopcyjne właściwe do prowadzenia banków danych o dzieciach z terenu województwa oczekujących na przysposobienie, co zostało ogłoszone, w drodze obwieszczeń, w wojewódzkich dziennikach urzędowych, o czym poinformowane zostały wszystkie sądy rejonowe (sądy opiekuńcze), działające na terenie poszczególnych skontrolowanych województw. Przekazanie takiej informacji sądom rejonowym ma związek z art. 578 § 2 Kodeksu postępowania cywilnego, zobowiązującym sądy opiekuńcze do przekazania do ośrodka adopcyjnego prowadzącego wojewódzki bank danych postanowienia o pozbawieniu władzy rodzicielskiej w terminie siedmiu dni od daty uprawomocnienia tego postanowienia. Wykaz sądów rejonowych zawiera rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 października 2014 r. w sprawie ustalenia siedzib i obszarów właściwości sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych⁴⁹.

Prawidłowo wyznaczone ośrodki adopcyjne właściwe dla prowadzenia banków danych

Województwo mazowieckie: W okresie objętym kontrolą na terenie województwa mazowieckiego działał jeden publiczny ośrodek adopcyjny, tj. Wojewódzki Ośrodek Adopcyjny w Warszawie, wraz z pięcioma ośrodkami zamiejscowymi w byłych miastach wojewódzkich, będących największymi miastami subregionów województwa: Ostrołęka, Płock, Siedlce, Ciechanów i Radom oraz cztery ośrodki niepubliczne, tj. Katolicki Ośrodek Adopcyjny w Warszawie, Katolicki Ośrodek Adopcyjny w Radomiu, Ośrodek Adopcyjny Towarzystwa Przyjaciół Dzieci w Warszawie i Krajowy Ośrodek Adopcyjny TPD w Warszawie, który w 2017 r. utracił uprawnienia do prowadzenia adopcji zagranicznych⁵⁰. Organizacja systemu adopcji w województwie mazowieckim wynikała z brzmienia art. 244 ust. 4 ustawy o wspieraniu rodziny oraz art. 245 ust. 1 tejże ustawy. Jedynym ośrodkiem, który nie spełnił wymogów wynikających z powyższych przepisów był Publiczny Ośrodek Adopcyjno-Opiekuńczy w Płocku, jednak dla zachowania dostępności procedur adopcyjnych na terenie subregionu płockiego postanowiono utworzyć oddział zamiejscowy WOA w tym mieście.

⁴⁹ Dz. U. poz. 1407, ze zm. i 1744.

⁵⁰ W związku z obwieszczeniem Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 13 stycznia 2017 r. w sprawie listy ośrodków adopcyjnych upoważnionych do współpracy z organami centralnymi innych państw lub z licencjonowanymi przez rządy innych państw organizacjami lub ośrodkami adopcyjnymi (Dz. Urz. RP „Monitor Polski” z dnia 17 stycznia 2017 r. poz. 35). Zgodnie z tym obwieszczeniem jedynym ośrodkiem adopcyjnym upoważnionym do takiej współpracy, na terenie województwa mazowieckiego, jest Katolicki Ośrodek Adopcyjny w Warszawie.

Województwo małopolskie: W okresie objętym kontrolą zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej polegające na organizowaniu i prowadzeniu publicznego ośrodka adopcyjnego na terenie województwa było realizowane w Małopolskim Ośrodku Adopcyjnym w Nowym Sączu, funkcjonującym w ramach struktury organizacyjnej ROPS w Krakowie. Ponadto, po rozstrzygnięciu otwartego konkursu ofert cztery niepubliczne ośrodki adopcyjne były prowadzone przez: Towarzystwo Przyjaciół Dzieci Oddział Miejski Krakowski wraz z Filią w Tarnowie, Stowarzyszenie Rodzin Adopcyjnych i Zastępczych „Pro Familia” oraz Towarzystwo Jezusowe Prowincja Polski Południowej.

Województwo zachodniopomorskie: Przed 2012 rokiem w województwie funkcjonowało osiem ośrodków adopcyjno-opiekuńczych, tj.: pięć publicznych (w Szczecinie, Dębnie, Białogardzie, Koszalinie i Darłowie) oraz trzy niepubliczne (w Koszalinie i dwa w Szczecinie). Zgodnie z art. 244 i 245 ustawy o wspieraniu rodziny kryterium 10 adopcji w 2010 r. spełniły dwa ośrodki publiczne, tj. Publiczny Ośrodek Adopcyjny w Szczecinie i Publiczny Ośrodek Adopcyjny w Koszalinie, natomiast kryterium dla podmiotów niepublicznych 20 adopcji w 2010 r. spełniły dwa ośrodki w Szczecinie, tj. Ośrodek Adopcyjny Stowarzyszenia Rodzin Katolickich w Szczecinie i Ośrodek Adopcyjny Fundacji Mam Dom w Szczecinie. Ponadto, POA Koszalin w 2012 roku przejął zadania i kadrę ośrodka z Białogardu. W efekcie, od 2012 roku w województwie funkcjonują cztery ośrodki adopcyjne, tj. dwa publiczne (POA Szczecin, POA Koszalin) oraz dwa niepubliczne w Szczecinie (OA SRK i OA FMD).

Problemy związane z niewystarczającą dostępnością ośrodków adopcyjnych były podnoszone w anonimowych ankietach przekazanych NIK przez rodziców adopcyjnych.

- *Decentralizacja, mniejsze lokalne ośrodki zapewniające lepszą współpracę przyszłych rodziców i pracowników ośrodka.*
- *Większa liczba ośrodków adopcyjnych.*
- *Więcej ośrodków i pracowników.*
- *Powinno się wrócić do reformy sprzed 2012r.; mniejsze ośrodki (nie molochy w dużych miastach), łatwiejszy do nich dostęp, większa intymność.*
- *Przywrócenie większej liczby ośrodków.*

Po wprowadzeniu reformy niektórzy kandydaci na rodziców adopcyjnych zarejestrowani w zlikwidowanych ośrodkach doświadczyli trudności z uznaniem ich kwalifikacji przez inny ośrodek oraz wydłużonym czasem oczekiwania na dziecko.

- *Jako osoby „obce”, tj. nieprzeszkolone w OA w ..., czujemy się jakbyśmy musieli się prosić o każdą informację, traktowanie nieco „z góry”.*
- *Dokuczliwy jest brak standaryzacji działań. Po przeniesieniu z ... musieliśmy na nowo wypełnić pakiet testów psychologicznych. Zniecierpliwieni długim czasem oczekiwania na propozycję – dziecko, dzwonił do innego ośrodka (tzw. wojewódzkiego w ...) i tam usłyszeliśmy, że jeśli byśmy chcieli zmienić ośrodek, to musimy przejść cały proces (lista oczekujących na szkolenie, oczekiwanie na dziecko od początku, bo każdy ośrodek ma swoje procedury i kwalifikacja uzyskana gdzie indziej dla nich się nie liczy). Nie ufają innemu ośrodkowi? To bez sensu!*

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- Powinien być obowiązek ośrodków adopcyjnych, w przypadku ich likwidacji, zapewnienia miejsca w innych wybranych ośrodkach bez straty szkoleń, testów i kolejki.

Liczba dzieci przysposobionych w skontrolowanych województwach

W okresie objętym kontrolą w skontrolowanych województwach przysposobiono łącznie 2778 dzieci w adopcji krajowej, co stanowi ok 46% postępowań przeprowadzonych w Polsce, w tym: 1083 w 2015 r., 1140 w 2016 r. oraz 555 w I połowie 2017 r. Należy podkreślić, że zaledwie ok. 2% adoptowanych dzieci posiadało orzeczenie o niepełnosprawności. Najwięcej dzieci adoptowano w przedziale wiekowym od jednego roku do czterech lat. Najczęściej adoptowane dzieci pochodziły z rodzinnej pieczy zastępczej. Szczegółowe dane zamieszczono w tabeli nr 1:

Tabela nr 1

Liczba dzieci przysposobionych w skontrolowanych województwach

Lp.	Wyszczególnienie	Liczba dzieci		
		2015 r.	2016 r.	2017 r. (I połowa)
1.	Dzieci przysposobione, z tego w wieku:	1083	1140	555
1.1.	poniżej 1 roku	325	279	101
1.2.	od 1 roku do 4 lat	396	381	199
1.3.	od 5 do 9 lat	231	297	166
1.4.	10 i więcej lat	131	183	89
2.	Dzieci przysposobione, z tego:	1083	1140	555
2.1.	Dziewczęta	506	577	259
2.2.	Chłopcy	577	563	285
3.	Dzieci przysposobione z orzeczeniem o niepełnosprawności	29	22	13
4.	Dzieci według miejsca pobytu przed przysposobieniem, w tym:	1083	1140	555
4.1.	w pieczy instytucjonalnej	220	202	82
4.2.	w rodzinnej pieczy zastępczej	587	616	293
4.3.	w rodzinie biologicznej	276	322	179

Źródło: Na podstawie wyników kontroli NIK.

Finansowanie działalności ośrodków adopcyjnych

Źródło finansowania skontrolowanych ośrodków adopcyjnych, zgodnie z art. 127 ustawy o finansach publicznych i art. 49 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, stanowiły dotacje celowe z budżetu państwa. Podstawą wyliczeń kwot dotacji dla poszczególnych ośrodków adopcyjnych były kwoty dotacji za rok ubiegły oraz zapotrzebowanie oszacowane na podstawie złożonych przez ośrodki kosztorysów. Zasady i terminy przekazywania środków zostały określone w umowach o przekazanie dotacji na realizację zadania publicznego. Środki były przelewane na konto prowadzącego ośrodek adopcyjny w transzach miesięcznych, we wskazanej wysokości, nie później niż do 20 dnia miesiąca, a ostatnia transza nie później niż do 15 grudnia. Kontrola NIK ustaliła jednak, że w ośrodku adopcyjnym TPD w Kaliszu wystąpiły problemy związane z zapewnieniem płynności przyznawanych zasileń. Środki finansowe określone w umowach (aneksach) w grudniu roku poprzedzającego, zapewniały funkcjonowa-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nie Ośrodka przez kilka miesięcy danego roku. Dopiero aneksy zawarte w I połowie 2015 r. (5 maja 2015 r.) oraz w II połowie 2016 r. (ostatni aneks zwiększający o kwotę 86 tys. zł – zawarty został 6 października 2016 r.) określały ostateczne kwoty zabezpieczenia finansowego na dany rok.

W tabeli nr 2 zestawiono dane uzyskane w toku kontroli dotyczące wysokości planowanych i wydatkowanych środków z zakresu organizowania i prowadzenia ośrodków adopcyjnych w siedmiu skontrolowanych województwach.

Tabela nr 2

Środki zaplanowane i wydatkowane w skontrolowanych województwach

Lp.	Wyszczególnienie	Kwota w zł		
		2015 r.	2016 r.	2017 r. (I połowa)
1.	Wysokość planowanych w danym roku wydatków z zakresu organizowania i prowadzenia ośrodków adopcyjnych	16 469 317	15 848 697	13 139 436
2.	Otrzymana z budżetu państwa w danym okresie sprawozdawczym dotacja na organizowanie i prowadzenie ośrodków adopcyjnych	16 310 298	15 713 406	8 259 308
3.	Wydatki na obsługę zadania z zakresu organizowania i prowadzenia ośrodków adopcyjnych, w tym:	16 309 537	15 882 177	7 532 271
3.1.	wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi	11 249 801	11 580 412	5 414 752
3.2.	wydatki inwestycyjne	0	0	0
3.3.	wydatki administracyjne	2 518 832	2 540 968	1 130 870
3.4.	wydatki związane z obsługą wojewódzkiego banku danych	556 781	605 740	1 091 178
4.	Wydatki na obsługę zadania z zakresu organizowania i prowadzenia ośrodków adopcyjnych sfinansowane z dotacji z budżetu państwa	16 215 080	15 701 377	7 483 934

Źródło: Na podstawie wyników kontroli NIK.

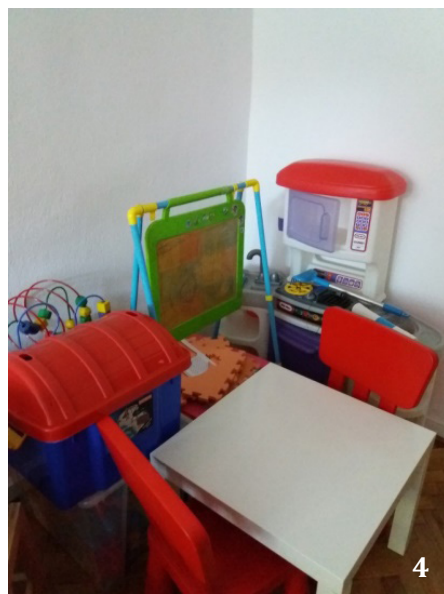
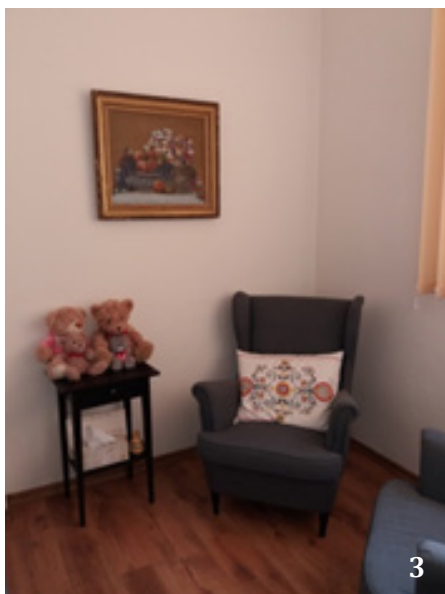
Wysokość wydatków budżetu państwa na zadania w zakresie organizowania i prowadzenia ośrodków adopcyjnych w skali kraju wyniosła: w 2015 r. – 32 141,7 tys. zł; w 2016 – 31 482,2 tys. zł; 2017 r. (I półrocze) 15 682,2 tys. zł.

W badanych województwach łączna kwota zaplanowanych środków na lata objęte kontrolą wyniosła 45 457,5 tys. zł. W poszczególnych latach otrzymywana z budżetu państwa dotacja na organizowanie i prowadzenie ośrodków adopcyjnych stanowiła 99% w 2015 r. i 2016 r. Wydatki na organizowanie i prowadzenie ośrodków adopcyjnych w poszczególnych latach wyniosły: 16 309,5 tys. zł w 2015 r., 15 882,2 tys. zł w 2016 r. oraz 7532,3 tys. zł w I połowie 2017 r. Największą część stanowiły wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi (ok. 70%) oraz wydatki administracyjne (ok. 15%).

Należy zauważyć, że w ośrodkach adopcyjnych nie poniesiono nakładów finansowych na inwestycje. Pomimo braku inwestycji w opinii ankietowanych przez NIK kandydatów na rodziców adopcyjnych warunki lokalowe były generalnie bardzo dobre lub dobre (82% wskazań).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdjęcia nr 1–4



Źródło: Zdjęcia z kontroli NIK w ośrodkach adopcyjnych.

Opinie kandydatów na rodziców adopcyjnych na temat warunków lokality w ośrodkach:

- *Warunki lokalowe skromne, ale nadające odpowiedni klimat, stwarzające swobodę wypowiedzi.*
- *Należałoby poprawić warunki lokalowe – szkolenie odbywało się w niewielkiej sali. W związku z powyższym – zwiększenie finansowania ośrodków adopcyjnych.*
- *Sala do szkoleń mogłaby być większa, z wygodniejszymi krzesłami.*
- *Siedziba mała, ciasna, niesprzyjająca dyskrecji spotkań z dzieckiem.*
- *Potrzebne lepsze warunki lokalowe, co sprawi intymniejszą atmosferę.*

Koszt procedur adopcyjnych w przeliczeniu na dziecko przysposobione

Z wartości ilorazu poniesionych nakładów finansowych na obsługę zadania z zakresu organizowania i prowadzenia ośrodków adopcyjnych (pkt 3 w tabeli nr 2) i liczby dzieci przysposobionych (pkt 1 z tabeli nr 1 – Liczba dzieci przysposobionych w skontrolowanych województwach) wynika, że w okresie objętym kontrolą średni roczny koszt adopcji w skontrolowanych województwach wyniósł ok. 14 tys. zł (w placówkach niepublicznych ok. 10 tys. zł). Najniższy koszt adopcji wyniósł niemal 9 tys. zł (woj. wielkopolskie), a najwyższy ok. 18,5 tys. zł (woj. zachodniopomorskie).

Zróżnicowany koszt procedur adopcyjnych w poszczególnych województwach

Prawidłowe zawieranie i rozliczanie umów z niepublicznymi OA

Umowy z niepublicznymi ośrodkami adopcyjnymi

Z podmiotami niepublicznymi samorządy każdorazowo zawierały umowy o powierzenie realizacji zadania publicznego⁵¹ dotyczącego prowadzenia ośrodka adopcyjnego. Realizacja zadania polegać miała w szczególności na: kwalifikacji dzieci zgłoszonych do przysposobienia, doborze rodziny przysposabiającej, współpracy z sądem opiekuńczym, przeprowadzaniu badań pedagogicznych i psychologicznych oraz organizowaniu szkoleń dla kandydatów do przysposobienia dziecka, a także gromadzeniu niezbędnych informacji i prowadzeniu dokumentacji z zakresu wykonywanych zadań.

Umowy zawierały wszystkie elementy wymagane przepisami art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵² oraz rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania, w tym:

- termin wykorzystania dotacji (do dnia 31 grudnia danego roku);
- termin realizacji zadania publicznego;
- termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji (w formie sprawozdania częściowego złożonego z chwila wydatkowania co najmniej 80% kwoty przekazanych środków dotacji w ramach I transzy, w terminie 30 dni od dnia zakończenia każdego roku budżetowego, oraz sprawozdania końcowego – do 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania, wraz z innymi dokumentami, w tym dotyczącymi poniesionych wydatków);
- termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji (do dnia 15 stycznia roku następnego⁵³);
- zobowiązanie zleceniobiorcy do prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej zadania publicznego oraz do przechowywania tej dokumentacji przez okres pięciu lat;
- obowiązki informacyjne zleceniobiorcy (o finansowaniu zadania zleconego z zakresu administracji rządowej ze środków dotacji);
- zasady kontroli zadania przez zleceniodawcę (kontrola w toku realizacji zadania oraz po jego zakończeniu);
- zasady rozwiązywania umowy oraz odstąpienia od niej.

Do każdej z umów zawierano aneksy, głównie dotyczące zmiany terminu realizacji zadania publicznego i zmiany kwoty dotacji.

W województwie mazowieckim cztery podmioty prowadzące niepubliczne ośrodki adopcyjne, tj. Katolicki Ośrodek Adopcyjny w Radomiu przy Caritas Diecezji Radomskiej, Katolicki Ośrodek Adopcyjny w Warszawie, Krajowy Ośrodek Adopcyjny TPD w Warszawie – Zarząd Główny TPD i Ośrodek Adopcyjny Towarzystwa Przyjaciół Dzieci (TPD) w Warszawie – Zarząd Mazowieckiego Oddziału Wojewódzkiego TPD, zostały wskazane – do realizacji w latach 2014–2018 w województwie mazowieckim zadania publicznego w obszarze polityka społeczna, podobszarze „Działania na rzecz wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej”, obejmującego prowadzenie ośrodka adopcyjnego.

⁵¹ W rozumieniu art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2016 r. poz. 1817, ze zm.).

⁵² Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

⁵³ Pierwotnie zapisano termin zwrotu niewykorzystanej dotacji na 15 stycznia 2015 r., który ustalano w zawartych aneksach do umów na dzień 15 stycznia roku następnego.

Poniżej zaprezentowano przykłady działań w zakresie finansowania działalności publicznych i niepublicznych ośrodków adopcyjnych w skontrolowanych województwach:

Województwo podlaskie: W latach 2015–2017 plan finansowy jedynego ośrodka w województwie podlaskim ustalany był na podstawie informacji Wojewody Podlaskiego, określających wysokość dotacji przyznanych z budżetu państwa (w latach 2015–2017 r. zaplanowano po 920 tys. zł). Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego otrzymywał od Wojewody środki cyklicznie (co miesiąc) i na bieżąco – w terminie do dwóch dni roboczych – przekazywał je do Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej, w którego strukturach funkcjonuje ośrodek adopcyjny.

W swoich ustaleniach z kontroli NIK zwróciła uwagę, że UMWP nie podejmował z własnej inicjatywy działań w celu ustalenia faktycznych potrzeb finansowych ośrodka adopcyjnego. W latach 2015–2017 w jednostce tej występowało okresowe finansowanie wydatków związanych z funkcjonowaniem Ośrodka Adopcyjnego z własnych środków ROPS. Kontrola NIK wykazała również, że nie podjęto działań na rzecz zapewnienia niezbędnych środków po powzięciu informacji o występujących niedoborach.

Województwo małopolskie: Marszałek Województwa co roku otrzymywał od Wojewody Małopolskiego informację o kwotach dotacji celowych na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej planowanych w ustawie budżetowej. W latach 2015–2016 na realizację zadania zleconego otrzymano dotacje celowe w wysokości odpowiednio: 2081 tys. zł i 2027 tys. zł, z czego wykorzystano odpowiednio 1991 tys. zł (95,6%) i 2021 tys. zł (99,7%). W 2015 r., po zwiększeniu przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej kwoty dotacji celowej o 172 tys. zł, Marszałek wystąpił do Wojewody Małopolskiego z informacją, że z kwoty przekazanej w I transzy (104 tys. zł) ośrodki adopcyjne wykorzystywały 21 tys. zł na pokrycie kosztów delegacji związanych z obowiązkowym udziałem pracownika ośrodka w zespołach ds. okresowej oceny sytuacji dziecka w pieczy zastępczej realizowanych w ciągu ostatnich dwóch miesięcy roku 2015, a także tych szkoleń dla kandydatów do pełnienia funkcji rodzin zastępczych, które były zaplanowane na ostatni kwartał 2015 r., zorganizowano również jedno szkolenie dla rodzin zastępczych. Niewykorzystana kwota z I transzy w wysokości 83 tys. zł zostanie zwrócona na konto Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego. Marszałek województwa zwrócił się o nieprzekazywanie II transzy w wysokości 68 tys. zł, planowanej na początku grudnia 2015 r. Na realizację zadania w 2017 r. otrzymano dotację w wysokości 2023 tys. zł, z czego do 30 czerwca wykorzystano 985 tys. zł.

Województwo łódzkie: W latach 2015–2017 w budżecie województwa łódzkiego na sfinansowanie wydatków związanych z funkcjonowaniem ośrodków adopcyjnych pierwotnie zaplanowano środki w kwotach odpowiednio: 1778 tys. zł, 1827 tys. zł i 913 tys. zł, z tego na organizację i prowadzenie ROA odpowiednio: 1128 tys. zł, 1177 tys. zł i 629 tys. zł oraz na zlecenie i prowadzenie niepublicznych ośrodków adopcyjnych odpowiednio: 650 tys. zł, 650 tys. zł i 284 tys. zł. Ostatecznie, po zmianach wynikających z decyzji Ministra Finansów zwiększających plany dotacji celowych, uwzględniających w całości lub części wnioski UMWŁ dotyczące podwyższenia kwot dotacji, środki na sfinansowanie funkcjonowania ośrodków adopcyjnych wyniosły w latach 2015–2017 odpowiednio: 2095 tys. zł, 1897 tys. zł i 2077 tys. zł, z tego na organizację i prowa-

dzenie ROA odpowiednio: 1288 tys. zł, 1217 tys. zł i 1266 tys. zł oraz na zlecenie i prowadzenie niepublicznych ośrodków adopcyjnych odpowiednio: 807 tys. zł, 680 tys. zł i 811 tys. zł. SWŁ nie dofinansował środkami własnymi realizacji zadania z zakresu administracji rządowej prowadzenia ośrodków adopcyjnych. Marszałek wnioskował do Wojewody Łódzkiego (a w dwóch przypadkach dodatkowo do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej) o zwiększenie kwoty dotacji na realizację zadania w latach 2015–2017 o kwoty odpowiednio: 316 tys. zł, 294 tys. zł i 1158 tys. zł, natomiast otrzymał odpowiednio: 316 tys. zł (100% wnioskowanej kwoty), 70 tys. zł (23,8% wnioskowanej kwoty) i 914 tys. zł (78,9% wnioskowanej kwoty). Powyższe wnioski kierowane były po otrzymaniu od ośrodków adopcyjnych informacji o zagrożeniu dla realizacji zadania w danym roku z powodu niewystarczających środków.

5.1.2. Organizacja pracy ośrodków adopcyjnych

Regulaminy organizacyjne ośrodków adopcyjnych

Regulaminy
organizacyjne
zgodne z wymogami
ustawowymi

We wszystkich jednostkach objętych kontrolą prawidłowo zostały określone w regulaminach organizacyjnych zadania ośrodka adopcyjnego wyszczególnione w art. 156 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny⁵⁴ oraz ich struktura organizacyjna. W dwóch jednostkach stwierdzono nieprawidłowości o charakterze formalnym⁵⁵. W trzech ośrodkach opracowano regulaminy organizacyjne ośrodków bez porozumienia z marszałkami województw, do czego zobowiązywały postanowienia art. 157 ustawy o wspieraniu rodziny⁵⁶.

W regulaminach wszystkich skontrolowanych przez NIK ośrodków adopcyjnych zostały określone godziny pracy ośrodków⁵⁷. Jeden z tych ośrodków funkcjonował wyłącznie w godzinach 7.30–15.30⁵⁸, inny natomiast tylko raz w tygodniu działał dłużej, do godz. 18.00⁵⁹. Dwa ośrodki były otwarte codziennie po godzinie 16.00 (do godz. 17.00 lub 18.00)⁶⁰, a jeden ośrodek dwa dni w tygodniu był otwarty nawet do godziny 20.00⁶¹.

Na problem niedostosowania godzin pracy ośrodków do potrzeb osób kandydatów na rodziców adopcyjnych wskazywały również osoby ankietowane przez NIK.

⁵⁴ Art. 156 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny zawiera katalog zadań przypisanych ośrodkowi adopcyjnemu, w tym m.in. kwalifikację dzieci zgłoszonych do przysposobienia, promowanie idei adopcji, w tym poszukiwanie kandydatów do przysposobienia dziecka; dobór rodziny przysposabiającej właściwej ze względu na potrzeby dziecka; udzielanie pomocy w przygotowywaniu wniosków o przysposobienie i zgromadzeniu niezbędnych dokumentów; przeprowadzanie analizy sytuacji osobistej, zdrowotnej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej kandydatów do przysposobienia dziecka; organizowanie szkoleń dla kandydatów do przysposobienia dziecka; wspieranie psychologiczno-pedagogiczne kandydatów do przysposobienia dziecka oraz osób, które przysposobiło dziecko.

⁵⁵ Wojewódzki Ośrodek Adopcyjny w Warszawie oraz Ośrodek Adopcyjny TPD w Kaliszu.

⁵⁶ Ośrodek Adopcyjny TPD w Kaliszu, Wielkopolski Ośrodek Adopcyjny w Poznaniu oraz Niepubliczny Ośrodek Adopcyjny „Zar” w Żarach.

⁵⁷ Zobowiązanie wynikające z art. 157 ustawy o wspieraniu rodziny.

⁵⁸ Ośrodek adopcyjny w Białymstoku funkcjonujący w strukturze ROPS.

⁵⁹ Małopolski Ośrodek Adopcyjny w Nowym Sączu.

⁶⁰ Diecezjalny Ośrodek Adopcyjny w Sosnowcu, Katolicki Ośrodek Adopcyjny w Warszawie.

⁶¹ Publiczny Ośrodek Adopcyjny w Szczecinie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- Powinny być elastyczne godziny pracy ośrodków.
- Godziny pracy (wszystko trzeba było załatwiać przed 14.30, bo potem panie idą do domu, a przecież można wprowadzić zmianowość, dyżury (ja np. miałam duże problemy by na spotkania i szkolenia pracodawca mnie zwalniał).
- Ośrodek tylko dwa razy w tygodniu czynny do godziny 18, w inne dni do 15.
- Godziny pracy ośrodka! Nasz ośrodek pracuje tylko od pon. do pt. w godz. 8.00–16.00, co niestety bardzo utrudnia procedurę większości osób pracujących. Wystarczyłby np. jeden dzień w tygodniu, w którym OA pracowałby dłużej, tak jak wiele urzędów.
- Zmianie powinny ulec godziny otwarcia ośrodka, a tym samym spotkań, badań, szkoleń. W naszym ośrodku można załatwić sprawy wyłącznie około 8.00–15.00. Proces adopcyjny wymaga wielu spotkań, więc praktycznie w naszym przypadku musieliśmy kombinować w pracy, zwalniać się, brać urlop. Dobrze byłoby przynajmniej jeden dzień w tygodniu przyjmować interesantów w godzinach popołudniowych.
- Bardziej elastyczny czas pracy np. dyżury w soboty.
- Dla osób, które dojeżdżają ok. 120 km brak możliwości spotkania np. w sobotę. Możliwość spotkania jedynie w tygodniu w godzinach maksymalnie do 16.00 wiąże się z koniecznością zwolnienia z pracy co jest niemiłe widziane przez pracodawców.
- Wprowadzenie „zmiانowej” pracy w ośrodku. Tak, żeby możliwe było spotkanie się także w godzinach popołudniowych.
- Ośrodek pracuje w godzinach popołudniowych. Istnieje ewentualna możliwość spotkania popołudniu, choć niechętnie przez kadrę praktykowana.
- Godziny urzędowania – tj. częściej niż raz w tygodniu do godz. 18.00.
- Może przydałoby się 1–2 dni w tygodniu, kiedy ośrodek byłby dłużej otwarty.
- Trzeba brać wolne albo zwolnić się z pracy, żeby zdążyć na spotkanie.

Poziom planowanych i wydatkowanych środków finansowych

W 15 skontrolowanych ośrodkach adopcyjnych w okresie objętym kontrolą łączne wydatki wyniosły 22 367,8 tys. zł, z tego 21 296,8 tys. zł, tj. 95,2% stanowiły środki z budżetu państwa (pozostałe źródła finansowania stanowiły środki własne samorządów, województwa, darowizny, wpłaty organów założycielskich niepublicznych ośrodków i inne). Podstawę gospodarki finansowej ośrodków stanowił plan finansowy opracowywany przez kierowników jednostek na poszczególne lata. W latach 2015-2017 (I półrocze) otrzymana z budżetu państwa dotacja stanowiła ok. 98% zaplanowanych przez ośrodki wydatków. Struktura i wysokość poniesionych wydatków utrzymywały się na podobnym poziomie. Największy udział w wydatkach ogółem (ok. 75%) stanowiły nakłady na wynagrodzenia wraz z pochodnymi oraz wydatki administracyjne (ok. 20%), obejmujące m.in. wydatki na energię, czynsz, wywóz śmieci, materiały biurowe, wyposażenie, opłaty pocztowe, telekomunikacyjne. Szczegółowe dane w ww. zakresie prezentuje tabela nr 3:

Koszty prowadzenia ośrodków adopcyjnych w 98% pokrywane z budżetu państwa

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Tabela nr 3

Planowane i zrealizowane wydatki w skontrolowanych ośrodkach adopcyjnych

Lp.	Wyszczególnienie	Kwota w zł		
		2015 r.	2016 r.	2017 r. (I połowa)
1.	Wysokość planowanych w danym roku wydatków z zakresu organizowania i prowadzenia ośrodków adopcyjnych	9 831 247,68	9 435 877,44	8 859 201,44
2.	Otrzymana z budżetu państwa w danym okresie sprawozdawczym dotacja na organizowanie i prowadzenie ośrodków adopcyjnych	9 655 974,80	9 331 304,17	6 250 080,64
3.	Wydatki na obsługę zadania z zakresu organizowania i prowadzenia ośrodków adopcyjnych, w tym m.in:	9 142 544,21	8 838 994,81	4 386 256,33
3.1.	wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi	6 965 886,04	6 836 914,22	3 519 044,61
3.2.	wydatki administracyjne ¹⁾	1 829 898,53	1 639 583,03	651 875,26
3.3.	wydatki związane z obsługą wojewódzkiego banku danych ²⁾	725 558,70	798 680,97	363 107,90
4.	Wydatki na obsługę zadania z zakresu organizowania i prowadzenia ośrodków adopcyjnych sfinansowane z dotacji z budżetu państwa	8 729 792,63	8 387 700,60	4 179 281,47

Źródło: Na podstawie wyników kontroli NIK.

Ośrodki adopcyjne
prawidłowo
wykorzystywały dotacje

Środki z dotacji celowej z budżetu państwa zostały wykorzystane przez ośrodki zgodnie z przeznaczeniem i nie wystąpiły przypadki wydatkowania tej dotacji w nadmiernej wysokości. Ośrodki sporządzały i przekazywały do urzędów marszałkowskich sprawozdania rzeczowo-finansowe (półroczne i roczne) z wykonania zadań w zakresie organizacji i prowadzenia ośrodków adopcyjnych. Wszystkie sprawozdania zostały przekazane w terminie wymaganym rozporządzeniami z dnia 4 grudnia 2012 r.⁶² oraz z dnia 18 lutego 2016 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej⁶³. Ponadto zgodnie z art. 174 ust. 1 i 2 ustawy o wspieraniu rodziny wyznaczone ośrodki adopcyjne przekazywały Ministrowi, co pół roku, informacje dotyczące realizacji działań z zakresu prowadzenia wojewódzkich banków danych.

Przekroczenie planu
wydatków w jednej
placówce

W działalności jednego ośrodka (ośrodek adopcyjny działający strukturze ROPS w Białymstoku) kontrola NIK wykazała dokonywanie wydatków w wysokościach przekraczających plan finansowy oraz przejściowe pokry-

⁶² Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej (Dz. U. z 2012 r. poz. 1371 – uchylone z dniem 1 kwietnia 2016 r.).

⁶³ Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 213).

wanie wydatków związanych z realizacją zadań zleconych (na funkcjonowanie ośrodka) środkami pochodzącymi z budżetu samorządu województwa.

ROPS Białystok: W okresie objętym kontrolą ROPS przejściowo finansował prowadzenie Ośrodka Adopcyjnego (zadania zleconego) środkami własnymi, pochodzącymi z budżetu samorządu województwa:

- wydatki rzeczowe na łączną kwotę 37,8 tys. zł zakwalifikowano do rozdz. 85217 – Regionalne ośrodki polityki społecznej zamiast do rozdz. 85226 – Ośrodki adopcyjne (w latach 2015–2016) i 85 509 (w 2017 roku), a dopiero w kolejnych miesiącach dokonano stosownej ich korekty;
- na koniec marca 2016 r. oraz czerwca 2017 r. przeksięgowano z rozdz.: 85 226 i 85 509 do rozdziału 85217 kwoty odpowiednio: 4,8 tys. zł i 16,2 tys. zł dostosowując wydatki Ośrodka Adopcyjnego do wysokości otrzymanych środków, po czym w kolejnym miesiącu ponownie przeksięgowano je do rozdziału odnoszącego się do Ośrodka Adopcyjnego.

Zgodnie z art. 49 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 13 listopada 2013 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁶⁴ jednostka samorządu terytorialnego wykonująca zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań. Dotacje te powinny być przekazywane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań. Wydatki związane z realizacją zadań zleconych nie powinny być zatem finansowane (nawet przejściowo) ze środków własnych jednostki⁶⁵.

Kontrola NIK ustaliła również, że według ewidencji księgowej na dzień 28 listopada 2016 r. przekroczony został na łączną kwotę 23,8 tys. zł plan wydatków w rozdziale 85226. Zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych.

W Diecezjalnym Ośrodku Adopcyjnym w Sosnowcu stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niewłaściwym prowadzeniu ewidencji księgowo-finansowej dla realizowanego zadania publicznego pod nazwą „Prowadzenie ośrodka adopcyjnego na terenie Województwa Śląskiego”. Ewidencja ta prowadzona była jedynie w formie tabelarycznej przy użyciu arkusza kalkulacyjnego Excel. W następstwie działań kontrolnych NIK wdrożony został w tej instytucji program do obsługi ewidencji finansowo-księgowej zapewniający należyte rozliczanie umowy dotacyjnej.

Brak ewidencji finansowo-księgowej w jednym ośrodku adopcyjnym

Diecezjalny Ośrodek Adopcyjny w Sosnowcu: W latach 2015–2017 (I półrocze) Ośrodek na realizację zadania publicznego pod nazwą „Prowadzenie ośrodka adopcyjnego na terenie Województwa Śląskiego” planował środki

⁶⁴ Dz. U. z 2017 r. poz.1453.

⁶⁵ W planie finansowym wydatków ujmowane były wyłącznie środki w wysokości otrzymanych dotacji zgodnie z decyzją Wojewody na realizację zadań zleconych i do wysokości tych kwot ewidencjonowano i wykonano w sprawozdaniu RB-28S wydatki. Dokonywane wydatki ze środków własnych dotyczące realizacji zadań zleconych z zakresu prowadzenia ośrodka adopcyjnego nie ewidencjonowano i nie wykazywano w sprawozdaniu RB-28S w rozdziale 85226/85509, gdyż nie były w tym rozdziale zabezpieczone środki w planie finansowym na ich realizację. Zaangażowanie środków własnych miało miejsce w przypadku braku środków w planie finansowym w rozdziale 85226/85509, bądź niedoszacowania składanego zapotrzebowania na środki z budżetu państwa na dany miesiąc. Po otrzymaniu decyzji Wojewody zwiększającej dotację z budżetu państwa na realizację zadania zleconego, wydatki dotyczące ośrodka były przeksięgowywane z rozdz. 85217 do rozdz.85226/85509.

finansowe w łącznej kwocie 382 tys. zł, w tym z tytułu dotacji 301 tys. zł (78,9% środków ogółem). Wymagane informacje o realizacji powierzonych zadań Ośrodek przekazywał w formie sprawozdania ROPS Województwa Śląskiego w Katowicach. Na wezwania ROPS, Ośrodek dokonywał korekty sprawozdania za 2015 r. w zakresie m.in. błędnie wykazanych kwot, błędnego wskazania normy do przepracowania, za 2016 r. złożono dodatkowe wyjaśnienia oraz skorygowano liczbowe określenie skali działań zrealizowanych w ramach zadania, za I półrocze 2017 r. skorygowano m.in. koszty realizacji działań dotyczących adopcji zagranicznych.

Na ww. błędy w sprawozdawczości niewątpliwie wpływ miał sposób prowadzenia ewidencji księgowo-finansowej, który nie umożliwiał jednoznacznej identyfikacji poszczególnych operacji księgowych. Zapisy § 6 ust. 1 umowy o wsparcie zadania publicznego zobowiązywały Diecezjalne Centrum Służby Rodzinie i Życiu do prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶⁶, w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych. W przyjętej przez Centrum Polityce rachunkowości nie określono sposobu prowadzenia ewidencji księgowej, wskazano jedynie, że raporty kasowe prowadzone są w programie Microsoft Office Excel, a dokumenty typu „kasa wyda”, „kasa przyjmie”, faktury i rachunki gotówkowe są ewidencjonowane zgodnie z zasadami rachunkowości (według daty zdarzenia – dokonania transakcji). Kontrola wykazała, że w okresie objętym kontrolą ewidencja księgowa dotycząca realizacji zadania prowadzona była w formie tabelarycznej przy użyciu arkusza kalkulacyjnego Excel.

Pracownicy ośrodków adopcyjnych

Niewielkie zatrudnienie w ośrodkach adopcyjnych

W 15 ośrodkach objętych kontrolą (wg stanu na dzień 30 czerwca 2017 r.) było zatrudnionych łącznie 150 pracowników, spośród których 120 (tj. 80%) zajmowało się prowadzeniem procedur przysposobienia, w tym także przygotowaniem osób zgłaszających gotowość do przysposobienia dziecka. Liczba zatrudnionych pracowników w ośrodkach kształtowała się od sześciu do 17 pracowników, natomiast liczba pracowników zajmujących się procedurą przysposobienia kształtowała się w ośrodkach od pięciu do 15 osób.

W 14 ośrodkach adopcyjnych w grupie 29 pracowników ośrodków adopcyjnych, którzy nie zajmowali się wykonywaniem zadań związanych z adopcją, pracowali m.in. prawnicy, informatycy, pracownicy biurowi, księgowi, specjaliści do spraw obsługi wojewódzkich banków danych i promocji idei adopcji. W jednym ośrodku adopcyjnym, tj. w Ośrodku Adopcyjnym TPD w Warszawie wszyscy zatrudnieni pracownicy zajmowali się procedurami przysposobienia.

Kwalifikacje pracowników

Kwalifikacje pracowników zgodnie z wymogami ustawowymi

Wszyscy dyrektorzy/kierownicy oraz wszyscy pracownicy badanych ośrodków wykonujący zadania związane z procedurami adopcyjnymi, spełniali wymogi określone w art. 158 ustawy o wspieraniu rodziny, tj. posiadali odpowiednie wykształcenie wyższe magisterskie odpowiednio pedagogiczne i psychologiczne; doświadczenie (co najmniej roczny staż pracy z dziećmi w instytucjach, których zakres działania obejmował opiekę

⁶⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 2342, ze zm.

na dzieckiem lub prace z rodziną). Osoby te spełniały również wymogi zawarte w art. 159 ust. 1 pkt 3–5 ustawy o wspieraniu rodziny, tj. nie były pozbawione władzy rodzicielskiej, władza ta nie została im zawieszona ani ograniczona, nie istniał wobec nich obowiązek alimentacyjny oraz nie byli skazani prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo skarbowe (dokumentowane oświadczeniami pracowników). W jednym ośrodku stwierdzono uchybienia polegające m.in. na niestarannym wypełnieniu przez 10 pracowników oświadczeń w ww. zakresie. Uchybienia te zostały usunięte w toku kontroli NIK⁶⁷.

Pracownicy zajmujący się prowadzeniem procedur przysposobienia zatrudnieni we wszystkich ośrodkach adopcyjnych podnosili swoje kwalifikacje zawodowe poprzez uczestnictwo w szkoleniach (w tym w szkoleniach organizowanych przez własny ośrodek), seminariach, konferencjach i studiach podyplomowych dotyczących zagadnień związanych z adopcją. Przykłady:

Pracownicy ośrodków
podnosili swoje
kwalifikacje zawodowe

Publiczny Ośrodek Adopcyjny w Szczecinie: W 2015 r. z możliwości podnoszenia swoich kwalifikacji zawodowych skorzystało dziewięciu pracowników, którzy uczestniczyli w jednym seminarium, trzech konferencjach, jednym kursie i 14 szkoleniach. W 2016 r. 11 pracowników uczestniczyło łącznie w pięciu konferencjach i 15 szkoleniach. W I połowie 2017 r. siedmiu pracowników uczestniczyło łącznie w siedmiu szkoleniach. W okresie objętym kontrolą ośrodek ten zorganizował w swojej siedzibie dwa szkolenia: dla kadry merytorycznej POA i przedstawicieli MOPR w Szczecinie nt. „Procedura postępowania w przypadku stwierdzenia u dziecka śladów mogących świadczyć o stosowaniu przemocy” oraz dla kadry merytorycznej POA nt. „Aspekty emocjonalne w procesie leczenia niepłodności metodami wspomaganego rozwoju”.

Małopolski Ośrodek Adopcyjny w Nowym Sączu: W latach 2015–2017 (I półrocze) w siedzibie ośrodka odbyły się dwa szkolenia dla pracowników zajmujących się procedurami adopcyjnymi pt. „Rozpoznawanie występowania problemów uzależnień u kandydatów do przysposobienia dziecka oraz sposoby przeciwdziałania im”, pt. „Dylematy związane z kwalifikowaniem kandydatów na rodziców adopcyjnych”.

Katolicki Ośrodek Adopcyjny w Warszawie: W okresie objętym kontrolą 13 pracowników prowadzących procedury adopcyjne uczestniczyło w szkoleniach z zakresu m.in. traumy dzieci i młodzieży; profilaktyki krzywdzenia małych dzieci; pokonywania oporu nastolatka w terapii; trudności rozwojowych u dzieci i młodzieży; alkoholowego zespołu płodowego dziecka (FAS).

Diecezjalny Ośrodek Adopcyjno-Opiekuńczy w Sosnowcu: W okresie objętym kontrolą pracownicy podnosili swoje kwalifikacje zawodowe poprzez udział w szkoleniach np. „Praca z kandydatami na rodziców adopcyjnych w oparciu o genogram”, „Podstawy terapii poznawczo-behawioralnej dzieci i młodzieży”, „Zaburzenia więzi u dziecka – teoria, diagnoza i kierunki terapii” i konferencjach naukowych tj. „Dziecko ze śmietnika. Sytuacja dzieci porzuconych i wsparcie dla matek myślących o adopcji”, „Rodzina w prawie administracyjnym”, „FAS w perspektywie interdyscyplinarnej”.

⁶⁷ Wojewódzki Ośrodek Adopcyjny w Warszawie.

Trudności w zatrudnieniu wykwalifikowanych pracowników

Dyrektorzy objętych kontrolą ośrodków wskazywali na bariery w pozyskiwaniu doświadczonych pracowników merytorycznych (psychologów i pedagogów) oraz ograniczenia w możliwościach planowania np. podwyżek wynagrodzeń dla zatrudnionych pracowników, szkoleń specjalistycznych dla kandydatów na rodziców adopcyjnych, jak i kadry ośrodków. Wynikało to głównie z niewystarczających środków finansowych przyznawanych ośrodkom na zadania związane z adopcją, a w przypadku ośmiu niepublicznych ośrodków adopcyjnych także braku pewności, co do możliwości kontynuowania działalności ośrodków (umowy na prowadzenie ośrodków zawierane na okres pięciu lat z wojewodami po rozstrzygnięciu otwartego konkursu ofert).

Katolicki Ośrodek Adopcyjny w Warszawie: Dyrektor ośrodka stwierdziła m.in., że *Niewystarczająca ilość środków ma negatywne konsekwencje w postaci braku możliwości zapewnienia pracownikom wynagrodzenia adekwatnego do wykształcenia i doświadczenia zawodowego, które byłoby zbliżone do wynagrodzenia pracowników publicznych ośrodków adopcyjnych wykonujących takie same zadania (dotyczy wysokości podstawowej pensji i dodatków takich jak np. premie, trzynastki, nagrody jubileuszowe, odprawy emerytalne). Wobec gorszych niż u innych pracodawców warunków płacowych występują trudności w znalezieniu nowych pracowników o wysokich kwalifikacjach merytorycznym oraz doświadczeniu zawodowym.*

Diecezjalny Ośrodek Adopcyjno-Opiekuńczy w Sosnowcu: W opinii Dyrektora ośrodka brak pewności, co do możliwości kontynuowania działalności ośrodka nie zapewnia poczucia stabilności w realizacji zadań, w tym procesu adopcyjnego. Przekłada się to również na niewystarczający poziom finansowania, co uniemożliwiało zatrudnienie dodatkowych pracowników merytorycznych oraz zapewnienie im adekwatnej do poziomu wykształcenia, kwalifikacji i doświadczenia zawodowego wysokości wynagrodzeń.

Regionalny Ośrodek Adopcyjny w Łodzi: Dyrektor ośrodka podała m.in., że: *Mimo zwiększenia ośrodkom adopcyjnym zadań na mocy ustawy z dnia 25 lipca 2014 r. o zamianie ustawy o wspieraniu rodziny, problemy finansowe uniemożliwiały zatrudnienie dodatkowych specjalistów.*

Małopolski Ośrodek Adopcyjny w Nowym Sączu: Dyrektor ośrodka stwierdziła, że: *W przypadku konieczności zatrudnienia pracownika na stanowisko psychologa dostrzeżono występowanie znacznych utrudnień w zakresie pozyskania na lokalnym rynku pracy osoby spełniającej wymogi zawarte w ustawie o wspieraniu rodziny oraz posiadającej odpowiednie predyspozycje zawodowe.*

Wsparcie dla osób korzystających z pomocy ośrodków

W okresie objętym kontrolą pracownicy wszystkich skontrolowanych ośrodków adopcyjnych zgodnie z postanowieniami art. 160 ustawy o wspieraniu rodziny wspierali zarówno kandydatów na rodziców adopcyjnych, jak i osoby, które przysposobiły dziecko. Ponadto, udzielali również wsparcia kobietom w ciąży oraz pacjentkom oddziałów ginekologiczno-położniczych, które sygnalizowały zamiar pozostawienia dziecka bezpośrednio po urodzeniu. Wsparcie to polegało na udzieleniu 36 305 porad różnego rodzaju. I tak udzielono:

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- 31 450 porad kandydatom na rodziców adopcyjnych, które dotyczyły zagadnień występujących w procesie przygotowania kandydatów do przysposobienia dzieci i w trakcie procesu adopcyjnego, w tym m.in. wsparcia psychologiczno-pedagogicznego oraz prawnego, dotyczącego procedury i warunków uczestnictwa w postępowaniu – na każdym etapie;
- 4399 porad funkcjonującym już rodzinom adopcyjnym, które dotyczyły m.in. problemów opiekuńczo wychowawczych i rozwojowych adoptowanych dzieci (udzielono wsparcia w postaci konsultacji i rozmów terapeutycznych); pomocy prawnej w zakresie prawa rodzinnego; konsultacji i terapii rodzinnej np. w sytuacji doświadczenia przez dziecko przemocy seksualnej;
- 456 porad kobietom w ciąży oraz pacjentkom oddziałów ginekologiczno-położniczych, które sygnalizowały zamiar pozostawienia dziecka bezpośrednio po urodzeniu. Zakres tego wsparcia obejmował m.in. informowanie o procedurze przekazania dziecka do adopcji (w tym o prawach i obowiązkach), pomoc psychologiczną w trudnej sytuacji życiowej i w procesie podejmowania decyzji, co do przyszłości urodzonego dziecka, pomoc w szukaniu wsparcia w innych instytucjach (np. domy samotnej matki, ośrodki pomocy społecznej), pomoc prawną w złożeniu wniosku do sądu np. o zaprzeczenie ojcostwa, zrzeczeniu się praw do dziecka.

Opinie osób korzystających z pomocy ośrodków adopcyjnych

Ankietowane przez NIK osoby korzystające z pomocy ośrodków adopcyjnych generalnie wysoko oceniły wsparcie otrzymane ze strony specjalistów zatrudnionych w ośrodkach adopcyjnych. Wsparcie psychologiczne, pedagogiczne oraz organizacyjne zapewniane przez ośrodki adopcyjne zostało ocenione jako bardzo dobre lub dobre przez ponad 80% osób uczestniczących w badaniu.

Pozytywne opinie o kadrze ośrodków, ich zaangażowaniu oraz warunkach lokalowych:

- *Kadra ośrodka bardzo mocno zaangażowana w swoją pracę.*
- *Kompetentne osoby na właściwym miejscu Poruszane tematy omawiane były szeroko i w wyczerpującym zakresie.*
- *Zaangażowanie kadry oceniamy na wysokim poziomie.*
- *Idą na rękę i można się umówić na dowolną godzinę lub dzień.*
- *Pracownicy starają się dostosować do czasu, jakim dysponują kandydaci.*
- *Oceniamy nasz Ośrodek Adopcyjny bardzo dobrze i niezmiennie się cieszymy, że właśnie tę placówkę nam polecono. Porównując opinie o ośrodkach adopcyjnych w województwie śląskim Ośrodek Adopcyjny w ... jest placówką, gdzie pracują ludzie z powołania, mający ogromną wiedzę teoretyczną, a zarazem praktyczną, którzy są ciepłi, serdeczni, pomocni, dający otuchę i wiarę, którzy wywołują na warsztatach odruchy emocjonalne, szukają plusów, a nie naszych minusów.*

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- W naszej ocenie ośrodek, z którego korzystamy działa sprawnie, kadra jest niezwykle pomocna, pomoc ofiarowała również po zakończeniu procedury adopcyjnej. Jesteśmy bardzo zadowoleni z funkcjonowania ośrodka.
- Pracę ośrodka oceniam na najwyższym poziomie. Do pracy jego pracowników nie mam zarzutów.
- Osobiście uważam, że ośrodek funkcjonuje bardzo dobrze. Ludzie pracujący w nim są kompetentni i znają się na swojej pracy. Każdemu życzę, aby w tak trudnej sytuacji jak brak dziecka biologicznego mogli trafić na ten ośrodek i ludzi w nim pracujących.
- Uważamy, że ośrodek funkcjonuje bardzo dobrze. W rozmowach z innymi rodzinami, wszyscy mają takie samo zdanie – „Ośrodek super, bardzo dobrze prowadzony”. Najlepszym dowodem na to jest dla nas opinia innych rodzin, nas, jako osób związanych z ośrodkiem, a przede wszystkim radość i uśmiech dzieci, z którymi się tu spotykamy. Jest w tym ośrodku wyjątkowa atmosfera, dla dyrekcji i pracowników ośrodka dziecko jest najważniejszą wartością w funkcjonowaniu tego ośrodka. Mamy z tym ośrodkiem same pozytywne i ciepłe odczucia. Bardzo często i regularnie tu powracamy.
- Wspaniale zarządzany [ośrodek] z doskonałą kadrą specjalistów, opiekunów oraz kuchnię. Zawsze panuje tu miła atmosfera – co ważniejsze zawsze czujemy się tu jak u siebie w domu.

Opinie krytyczne dotyczące doświadczenia i przygotowania

Pomimo spełniania wymogów formalnych odnośnie wykształcenia i doświadczenia zawodowego, nie wszyscy pracownicy ośrodków spełniali oczekiwania osób korzystających z ich pomocy. Oceny złe i bardzo złe zgłosiło po kilka procent uczestników badania.

Krytyczne opinie o pracownikach ośrodków adopcyjnych i ich zaangażowaniu:

- Osoby pracujące w Ośrodku powinny być o wiele miłsze dla par, bo my jak i inne pary przychodzimy tam z problemem bezdzietności, po przejściach, przychodzimy po marzenie żeby w końcu mieć dzieciątko, więc powinniśmy być przyjęci z otwartymi ramionami, z uśmiechem na twarzy, a nie urzędowo potraktowani, na spotkania jeździć jak na skazanie z obawą co tym razem będzie, żeby czegoś nie powiedzieć źle, bo znów zaczną się czepiać, itp. Te dwie panie, które były naszymi „opiekunkami” nie powinny w ogóle tam pracować, zwłaszcza pedagog, która ciągle była oschła w swoich odpowiedziach, albo w ogóle zamknąć ten Ośrodek, bo on się nie nadaje do pomocy takim osobom jak my!!!
- Osoby pracujące w ośrodku to najczęściej niedoświadczone osoby, którym często brakuje empatii i nastawione są na statystyki.
- Pani Dyrektor może i jest dobrze przygotowana, ale jej decyzje bywają nieprzemyślane.
- Niewystarczające doświadczenie życiowe i zawodowe zatrudnionych psychologa i pedagoga (zatrudniane są bardzo młode osoby).
- Pani pedagog nie potrafiła odpowiedzieć na pytania odnośnie urlopu macierzyńskiego, wychowawczego itp. Stwierdziła, że musimy się tego dowiedzieć we własnym zakresie.
- Podejście pracowników – często bardzo wyniosłe, traktowanie instrumentalne, niekiedy obrażające innych; brak elastyczności i w podejściu do ludzi i w godzinach pracy.
- Ogólnie bardzo dobrze, w przypadku jednej osoby bardzo źle.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- *Bywało różnie, czasem człowiek bardzo się otworzył, a na następnym spotkaniu napotykał na zimną służbistyczną postawę.*
- *Należałoby zmienić podejście pracowników placówki, powinni podchodzić do małżeństw z większą empatią, wspierać i zachęcać do zostawiania rodziną adopcyjną. Pomagać podczas procedur – wnioski. Współpracować z innymi placówkami.*
- *Bardziej pragmatyczne podejście do otaczającej nas rzeczywistości, faktyczna pomoc i wsparcie dla rodziców adopcyjnych, realizacja potrzeb dzieci i rodziców adopcyjnych, a nie tylko wyników statystycznych.*
- *Mniej narzucania swojej woli, więcej elastyczności.*
- *Przygotowanie pracowników. Większa otwartość na potrzeby, emocje Kandydatów. Generalnie postawa/nastawienie pracowników OA.*

Ochrona danych osobowych uczestników procesów adopcyjnych

We wszystkich skontrolowanych ośrodkach gromadzono i przetwarzano dane dotyczące: kandydatów zgłaszających gotowość przysposobienia dziecka, dzieci zgłoszonych do przysposobienia, osób otrzymujących wsparcie oraz osób przeszkolonych do pełnienia funkcji rodziny adopcyjnej. Zbiory tych danych zostały zgłoszone przez dyrektorów wszystkich ośrodków do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, zgodnie z wymogiem art. 40 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych⁶⁸. Zgłoszone zbiory zostały zarejestrowane przez GIODO w rejestrze zbioru danych osobowych przez niego prowadzonych, za wyjątkiem jednego niżej opisanego przypadku.

Zbiory danych w ośrodkach adopcyjnych zgłaszane do GIODO

Ośrodek Adopcyjny w Białymstoku: Dyrektor ROPS 30 września 2014 r. zgłosiła GIODO do rejestracji zbiorów danych o nazwie Statystyczna Aplikacja Centralna – Adopcja. GIODO odmówił rejestracji zbioru odwołując się do art. 174a ustawy o wspieraniu rodziny, zgodnie, z którym administratorem danych osobowych przetwarzanych przez dany ośrodek adopcyjny jest ten ośrodek adopcyjny, a zatem wniosek powinien być złożony przez Dyrektora Ośrodka, a nie Dyrektora ROPS. Do GIODO przekazano informacje dotyczące wewnętrznej struktury organizacyjnej ROPS, z której wynika, że Ośrodek Adopcyjny jest jego działem. Zbiór do dnia 12 października 2017 r. nie został zarejestrowany i nie jest prowadzony.

Zabezpieczenie danych

W przypadku adopcji zapewnienie poufności ma szczególne znaczenie. Do zabezpieczenia danych osobowych we wszystkich jednostkach zastosowano środki techniczne i organizacyjne zgodne z określonymi w ustawie o ochronie danych osobowych oraz w zgłoszeniach zbiorów danych do GIODO: powołano Administratorów Bezpieczeństwa Informacji (ABI) oraz przyjęto Polityki Bezpieczeństwa Informacji, osoby dopuszczone do przetwarzania danych zostały zapoznane z przepisami o ich ochronie (art. 36a ust. 2 lit. c ustawy o ochronie danych osobowych) oraz posiadały upoważnienia nadane przez ABI do przetwarzania tych danych (art. 37 ustawy o ochronie danych osobowych). Zostały one zobowiązane również

Zgodne z wymogami rozwiązania w zakresie zabezpieczenia danych osobowych

⁶⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 922.

Nie zawsze zapewniono poufność informacji osobowych

do zatrzymywania danych w tajemnicy, a ABI prowadzili ewidencję osób upoważnionych do przetwarzania danych (art. 39 ww. ustawy).

Generalnie ankietowane przez NIK osoby biorące udział w procedurach adopcyjnych wskazywały na zachowanie poufności – było to aż 96% odpowiedzi⁶⁹. Część osób opisała jednak sytuacje, które nie powinny mieć miejsca. Dotyczyły one niedochowania należytej staranności przy postępowaniu z dokumentami, niezapewnienia intymności przy prowadzeniu rozmów, wynoszenia poufnych informacji poza ośrodki adopcyjne czy wręcz wymagania ujawniania osobistych informacji podczas warsztatów grupowych.

- *Lista obecności z danymi osobowymi uczestników szkolenie niekiedy leżała całe szkolenie na wierzchu. Pytania osobiste i wynurzenia omawiane na forum spotkań grupowych. Zupełnie niepotrzebne szkolenie w grupie obcych sobie i konkurujących ze sobą par.*
- *Musieliśmy na łonie dużej grupie obcych ludzi mówić, który z nas i dlaczego nie może mieć dzieci. Dla nas jest to bardzo intymna sprawa.*
- *Dane osobowe uczestników szkolenia wyciekły w e-mailach do innych interesantów ośrodka.*
- *Osoba prowadząca szkolenie zamiast rozdać wszystkim uczestnikom szkolenia dyplomy o ukończeniu kursu, zdecydowała, że sami będziemy sobie rozdawać dyplomy, co sprawiło, że uczestnicy szkolenia mieli dostęp do danych osobowych pozostałych uczestników, ponieważ na dyplomie znajdowały się takie dane jak: imię i nazwisko, data i miejsce urodzenia.*
- *Jedno byśmy zmienili, aby pedagogzy nie wyręczali rodziców adopcyjnych w informowaniu ich dzieci o fakcie, iż są adoptowane, tę kwestię należy pozostawić rodzicom.*
- *Już na pierwszym etapie musiałam poinformować pracodawcę o staraniu o adopcję, celem wydania opinii o pracowniku.*
- *Koleżanka z mojej pracy, od pracownika OA, dowiedziała się, że staramy się o przysposobienie.*
- *Pracownik ośrodka rozmawiał o naszej sprawie z osobą, którą zna, a która była naszą znajomą.*

Problemy w zakresie zapewnienia poufności procesu adopcyjnego występują również poza ośrodkami adopcyjnymi, np. na styku ze służbą zdrowia czy w sądach. Zdarzają się również przypadki kontaktu rodziców adopcyjnych z rodzicami biologicznymi.

Ośrodek Adopcyjny „Dzieło Pomocy Dzieciom” w Krakowie: Wskazywano na przypadki, gdy na etapie rozpraw sądowych wieszano na drzwiach sali, wokandy określające rodzaj sprawy wraz z nazwiskiem i imieniem dziecka, które ma być przysposobione. Dyrektor ośrodka stwierdziła, że Rodzice mogą być wzywani, jako uczestnicy postępowań o alimenty, spraw opiekuńczych, co do innych ich dzieci, spraw o przymusowe leczenie czy też, jako rodzice dzieci mających sprawy z ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich⁷⁰. Szansa na przypadkowe zapoznanie się z informacjami z wokandy bywa duża, dlatego konieczne wydaje się uwrażliwienie protokolantów, co do wypisywania wokand i wzywania na rozprawy w sposób uniemożliwiający identyfikację

⁶⁹ Pytanie: Czy zapewniona została dyskreja/intymność przebiegu procedur? (964 odpowiedzi).

⁷⁰ Ustawa z dnia 16 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. z 2016 r. poz. 1654, ze zm.).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

dziecka, które ma być przysposobione. Obecnie sądy krakowskie zwracają na to uwagę i da się zauważyć uwrażliwienie osób w tej kwestii⁷¹.

Na podobne sytuacje wskazywali również ankietowani przez NIK rodzice adopcyjni.

- *Ze strony OA z dyskrecją było ok, ale w całej procedurze adopcyjnej jest wiele luk, które powinny być zlikwidowane. Dziecko trafia z rodziny biologicznej do pogotowia rodzinnego i wszyscy w tym pogotowiu znają jego imię i nazwisko. Znają też jego biologicznych rodziców, którzy przez jakiś czas częściej lub rzadziej odwiedzają dziecko. Gdy my się pojawiajemy (rodzice się już od dawna nie pojawiają, są pozbawieni praw rodzicielskich) wszystkie te osoby w pogotowiu rodzinnym poznają nas, nasze adresy, nasze nazwiska. Po otrzymaniu styczości i zabranii dziecka do naszego domu otrzymujemy książeczkę zdrowia dziecka z jego „starymi” danymi. Dane biologicznej matki, rodzeństwa. Do momentu zakończenia całej procedury (postanowienie sądu o przysposobieniu) wszędzie musimy się posługiwać „biologicznymi” danymi dziecka np. u lekarzy, w zakładzie pracy itp. Im dłużej trwa cała procedura tym więcej ludzi zna „biologiczne” dane dziecka. Pracownicy pogotowia rodzinnego, dzieci tam przebywające, pracownicy przychodni, szpitali. Nie ma żadnej prywatności i tak naprawdę wiele osób nie szanuje tej prywatności dziecka. Np. pielęgniarka wychodzi z gabinetu lekarskiego i na cały korytarz dyskutuje, a wręcz wykrzykuje jak to właściwie dziecko ma na imię i kto jest jego rodzicem.*
- *Podczas procedury był kontakt z rodzicem biologicznym.*
- *Otrzymaliśmy dane matki dziecka w książeczce dziecka: adres, nr telefonu.*
- *Nie zostaliśmy poinformowani, że matka biologiczna pozbawiona prawa rodzicielskiego odwiedza dziecko w miejscu widzenia dziecka przez nas.*
- *W Sądzie podczas sprawy sędzia poinformowała rodzinę biologiczną o tym, iż wcześniej przysposobiliśmy już siostrę dziecka – rodzina biologiczna otrzymała także to na piśmie.*

Współpraca z sądami

Jednym z najważniejszych problemów w funkcjonowaniu ośrodków adopcyjnych była współpraca z sądami, przede wszystkim kwestie związane z niedostatecznym przepływem informacji. Sądy nie informowały ośrodków o prawomocnych orzeczeniach o przysposobieniu dziecka⁷² (w tym m.in. o dacie uprawomocnienia się przysposobienia), pomimo, że za pośrednictwem ośrodka kandydaci na rodziców adopcyjnych składają do sądu wnioski o przysposobienie. Należy jednak zauważyć, że w obowiązującym stanie prawnym nie ma obowiązku przekazywania przez sądy informacji do ośrodków adopcyjnych. Zdaniem NIK taki przepływ informacji jest potrzebny i mógłby się odbywać np. w formie przesłania do ośrodków kopii postanowień sądu w ww. sprawach. Brak wiedzy ośrodków o uprawomocnieniu się orzeczenia o przysposobieniu dziecka może skutkować niezamknięciem przez ośrodek procedury adopcyjnej, co może generować błędy

Niełatwa współpraca ośrodków adopcyjnych z sądami

⁷¹ Należy zaznaczyć, że takie postępowanie sądów było zgodnie z § 24 ust. 2, w brzmieniu obowiązującym do 31.12.2015 r., zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 grudnia 2003 r. w sprawie organizacji i zakresu działania sekretariatów sądowych oraz innych działów administracji sądowej. Dopiero po tej dacie, sądy nie były zobowiązane do wywieszania wokandy na podstawie ww. przepisów zarządzenia.

⁷² Także o przysposobieniu wewnątrzrodzinnym.

w sprawozdawczości ośrodków w tym zakresie. Aby uzyskać takie informacje ośrodki usiłują nawiązać kontakt z rodzicami adopcyjnymi, co jednak niejednokrotnie kończy się niepowodzeniem, z uwagi np. na zmianę ich miejsca zamieszkania, nr telefonu itp. Sądy nie są również zobligowane do informowania ośrodków adopcyjnych o rozwiązaniu przysposobienia lub podjęciu innego środka prawnego. Informacja taka mogłaby pomagać ośrodkom w doskonaleniu metod pracy, szczególnie z punktu widzenia diagnostyki kandydatów.

Kierownicy/dyrektorzy ośrodków adopcyjnych wskazywali na przewlekłość postępowań adopcyjnych w sądach skutkującą wydłużeniem okresu styczności kandydatów na rodziców adopcyjnych z dzieckiem, co niekorzystnie wpływa na poczucie bezpieczeństwa rodziny preadopcyjnej (tj. rodziny zastępczej zamierzającej przysposobić dziecko) i niemożności sprawowania właściwej opieki nad dzieckiem. Przykłady:

Wojewódzki Ośrodek Adopcyjny w Warszawie: Zidentyfikowano m.in. konieczność uczestnictwa pracowników ośrodka w częstych spotkaniach zespołów ds. okresowej oceny, w tym również w sprawach tzw. nieadopcyjnych (ze względu na „dużą” liczbę takich spotkań); długotrwałość postępowań sądowych dotyczących orzeczenia adopcji, co wpływa na niestabilną sytuację życia rodziny adopcyjnej po wyznaczeniu przez sąd tzw. pieczy nad dzieckiem; nieuregulowaną prawem formę współpracy szpitali z ośrodkami adopcyjnymi w kontekście zgłaszania do adopcji dzieci, które matki pozostawiły w szpitalu.

Katolicki Ośrodek Adopcyjny w Warszawie: Dyrektor ośrodka wskazała na trudności w uzyskaniu informacji o uprawomocnieniu postanowienia sądu o adopcji dziecka, ponieważ ośrodek nie jest stroną w procesie przysposobienia.

Małopolski Ośrodek Adopcyjny w Nowym Sączu: główne ograniczenia i bariery we współpracy z innymi podmiotami dotyczyły m.in. długiego okresu oczekiwania w przypadku niektórych sądów rejonowych na wydanie decyzji dotyczących dziecka lub rodziny np. ustanowienia opieki prawnej dla dziecka, czy wydanie zarządzeń odnośnie zabezpieczenia dziecka na czas trwania postępowania o przysposobienie poprzez umieszczenie go w rodzinie wnioskodawców. Przedłużający się okres oczekiwania na decyzje sądu może w niekorzystny sposób wpływać na sposób przeżywania procesu przysposobienia zarówno przez dzieci jak i rodziny kandydatów na rodziców; trudności pojawiające się na styku działań organizatorów pieczy zastępczej i ośrodka adopcyjnego w momencie kontaktów kandydatów na rodziców z dziećmi przebywającymi w rodzinach zastępczych pełniących funkcję pogotowia rodzinnego. W takich sytuacjach może dochodzić do pewnej niejasności, co do możliwości podejmowania działań w stosunku do obu rodzin. Ośrodek adopcyjny nadzoruje przebieg pierwszego kontaktu rodziny przysposabiającej z dzieckiem oraz monitoruje przebieg dalszych kontaktów rodziny z dzieckiem na terenie pogotowia rodzinnego, nie jest natomiast upoważniony do podejmowania działań związanych z funkcjonowaniem rodziny zastępczej, w której przebywa dziecko. Z kolei organizatorzy pieczy zastępczej odpowiedzialni za współpracę z rodzinami zastępczymi o charakterze pogotowia rodzinnego nie ingerują w trwający proces przysposobienia dotyczący rodzin zastępczych pozostających w ich gestii. W powyższej sytuacji może dochodzić do pewnej luki w zakresie współpracy z rodziną zastępczą (np., kto powinien rozmawiać rodziną zastępczą na temat postępowania w trakcie pierwszego kontaktu rodziny z dzieckiem, w jaki sposób oraz poprzez kogo należy modyfikować nieprawidłowości pojawiające się na etapie spotkań pomiędzy obydwoma typami rodzin w trak-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

cie trwania procesu przysposobienia); niezrozumiałe sytuacje dotyczące kobiet zgłaszających chęć przekazania dziecka do przysposobienia, mające miejsce na oddziałach ginekologiczno-położniczych, gdzie pomimo prowadzonych przez ośrodek adopcyjnych rozmów przygotowujących z personelem medycznym, decyzja matki spotyka się z niezrozumieniem i wywieraniem bardzo dużej presji na nią w kierunku wychowywania przez nią dziecka.

Ośrodki adopcyjne są również zobowiązane, na podstawie art. 155 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny, do współpracy ze środowiskiem lokalnym, w szczególności z innymi podmiotami właściwymi w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej, instytucjami oświatowymi, podmiotami leczniczymi, a także kościołami i związkami wyznaniowymi oraz organizacjami społecznymi. Współpraca ta miała m.in. na celu pozyskiwanie informacji o dzieciach, które mogłyby być zakwalifikowane do przysposobienia. Zidentyfikowano m.in. konieczność uczestnictwa pracowników ośrodka w częstych spotkaniach zespołów ds. okresowej oceny, w tym również w sprawach tzw. nieadopcyjnych (ze względu na dużą liczbę takich spotkań).

Przepływ informacji o dzieciach do banków danych

We wszystkich ośrodkach adopcyjnych sprawdzono proces wymiany danych o zaistniałych zdarzeniach dotyczących adopcji dzieci pomiędzy: ośrodkami adopcyjnymi a ośrodkiem adopcyjnym prowadzącym wojewódzki bank danych (WBD) w kontrolowanym województwie oraz ośrodkami adopcyjnymi prowadzącymi te banki w innych województwach, a także ośrodkiem prowadzącym centralny bank danych (CBD).

Na podstawie wyników kontroli przekazanej przez wszystkie ośrodki adopcyjne dokumentacji dotyczącej 171 zakwalifikowanych dzieci do adopcji do wojewódzkich banków danych i centralnego banku danych ustalono, że pięć ośrodków⁷³ nie przestrzegało 7-dniowego terminu (art. 171 ustawy o wspieraniu rodziny⁷⁴) informowania tych banków o uprawomocnieniu się postanowienia sądu o przysposobieniu dziecka. Nieterminowe przekazanie przedmiotowej informacji dotyczyło dziewięciu spraw. Zostały one przesłane z opóźnieniem wynoszącym od 16 do 272 dni od uprawomocnienia się postanowienia sądu o przysposobieniu dziecka. Ponadto w dwóch sprawach WBD i CBD nie zostały w ogóle poinformowane uprawomocnieniem się postanowienia sądu o przysposobieniu dziecka.

Dyrektorzy ośrodków wskazywali, że pozyskują informacje o prawomocnych postanowieniach sądów o przysposobieniu dzieci od wnioskodawców i opiekunów prawnych, ponieważ sądy nie przesyłają do ośrodków takich informacji z uwagi na fakt, iż ośrodek nie jest stroną w tych spra-

Nieprzestrzeganie terminów informowania WBD i CBD o przysposobieniu dziecka

⁷³ Wojewódzki Ośrodek Adopcyjny w Warszawie, Katolicki Ośrodek Adopcyjny w Warszawie, Ośrodek Adopcyjny w Białymstoku, Ośrodek Adopcyjny w Gorzowie Wielkopolskim, Ośrodek Adopcyjny TPD w Warszawie.

⁷⁴ Z chwilą przysposobienia dziecka (uprawomocnienia się postanowienia sądu), które zostało zgłoszone uprzednio do wojewódzkich i centralnego banku danych, ośrodek adopcyjny, który dokonał zakwalifikowania dziecka do przysposobienia obowiązany jest do przekazania w terminie siedmiu dni informacji o przysposobieniu dziecka do ośrodków prowadzących te banki lub centralny bank danych, jeśli dziecko zostało już do niego zgłoszone.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wach. Z tego powodu może ich zdaniem dochodzić od naruszenia terminu określonego w art. 171 ustawy o wspieraniu rodziny. Uzasadnione wydaje się przesłanie informacji w formie pisemnej na temat wydania przez sąd orzeczenia o przysposobieniu dziecka, z podaniem daty i sygnatury postanowienia, ponieważ na tej podstawie mogą być prowadzone dalsze działania. Przykłady:

Ośrodek Adopcyjny w Białymstoku: siedem informacji (spośród ośmiu badanych) o prawomocnych postanowieniach sądu o przysposobieniu dzieci zgłoszonych uprzednio do tych ośrodków było przekazanych z opóźnieniem wynoszącym od 11 do 254 dni od otrzymania prawomocnych postanowień, co było niezgodne z art. 171 ustawy o wspieraniu rodziny.

Katolicki Ośrodek Adopcyjny w Warszawie: w trzech sprawach KOA, jako ośrodek adopcyjny odpowiedzialny za kwalifikację dziecka do przysposobienia, zgłoszonego uprzednio do WBD był zobowiązany zgodnie z art. 171 ustawy o wspieraniu rodziny do poinformowania tego banku o przysposobieniu dziecka, w terminie 7 dni od dnia uprawomocnienia się postanowienia sądu. W dwóch sprawach KOA nie dopełnił tego obowiązku z powodu przecięcia, w jednej sprawie pisemne poinformowanie WBD nastąpiło w terminie 124 dni od dnia uprawomocnienia się postanowienia sądu o przysposobieniu dziecka. Dyrektor KOA wyjaśniła, że: *KOA powiadomił WBD o przysposobieniu dziecka telefonicznie w dniu 10 lutego 2016 r. (notatka w zeszycie telefonicznym) z zachowaniem wymaganego terminu siedmiu dni od uprawomocnienia postanowienia sądu o przysposobieniu, zanim przygotował i wysłał pismo w tej sprawie. Wskazać należy, że z art. 171 ustawy o wspieraniu rodziny nie wynika forma pisemna informowania WBD o przysposobieniu dziecka.*

Promowanie idei adopcji

Promowanie idei adopcji

Z art. 156 ust. 1 pkt 1a ustawy o wspieraniu rodziny wynika obowiązek poszukiwania przez ośrodki adopcyjne kandydatów do przysposobienia dziecka. Z ustaleń kontroli wynika, że we wszystkich kontrolowanych ośrodkach były podejmowane działania propagujące adopcję, których celem było pozyskiwanie kandydatów na rodziców adopcyjnych. Polegały one m.in. na: zamieszczaniu na stronach internetowych ośrodków informacji o tematyce adopcyjnej, kolportażu książek, ulotek, plakatów, biuletynów jubileuszowych, udziale pracowników ośrodków w audycjach radiowych, telewizyjnych, reportażach, wypowiedziach w artykułach prasowych, organizowaniu spotkań rodzin adopcyjnych. Przykłady:

Ośrodek Adopcyjny TPD w Warszawie: Ośrodek adopcyjny podejmował, zgodnie z art. 156 ust. 1 pkt 1a, działania w celu poszukiwania kandydatów na rodziców adopcyjnych poprzez m.in.: prowadzenie strony www.adopcjapd.pl oraz Facebook'a Ośrodka, zorganizowanie w ośrodku spotkań „Otwarte drzwi” dla osób zainteresowanych przysposobieniem dziecka⁷⁵, prowadzenie Adopcyjnego Telefonu Zaufania.

Opracowano, wydawano i rozprowadzano książki, ulotki, broszury, informatory oraz kalendarze (m.in.: publikacja „Wyjątkowe bajki dla dzieci” zawierająca bajki napisane przez kandydatów na rodziców adopcyjnych w trakcie szkolenia; „Wyjątkowe rodzicielstwo. Adopcyjne historie” – książka napisana przez pracowników Ośrodka z okazji jubileuszu 50-lecia istnienia Ośrodka obchodzonego w 2010 r.; kalendarz ścienny na 2016 r. z rysunkami przyspo-

⁷⁵ W 2015 r. – trzy spotkania, w 2016 i 2017 r. – po jednym spotkaniu.

sobionych dzieci oraz wierszami mamy adopcyjnej; ulotki kierowane do kobiet w ciąży rozważających oddanie swojego dziecka do adopcji oraz do kobiet w ciąży o nieodwracalnym szkodliwym wpływie alkoholu na rozwijający się płód; informator o adopcji kierowany m.in. do służb społecznych, służby zdrowia, kuratorów sądowych, policji). Ponadto, m.in.: organizowano coroczny piknik⁷⁶ pt. „Piknik z Bajką Adopcyjną” z udziałem rodzin adopcyjnych dzielących się swoimi doświadczeniami; spotkania dzieci członków Klubu RAZEM – klub stworzony przez rodziny adopcyjne, zawiązany za pośrednictwem Ośrodka; prowadzono szkolenia dla pracowników szpitali; udzielano wywiadów prasowych (radiowych, telewizyjnych oraz dla portali internetowych).

Regionalny Ośrodek Adopcyjny w Łodzi: W 2015 r. w ramach współpracy z RCPS w Łodzi przeprowadzono kampanię medialną w zakresie edukacji społecznej dotyczącej problematyki adopcji oraz zorganizowano (we współpracy z Departamentem Promocji i Współpracy Zagranicznej UMWŁ) spot telewizyjny promujący adopcję⁷⁷; w 2016 r. zorganizowano m.in. konferencje prasowe oraz spotkania ze studentami⁷⁸, na których omawiano problematykę adopcji, a pracownicy Ośrodka brali czynny udział w programach telewizyjnych dotyczących tej problematyki⁷⁹. Ponadto, pracownik Ośrodka opublikował artykuł pn. „Od czego zależy powodzenie adopcji? Z doświadczeń psychologa praktyka”⁸⁰; w dniu 21 czerwca 2017 r. odbyła się audycja telewizyjna⁸¹ z udziałem przedstawiciela ROA, dotycząca problematyki adopcji dzieci niepełnosprawnych.

Wielkopolski Ośrodek Adopcyjny w Poznaniu: W celu przybliżenia idei i procedur związanych z procesem przeprowadzenia adopcji WOA wydał informator pn. „Adopcja w Wielkopolsce”. W informatorze tym przedstawiono m.in. dane teleadresowe sześciu ośrodków adopcyjnych wraz z umownym obszarem ich działalności, procedury adopcyjne, kwalifikacje kandydatów i dziecka zgłoszonego do przysposobienia, etapy diagnostyczne prowadzące do wstępnej oceny kwalifikacji kandydatów, etap edukacyjny wraz z tematami 10 sesji, końcową kwalifikację do przysposobienia dziecka, procedury doboru rodziny dla dziecka oraz zadania WBD. Informator ten jest również dostępny wraz z innymi materiałami promocyjno-informacyjnymi na stronie internetowej ROPS w zakładce „adopcja”. Informator został wydany w 2013 r. w nakładzie 5000 egzemplarzy. Informator o podobnej treści dla instytucji działających na rzecz dziecka i rodziny wydano w 2013 r. również w nakładzie 5000 egzemplarzy. Ponadto dla kobiet w nieoczekiwanej ciąży została wydana ulotka informacyjna, w której przedstawiono usługę wsparcia ośrodków adopcyjnych na terenie Wielkopolski, również w nakładzie 5000 egzemplarzy.

⁷⁶ Zorganizowany 30 maja 2015 r. dla ponad 150 rodzin adopcyjnych z dziećmi oraz osób zainteresowanych przysposobieniem dzieci; 10 września 2016 r. – ok. 150 rodzin adopcyjnych; 11 czerwca 2017r. – ok. 250 osób.

⁷⁷ 60 edycji telewizyjnych wyemitowanych w maju i czerwcu 2015 r.

⁷⁸ Sześć spotkań, w których uczestniczyło 115 osób.

⁷⁹ Cztery programy telewizyjne w ramach cyklu pn. „W społecznym labiryncie” emitowane w okresie wrzesień – listopad 2016 r. projekt finansowany ze środków RCPS.

⁸⁰ Zeszyt nr 16 serii wydawniczej „Problemy społeczne, polityka społeczna w regionie łódzkim”.

⁸¹ Cykl „W społecznym labiryncie”.

5.2. Kwalifikowanie dzieci do przysposobienia krajowego i międzynarodowego

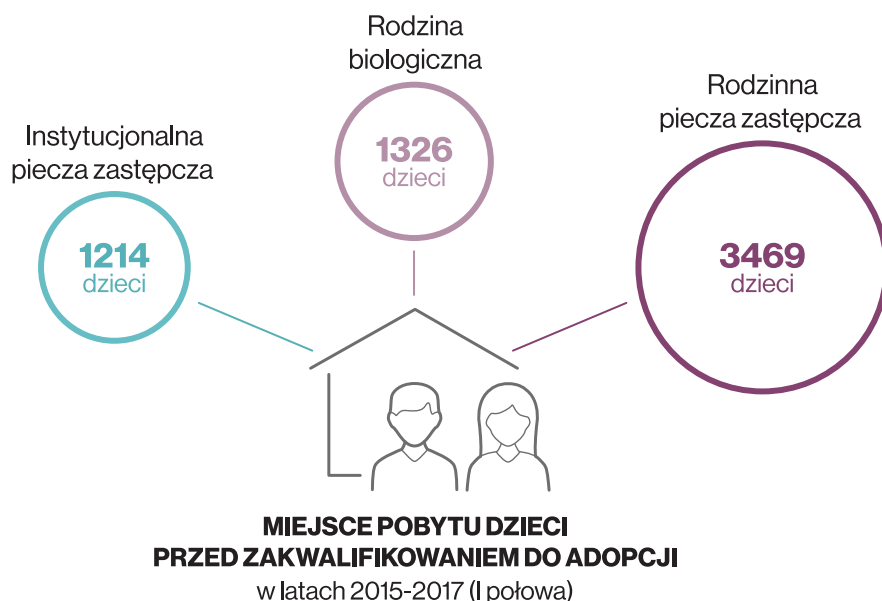
Schemat nr 2

Działania obejmujące kwalifikację dziecka do przysposobienia krajowego.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ustawy o wspieraniu rodziny.

Najwięcej dzieci trafia do adopcji z pieczy zastępczej. W okresie objętym kontrolą liczba dzieci w pieczy zastępczej w Polsce kształtowała się na poziomie około 75 tys. , z czego ok 75% przebywało w rodzinnych formach opieki. W tym czasie ośrodki adopcyjne zakwalifikowały do adopcji krajowej 6009 dzieci.



Źródło: Na podstawie danych MRPiPS.

W skontrolowanych województwach liczba dzieci przebywających w pieczy zastępczej w latach 2015–2017 (I połowa) kształtowała się na poziomie około 27 tys.⁸², tego 75% przebywało w rodzinnych formach pieczy zastępczej. Tylko 1–2% tych dzieci posiadało orzeczenie o niepełnosprawności.

Zgłaszanie dzieci do adopcji

W latach objętych kontrolą do 15 skontrolowanych ośrodków adopcyjnych zostało zgłoszonych 4570 dzieci, spośród których zakwalifikowano do przysposobienia krajowego 1770 dzieci, tj. 38,7%, a przysposobiono 1732 dzieci, tj. 97,8% (proporcja dzieci przysposobionych do zakwalifikowanych do przysposobienia). Liczba przysposobionych dzieci w zależności od wieku kształtowała się następująco: poniżej 1 roku – 443 dzieci (26%), od 1 roku do 4 lat – 613 dzieci (35%), od 5 lat do 9 lat – 439 (25%), powyżej 10 lat – 237 (14%). W grupie przysposobionych dzieci najwięcej było chłopców – 884, a dziewczynek – 848.

Najwięcej dzieci zakwalifikowanych do przysposobienia dzieci, tj. 925 oczekiwało na adopcję w rodzinnej pieczy zastępczej, 481 dzieci w rodzinie biologicznej, 321 w pieczy instytucjonalnej, a 147 w ośrodkach preadopcyjnych.

W ostatnich kilku latach liczba dzieci zakwalifikowanych do adopcji nieznacznie się obniżyła – w 2013 r. było ich 805, a w 2016 – 728. Jednocześnie w grupie dzieci zakwalifikowanych do adopcji wzrósł udział dzieci z orzeczeniem o niepełnosprawności (z 3% w 2013 r. do 6% w 2016 r.).

W opinii ankietowanych przez NIK kandydatów na rodziców adopcyjnych największą barierą w procesie adopcji stanowi zbyt długi czas regulowania stanu prawnego dzieci.

⁸² 2015 – 27 701; 2016 – 26 808; 2017 (I poł) – 26 644).

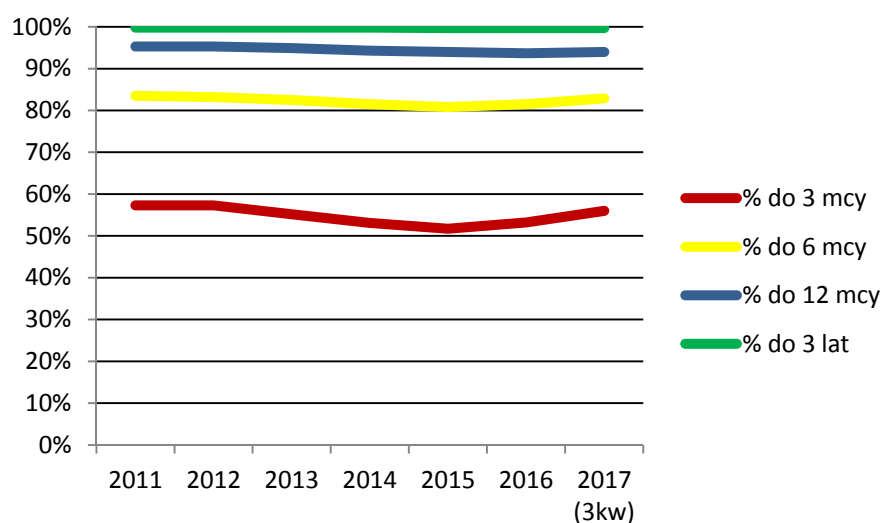
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- *Generalnie system funkcjonowania ośrodków adopcyjnych wychodzi naprzeciw rodzicom starającym się o adopcję. Jednak sposób uregulowania statusu prawnego dzieci powinien być sprawniejszy, tak by móc dać szansę na szczególnie większej liczbie dzieci.*
- *W systemie adopcyjnym chcielibyśmy, aby zwiększony został nacisk na jak najszybsze regulowanie sytuacji prawnej dzieci. Z tego powodu rodziny adopcyjne czekają coraz dłużej, a dzieci mają potem coraz mniejsze szanse na znalezienie nowych rodziców.*
- *Należałoby skrócić czas oczekiwania na dziecko poprzez sprawniejsze uregulowanie ich sytuacji prawnej.*
- *Uproszczenie systemu zabierania (pozbawiania) praw rodzicielskich dla rodziców, którzy kategorycznie nie powinni być rodzicami.*
- *Myślę, że powinno się zmienić przepisy prawne w kwestii zabrania praw rodzicielskich. Dużo jest dzieci, które nie mają uregulowanej sytuacji. Rodzic wie, że dziecko jest w placówce i mu z tym dobrze. Odwiedza 2x w roku, ale to jego dziecko (nie mówię o jakichś wyjątkowych sytuacjach, że faktycznie nie kocha, odwiedza, ale z jakiejś przyczyny nie może zabrać, tylko o pełnej premedytacji pozostawieniu dziecka, które państwo wychowa, o pewnego rodzaju wyrachowaniu). Dzieci są w zawieszeniu, niby mają rodziców, ale tak naprawdę nie, ich szanse na ew. adopcję z każdym rokiem „zastanawianiem się” biologicznych rodziców, maleją. Kolejka oczekujących na dziecko się wydłuża. Procedury w tym względzie też powinny być sprawniejsze i klarowne.*
- *Problemem jest system prawny, przez który dzieci nie mają uregulowanej sytuacji prawnej a także opieszałość sądów przy terminach spraw o przysposobienie.*
- *Największym problemem jest nieuregulowana sytuacja prawna dzieci. Powoduje to bardzo długie oczekiwanie na adopcję.*

Analiza czasu trwania postępowań sądowych wskazuje, że ponad połowa postępowań w sprawach opiekuńczych jest załatwiana w terminie do trzech miesięcy. W terminie do sześciu miesięcy załatwianych jest ponad 80% spraw.

Wykres nr 3

Średni czas trwania postępowań sądowych w sprawach opiekuńczych w latach 2011–2017 (III kw.)



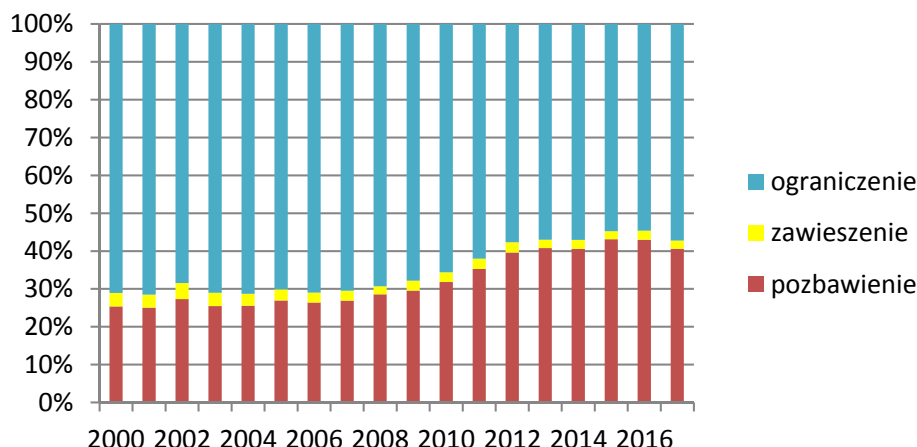
Źródło: Na podstawie danych Ministerstwa Sprawiedliwości.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Należy również zauważyć wyraźną tendencję wzrostową w liczbie spraw, w których wydano orzeczenie o pozbawieniu władzy rodzicielskiej.

Wykres nr 4

Udział procentowy orzeczeń w sprawach opiekuńczych w latach 2000–2016 – ograniczenie, zawieszenie i pozbawienie praw rodzicielskich

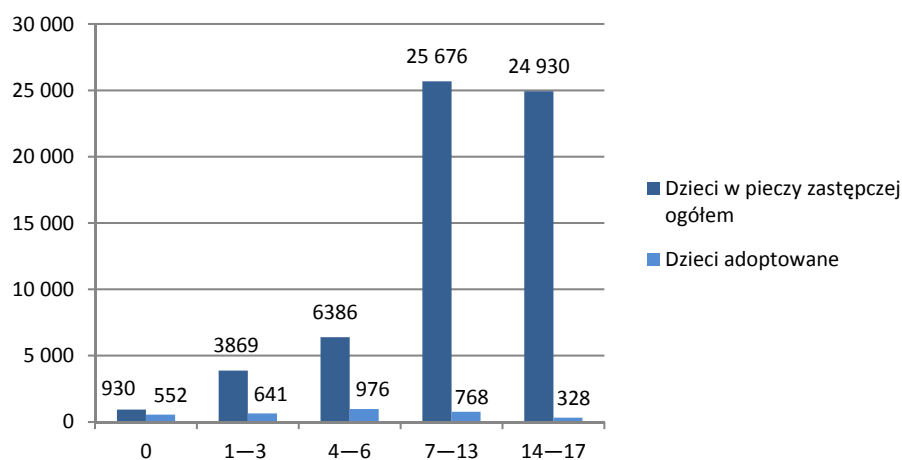


Źródło: Na podstawie danych Ministerstwa Sprawiedliwości.

Istota problemu leży w zbyt długim okresie przebywania dzieci z nieuregulowaną sytuacją prawną w pieczy zastępczej. Na problem ten NIK zwracała uwagę w informacji o wynikach kontroli pt. „Działania powiatów w zakresie tworzenia i wsparcia rodzin zastępczych”⁸³, w wyniku której NIK skierowała do Ministra RPiPS wniosek o skrócenie terminu 18 miesięcy, określonego w art. 47 ust. 7 ustawy o wspieraniu rodziny, po którym organizator pieczy zastępczej, w przypadku, gdy nie ustały przyczyny umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej, występuje do sądu z wnioskiem o wszczęcie postępowania o uregulowanie sytuacji prawnej dziecka.

Wykres nr 5

Liczba dzieci w pieczy zastępczej i dzieci adoptowanych według wieku w Polsce w 2016 r.



Źródło: Na podstawie danych GUS.

⁸³ Informacja o wynikach kontroli z lutego 2017 r., kontrola nr P/16/038.

Terminowe występowanie o dokumentację dotyczącą dziecka

Dokumentacja dziecka

Ośrodki adopcyjne (poza jednym niżej wymienionym ośrodkiem) zgodnie z art. 164 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny w przypadku powzięcia informacji o dziecku uzasadniającej jego zakwalifikowanie do przysposobienia, w sytuacji braku jego pełnej dokumentacji niezwłocznie występowały do organizatora pieczy zastępczej, zespołu do spraw okresowej oceny sytuacji dziecka umieszczonego w instytucjonalnej pieczy zastępczej lub dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego o przekazanie, w terminie siedmiu dni, opinii oraz dokumentacji, o których mowa w art. 139a ustawy o wspieraniu rodziny⁸⁴.

W celu sprawdzenia prawidłowości działań ośrodków adopcyjnych w zakresie procesu kwalifikacji dzieci do przysposobienia krajowego kontrolą objęto łącznie 284 postępowania adopcyjne. W okresie objętym kontrolą badana próba postępowań adopcyjnych stanowiła 16,9% łącznej liczby 1679 zrealizowanych postępowań.

Ośrodek Adopcyjny w Białymstoku: W dwóch (z 15 analizowanych) sprawach dotyczących czwórki dzieci ośrodek nie wystąpił do odpowiednich instytucji o przekazanie opinii oraz dokumentacji, o których mowa w art. 139a ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny niezwłocznie po powzięciu informacji o dziecku uzasadniającej zakwalifikowanie go do przysposobienia, co było sprzeczne z art. 164 ust. 2 pkt 1 ustawy o wspieraniu rodziny zgodnie. W sprawie pierwszej Kierownik OA w Białymstoku wyjaśniła, że *Postanowienie (...) dotyczyło pozbawienia władzy rodzicielskiej nad dzieckiem, które przebywało w pieczy zastępczej. Tym samym postanowieniem uregulowano sytuację prawną dziecka, które przebywało w DPS. Rodzeństwo to nie miało ze sobą żadnych kontaktów, w związku z tym sytuacja dzieci nigdy nie była rozpatrywana razem. Wiek i stan zdrowia dziecka oraz brak wzajemnych relacji oceniono jako nieuzasadniające wszczęcie procedury zakwalifikowania dziecka do adopcji.*

W drugiej sprawie wyjaśniła, że *Ośrodek Adopcyjny po uzyskaniu informacji o uregulowaniu sytuacji prawnej tego samego dnia telefonicznie skontaktował się z pedagogiem placówki, w której przebywały dzieci i ustalił, że dokumenty zostaną przesłane natychmiast po ich skompletowaniu.*

Z ustaleń kontroli wynika, że we wszystkich skontrolowanych ośrodkach w zbiorach danych zawierających informacje o dzieciach zgłoszonych do przysposobienia przetwarzano wyłącznie dane wymienione w art. 161 ust. 3 ustawy o wspieraniu rodziny, tj. imiona i nazwiska dzieci, datę urodzenia, pesel, miejsce zamieszkania, dane dotyczące sytuacji prawnej, aktualnego miejsca pobytu dziecka, dane dotyczące stanu zdrowia rodzi-

⁸⁴ Do zadań organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, zespołu do spraw okresowej oceny sytuacji dziecka umieszczonego w instytucjonalnej pieczy zastępczej oraz dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego należy: sporządzanie opinii o zasadności przysposobienia dziecka; sporządzanie opinii o kontaktach dziecka z rodziną biologiczną i wpływie tych kontaktów na dziecko; sporządzanie opinii o zasadności przysposobienia związanego ze zmianą miejsca zamieszkania dziecka na miejsce zamieszkania poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej mającej na celu stwierdzenie, że przysposobienie to leży w jego najlepszym interesie; sporządzanie opinii o zasadności wspólnego umieszczenia rodzeństwa w rodzinie przysposabiającej; sporządzanie opinii o możliwości nieumieszczenia wspólnie rodzeństwa w rodzinie przysposabiającej z powodu nieznaledzenia kandydata do przysposobienia rodzeństwa; przekazywanie właściwemu ośrodkowi adopcyjnemu informacji i dokumentacji, o których mowa w art. 38a ust. 1, oraz informacji o przebiegu pobytu dziecka w pieczy zastępczej.

ców dziecka oraz inne dotyczące ich informacje mające wpływ na zdrowie dziecka, informacje na temat utrzymywania przez rodzinę biologiczną kontaktów z dzieckiem, dane dotyczące sytuacji prawnej oraz aktualnego miejsca pobytu rodzeństwa dziecka.

W 12 z 15 skontrolowanych ośrodków karty dziecka, zawierające informacje o sytuacji prawnej, rodzinnej i zdrowotnej dziecka, sporządzane przez ośrodki adopcyjne po powzięciu informacji o dziecku, były opracowywane prawidłowo⁸⁵. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w trzech ośrodkach adopcyjnych⁸⁶. Polegały one na:

Niepełne karty dziecka
w części jednostek

- niesporządzeniu karty dziecka (w 18 sprawach);
- wypełnieniu i podpisaniu karty dziecka w zakresie stanu jego zdrowia przez lekarza chorób wewnętrznych zamiast przez lekarza pediatrę (w jednej sprawie);
- braku niektórych informacji w karcie dziecka wymaganych ustawą o wspieraniu rodziny (w siedmiu sprawach).

Poniżej przedstawiono opis ustalonych nieprawidłowości.

Ośrodek Adopcyjny w Białymstoku: W pięciu (z 15) sprawach prowadzonych w 2015 roku ośrodek nie sporządził kart dziecka siedmiorga dzieci, wymaganych art. 164 ust. 2 pkt 2 ustawy o wspieraniu rodziny. Zgodnie z tym przepisem ośrodek adopcyjny w przypadku powzięcia informacji o dziecku uzasadniającej zakwalifikowanie go do przysposobienia sporządza informację o sytuacji prawnej, rodzinnej i zdrowotnej dziecka tj. kartę dziecka. Kierownik OA w Białymstoku wyjaśniła, że „(...) dzieci zgłoszone były przez placówkę z kompletem dokumentów, w tym także z kartą dziecka wypełnioną przez psychologa, pedagoga i lekarza. Uznano więc, że sporządzenie nowej karty będzie tylko przepisaniem dokumentu”.

Publiczny Ośrodek Adopcyjny w Szczecinie: W 13 sprawach (spośród 25 badanych) ośrodek nie sporządził karty dziecka, lecz sporządził ją inny podmiot, tj. podmiot, który przesłał informację o dziecku z uregulowaną sytuacją prawną – do adopcji. Dyrektor ośrodka wyjaśniła, że była to inicjatywa Centrum Opieki nad Dzieckiem w Szczecinie oraz PCPR w Choszcznie, które przekazały w ww. sprawach sporządzone i kompletne karty dziecka.

Ośrodek Adopcyjny w Gorzowie Wielkopolskim: Wyniki badania 18 postępowań adopcyjnych wykazało, że sporządzone karty dziecka w niektórych przypadkach nie zawierały wszystkich wymaganych przepisami informacji, tj.:

- nie sporządzono kompletnej karty dziecka w zakresie części Dane o stanie zdrowia dziecka oraz rozwoju dziecka, wypełnionej przez pediatrę; w dokumentacji znajduje się natomiast karta zdrowia dziecka umieszczonego w rodzinnej pieczy zastępczej – jeden przypadek;
- część Dane o stanie zdrowia dziecka oraz rozwoju dziecka, została wypełniona przez lekarza chorób wewnętrznych, natomiast zgodnie ze wzorem, zamieszczonym w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 sierpnia 2015 r. w sprawie wzoru kwestionariusza wywiadu adopcyjnego oraz wzoru karty dziecka, w tym metryki prowadzenia sprawy, a wcześniej w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia

⁸⁵ Zgodnie z art. 164 ust. 2 pkt 2 ustawy o wspieraniu rodziny.

⁸⁶ Ponadto w wyniku kontroli w OA TPD w Kaliszu NIK sformułowała uwagę dotyczącą sporządzenia jednej karty dziecka w części II „Dane o rodzicach dziecka” niezgodnie z dokumentacją znajdującą się w aktach sprawy, co tłumaczono niedopatrzaniem ze strony ośrodka.

22 grudnia 2011 r. w sprawie wzoru kwestionariusza wywiadu adopcyjnego oraz wzoru karty dziecka część ta powinna zostać wypełniona przez lekarza pediatrę – jedna sprawa;

- karty dziecka sporządzane po wejściu w życie art. 164a ustawy o wspieraniu rodziny (z dniem 19.09.2014 r.), a przed wejściem w życie rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 sierpnia 2015 r. (z dniem 19.09.2015 r.) r. nie zawierały wymaganych ustawą informacji, których obowiązek wykazywania nie wynikał ze wzoru karty dziecka określonego w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 grudnia 2011 r. – siedem spraw.

Kierownik Ośrodka Adopcyjnego w Gorzowie Wlkp. Wyjaśniała m.in., że Ośrodek przekazuje zawsze do organizatora pieczy zastępczej druk „Dane o stanie zdrowia dziecka oraz rozwoju dziecka”, w większości przypadków ww. organizator przesyła wypełniony druk przez lekarza pierwszego kontaktu. W analizowanym przypadku rodzina zastępcza dla dzieci miała kartę zdrowia dziecka umieszczonego w rodzinnej pieczy zastępczej. Ośrodek Adopcyjny w Gorzowie Wlkp. zdecydował się ją przyjąć, ponieważ nie zawierała ona znacząco różniących się danych od wymaganego druku „Dane o stanie zdrowia dziecka oraz rozwoju dziecka”. Braki w kartach dziecka, zgodnie z wyjaśnieniami Kierownik ośrodka były spowodowane tym, że w opisanym okresie występowała niespójność przepisów. Ustawa o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej wymagała zbierania ww. informacji, natomiast obowiązujący ówczesnie wzór Kart Dziecka nie przewidywał zamieszczenia tych informacji. Pomimo braku tych informacji w kartach dziecka Ośrodek Adopcyjny w Gorzowie Wlkp. gromadził wymagane informacje na odrębnych dokumentach. Powyższe wyjaśnienia potwierdza dokumentacja zgromadzona w postępowaniu adopcyjnym.

Psychologiczna i pedagogiczna diagnoza dziecka

Diagnozy dzieci
przeprowadzane
zgodnie z obowiązującą
procedurą

Przy kwalifikowaniu dziecka do przysposobienia krajowego 14 z 15 skontrolowanych ośrodków adopcyjnych we właściwy sposób realizowało procedurę przeprowadzania diagnozy psychologicznej i pedagogicznej dziecka w jego miejscu przebywania (rodzina zastępcza, placówka). Ośrodki te określały specyfikę potrzeb dziecka w kontekście prawidłowego doboru rodziny; sporządzały ocenę stopnia możliwości nawiązania przez dziecko więzi emocjonalnej w nowej rodzinie; ustalały sytuację prawną rodzeństwa dziecka oraz dokonywały analiz w zakresie aktualnych więzi dziecka z bliskimi mu osobami i całościowej sytuacji dziecka w celu zbadania, czy przysposobienie leży w jego najlepszym interesie. Zakres podejmowanych działań wyczerpywał postanowienia art. 156 ust 1 oraz art. 166 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny⁸⁷. Działania były prowadzone przy współpracy m.in. z koordynatorami i organizatorami rodzinnej pieczy zastępczej, placówkami opiekuńczo-wychowawczymi, opiekunami z rodzin zastępczych, w których przebywały dzieci, podmio-

⁸⁷ Zgodnie z art. 156 ust 1 pkt 1 ustawy o wspieraniu rodziny Do zadań ośrodka adopcyjnego należy, w szczególności kwalifikacja dzieci zgłoszonych do przysposobienia oraz sporządzanie dla dziecka zakwalifikowanego do przysposobienia diagnozy psychologicznej i pedagogicznej oraz gromadzenie aktualnych informacji o stanie zdrowia dziecka.

Art. 161 ust. 1 stanowi, że kwalifikacja dziecka do przysposobienia krajowego obejmuje: diagnozę psychologiczną dziecka; określenie specyfiki potrzeb dziecka w kontekście prawidłowego doboru rodziny; dokonywaną przez psychologa ocenę stopnia możliwości nawiązania przez dziecko więzi emocjonalnej w nowej rodzinie; ustalenie sytuacji prawnej rodzeństwa dziecka; dokonywaną przez psychologa analizę aktualnych więzi dziecka z bliskimi mu osobami; analizę całościowej sytuacji dziecka w celu zbadania, czy przysposobienie leży w jego najlepszym interesie, dokonywaną na podstawie opinii, o których mowa w art. 139a ust. 1 pkt 1, 2, 4 i 5.

tami leczniczymi, placówkami oświatowymi, jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej oraz sądami. Nieprzeprowadzenie w kilku przypadkach diagnoz psychologicznych i pedagogicznych oraz sporządzenie (w jednym przypadku) takich diagnoz dopiero po zakwalifikowaniu dziecka stwierdzono w jednym niżej wymienionym ośrodku adopcyjnym.

Publiczny Ośrodek Adopcyjny w Szczecinie: w trzech sprawach ośrodek nie przeprowadził diagnozy psychologicznej i pedagogicznej dla dziecka zakwalifikowanego do przysposobienia. Dyrektor wyjaśniła, że: *POA nie przeprowadziła diagnozy psychologicznej i pedagogicznej, gdyż małoletnia złożyła pisemnie oświadczenie, iż nie wyraża zgody na adopcję, a ponadto – podczas przeprowadzonego w POA badania więzi między dziećmi stwierdzono więź łączącą małoletnią z matką, brak możliwości i chęci nawiązania więzi z nowymi rodzicami oraz (...). W związku z powyższym małoletnia nie została zakwalifikowana do przysposobienia. Druga małoletnia złożyła pisemnie oświadczenie, iż wyraża zgodę na adopcję, jednak podczas przeprowadzonego w POA badania więzi między trzema siostrami stwierdzono więź łączącą małoletnią z matką, brak możliwości i chęci nawiązania więzi z nowymi rodzicami oraz (...), w związku, z czym małoletnia również nie została zakwalifikowana do przysposobienia. W innym przypadku Centrum Opieki nad Dzieckiem w Szczecinie, wraz ze zgłoszeniem dziecka do POA dostarczyło „Dane o rozwoju psychofizycznym dziecka”, „Opinię dotyczącą wychowanki” oraz „Diagnozę psychofizyczną wychowanka placówki (...). Z uwagi na fakt, iż placówka przekazała obszerną dokumentację diagnostyczną, opisującą również stan emocjonalny dziecka, nie było wskazane, aby w krótkim czasie od poprzedniej diagnozy poddawać dziecko kolejnym badaniom, zważywszy na wiek dziewczynki (trzy lata).*

W jednym przypadku diagnozę psychologiczną i pedagogiczną sporządzono po zakwalifikowaniu dziecka do adopcji. Dyrektor wyjaśniła: *Nie potrafię wskazać przyczyny sporządzenia diagnozy psychologicznej i pedagogicznej po zakwalifikowaniu dziecka do adopcji, gdyż sytuacja miała miejsce wówczas, gdy dyrektorem POA była moja poprzedniczka. Za terminowe przeprowadzenie badań pedagogicznych i psychologicznych oraz sporządzenie diagnoz z nich wynikających odpowiadał pedagog i psycholog, za kwalifikację dziecka zaś – Komisja Kwalifikacyjna POA, w skład, której wchodzi wszyscy obecni w danym dniu w pracy pracownicy merytoryczni i dyrektor POA.*

Z wypowiedzi części ankietowanych przez NIK osób, które przysposobiły dzieci, wynikało jednak, że diagnoza dziecka w niektórych przypadkach mogła nie być w pełni rzetelna lub przekazano im nieprawdziwe informacje, szczególnie dotyczące stanu zdrowia dziecka.

Nie we wszystkich przypadkach rzetelna informacja o stanie zdrowia dziecka

Rodzice adopcyjni o potrzebie bardziej rzetelnych informacji o stanie dziecka:

- Zwiększenie uprawnień Ośrodków do uzyskiwania PEŁNYCH informacji na temat dzieci „przeznaczonych” do adopcji, nałożenie obowiązku ujawnienia wszystkich znanych informacji na ośrodki zdrowia, MOPS, sąd i inne osoby zaangażowane – w ten sposób uniemożliwienie różnego typu domom dziecka, placówkom wychowawczym, ośrodkom preadopcyjnym czy rodzinom zastępczym zatajanie ważnych informacji na temat zdrowia dziecka i jego sytuacji środowiskowej. Może w ten sposób zmniejszyłaby się liczba przerywanych procesów lub zrywanych adopcji. W naszym przypadku informacje, jakie dostał Ośrodek adopcyjny od ośrodka preadopcyjnego były tak zniekształcone i niekompletne (celowe zatajenie faktów medycznych), że po zakończeniu przysposobienia i otrzymaniu wreszcie kompletu dokumentów okazało się,

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

że adoptowaliśmy ciężko chore, niepełnosprawne dziecko, którego żmudny proces rehabilitacji i leczenia trwa do dzisiaj.

- *Rzetelne i zgodne z aktualnie posiadaną wiedzą informowanie przyszłych rodziców o stanie dziecka.*
- *Udzielanie kompletnej i rzetelnej informacji o stanie zdrowia dziecka, szczególnie jeżeli chodzi o choroby tj. FAS.*
- *Ośrodek zataja informację o dzieciach, że mają FAS, wiemy, bo mamy pierwsze dziecko, które miało być super zdrowe, a jak się okazało matka piła i ma FAS, w przypadku drugiej adopcji czujemy się całkiem zepchnięci na bok, zbywani przez ośrodek, 3,5 roku czekania i żadna propozycja, brak słów i sił*
- *Jawność informacji o sytuacji dziecka.*
- *Ukrywanie stanu zdrowotnego dzieci.*
- *Zatajanie przed rodzicami wielu problemów dziecka – które wychodzą dopiero po procesie adopcyjnym.*
- *Bardzo słaby wywiad na temat rodziny biologicznej- tak naprawdę informacji o adoptowanym dziecku nie ma żadnych – jestem po dwóch adopcjach i znam wiele adopcyjnych rodziców i w większości nic nie wiedza ani o dziecku ani o rodzicach biologicznych.*
- *Szczerość w przekazywanych informacjach o dzieciach.*
- *Dla dobra dziecka, większą jawność na temat dziecka, rodziny, chorób, problemów.*

Wskazane powyżej problemy mogły być wynikiem niepełnej diagnozy spowodowanej brakiem dostępu do informacji. Na trudności w procesie zgromadzenia wszystkich istotnych informacji o dziecku, a w szczególności o jego stanie zdrowia wskazywała już wcześniej NIK w kontroli pt. „Działania powiatów w zakresie tworzenia i wsparcia rodzin zastępczych” (Nr P/16/038). Najważniejsze problemy w tym zakresie stwarzało gromadzenie pełnej informacji na temat dziecka skierowanego do pieczy zastępczej, w tym wynikających z niewystarczającej współpracy ze strony sądów, jak również niewłaściwego funkcjonowania procedur dokonywania okresowych ocen dzieci przebywających w pieczy zastępczej.

Kwalifikacja dzieci do przysposobienia krajowego

Nieprawidłowości w procedurze kwalifikacji dzieci do adopcji

W 11 z 15 skontrolowanych ośrodków adopcyjnych prawidłowo realizowana była procedura kwalifikacji dziecka do adopcji⁸⁸, tj. dokonanie kwalifikacji dziecka do przysposobienia krajowego w terminie 30 dni od dnia sporządzenia karty dziecka, na podstawie opinii, o których mowa w art. 139a ust. 1 pkt 1 i 2⁸⁹, sporządzenie dokumentu potwierdzającego zakwalifikowanie dziecka do przysposobienia krajowego oraz rozpoczęcie poszukiwania kandydata do przysposobienia dziecka.

⁸⁸ Zadanie określone w art. 164 ust. 5 ustawy o wspieraniu rodziny

⁸⁹ Do zadań organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, zespołu do spraw okresowej oceny sytuacji dziecka umieszczonego w instytucjonalnej pieczy zastępczej oraz dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego należy także: sporządzanie opinii o zasadności przysposobienia dziecka oraz sporządzanie opinii o kontaktach dziecka z rodziną biologiczną i wpływie tych kontaktów na dziecko.

Nieprawidłowości stwierdzono w czterech ośrodkach adopcyjnych⁹⁰. Poniżej przedstawiono szczegółowy opis dokonanych ustaleń w tych placówkach.

Ośrodek Adopcyjny TPD w Kaliszu: Spośród badanej próby, w przypadku 7 dzieci (łącznie w okresie 2015–2016 było 18 takich spraw), ośrodek nie dokonał kwalifikacji dziecka do przysposobienia krajowego oraz nie sporządził dokumentu potwierdzającego zakwalifikowanie dziecka do przysposobienia. Dotyczyło to dzieci przebywających w rodzinnej pieczy zastępczej, którego opiekunowie zgłosili gotowość przysposobienia dziecka. W tych przypadkach ośrodek, po sporządzeniu karty dziecka i zgromadzeniu dokumentacji medycznej, psychologicznej i prawnej nie dokonywał kwalifikacji dziecka. Dopiero od września 2016 r. w takich sytuacjach Ośrodek dokonuje kwalifikacji dziecka i sporządza zaświadczenie kwalifikacyjne dziecka. Postępowanie Ośrodka, stosowane do września 2016 r. było niezgodne z art. 164 ust. 5 ustawy o wspieraniu rodziny.

Dyrektor Ośrodka wyjaśniła, że w przypadku adopcji przez rodzinę zastępczą w latach 2015–2016 wydawane były rodzinie kwalifikacje do przysposobienia konkretnego dziecka i tym samym dzieci były ujęte w tej kwalifikacji. Na zebraniu wielkopolskich ośrodków adopcyjnych w dniu 16 września 2016r. w siedzibie ROPS w Poznaniu uznano, że będziemy dokonywać odrębnie kwalifikacji dziecka do przysposobienia krajowego i wydawać dokument potwierdzający zakwalifikowanie dziecka do przysposobienia krajowego, by wykazywać kwalifikację dzieci osobno.

Publiczny Ośrodek Adopcyjny w Szczecinie: W siedmiu sprawach ośrodek dokonał kwalifikacji dziecka do adopcji po terminie określonym w art. 164 ust. 5 ustawy o wspieraniu rodziny. Wynikało to ze skomplikowanej sytuacji dzieci, głównie rodzeństw, w przypadku, których konieczne jest przeprowadzenie badania więzi pomiędzy dziećmi. Rodzeństwa przebywały zwykle w różnych placówkach i często konieczne było ustanowienie opiekunów prawnych, co wstrzymywało procedurę kwalifikacyjną.

Ośrodek Adopcyjny w Białymstoku: W jednym postępowaniu zakwalifikowano dziecko do przysposobienia krajowego przed uzyskaniem, od organizatora pieczy zastępczej, opinii o zasadności przysposobienia dziecka, tj. niezgodnie z art. 164 ust. 5 ustawy o wspieraniu rodziny. Kierownik ds. podległych właściwości miejscowej Ośrodka Adopcyjnego w Łomży⁹¹ wyjaśniła, że *Kwalifikacji dziecka do przysposobienia dokonano w oparciu o analizę całokształtu sytuacji życiowej, rodzinnej, zdrowotnej i szkolnej w/w małoletniego. Opiekunem prawnym w/w małoletniego została psycholog OA w Łomży i jednocześnie jeden z członków komisji kwalifikacyjnej ośrodka, która była w systematycznym kontakcie z dzieckiem, rodziną zastępczą, w której przebywał oraz z organizatorem pieczy zastępczej.*

W dwóch (z 15 analizowanych) sprawach dotyczących rodzeństwa ośrodek nie podjął działań w celu poszukiwania wspólnej rodziny, mimo opinii uzyskanej z Placówki Opiekuńczo-Wychowawczej, że zasadnym byłoby umieszczenie

⁹⁰ Ośrodek Adopcyjny TPD w Kaliszu nie dokonał kwalifikacji do przysposobienia siedmiorga dzieci. Publiczny Ośrodek Adopcyjny w Szczecinie i Ośrodek Adopcyjny „Mam Dom” w Szczecinie w 10 sprawach kwalifikując dziecko do adopcji nie dochowały ustawowego terminu 30 dni na dokonanie tego procesu. W Ośrodku Adopcyjnym w Białymstoku zakwalifikowano jedno dziecko do przysposobienia pomimo braku opinii o zasadności jego przysposobienia, a ponadto nie podjęto działań w celu znalezienia wspólnej rodziny dla trójki rodzeństwa.

⁹¹ Ośrodek adopcyjny w Białymstoku funkcjonuje w dwóch oddziałach/lokalizacjach, tj. w Białymstoku i Łomży.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

rodzeństwa w jednej rodzinie. Art. 166a ustawy o wspieraniu rodziny stanowi, że rodzeństwo powinno być umieszczane w jednej rodzinie adopcyjnej, chyba, że ośrodek adopcyjny odpowiedzialny za kwalifikację dziecka do przysposobienia na podstawie opinii o zasadności wspólnego rodzeństwa w jednej rodzinie adopcyjnej uzna, że wspólne umieszczenie dziecka wraz z rodzeństwem w jednej rodzinie nie leży w najlepszym interesie dziecka. Ośrodek powziął informację o dzieciach uzasadniającą zakwalifikowanie do przysposobienia o uregulowaniu sytuacji prawnej dziecka i o uregulowaniu sytuacji prawnej pozostałych dzieci. Ośrodek posiadał też informację o tym, że sprawa dotycząca uregulowania sytuacji prawnej dzieci jest w toku. Kierownik OA z siedzibą w Białymstoku wyjaśniła, że *Rodzina, która przysposobiła dziecko poznała rodzeństwo dziecka w placówce i deklarowała chęć jego przysposobienia. Jednakże w momencie uregulowania sytuacji prawnej rodzina wycofała się z wstępnej deklaracji. Ponadto tryb regulowania sytuacji prawnej rodzeństwa uniemożliwił jednoczesne procedowanie w ich sprawach z zachowaniem ustawowych terminów. Kolejna rodzina, która przysposobiła (...) pozostaje w kontakcie z rodziną dziecka (...) i obie strony podtrzymują chęć utrzymywania dalszych relacji.*

Ośrodek Adopcyjny „Mam Dom” w Szczecinie: W trzech przypadkach ośrodek nie dochował 30 dniowego terminu sporządzenia dokumentu potwierdzającego zakwalifikowanie dziecka do adopcji, co spowodowane było czynnikami niezależnymi od pracowników ośrodka.

5.3. Dobór rodziców adopcyjnych

Schemat nr 3

Działania obejmujące dobór rodziców adopcyjnych.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ustawy o wspieraniu rodziny.

Kandydaci na rodziców adopcyjnych

W latach 2015–2017 (I półrocze) w skontrolowanych ośrodkach adopcyjnych złożono ogółem 2898 zgłoszeń kandydatów do przysposobienia dziecka. Spośród 2256 kandydatów, którzy otrzymali opinię kwalifikacyjną, 62 z nich (2,7%) nie pozostawało w związku małżeńskim.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Z obowiązującej sprawozdawczości nie wynika obowiązek przekazywania danych dotyczących liczby zgłaszających się kandydatów na rodziców adopcyjnych. W 10 z 15 skontrolowanych ośrodków adopcyjnych w latach 2015–2016 odnotowano wzrost liczby rodzin zgłaszających chęć przysposobienia dzieci⁹². W dwóch ośrodkach liczba rodzin, która zgłosiła się w 2016 r. była na tym samym poziomie⁹³, co w roku poprzednim, a w trzech ośrodkach liczba ta była tylko nieznacznie niższa⁹⁴. Na przykład w OA w Gorzowie Wielkopolskim różnica wyniosła o jedną rodzinę mniej. Ogółem w ośrodkach objętych kontrolą liczba rodzin/osób, które zgłosiły chęć przysposobienia dziecka wzrosła z 1070 w 2015 r. do 1120 w 2016 r.

Niewielki wzrost
liczby osób które chcą
adoptować dziecko

Poniżej podano przykłady ośrodków, w których odnotowano największy wzrost liczby kandydatów na rodziców adopcyjnych oraz tych, w których nastąpił spadek liczby rodzin zgłaszających chęć przysposobienia dziecka.

Katolicki Ośrodek Adopcyjny w Warszawie: W 2015 r. zgłosiło się do ośrodka 92 kandydatów na rodziców adopcyjnych, a w 2016 r. – 146 rodzin, co oznacza wzrost o 37%.

Wojewódzki Ośrodek Adopcyjny w Warszawie: W 2015 r. zgłosiło się do ośrodka 87 rodzin, jako kandydaci na rodziców adopcyjnych, a w 2016 r. takich rodzin było 107, co oznacza wzrost o 19%.

Ośrodek Adopcyjny TPD w Łodzi: W 2015 r. chęć przysposobienia dziecka zgłosiło 88 rodzin, a w 2016 r. taką chęć wyraziły 102 rodziny, co oznacza wzrost o 15,9%.

Ośrodek Adopcyjny TPD w Warszawie: Liczba rodzin, które zgłosiły się do ośrodka w celu przysposobienia dziecka w 2015 r. wynosiła 111 a w 2016 r. 101 rodzin i była niższa o 9% w porównaniu do roku poprzedniego.

Diecezjalny Ośrodek Adopcyjno-Opiekuńczy w Sosnowcu: W 2015 r. do ośrodka zgłosiło się 69 rodzin, jako kandydaci na rodziców adopcyjnych, a w 2016 r. taką chęć wyraziło 49 rodzin (o 29% mniej niż w roku poprzednim).

Decyzja o wyborze ośrodka adopcyjnego

Rekomendacja
najważniejszą przesłanką
wyboru ośrodka
adopcyjnego

Największa grupa ankietowanych przez NIK osób biorących udział w procedurze adopcyjnej, jako główną przesłankę wyboru ośrodka⁹⁵ podała rekomendacje uzyskane od innych osób, w tym z Internetu (48%). Wyboru ośrodka ze względu na bliską odległość od miejsca zamieszkania dokonało 42% osób biorących udział w badaniu. Ponadto respondenci wskazywali również inne przesłanki, np:

⁹² Wojewódzki Ośrodek Adopcyjny w Warszawie, Katolicki Ośrodek Adopcyjny w Warszawie, Ośrodek Adopcyjny w Białymstoku, Małopolski Ośrodek Adopcyjny w Nowym Sączu, Ośrodek Adopcyjny „Dzieło Pomocy Dzieciom” w Krakowie, Ośrodek Adopcyjny TPD w Łodzi, Ośrodek Adopcyjny TPD w Kaliszu, Publiczny Ośrodek Adopcyjny w Szczecinie, Niepubliczny Ośrodek Adopcyjny „Żar” w Żarach, Wielkopolski Ośrodek Adopcyjny w Poznaniu.

⁹³ OA „Mam Dom” w Szczecinie i Regionalny Ośrodek Adopcyjny w Łodzi.

⁹⁴ OA TPD w Warszawie, Diecezjalny Ośrodek Adopcyjno-Opiekuńczy w Sosnowcu, Ośrodek Adopcyjny w Gorzowie Wielkopolskim.

⁹⁵ Pytanie: „Jaka była główna przyczyna wyboru ośrodka adopcyjnego?” (922 ankiety).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

▪ szybkość przebiegu procedur, terminy i forma szkolenia;

- *Czas oczekiwania na pierwsze spotkanie był najkrótszy w porównaniu z innymi ośrodkami.*
- *Najwcześniejszy termin rozmowy wstępnej spośród wszystkich ośrodków adopcyjnych.*
- *Najkrótszy czas oczekiwania na pierwsze spotkanie.*
- *Szybsze procedury.*
- *W porównaniu z innymi ośrodkami procedura wydawała się „sprawna” i dogodnie terminy szkoleń tzn. w godzinach popołudniowych a nie sztywno w godz. pracy ośrodka od 7.00 do 15.00.*
- *Z ośrodka, w którym adoptowaliśmy pierwsze dziecko odesłano nas do ... z uwagi na zbyt długi okres oczekiwania (w 2015 r. twierdzono, że 3–4 lata).*
- *Krótszy czas spotkań podczas szkoleń, więcej praktycznych zajęć.*
- *Forma szkolenia sobota-niedziela, kontakt z dziećmi.*
- *Czas zajęć: piątki wieczorem i sobota.*

▪ zróżnicowane kryteria w odniesieniu do kandydatów;

- *Staż małżeński nie powinien być wyznacznikiem, czy dane osoby nadają się na rodziców adopcyjnych, tym bardziej, że sama procedura adopcyjna trwa kilka lat. Niestety Ośrodek z ww. powodu odrzucił nasze podanie, nie chcąc nas nawet poznać. Atmosfera w tym ośrodku nie była też sprzyjająca. Pracownicy rozmawiali z nami „sztucznie, formalnie” traktując „z góry”, jakby od nich zależało, jak potoczy się dalej nasze życie. Po tym postanowiliśmy spróbować w Ośrodku Tu byliśmy mile zaskoczeni, pracownicy rozmawiali z nami miło, bez zbytniego formalizmu, niwelując stres. Mimo niedostatecznego stażu małżeńskiego pozwolono wszcząć nam procedurę. Spojrzano na nas jak na ludzi, a nie jak na podanie. Jesteśmy na początku procedury adopcyjnej i nie wiemy, jak potoczą się nasze losy na kolejnych etapach, czy zostaniemy rodzicami, ale dostaliśmy szansę ...*
- *Ośrodek przyjmował małżeństwa mające krótszy niż 5-letni staż małżeński w sytuacji potwierdzonego medycznie braku możliwości posiadania dzieci biologicznych; dobra opinia ośrodka.*
- *Inne ośrodki adopcyjne albo w ogóle nie chciały przyjąć wniosku o adopcję, z uwagi na to, że pierwszą adopcję przeprowadzaliśmy w innym ośrodku, albo stwierdziły, że musimy odczekać ze 2–3 lata po zakończeniu pierwszej adopcji.*
- *W innych ośrodkach właściwie niemożliwa jest adopcja przez osobę samotną.*
- *Nie był brany pod uwagę staż małżeński.*
- *Pozostałe ośrodki nie przyjmują papierów na kolejne dziecko, ten był najbliższy, który nas przyjął.*
- *Zwiększenie sobie szans w drugim ośrodku, poza miejscem zamieszkania.*
- *Możliwość złożenia wniosku w celu adopcji drugiego dziecka (w dwóch najbliższych ośrodkach nie przyjmują wniosków o adopcję drugiego dziecka).*
- *Brak chęci przyjęcia nas w ośrodku w – krótki staż małżeński. Ośrodek w przyjął nas bardzo pozytywnie.*

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

▪ pozytywne wrażenie lub doświadczenia po kontakcie z ośrodkiem;

- *Głębokie przeświadczenie, że tam czeka na nas nasze dziecko. Po wstępnej rozmowie z pracownikami ośrodka doszliśmy do wniosku, że to jest właściwe miejsce.*
- *Jesteśmy już po jednej zakończonej procedurze w tym ośrodku. Zgłosiliśmy chęć i gotowość adopcji drugiego dziecka .*
- *Dany ośrodek wyróżniał się na tle innych, które sprawdziliśmy. Podejście pracowników, empatia, krótki czas szkolenia – trzy miesiące a nie jak w innych nawet 10 miesięcy.*
- *Wybór własny w uzgodnieniu z żoną, po uprzednim zapoznaniu się z opiniami nt. działalności ośrodków adopcyjnych. Ten wzbudził nasze zaufanie.*
- *Dobre wrażenia po pierwszej rozmowie, miły sposób przyjęcia.*
- *Mamy pierwsze dziecko z tego ośrodka.*
- *Byliśmy w dwóch ośrodkach po raz pierwszy, w tym poczuliśmy się zaopiekowani.*
- *Indywidualna ocena po wizytacjach w różnych ośrodkach.*
- *Profesjonalne podejście i miła atmosfera w porównaniu z innymi ośrodkami.*

▪ niedobre doświadczenia z innych ośrodków lub likwidacja ośrodka,

- *Ośrodek w ... to jest nie poważny ośrodek zero porady czy też pomocy potraktowali mnie jak psa.*
- *W drugim ośrodku potraktowano nas jak petentów, to był typowy nieprzyjazny urząd.*
- *Złe doświadczenie z ośrodka w innej miejscowości.*
- *Niezwykłe złe doświadczenia związane z funkcjonowaniem publicznego ośrodka adopcyjnego w i brak predyspozycji osób w nim zatrudnionych, z którymi miałam styczność.*
- *Byliśmy w innym ośrodku, który zlikwidowali i zostaliśmy przeniesieni.*
- *Likwidacja ośrodka w, rekomendacja kierownika.*

▪ względy światopoglądowe.

- *Tylko ten ośrodek znaleźliśmy w naszym mieście. Był jeszcze drugi katolicki, ale nie mamy ślubu kościelnego, więc wybraliśmy niekatolicki, bo obawialiśmy się że w ośrodku katolickim nie będą chcieli z nami rozmawiać.*
- *Katolicki charakter ośrodka.*
- *Dobra opinia znajomych i rodziny i zależało mi na katolickim ośrodku.*
- *Katolicki charakter ośrodka i wynikająca z niego formuła prowadzenia procesu adopcyjnego.*
- *Względy religijne – ośrodek katolicki.*
- *Jesteśmy praktykującymi katolikami i z tego powodu wybraliśmy ośrodek katolicki.*

Dane kandydatów na rodziców adopcyjnych

Zgodnie z art. 161 ust. 2 ośrodek adopcyjny przetwarza następujące informacje dotyczące kandydatów do przysposobienia dziecka: imię i nazwisko; obywatelstwo; adres miejsca zamieszkania; stan cywilny; wykształcenie; zawód; miejsce pracy; warunki mieszkaniowe; źródła dochodu; dane o stanie zdrowia niezbędne do stwierdzenia, że osoba może sprawować właściwą opiekę nad dzieckiem, wynikające z zaświadczenia lekarskiego o stanie zdrowia wystawionego przez lekarza podstawowej opieki zdrowotnej oraz informację o niekaralności z Krajowego Rejestru Karnego.

Zakres danych
żądanych od kandydatów
na rodziców adopcyjnych
wykraczający poza
uprawnienia ustawowe

W pięciu z 15 skontrolowanych ośrodków zakres informacji dotyczących kandydatów zgłaszających gotowość przysposobienia dziecka obejmował, poza danymi określonymi w art. 161 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny, inne dane np. o stanie zdrowia wynikające z zaświadczeń lekarskich wystawionych m.in. przez lekarzy psychiatrów, ginekologów, alergologów oraz zaświadczeń uzyskanych z terapii uzależnień, a także orzeczeń o niepełnosprawności⁹⁶.

W myśl art. 161 ust. 2 pkt 10 ustawy o wspieraniu rodziny, ośrodek adopcyjny przetwarza wynikające z zaświadczenia lekarskiego wystawionego przez lekarza podstawowej opieki zdrowotnej dane o stanie zdrowia niezbędne do stwierdzenia, że osoba może sprawować właściwą opiekę nad dzieckiem.

Zdarzające się przypadki żądania przez ośrodki od wszystkich kandydatów na rodziców informacji uzyskiwanych od lekarzy specjalistów potwierdzających np. medyczne przyczyny nieposiadania biologicznego dziecka nie znajduje uzasadnienia. W ustalonych w toku kontroli NIK przypadkach, z zaświadczeń lekarskich wystawionych przez lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej nie wynikała konieczność potwierdzania ich stanu zdrowia przez lekarzy o różnej specjalizacji.

Katolicki Ośrodek Adopcyjny w Warszawie: Zakres informacji wymaganych od kandydatów na rodziców w procedurze krajowej wynikający z wypracowanego w Ośrodku, w wyniku wieloletniej praktyki dokumentu pt. „Wykaz dokumentów potrzebnych do przysposobienia dziecka, kolejność ich składania oraz przebieg szkolenia i wydawania opinii o kandydatach w Katolickim Ośrodku Adopcyjnym”, który podpisany przez kandydatów na rodziców znajdował się w aktach postępowania adopcyjnego, był szerszy niż określony w art. 161 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny. Wskazano w nim obowiązek składania przez kandydatów na rodziców m.in: zaświadczenia lekarskiego dotyczącego przyczyny bezdzietności, zaświadczenia z Poradni Zdrowia Psychicznego, że małżonkowie nie są zarejestrowani (ew. oświadczenia, że nie leczyli się psychiatrycznie, jeśli zaświadczenia są niemożliwe do uzyskania), zaświadczenia z Poradni Odwykowej, że małżonkowie nie są zarejestrowani (ew. oświadczenie, że nie leczyli się z powodu uzależnień, jeśli zaświadczenia są niemożliwe do uzyskania) oraz odpisu postanowienia rozwodowego z uzasadnieniem (w przypadku drugiego małżeństwa). W 11 sprawach (spośród 18 badanych) znajdowały się zaświadczenia z poradni zdrowia psychicznego, zaświadczenia z poradni terapii uzależnień, w dokumentacji 10 spraw znajdowały się zaświadczenia lekarskie o przyczynach bezdzietności.

⁹⁶ KOA w Warszawie, WOA w Warszawie, OA TPD w Warszawie, OA w Białymstoku, OA TPD w Kaliszu.

Wojewódzki Ośrodek Adopcyjny w Warszawie: W wykazie dokumentów niezbędnych w sprawie przysposobienia dziecka określono dokumenty, których zakres był szerszy niż informacje określone w art. 161 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny, tj. informacji o stanie zdrowia wynikające z zaświadczeń od lekarza psychiatry dotyczące stanu zdrowia i braku przeciwwskazań do adopcji lub pełnienia funkcji rodziny zastępczej, zaświadczeń z poradni przeciwalkoholowej oraz w przypadku medycznych przyczyn nieposiadania biologicznego dziecka zaświadczeń od lekarza specjalisty. Ustalono, że dokumentacja 10 spraw (spośród 15 poddanych analizie) zawierała informacji o stanie zdrowia wynikające z zaświadczeń od lekarza psychiatry dotyczące stanu zdrowia i braku przeciwwskazań do adopcji lub pełnienia funkcji rodziny zastępczej, zaświadczeń z poradni przeciwalkoholowej oraz w przypadku medycznych przyczyn nie posiadania biologicznego dziecka zaświadczeń od lekarza specjalisty. W jednym przypadku dotyczącym adopcji wewnątrzrodzinnej dokumentacja zawierała zaświadczenie od specjalisty psychologa. Ponadto w jednym przypadku w dniu dokonania wstępnej oceny kwalifikacyjnej, tj. 30 stycznia 2014 r. WOA zobowiązał kandydata na rodzica adopcyjnego do dostarczenia aktualnego zaświadczenia lekarskiego od specjalisty gastroenterologa, przed dokonaniem ostatecznej oceny kwalifikacyjnej. Pomimo, że kandydat ukończył szkolenie 22 kwietnia 2015 r. dostarczył do WOA zaświadczenie o aktualnym stanie zdrowia od ww. specjalisty 10 sierpnia 2015 r., co przyczyniło się do wydłużenia terminu wydania ostatecznej kwalifikacji kandydata (którą wydano 18 sierpnia 2015 r.). Dyrektor WOA wyjaśniła, że *W toku prowadzenia procedury adopcyjnej kandydat poinformował o występowaniu u niego choroby jelitowej i leczeniu u gastroenterologa co zostało potwierdzone zaświadczeniem lekarskim. W związku z tym Ośrodek uznał potrzebę aktualizacji stanu zdrowia na poszczególnych etapach procedury, a zwłaszcza przed dokonaniem ostatecznej kwalifikacji, o czym kandydat został poinformowany i co zaakceptował.*

Ośrodek Adopcyjny w Białymstoku: Od kandydatów na rodziców adopcyjnych wymagano szerszego zakresu informacji niż określone w art. 161 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny. W każdej z 15 badanych spraw były to informacje o stanie zdrowia wynikające z zaświadczeń pochodzących z poradni zdrowia psychicznego, a w jednej także dane wynikające z zaświadczenia z poradni terapii uzależnień oraz dane o stanie zdrowia pochodzące od lekarza specjalności ginekologicznej i alergologicznej.

Zakres informacji wynikał z obowiązującego w ośrodku wykazu dokumentów niezbędnych w sprawie przysposobienia dziecka. Wymieniono tam m.in. zaświadczenia pochodzące z poradni zdrowia psychicznego oraz, w przypadku wcześniejszego rozwodu kandydatów kopii wyroku rozwodowego (pozostałe dokumenty zawierały informacje zgodne z katalogiem określonym w art. 161 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny).

W myśl art. 161 ust. 2 pkt 10 ustawy o wspieraniu rodziny, ośrodek adopcyjny przetwarza dane o stanie zdrowia niezbędne do stwierdzenia, że osoba może sprawować właściwą opiekę nad dzieckiem, wynikające z zaświadczenia lekarskiego wystawionego przez lekarza podstawowej opieki zdrowotnej (innych specjalności w ww. przepisie nie podano).

Dyrektorzy ośrodków tłumaczyli fakt gromadzenia dodatkowej dokumentacji lekarskiej od kandydatów na rodziców przede wszystkim dobrem dziecka, a także brakiem odpowiednich narzędzi oraz kwalifikacji, aby ocenić stan zdrowia kandydatów zwłaszcza w obszarze zdrowia psychicznego.

Ośrodek Adopcyjny w Białymstoku: Dyrektor ROPS wyjaśniła m.in., że Ośrodek Adopcyjny prosi kandydatów o przedłożenie zaświadczenia o braku chorób psychicznych od lekarza psychiatry, mimo że nie widnieje ono w wykazie przetwarzanych przez ośrodek informacji o kandydatach do przysposobienia dziecka, ponieważ jest ono jednym z elementów pozwalających ocenić stan umysłowy kandydata, zwłaszcza w obszarze zdrowia psychicznego. Ośrodek nie ma narzędzi ani kwalifikacji, aby diagnozować ewentualne zaburzenia bądź choroby psychiczne, które mogą uniemożliwić należyte wywiązywanie się z obowiązków przysposabiającego.

Katolicki Ośrodek Adopcyjnych w Warszawie: Dyrektor ośrodka wyjaśniła m.in., że KOA wykonując swoje zadania opiera się na fundamentalnej zasadzie wyrażonej w art. 155 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, wskazującej, iż ośrodek adopcyjny w realizacji swoich zadań kieruje się dobrem dziecka i poszanowaniem jego praw. W związku z powyższym dokłada wszelkich starań, aby dokładnie i szczegółowo rozpoznać sytuację rodzinną kandydatów na rodziców.

Ośrodek Adopcyjnych TPD w Warszawie: Dyrektor ośrodka wyjaśniła m.in., że Do Ośrodka należy ocena kandydata na rodzica adopcyjnego i jest on zobowiązany zgromadzić możliwie dużo informacji mogących w tej ocenie pomóc, takich jak stan zdrowia fizycznego umożliwiający sprawowanie opieki nad dzieckiem, stan zdrowia psychicznego czy informacji o uzależnieniu, skłonności do stosowania przemocy, chorób psychicznych, kandydaci powinni być wolni od takich obciążeń, gdyż są to przesłanki do odbierania dzieci rodzicom (i umieszczania ich w pieczy zastępczej lub kwalifikowania do adopcji) i pozbawiania ich władzy rodzicielskiej nad nimi.

Na problem żądania dodatkowej dokumentacji medycznej zwracali również uwagę uczestnicy anonimowej ankiety NIK.

- Niezasadne naszym zdaniem żądanie przedstawienia zaświadczenia lekarskiego potwierdzającego niepłodność wraz z informacją o przebytych zabiegach medycznych typu in vitro.
- Kolejnym absurdem było dopytywanie się o nasz stan zdrowia (np. „to niemożliwe, że Państwu nic nie dolega, coś tu muszę wpisać” – na odczepnego podałam lekkie zaburzenia tarczycowe (nieistotne dla sprawy), co zakończyło się koniecznością przyniesienia zaświadczenia od zdziwionego tym faktem endokrynologa, że nie widzi przeciwwskazań do adopcji).

W trakcie kontroli stwierdzono, że w OA w Białymstoku oraz w KOA w Warszawie gromadzono także dane pochodzące z wyroków rozwodowych, które zdaniem dyrektorów tych placówek umożliwiały dokonanie analizy sytuacji kandydatów pod kątem zapisów dotyczących możliwości sprawowania władzy rodzicielskiej.

Z kolei w Katolickim Ośrodku Adopcyjnym w Warszawie i Diecezjalnym Ośrodku Adopcyjnym w Sosnowcu gromadzono także dane dotyczące kandydatów na rodziców adopcyjnych pochodzące z opinii parafii i świadectw ślubu kościelnego, co uzasadniano katolickim charakterem ośrodków.

Dodatkowe kryteria formalne

W trzech skontrolowanych ośrodkach adopcyjnych wprowadzono dodatkowe kryteria formalne określające preferowany wiek kandydatów starających się o adopcję dziecka i liczbę lat różnicy pomiędzy przysposabiającym

a przysposobionym⁹⁷. W każdym przypadku dokonywano rozstrzygnięć w oparciu o indywidualne przypadki, gdyż należy mieć na uwadze, że zgodnie z art. 1141 § 1 i § 2 ustawy Kodeks rodzinny i opiekuńczy przysposobić może osoba mająca pełną zdolność do czynności prawnych, jeżeli jej kwalifikacje osobiste uzasadniają przekonanie, że będzie należycie wywiązywała się z obowiązków przysposabiającego oraz posiada opinie kwalifikacyjną i świadectwo ukończenia szkolenia organizowanego przez ośrodki adopcyjny; między przysposabiającym w przysposobionym powinna istnieć również odpowiednia równica wieku. Zarówno w tym przepisie, jak również w art. 8 ust. 3 Europejskiej Konwencji o przysposobieniu dzieci z dnia 24 kwietnia 1967 r. nie określono dopuszczalnej różnicy wieku między przysposabiającym a dzieckiem.

Ośrodek Adopcyjnych TPD w Warszawie: W ośrodku wprowadzono (zgodnie z informacją umieszczoną na stronie internetowej) kryteria formalne: – małżeństwo trwające, co najmniej pięć lat; – małżeństwa zgłaszające się do ośrodka w wieku do 36 lat mogą przysposobić niemowlę; – kandydaci powyżej 36. roku życia mogą starać się o adopcję dziecka powyżej roku i starszego; – do procesu adopcyjnego będą przyjmowani kandydaci do 50. roku życia.

Dyrektor ośrodka wyjaśniła m. in., że *Wymagania dotyczące omawianych kwestii zostały wypracowane w toku lat działalności Ośrodka, na podstawie doświadczeń w pracy z kandydatami, a potem z rodzinami po adopcji. W naszym Ośrodku zmienia się na niekorzyść, czyli wydłuża się, okres oczekiwania na dziecko. Osoby zgłaszające się do naszego ośrodka w wieku 36 lat, adoptując dziecko (niemowlę) mając lat 40. Stąd przesunięcie (podwyższenie) kryterium wiekowego w ogólnej informacji znajdującej się na stronie www. Ośrodka. Przyjęty przez Ośrodek okres 5-letni stażu małżeńskiego jest umowny, wprowadzony dla ujęcia pewnych granic, nie jest sztywno przestrzegany. W razie zgłoszenia się kandydatów, którzy nie spełniają wspomnianych kryteriów, a te „przekroczenia” są nieznaczne, przyjęcie do procesu wymaga akceptacji Komisji Ośrodka. Należy dodać, że zawsze każda zgłaszająca się rodzina omawiana jest indywidualnie podczas posiedzeń Komisji Kwalifikacyjnej ds. Przysposobienia.*

Ośrodek Adopcyjny TPD w Łodzi: W obowiązujących w Ośrodku „Zasadach i standardach w procedurze kwalifikacyjnej”, wprowadzono wymogi dotyczące wieku kandydatów na przysposabiających, w sposób ograniczający, w stosunku do regulacji zawartej w przepisach kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, krąg kandydatów mogących ubiegać się o przysposobienie dziecka poprzez wskazanie, że różnica wieku pomiędzy przysposabiającym a przysposobionym nie powinna przekraczać 40 lat, a starszy z małżonków nie powinien przekraczać 55 lat. Dyrektor Ośrodka wyjaśniła, iż *Standardy nie są procedurą stosowaną obligatoryjnie, są dokumentem pomocniczym w procedurze kwalifikacyjnej. Kodeks rodzinny i opiekuńczy nie określa precyzyjnie różnicy wieku między przysposabianym a przysposabiającym, mówiąc jedynie o różnicy wieku, która „powinna być taka, jaka normalnie istnieje pomiędzy rodzicami a dzieckiem”. Odpowiednia różnica wieku to taka, jaka zazwyczaj istnieje pomiędzy rodzicami i dziećmi- adopcja ma stworzyć dla dziecka rodzinę. Przyjmuje się, iż granice różnicy wieku powinny odpowiadać granicom biologicznej możliwości posiadania potomstwa. Różnica ta nie powinna być zbyt duża, gdyż może uniemożliwiać normalne funkcjonowanie stosunków pomiędzy przysposobionym a przysposabiającym, albo też stać w sprzeczności z interesem dziecka, które może nie mieć zagwarantowanej należytej opieki i wychowania,*

⁹⁷ OA TPD w Warszawie, OA TPD w Łodzi, ROA w Łodzi.

gdy adoptujący ze względu na wiek nie będzie mógł wywiązywać się z obowiązków w stosunku do adoptowanego dziecka. Uznano, zatem, że różnica wieku pomiędzy przysposabiającym a przysposabianym nie powinna przekraczać 40 lat. Sprawy traktowane są indywidualnie, decyzję każdorazowo podejmuje Zespół Ośrodka po analizie sytuacji rodziny i predyspozycji kandydatów (zawsze na ich korzyść) i każdorazowo wynika to z dbałości o dobro dziecka, tak, aby zapewnić przysposobionemu dziecku pewność w zakresie wzrostu i rozwoju.

Na problem wprowadzania przez ośrodki adopcyjne dodatkowych kryteriów wykraczających poza uregulowania ustawowe wskazywali również ankietowane przez NIK osoby uczestniczące w procesach adopcyjnych.

- *Bzdurne kryteria np. w ankiecie „ważne” pytanie: Czy mają Państwo magnetowid (może się już zmieniło) i mikrofalówkę – akurat mieliśmy, ale czy to jest ważne?!*
- *Zbyt sztywne, czasami wręcz rygorystyczne kryteria dotyczące przysposobienia.*
- *Staż małżeński nie powinien być wyznacznikiem, czy dane osoby nadają się na rodziców adopcyjnych, tym bardziej, że sama procedura adopcyjna trwa kilka lat. Niestety Wojewódzki Ośrodek Filia w ... z ww. powodu odrzuciła nasze podanie, nie chcąc nas nawet poznać.*
- *Już na pierwszym etapie musiałam poinformować pracodawcę o staraniu o adopcję, celem wydania opinii o pracowniku.*
- *Na pewno wymagania co do stażu małżeńskiego (pięć lat) o niczym nie świadczą.*
- *Ja i mąż jesteśmy osobami młodymi 25 i 28 lat, obecnie cztery lata po ślubie. To był problem dla ośrodka.*
- *Zgłosiliśmy się do ośrodka po trzech latach małżeństwa i kazano nam się zgłosić dopiero po pięciu, co w obecnej sytuacji znacznie wydłużyło czas oczekiwania na dziecko!*
- *Chcemy by mieszkanie 80 m² zadbane lecz przejściowo-rozkładowe nie było przeszkodą w drodze do adopcji. Chcemy by Panie nie mówiły, że mieszkanie jest starych ludzi-i negowały wszystko narzucając zamianę mieszkania.*
- *Wymóg pięciu lat stażu małżeńskiego jest zbyt dużą barierą, tym bardziej że coraz później i rzadziej są zawierane małżeństwa.*
- *Ośrodki katolickie mają inne standardy niż świeckie. Katolickie ośrodki odrzucają rodziny z powodów, z jakich nie odrzucają świeckie.*
- *Chętnie zmieniałabym przepisy. Po 30. roku życia staż małżeński potrzebny do podejścia do procesu adopcyjnego mógłby być krótszy, np. trzy lata. Pięć lat to bardzo długo.*
- *Niechęć ośrodków do przyjmowania wniosków o adopcję kolejnego dziecka. Pierwsze dziecko adoptowaliśmy przez ośrodek adopcyjny w Chcieliśmy złożyć tam wniosek o adopcję drugiego dziecka, ale odmówiono nam, gdyż mieli zbyt dużą liczbę wniosków od osób chcących adoptować pierwsze dziecko na kilka ośrodków adopcyjnych, które obdzwoniliśmy w sprawie adopcji drugiego dziecka. Tylko Ośrodek Adopcyjny w ... zgodził się na złożenie przez nas wniosku w sprawie adopcji kolejnego dziecka.*

Praca z kandydatami na rodziców adopcyjnych

Wszystkie skontrolowane ośrodki adopcyjne podejmowały udokumentowane działania w odniesieniu do kandydatów na rodziców adopcyjnych określone w art. 156 ust. 1 pkt 6–9, tj. przeprowadziły badania pedagogiczno-psychologiczne, analizę sytuacji osobistej, zdrowotnej, rodzinnej,

Działania podejmowane przez ośrodki adopcyjne wobec kandydatów na rodziców adopcyjnych

dochodowej i majątkowej (tzw. wywiad adopcyjny), prowadziły działalność diagnostyczno-konsultacyjną oraz udzieliły wsparcia psychologiczno-pedagogicznego. Tylko w dwóch niżej wymienionych ośrodkach adopcyjnych stwierdzono nieprawidłowości i uchybienie o charakterze formalnym dotyczące sporządzenia wywiadów adopcyjnych z kandydatami na rodziców. Nie miało to jednak istotnego wpływu na kontrolowaną działalność tych ośrodków w badanym obszarze⁹⁸.

Ośrodek Adopcyjny TPD w Warszawie: W jednym przypadku zastosowano wzór kwestionariusza wywiadu, który nie był zgodny ze wzorem wynikającym z rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 22 grudnia 2011 r. w sprawie wzoru kwestionariusza wywiadu adopcyjnego oraz wzoru karty dziecka⁹⁹. W kwestionariuszu z 22 czerwca 2015 r. brak było części: IV. Inne informacje, które kandydaci chcieliby podać oraz daty i podpisu (kandydata) kandydatów do przysposobienia dziecka. Jednocześnie NIK ustaliła, że w dwóch przypadkach w kwestionariuszu wywiadu brak było daty przy podpisie kandydata do przysposobienia dziecka w części: Inne informacje, które kandydaci chcieliby podać. W przypadku jednej rodziny (z trzech adopcji rodzin zastępczych) wywiad adopcyjny przeprowadzono po posiedzeniu Komisji kwalifikacyjnej ds. przysposobienia (tj.: wywiad: 1 lutego 2013 r.; kwalifikacja: 29 stycznia 2013 r.). Dyrektor Ośrodka wyjaśniła, że wywiad został sporządzony trzeciego dnia po uzyskaniu pozytywnej opinii. Niedopatrzenie nastąpiło z przyczyn organizacyjnych – osoba prowadząca była na zwolnieniu lekarskim po wypadku i przez to nie został zachowany termin wykonania wywiadu adopcyjnego.

Ośrodek Adopcyjny TPD w Kaliszu: Kontrola NIK jako uchybienie uznała sytuację, gdy w przypadku jednej rodziny (kandydatów na rodziców adopcyjnych) brak było w dokumentacji wywiadu adopcyjnego, który zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Ośrodka przekazany został do sądu. Jednocześnie Ośrodek nie zachował kopii ww. dokumentu.

Znaczna liczba ankietowanych osób wskazywała jednak na istotne problemy we współpracy z ośrodkami, m.in.:

- niewystarczające wsparcie psychologiczne i niewłaściwe podejście do osób ubiegających się o przysposobienie dziecka;

- *Osoby pracujące w Ośrodku powinny być o wiele miłsze dla par, bo my jak i inne pary przychodzimy tam z problemem bezdzietności, po przejściach, przychodzimy po marzenie żeby w końcu mieć dzieciątko, więc powinniśmy być przyjeźci z otwartymi ramionami, z uśmiechem na twarzy, a nie urzędowo potraktowani, na spotkania jeździć jak na skazanie z obawą co tym razem będzie, żeby czegoś nie powiedzieć źle, bo znów zaczną się czepiać, itp. Te dwie panie, które były naszymi „opiekunkami” nie powinny w ogóle tam pracować, zwłaszcza pedagog, która ciągle była oschła w swoich odpowiedziach, albo w ogóle zamknąć ten Ośrodek, bo on się nie nadaje do pomocy takim osobom jak my!!! Jaki Ośrodek daje parom formularz ze schorze-*

⁹⁸ W celu sprawdzenia prawidłowości działań ośrodków adopcyjnych wobec kandydatów na rodziców adopcyjnych kontrolą objęto 266 postępowań adopcyjnych z okresu objętego kontrolą, co stanowiło 15,8% łącznej liczby 1679 zrealizowanych postępowań w okresie objętym kontrolą.

⁹⁹ Dz. U. z 2011, Nr 292, poz. 1721. Uchylone z dniem 19 sierpnia 2015 r. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 sierpnia 2015 r. w sprawie wzoru kwestionariusza wywiadu adopcyjnego oraz wzoru karty dziecka (Dz. U. poz. 1303).

niami u dzieci przed jakimkolwiek wykładem?! – My dostaliśmy i to jest błąd ze strony Ośrodka, bo taki formularz powinniśmy dostać dopiero po szkoleniu albo nawet i w trakcie, ale po wykładzie gdzie byśmy mieli już jakąś znajomość na temat chorób, na czym one polegają, itp. i wówczas moglibyśmy zdecydować z jaką chorobą chcielibyśmy adoptować dziecko, a nie na etapie spotkań diagnostycznych!

- *Dla nas niepojęte wręcz jest to, jacy ludzie pracują w ośrodkach adopcyjnych, o empatii moim zdaniem to nie mają zielonego pojęcia. Nie jesteśmy ludźmi, którzy lubią żeby się nad nimi litować – wręcz przeciwnie, ale to czego doświadczyliśmy ze strony ośrodka i jego przełożonej było największą życiową tragedią i oby nikt nie musiał przechodzić tego co my. Dużo można byłoby tu pisać. W naszym kraju nawet o adopcję dziecka trzeba walczyć a chyba nie powinno tak być.*
- *Rozmowy indywidualne/wstępne z psychologiem – bardzo trudne i emocjonujące (opowiadanie o traumach, stracie dziecka, analizowanie przeszłości itp.).*
- *Zbyt długie jest oczekiwanie na uzyskanie kwalifikacji (ok. 2 lata). Panie podczas wizyty domowej powinny mieć wytyczne postępowania – zagłębienie do szafek powinno być niedopuszczalne. Spotkania bardzo rozwleczone w czasie. Atmosfera niepewności, nie zawsze przyjazna. Ośrodki powinny bardziej angażować się w doborze rodziców dla dziecka, słuchać kandydatów.*
- *Brak propozycji ze strony Ośrodka wsparcia psychologicznego.*
- *Całkowity brak wsparcia ze strony ośrodka pod względem psychologicznym oraz formalnym w okresie preadopcji. Traktowanie wszystkich przedmiotowo.*
- *Przygotowanie pracowników. Większa otwartość na potrzeby, emocje Kandydatów. Generalnie postawa/nastawienie pracowników OA.*
- *Podejście personelu, małżeństwa, które zgłaszają się do ośrodka nie powinny być traktowane jak potencjalni mordercy, sadyści, pedofile i kłamcy. Od kandydatów wymaga się szczerości w drugą stronę już to nie działa.*
- *W ośrodku powinien być zatrudniony psychoterapeuta, który mógłby dodatkowo pracować z przyszłymi rodzicami (nawet odpłatnie ze strony kandydatów).*
- *Pomoc bieżąca psychoterapeuty w trakcie zajęć diagnostyczno-konsultacyjnych.*
- *Szkolenia to emocjonalna wyżymaczka, pracownicy ... prowadzą przemoc emocjonalną.*

– uchybienia w rzetelności badań diagnostyczno-konsultacyjnych;

- *Badanie rodziców bardzo powierzchowne – spotkania powinny trwać kilka godzin – szczególnie indywidualne, a niektóre trwały 15 minut.*
- *Mamy własną córkę i dziwiło mnie to, że nikt nie chciał z nią rozmawiać.*
- *Wolałabym, aby Ośrodek w diagnostyce-przygotowaniu bardziej uwzględnił moją osobistą sytuację. Procedura była „sztampowa”.*
- *Mam wrażenie, że weryfikacja rodziców adopcyjnych powinna być dokładniejsza. Chodzi o ich kwalifikacje pedagogiczne i psychologiczne, a także pobudki skłaniające ich do adopcji (z tytułu niektórych adopcji opiekunowie dostają jakieś pieniądze). Zwłaszcza, że po zakończeniu procesu adopcji ośrodek adopcyjny nie interesuje się losem dzieci (to też należy zmienić!).*
- *Tłumaczy się rodzicom, że dziecko adopcyjne jest dzieckiem strauumatyzowanym i jednocześnie nie bierze się pod uwagę zagrożeń wynikających z przeżytych traum rodziców oraz co wyniknie z tego, jeśli do strauumatyzowanej rodziny trafi strauumatyzowane dziecko.*

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- *Terapia własna rodziców powinna być obowiązkowym elementem procesu adopcyjnego, nawet kosztem dłuższego okresu oczekiwania na dziecko.*
- *Rozumiem, że OA chce poznać kandydatów, lecz przez testy lub pytanie można kogoś poznać – myślę że nie. Nie ukrywajmy, że każdy chce wypaść jak najlepiej i niestety przez to nie wychodzi prawda jacy jesteśmy tylko że chcemy się sprzedać jak najlepiej.*
- *Podejście pracowników do ludzi – traktowanie instrumentalne, wyniosłe, brak szacunku dla odczuć i uczuć innych, czasami brak przydatności (np. spotkanie z prawnikiem ograniczyło się do przekazania wizytówki, a później (nie wiedząc czemu) pani opowiadała ludziom oczekującym na dziecko o swoich (biologicznych). Podejście psychologa do par (kandydatów) – SCHEMATYCZNE.*

– utrudniony kontakt z pracownikami ośrodków.

- *Łatwiejszy dostęp do osoby prowadzącej w ośrodku (telefon, email).*
- *Dostępność pracowników (długi okres przygotowawczy wynikał z częstej nieobecności pracowników np. szkolenia, okres urlopowy).*
- *Kontakt telefoniczny nieco utrudniony – telefon komórkowy używany przez kilku pracowników ośrodka – nigdy nie wiem na kogo trafię, stacjonarny – łączy za pośrednictwem centrum wspierania rodziny mieszczącego się w tym samym budynku.*
- *Rzadki kontakt z personelem z ... (trzy wizyty osobiste + kilka telefonów z naszej strony).*
- *Wprowadzić system, w którym jedna konkretna osoba z ośrodka „opiekuje” się konkretną parą kandydatów na rodziców adopcyjnych. W tej chwili jest tak, że za każdym razem rozmawia się z inną osobą i jak jest jakiś problem, to właściwie nie wiadomo, z kim rozmawiać.*

Przygotowanie
kandydatów do roli
rodziców adopcyjnych
trwa średnio 11 miesięcy

Przepisy ustawy o wspieraniu rodziny nie określają wprawdzie czasu na prowadzenie działań wobec kandydatów na rodziców adopcyjnych, to jednak, mając na względzie dobro dziecka, procedury związane z przygotowaniem kandydatów powinny przebiegać jak najsprawniej, w stosunkowo krótkim czasie. **Czas prowadzenia działań ośrodków w zakresie przygotowania kandydatów do adopcji, poczynając od zarejestrowania wniosku w ośrodku do daty zakwalifikowania kandydatów na rodziców adopcyjnych wynosił średnio 321 dni¹⁰⁰.** W badanych postępowaniach nie stwierdzono przypadków zaniechania jakichkolwiek działań w odniesieniu do kandydatów, którzy zgłosili się do ośrodka w celu przysposobienia dziecka.

Poniżej podano kilka przykładów ośrodków w celu zobrazowania jak długo przebiegał w nich proces przygotowania kandydatów na rodziców do pełnienia funkcji rodziny adopcyjnej na poszczególnych etapach.

¹⁰⁰ Badania szczegółowe na próbie postępowań obejmujących działania określone w art. 156 ust. 1 pkt 6–9 ustawy o wspieraniu rodziny polegające m.in. na przeprowadzaniu badań pedagogicznych i psychologicznych kandydatów do przysposobienia dziecka, przeprowadzaniu analizy sytuacji osobistej, zdrowotnej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej kandydatów do przysposobienia dziecka, zwanej „wywiadem adopcyjnym” oraz prowadzeniu działalności diagnostyczno-konsultacyjnej dla kandydatów do przysposobienia dziecka a także wspieraniu psychologiczno-pedagogicznym kandydatów do przysposobienia dziecka.

Ośrodek Adopcyjny TPD w Łodzi: Badanie szczegółowe 15 losowo wybranych postępowań prowadzonych w latach 2015–2017 (I półrocze) – pierwsze działania (od złożenia wniosku do rozpoczęcia rozmów i diagnozy pedagogicznej) podejmowano w terminie od 0 do 105 dni. Wobec składających wniosek w 2015 r. stosowne działania podejmowano w terminie od 0 do 90 dni od złożenia wniosku, w 2016 r. – od 0 do 88 dni i w 2017 (I półrocze) – od 33 do 105 dni. Dłuższy okres oczekiwania na podjęcie pierwszych działań wynikał m.in. z: konieczności zgromadzenia przez kandydatów dokumentacji wymaganej w Ośrodku, dużej ilości spraw prowadzonych w Ośrodku (diagnozy rodzin, dzieci), udziału pracowników w sprawach sądowych, przeprowadzania wywiadów preadopcyjnych i adopcyjnych. Wobec pięciu rodzin, które zgłosiły się ze świadectwem ukończenia szkolenia, przeprowadzano ponowny wywiad adopcyjny i rozmowy pedagogiczno-psychologiczne. W przypadku pozostałych kandydatów przeprowadzano wywiad adopcyjny, diagnozę pedagogiczno-psychologiczną oraz analizę wymaganej dokumentacji w zakresie spełniania wymogów określonych w art. 161 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny. Działania te były udokumentowane.

Ośrodek Adopcyjny w Gorzowie Wielkopolskim: w objętych kontrolą 15 postępowaniach, postępowanie kwalifikujące na rodziców adopcyjnych, liczone od daty zarejestrowania wniosku kandydata do daty zakwalifikowania kandydatów do przysposobienia trwało przeciętnie 151 dni. Najdłużej okres ten wynosił 380 dni, co było związane z tym, że etap kwalifikacyjny nie został przeprowadzony w terminie określonym procedurami wewnętrznymi (3,5 miesiąca), lecz trwał ponad dziewięć miesięcy. Po szkoleniu wstrzymano kwalifikację kandydatki, ze względu na konieczność przepracowania emocji i podjęcia przez nią terapii, co było warunkiem zakwalifikowania jej do przysposobienia. Najkrócej omawiana procedura trwała 19 dni, co wynikało z tego, że kandydaci na rodziców adopcyjnych byli rodziną zastępczą, a ośrodek wykorzystał opinię psychologiczną zespołu do spraw pieczy zastępczej. Ośrodek adopcyjny podejmował pierwsze działania (licząc od daty zarejestrowania zgłoszenia) w terminie średnio 12 dni (najkrócej, gdy w dniu złożenia wniosku osobiście, przeprowadzono badania pedagogiczne (0 dni); najdłużej 29 dni).

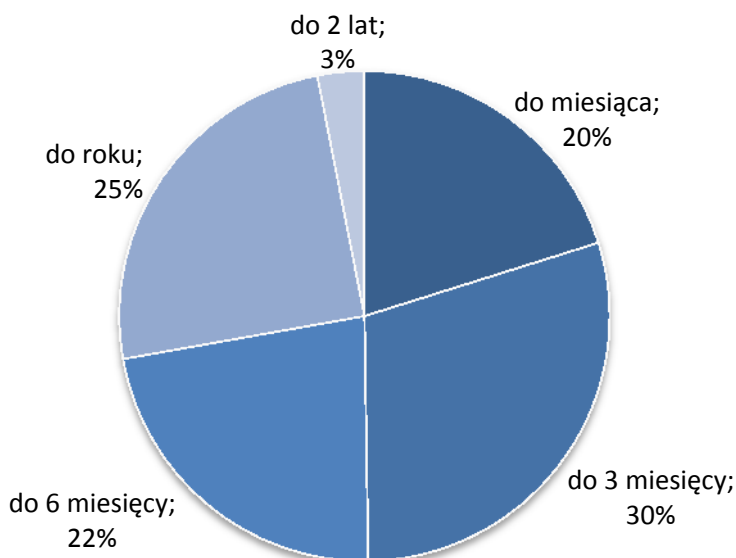
Wielkopolski Ośrodek Adopcyjny w Poznaniu: podejmował działania określone w art. 156 ust. 1 pkt 6–9 ustawy o wspieraniu rodziny. Zakres tych działań był zgodny z zakresem ustalonym w regulacjach wewnętrznych WOA. Czasokres podejmowanych czynności (diagnoza psychologiczno-pedagogiczna) od daty zarejestrowania kandydatów na rodziców adopcyjnych (złożenia przez nich wniosku) wynosił w 18 kontrolowanych postępowaniach od 21 do 187 dni (czas ten w badanych postępowaniach przedstawiał się następująco: w 2015 r. od 21 do 187 dni, w 2016 r. od 91 do 174 dni, w I półroczu 2017 r. od 59 do 136 dni).

Analiza 616 otrzymanych ankiet uczestników procedury adopcyjnej wykazała, że czas trwania etapu diagnostyczno-konsultacyjnego był bardzo zróżnicowany. Dla 30% kandydatów na rodziców nie przekraczał on trzech miesięcy, dla 22% – sześciu miesięcy i dla 25% – jednego roku.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wykres nr 6

Czas trwania etapu diagnostyczno-konsultacyjnego licząc od terminu zarejestrowania się w ośrodku



Źródło: Na podstawie wyników kontroli NIK.

Wszystkie ośrodki adopcyjne, zgodnie z art. 156 ust. 1 pkt. 4 ustawy o wspieraniu rodziny, udzielały wsparcia kandydatom na rodziców adopcyjnych w przygotowaniu wniosków o przysposobienie, wniosków o wydanie zarządzenia tymczasowego o powierzeniu pieczy nad dzieckiem na czas trwania postępowania sądowego o przysposobienie oraz w zgromadzeniu niezbędnych dokumentów. Wyjątek stanowiły sytuacje, w których kandydatami były osoby spokrewnione (tzw. adopcje wewnątrzrodzinne) oraz w przypadku kandydatów, którzy stanowili rodziny zastępcze. Wnioski o przysposobienie dzieci przez tych kandydatów składane były przed przekazaniem sprawy przez sąd do ośrodków.

W trakcie kontroli nie stwierdzono przypadków odmowy udzielenia takiego wsparcia przez ośrodki, a także złożenia przez ośrodki w sądach niekompletnych wniosków o przysposobienie.

Ośrodki adopcyjne, zgodnie z art. 172 ust. 5 ustawy o wspieraniu rodziny, przed skierowaniem kandydatów do przysposobienia na szkolenie dokonywały ich wstępnej oceny, z uwzględnieniem kwalifikacji osobistych¹⁰¹, motywacji do podjęcia się wychowania dziecka i wywiadu adopcyjnego. Wyjątkiem była sytuacja Ośrodka Adopcyjnego w Białymstoku.

Ośrodek Adopcyjny w Białymstoku: W sześciu z 15 zbadanych postępowań, wbrew postanowieniom art. 172 ust. 5 ustawy o wspieraniu rodziny, kandydatów na rodziców adopcyjnych skierowano na szkolenie przed dokonaniem ich wstępnej oceny z uwzględnieniem kwalifikacji osobistych, o których mowa w art. 114¹ ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy, motywacji do podjęcia się wychowania dziecka, wywiadu adop-

¹⁰¹ O których mowa w art. 114¹ ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U z 2017 r. poz. 682).

cyjnego. Kierownik OA w Białymstoku wyjaśniła, że: *We wskazanych przypadkach przed skierowaniem kandydatów do przysposobienia na szkolenie dokonano całościowej analizy predyspozycji osobistych kandydatów, ich motywacji do przysposobienia oraz zebrano informacje do wywiadu adopcyjnego. Na podstawie wiedzy zgromadzonej o kandydatach Komisja kwalifikacyjna zdecydowała o skierowaniu ich na szkolenie. Pisemne opracowanie zebranych informacji, w postaci formularza wywiadu adopcyjnego oraz opinii o kwalifikacjach osobistych zostało sporządzone w terminie późniejszym, ale przed wydaniem ostatecznej kwalifikacji do adopcji. Zaistniała sytuacja spowodowana była absencjami osób odpowiedzialnych za sporządzenie dokumentacji.*

Szkolenia

Ustawodawca nie określił czasu oczekiwania kandydatów na rozpoczęcie szkolenia od momentu zgłoszenia do ośrodka. Z art. 156 ust. 1 pkt 6–9 wynika obowiązek przeprowadzenia badań pedagogiczno-psychologicznych, wywiadu adopcyjnego i działalności diagnostyczno-konsultacyjnej. Z badania próby postępowań wynika, że średni czas oczekiwania kandydatów na szkolenie od zarejestrowania się kandydatów w ośrodku wynosił 221 dni. Na tym etapie działalność ośrodków skupiała się na dokonywaniu wstępnej oceny gotowości kandydatów do pełnienia roli rodziców adopcyjnych. W przypadku najdłuższego oczekiwania (877 dni) zaistniała konieczność odbycia terapii przez kandydatów na rodziców adopcyjnych.

Średni czas oczekiwania na szkolenie w skontrolowanych ośrodkach to 221

Katolicki Ośrodek Adopcyjny w Warszawie: W wyniku badania 18 spraw stwierdzono, że czas oczekiwania na szkolenie (licząc od daty zarejestrowania się kandydatów do daty rozpoczęcia szkolenia) wynosił od 49 do 356 dni. Długi czas oczekiwania w jednym przypadku na szkolenie (356 dni) wynikał z konieczności przeprowadzenia dodatkowych spotkań z kandydatami na rodziców adopcyjnych w celu upewnienia się, co do ich motywacji do adopcji dziecka.

Diecezjalny Ośrodek Adopcyjno-Opiekuńczy w Sosnowcu: W ramach badanej próby 24 kandydatów zostało objętych szkoleniem. Średni czas oczekiwania kandydatów na szkolenie, liczony od daty zarejestrowania w Ośrodku wynosił 320 dni (od 0 do 877 dni). W przypadku najkrótszego postępowania kandydaci na rodziców adopcyjnych objęci byli wcześniejszą procedurą adopcyjną w związku z adopcją dziecka. Przyczyną długotrwałego postępowania było wskazanie dla kandydatów na rodziców adopcyjnych odbycia terapii.

Ośrodek Adopcyjny w Gorzowie Wielkopolskim: W wyniku badania próby 15 postępowań adopcyjnych stwierdzono, że kandydaci na rodziców adopcyjnych, licząc od daty zarejestrowania zgłoszenia, oczekiwali na szkolenie średnio 104 dni. Czas oczekiwania na szkolenie wyniósł w poszczególnych przypadkach: od zarejestrowania wniosku – od 39 dni do 154 dni (w tym wypadku kandydaci uzupełnili dokumentację podlegającą złożeniu z wnioskiem 49 dnia po wpływie do OA wniosku).

Ankietowani przez NIK uczestnicy procesów adopcyjnych wśród możliwości zmian w procesach adopcyjnych wskazywali na potrzebę skrócenia czasu oczekiwania na rozpoczęcie szkolenia.

- *Najważniejsze – to skrócenie okresu od pierwszego kontaktu do zakończenia szkolenia. Większość czasu to czekanie. W naszym przypadku było to ok. 10 miesięcy, a mogłoby być trzy miesiące.*

- *Na pewno czas oczekiwania. W naszym przypadku na sam kurs oczekiwaliśmy ponad rok.*
- *Skrócenie czasu procedur od pierwszego spotkania aż do szkoleń – moim zdaniem jest to zbyt rozciągnięte w czasie.*
- *Jesteśmy rok od zgłoszenia się do OA. Zakończyliśmy spotkania indywidualne. Czekamy na szkolenie. Z tego co mi wiadomo trochę poczekamy najpierw na szkolenie a potem na dziecko.*
- *Częstsze szkolenia. Samo szkolenie trwało kilka miesięcy, ale oczekiwanie na szkolenie prawie rok, bo szkolenia odbywają się raz w roku.*
- *Zwiększyć ilość cykli szkoleń w roku. W naszym ośrodku odbywają się dwie tury szkoleń w ciągu roku a chętnych jest zdecydowanie więcej. Na samo szkolenie czeka się ponad rok.*
- *Ze względu na długie terminy oczekiwania na szkolenie sugeruję dofinansowanie ośrodków, tak aby szkolenia mogły odbywać się częściej/aby mogło być ich więcej.*
- *Więcej szkoleń w ciągu roku, co zmniejszyłoby kolejki w oczekiwaniu przez pary na szkolenia – zwłaszcza w dużych miastach gdzie oczekujących jest dużo.*
- *Skrócenie czasu oczekiwania na szkolenie. Więcej pracowników-więcej grup szkoleniowych. Zniechęcająca jest perspektywa oczekiwania półtora roku do dwóch lat na szkolenie.*
- *Krótszy czas oczekiwania na szkolenie. Będziemy na nie czekać przynajmniej półtora roku. A potem jeszcze nie wiadomo ile na dziecko. A jesteśmy już po kilku latach starań. Nie chcę mieć dziecka jako staruszka.*

Programy szkoleń

Szkolenia dla kandydatów na rodziców adopcyjnych prowadzone według programów zatwierdzonych przez MRPiPS

Na podstawie art. 154 ust. 1 pkt 10 ustawy o wspieraniu rodziny do zadań ośrodków adopcyjnych należy organizowanie bezpłatnych szkoleń dla kandydatów do przysposobienia. Kontrola wykazała, że zadanie to realizowały wszystkie badane ośrodki adopcyjne. W latach 2015–2017 (I półrocze) ośrodki przeszkoliły ogółem 2309 kandydatów.

Szkolenia kandydatów na rodziców adopcyjnych odbywały się w oparciu o programy zatwierdzone przez Ministra Rodziny Pracy i Polityki Społecznej, na okres pięciu lat, tj. zgodnie z art. 172 ust. 3 ustawy o wspieraniu rodziny. Osoby prowadzące te szkolenia posiadały kwalifikacje, o których mowa w § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2011 r. w sprawie szkolenia kandydatów do przysposobienia dziecka¹⁰².

Zakresy tematyczne szkoleń w ośrodkach objętych badaniem były zgodne z zakresem programowym szkolenia określonym w § 2 ust. 1 ww. rozporządzenia. Programy przedmiotowych szkoleń obejmowały m.in. zagadnienia dotyczące poszczególnych etapów rozwoju dziecka, w zależności od jego wieku i kształtowanie więzi pomiędzy dzieckiem a rodzicem adopcyjnym.

¹⁰² Dz. U. Nr 272, poz. 1610. Według postanowień § 4 ust. 1 rozporządzenia – szkolenie jest prowadzone przez osoby posiadające: co najmniej 3-letnie udokumentowane doświadczenie w prowadzeniu szkoleń z zakresu problematyki odpowiadającej tematycznie zagadnieniom, z których szkolenie jest prowadzone lub 3-letni staż pracy w prowadzeniu procedur przysposobienia oraz ukończone jednolite studia magisterskie lub studia drugiego stopnia z zakresu problematyki odpowiadającej tematycznie zagadnieniom, z których jest prowadzone szkolenie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W programie szkolenia Katolickiego Ośrodka Adopcyjnego w Warszawie uwzględniono, poza obowiązkowymi zagadnieniami, warsztaty pt. „Spotkanie w kręgu” z udziałem zaproszonej rodziny adopcyjnej, która dzieli się z kandydatami na rodziców historią własnej drogi do przysposobienia, w tym motywacją do adopcji dziecka, co NIK oceniła, jako dobrą praktykę.

We wszystkich skontrolowanych ośrodkach liczba godzin szkolenia była zgodna z określoną w § 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2011 r. w sprawie szkolenia dla kandydatów do przysposobienia dziecka, tj. wynosiła nie mniej niż 35 godzin dydaktycznych. Poniżej podano kilka przykładów ośrodków celem zaprezentowania, w jaki sposób prowadzone były szkolenia dla kandydatów na rodziców adopcyjnych.

Regionalny Ośrodek Adopcyjny w Łodzi: Szkolenia w ROA odbywały się na podstawie dwóch programów: PRIDE, prowadzonego zgodnie z licencją uzyskaną przez Towarzystwo „Nasz Dom” oraz „Q adopcji”, opracowanego przez ROA. Oba programy zostały zatwierdzone decyzjami Ministra Pracy i Polityki Społecznej i spełniały wymogi określone w §3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2011 r. w sprawie szkolenia dla kandydatów do przysposobienia dziecka.

W latach 2015–2017 (I połowa) Ośrodek przeprowadził 12 szkoleń dla rodziców adopcyjnych (cztery wg programu Q adopcji i osiem wg programu PRIDE). Szkolenia przeprowadzane były przez pracowników Ośrodka (sześć osób) posiadających kwalifikacje określone w ww. rozporządzeniu, a także przez trenerów zewnętrznych (cztery szkolenia). Jak wyjaśniła Dyrektor Ośrodka, zatrudnianie trenerów zewnętrznych wynikało z braku dostępnych pracowników ROA posiadających stosowne uprawnienia.

Publiczny Ośrodek Adopcyjny w Szczecinie: Szkolenia dla kandydatów do przysposobienia dziecka były realizowane na podstawie programu *Zrozumieć i wychować dziecko*, zatwierdzonego decyzją Ministra Pracy i Polityki Społecznej nr 26/2012/RA z dnia 28 września 2012 r. na okres pięciu lat, tj. zgodnie z art. 172 ust. 3 ustawy o wspieraniu rodziny. W 2017 r. program ponownie został zatwierdzony na pięć lat przez ww. Ministra Decyzją Nr 15/2017/RA z dnia 27 lipca 2017 r. Szkolenia prowadzili pracownicy Ośrodka, posiadający kwalifikacje określone w § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2011 r. w sprawie szkolenia dla kandydatów do przysposobienia dziecka. Od szkolenia rozpoczętego w październiku 2015 r. zajęcia z zakresu podstaw wiedzy o zdrowiu dziecka, profilaktyce prozdrowotnej, objawach sygnalizujących choroby i postępowaniu w takich przypadkach oraz podstaw pielęgnacji i rozwoju psychomotorycznego niemowląt prowadził lekarz pediatra, specjalista medycyny rodzinnej. Od szkolenia rozpoczętego w październiku 2017 r. zajęcia z zakresu elementów prawa rodzinnego, w szczególności dotyczących przysposobienia i pieczy zastępczej prowadziła sędzia przewodnicząca VIII Wydziału Rodzinnego i Nieletnich Sądu Rejonowego Szczecin-Prawobrzeże i Zachód w Szczecinie. Szkolenia odbywały się w siedzibie POA. W latach 2015, 2016 i 2017 (I półrocze) zorganizowano odpowiednio cztery, sześć i dwa szkolenia. Grupy szkoleniowe liczyły od 14 do 18 osób. Zgodnie z programem liczba godzin każdego szkolenia wynosiła 40,5 godzin. Zakres tematyczny przeprowadzonych szkoleń był zgodny z określonym w rozporządzeniu w sprawie szkolenia dla kandydatów do przysposobienia dziecka. Prowadzenie szkoleń dla kandydatów na rodziców adopcyjnych dokumentowano harmonogramem zajęć każdego szkolenia oraz listami obecności na poszczególnych zajęciach.

Wojewódzki Ośrodek Adopcyjny w Warszawie: Szkolenia dla kandydatów do przysposobienia dziecka były realizowane na podstawie programu *Blżej dziecka* zatwierdzonego decyzją Ministra Pracy i Polityki Społecznej nr 5/2012/RA z dnia 23 marca 2012 r. na okres pięciu lat oraz decyzją Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nr 10/2017/RA z dnia 16 maja 2017 r. na okres kolejnych pięciu lat, tj. zgodnie z art. 172 ust. 3 ustawy o wspieraniu rodziny. Prowadzili je pracownicy ośrodka, posiadający kwalifikacje określone w § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2011 r. w sprawie szkolenia dla kandydatów do przysposobienia dziecka. W latach 2015–2017 (I półrocze) przeprowadzono łącznie siedem szkoleń, które obejmowały dziewięć sesji grupowych po cztery godziny dydaktyczne i dwugodzinną sesję indywidualną (łącznie 38 godzin dydaktycznych). W programie szkolenia uwzględniono pięć godzin dydaktycznych na warsztaty z zakresu wzmacniania prawidłowej motywacji kandydatów, które przeprowadzane były podczas pierwszego spotkania (trzy godziny) oraz w sesji indywidualnej (dwie godziny).

W jednym ośrodku adopcyjnym (spośród 15 badanych), tj. w Ośrodku Adopcyjnym w Białymstoku stwierdzono niezachowanie wewnętrznych wymogów dotyczących wymiarów godzinowych szkoleń dla kandydatów na rodziców adopcyjnych. Ustalono, bowiem, że szkolenia prowadzone były w sześciu sesjach, a wymiar szkoleń przeprowadzonych w 2015 r. wynosił 36 godzin dydaktycznych, podczas gdy zgodnie z wewnętrznym programem szkolenia miały być przeprowadzane w 12 sesjach, a łączny wymiar miał wynosić 40 godzin dydaktycznych. Dyrektor ośrodka wyjaśniła, że w czasie jednego spotkania były realizowane dwie sesje, a całkowity zrealizowany wymiar szkolenia wynosił 40 godzin, mimo błędnego zapisu.

Wskazując możliwości poprawy w procedurach adopcyjnych ankietowani przez NIK uczestnicy procesów adopcyjnych najczęściej proponowali w większym stopniu uwzględnienie w szkoleniach problematyki wychowawczej, dotyczącej m.in. FAS (zespół chorobowy, który jest skutkiem działania alkoholu na płód w okresie prenatalnym) oraz zaburzeń więzi. Proponowano również włączenie do programów szkoleń spotkań z rodzicami wychowującymi adoptowane dzieci, jak również większej ilości zajęć praktycznych.

- *Powinno być dokładne szkolenie na temat FAS, chorób genetycznych, czy w skutek złego, niepoprawnego prowadzenia ciąży przez biologiczną matkę, brak symptomów tych chorób. Jak je rozróżniać, jak nimi żyć i sobie radzić. Zostały tylko podane namiary na ośrodki wspomagające daną chorobę.*
- *Rozszerzenie szkolenia o spotkania z rodzinami, które już wychowują adoptowane dzieci.*
- *Niektóre elementy szkolenia – niepotrzebne, np. pisanie bajek, czy ćwiczenie resuscytacji na manekinie. Czas ten można by poświęcić na przygotowanie do adopcji i przyjęcia dziecka. Oczywiście nie oznacza to, że wartościowych treści nie było, czy było mało. Chodzi o to, że czas mógł być lepiej wykorzystany albo szkolenie krótsze.*
- *Więcej szkoleń praktycznych, np. nauka przewijania, karmienia itp. Przedstawianie na szkoleniach konkretnych, skutecznych sposobów na rozwiązywanie problemów, jakie mogą wystąpić w opiece nad przysposobionym dzieckiem, a nie tylko uświadamianie kandydatom na rodziców, że takie mogą wystąpić.*
- *Wprowadziłabym wykłady na temat rozwoju dziecka z traumą odrzucenia itp.*

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- Szkolenia są powierzchowne i nie dają wiedzy na odpowiednim poziomie. Temat FAS i RAD (problemy z okazywaniem uczuć i tworzeniem trwałych związków) traktowane powierzchownie.
- Szkolenia indywidualne oraz grupowe powinny prowadzić osoby, które przeżyły podobne problemy (tj. np. miały problem z zajściem w ciążę; takie które również adoptowały dziecko i na własnym przykładzie wiedzą jak to wygląda) – obecnie szkolenia prowadzi jedynie psycholog teoretycy, którzy często nawet nie są w związkach małżeńskich, więc nie są w stanie zrozumieć jak funkcjonuje tak naprawdę małżeństwo, czym są nieudane próby zajścia w ciążę itp. – prowadzenie szkoleń przez osoby tego typu można bowiem porównać do sytuacji, gdyby osoba, która nie ma prawa jazdy i nigdy nie prowadziła samochodu uczyła jeździć osobę, która jest przykładowym kierowcą od kilku lat.
- Braliśmy udział w szkoleniu w OA w roku 2005 oraz w 2015, każda z tych procedur różniła się od siebie. Z perspektywy czasu uważam, że tematy poruszane podczas szkolenia w nikłym stopniu były przydatne już po procesie adopcyjnym, w zwykłym wychowywaniu dziecka. Problemy, które pojawiły się w życiu naszej rodziny związane z adopcją przerosłyby nas gdyby nie moje wykształcenie pedagogiczne i chęć poszukiwania pomocy itp.
- Szkolenie powinno być rozbudowane o moduł dotyczący umiejętności wychowawczych, a nie tylko jedno krótkie spotkanie na ten temat.
- Zwiększenie ilości godzin szkoleń dotyczących zaburzeń występujących zazwyczaj u dziecka adoptowanego, rozpoznawanie jego potrzeb i radzenie sobie z tymi problemami.
- Kurs przed adopcją powinien być bardziej przydatny – mnie nie dał prawie żadnych nowych informacji. Przydatne informacje wyczytałam w książkach, o których dowiedziałam się dwa lata po adopcji.

Część ankietowanych wskazywała na nieuznawanie przez niektóre ośrodki adopcyjne szkoleń odbytych w innych ośrodkach mimo przeprowadzenia ich według programów zatwierdzonych Ministra RPiPS, Szczególnie dotyczyło to rodziców, którzy po zamknięciu ośrodka adopcyjnego w związku z reformą systemu, byli zmuszeni przenieść się do innego ośrodka. Podnoszono również problem różnego zakresu szkoleń i wymogu ponownej realizacji szkolenia w przypadku adopcji kolejnego dziecka.

- Druga adopcja. Diagnostyka do miesiąca, oczekiwanie na szkolenie do miesiąca i oczekiwanie na dziecko powyżej dwóch lat.
- Przy drugiej adopcji przechodzenie szkolenia, które całkowicie nie jest dostosowane do rodziców adoptujących kolejne dziecko.
- Ośrodki powinny ze sobą współpracować i mieć takie same szkolenia. Chcieliśmy złożyć dokumenty do innego ośrodka, który chce byśmy znowu odbywali szkolenie. Dokuczliwy jest brak standaryzacji działań. Po przeniesieniu z musieliśmy na nowo wypełnić pakiet testów psychologicznych. Zniecierpliwieni długim oczekiwaniem na propozycję – dziecko, dzwoniliśmy do innego ośrodka ... i tam usłyszeliśmy, że jeśli byśmy chcieli zmienić ośrodek, to musimy przejść cały proces (lista oczekujących na szkolenie – szkolenie – oczekiwanie na dziecko od początku, bo każdy ośrodek ma swoje procedury i kwalifikacja uzyskana gdzie indziej dla nich się nie liczy). Nie ufają innemu ośrodkowi? To bez sensu!
- Obowiązek ośrodków adopcyjnych, w przypadku likwidacji, zapewnienia miejsca w innych wybranych ośrodkach bez straty szkoleń, testów i kolejki.
- Ujednolicenie szkoleń we wszystkich OA.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Godziny szkoleń w ośrodkach adopcyjnych

Szkolenia kandydatów odbywały się w godzinach pracy dwóch ośrodków adopcyjnych

W 13 ośrodkach adopcyjnych (spośród 15 kontrolowanych) szkolenia dla kandydatów do przysposobienia w latach objętych kontrolą odbywały się w dni powszednie w godzinach popołudniowych – najwcześniej od godz. 14.30 w Ośrodku Adopcyjnym w Gorzowie Wielkopolskim, ale zajęcia odbywały się w tym ośrodku również w soboty od godz. 9.00 do 12.30. W trakcie kontroli stwierdzono jednak, że w dwóch ośrodkach szkolenia te odbywały się wyłącznie w godzinach ich pracy, na co wielokrotnie skarżyli się ankietowani rodzice.

Ośrodek Adopcyjny w Białymstoku: Z dokumentacji zgromadzonej przez Ośrodek Adopcyjny wynika, że szkolenia dla kandydatów na rodziców adopcyjnych realizowane przez OA w Białymstoku w latach 2015–2017 (I półrocze) były prowadzone niezgodnie z programem szkolenia zatwierdzonym decyzją MPiPS ponieważ spotkania grup szkoleniowych odbywały się w dni robocze w godzinach od 9.00–14.00, 10.00–15.00 lub od 10.00–15.30, zamiast w godzinach popołudniowych. Dyrektor ośrodka tłumaczyła, że szkolenie jest prowadzone we wtorki i piątki w godzinach pracy ze względów organizacyjnych.

Wielkopolski Ośrodek Adopcyjny w Poznaniu: Zajęcia szkoleniowe dla kandydatów na rodziców adopcyjnych w WOA Poznań prowadzone były tylko w godzinach pracy jednostki w dni powszednie, tj. w godzinach 7.30 do 15.30. Kierownik WOA wyjaśniła, że głównym powodem przemawiającym „...za takim czasem szkolenia jest organizacja pracy jednostki oraz to, że środek dnia to czas największej aktywności intelektualnej oraz psychofizycznej człowieka.(...) Można ewentualnie na przyszłość usprawnić i wdrożyć alternatywne prowadzenie zajęć w soboty lub w części w godzinach roboczych popołudniami (dla tematów mniej obciążających)”. Kierownik WOA zadeklarowała omówienie na najbliższym spotkaniu pracowników WOA ewentualnych zmian w systemie czasu prowadzenia szkoleń.

Nie wszędzie terminy prowadzenia szkoleń dostosowane do możliwości osób aktywnych zawodowo

Ustalenia kontroli w powyższym zakresie potwierdzają wypowiedzi ankietowanych przez NIK osób uczestniczących w szkoleniach, które zwracały uwagę na niedostosowanie dni i godzin szkoleń do sytuacji osób pracujących lub brak możliwości uzupełnienia zajęć, w których z różnych powodów nie można było uczestniczyć.

- *Był spory problem, by w tygodniu dojechać na godzinę 16.00 na warsztaty, zwłaszcza, jeśli miało się do pokonania ponad 100 km.*
- *Szkolenia odbywają się standardowo w godzinach od 13.00–14.00, bardzo trudno jest to pogodzić z pracą.*
- *Szkolenia i warsztaty odbywają się w godzinach pracy od 10.00–15.00 raz w tygodniu co trzy miesiące. Jest to bardzo uciążliwe i przeszkadza w realizacji marzenia jakim jest dziecko. Uważam, iż warsztaty powinny odbywać się po południu, nie kolidując z pracą lub odbywać się w weekendy, albo raz w miesiącu jeśli godziny nie mogłyby ulec zmianie.*
- *Szkolenia powinny odbywać się w godzinach popołudniowych bądź weekendowych.*
- *Szkolenia w godzinach przedpołudniowych – problem ze zwalnianiem się z pracy.*

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- Szkolenia w godzinach dogodnych dla osób aktywnych zawodowo; aktualnie odbywały się zbyt wcześnie!
- Dostosowanie godzin zajęć również do osób czynnych zawodowo (pracujących).
- Większa elastyczność w procesie prowadzenia szkoleń. Próba dostosowania godzin szkoleń dla uczestników, a nie sztywny grafik (w szczególnych przypadkach przeprowadzenie indywidualnego szkolenia, chodzi o przypadki opuszczenia jednego lub dwóch szkoleń w celu ich nadrobienia, a nie czekanie na kolejne półrocze!).

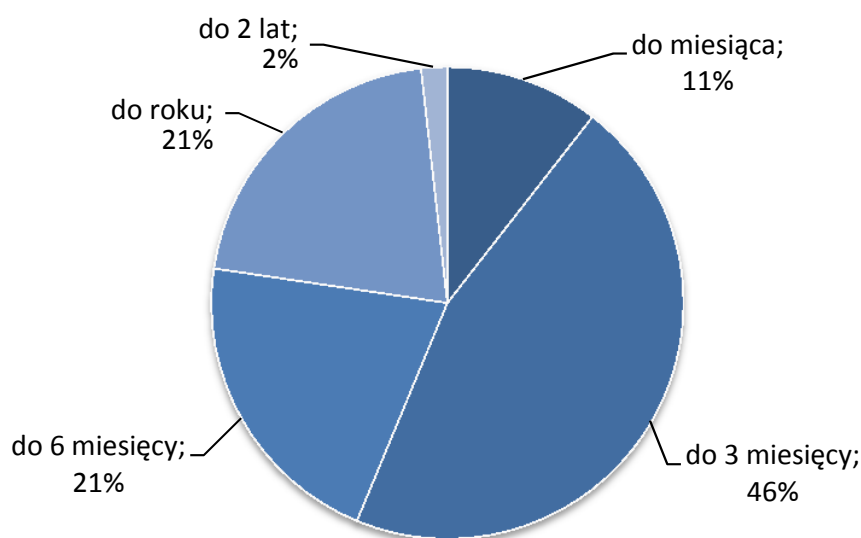
Realizacja szkoleń w ocenie ankietowanych rodziców

Według ankietowanych przez NIK uczestników procesów adopcyjnych w badanych ośrodkach adopcyjnych okres realizacji szkolenia w zdecydowanej większości wynosi do trzech miesięcy (46% odpowiedzi). W dalszej kolejności okres ten wynosił do jednego roku (21%) oraz do sześciu miesięcy (20% ankietowanych).

Szkolenia najczęściej realizowane w ciągu trzech miesięcy

Wykres nr 7

Długość trwania szkolenia dla kandydatów na rodziców adopcyjnych



Źródło: Na podstawie wyników kontroli NIK.

Ankietowani przez NIK uczestnicy procesów adopcyjnych na ogół pozytywnie ocenili przydatność szkoleń¹⁰³. Jako bardzo dobre i dobre oceniło je odpowiednio 57% i 26% osób. Skalę ocen przedstawia wykres nr 8.

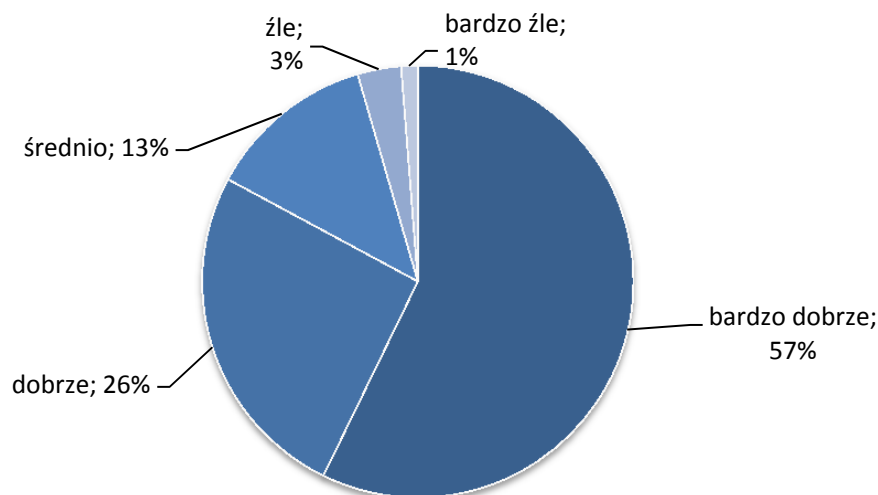
Wysoka ocena przydatności szkoleń

¹⁰³ Pytanie: Jak Państwo oceniają szkolenia dla kandydatów na rodziców adopcyjnych? (pod względem przydatności, użyteczności) (886 odpowiedzi).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wykres nr 8

Ocena szkoleń przez kandydatów na rodziców adopcyjnych



Źródło: Na podstawie wyników kontroli NIK.

Świadectwa ukończenia szkoleń

Z art. 156 ust. 1 pkt 11 ustawy o wspieraniu rodziny wynika obowiązek wydawania przez ośrodki adopcyjne świadectw ukończenia szkolenia dla kandydatów do przysposobienia dziecka. Na podstawie analizy 266 postępowań adopcyjnych w objętych kontrolą ośrodkach stwierdzono, że na ogół ośrodki wydawały kandydatom świadectwa potwierdzające ukończenie szkoleń. Tylko w Publicznym Ośrodku Adopcyjnym w Szczecinie w 2015 r. nie wydano ośmiu kandydatom świadectw z powodu, jak tłumaczono, przeoczenia przez poprzedniego dyrektora ośrodka. Przepisy ustawy o wspieraniu rodziny nie określają terminu, w którym ośrodki są zobowiązane do wydawania kandydatom świadectw, ale w zdecydowanej większości z nich (w 10 ośrodkach) świadectwa ukończenia szkolenia wydawane były w ostatnim dniu szkolenia, a w pozostałych ośrodkach w późniejszym terminie. Poniżej przedstawiono przykłady ośrodków, w których ten proces był wydłużony oraz powody tej sytuacji.

Regionalny Ośrodek Adopcyjny w Łodzi: W ramach badanej próby 15 postępowań adopcyjnych, dziewięć kandydatów objętych zostało szkoleniem. Czas oczekiwania na wydanie świadectw wynosił średnio 21 dni. Dłuższy okres oczekiwania wynikał z konieczności przeprowadzenia dodatkowych konsultacji kandydatów po szkoleniu lub z dodatkowych zobowiązań kandydatów do wykonania zadań potwierdzających posiadanie kompetencji.

Ośrodek Adopcyjny TPD w Łodzi: Świadectwa wydawane były (w przypadku 16 badanych spraw) w terminach od jednego do 357 dni od ukończenia szkolenia. Dyrektor Ośrodka wyjaśniła, że *późne wydanie świadectwa (357 dni) wynikało z przeoczenia. Zostało ono wydane w momencie kompletowania dokumentów małżonków do wniosku o przysposobienie.*

Katolicki Ośrodek Adopcyjny w Warszawie: Proces wydawania świadectw ukończenia szkolenia dla kandydatów do przysposobienia dziecka (licząc od daty zakończenia szkolenia) wynosił w odniesieniu do 12 badanych spraw od 34 do 487 dni (w tym w sześciu sprawach od 272 do 487 dni). Dyrektor KOA wyjaśniła m.in., że wynikało to z braku jednoznacznych przepisów określają-

cych termin, w jakich KOA zobowiązany jest wydawać świadectwa ukończenia szkolenia dla kandydatów i wprowadzono praktykę, która przewidywała przygotowanie i wydawanie zainteresowanym świadectwa, jako załącznika do wniosku do sądu o adopcję dziecka lub na wniosek kandydata. Dyrektor Ośrodka podała również, że nowy regulamin Komisji Kwalifikacyjnej KOA obowiązujący od 25 lipca 2017 r. reguluje ww. kwestię w ten sposób, że świadectwo ukończenia szkolenia wydawane jest w dniu przygotowania dokumentacji do wniosku o adopcję dziecka przy udziale KOA, a na wniosek samych kandydatów może być ono wydane wcześniej.

W dwóch ośrodkach adopcyjnych stwierdzono przypadki niestaranego sporządzania świadectw uczestnictwa w szkoleniu dla kandydatów na rodziców adopcyjnych.

**Niestaranne
sporządzanie świadectw
ukończenia szkolenia**

Katolicki Ośrodek Adopcyjny w Warszawie: W siedmiu sprawach (spośród 18 badanych) stwierdzono niestaranne sporządzanie do końca 2016 r. świadectw uczestnictwa w szkolenia dla kandydatów na rodziców adopcyjnych, ponieważ na świadectwie na ogół wpisywano datę zgłoszenia się kandydatów do Ośrodka, a nie faktyczną datę rozpoczęcia szkolenia. Dyrektor KOA podała, że przyczyną tego stanu było to, iż przed 2012 r. nie istniała konieczność dokonywania wstępnej oceny kandydatów na szkolenie i po przeprowadzeniu wstępnej rozmowy z kandydatami zapisywano ich na szkolenie, a równolegle przeprowadzano diagnozy kandydatów. Taki sposób sporządzania świadectw był zgodny z faktycznym procesem przygotowania do adopcji. Ustalono, iż KOA zauważył, że nieprawidłowo wpisywał na świadectwach datę rozpoczęcia szkolenia i dlatego od początku 2017 r. świadectwa są sporządzane w sposób prawidłowy, tj. obejmują faktyczny okres uczęszczania przez kandydatów na zajęcia. W wyniku analizy pięciu spraw, w których świadectwa uczestnictwa w szkoleniu zostały sporządzone w 2017 r. nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ośrodek Adopcyjny w Białymstoku: Ośrodek wystawił świadectwa ukończenia szkolenia o nierzetelnej treści dla czterech osób, które nie uczestniczyły w szkoleniach dla kandydatów na rodziców adopcyjnych. Wszyscy ci kandydaci uzyskali pozytywne opinie o zakwalifikowaniu, jako kandydaci na rodziców adopcyjnych. Natomiast zgodnie z art. 172 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny kandydaci do przysposobienia dziecka są obowiązani posiadać świadectwo ukończenia szkolenia organizowanego przez ośrodek adopcyjny. Kierownik OA w Białymstoku wyjaśniła, że *Kandydaci (...) byli rodzicami adopcyjnymi dla pierwszego dziecka i ubiegali się o możliwość adopcji drugiego. Obie pary przed adopcją pierwszego dziecka odbyły stosowne szkolenia, natomiast przystępując ponownie do procedury kwalifikacyjnej potrzebowali dokumentów wymaganych zgodnie z nowymi przepisami. W związku z powyższym obu parom zaliczono wcześniejsze szkolenia i wydano stosowny dokument.*

Ponadto, w zaświadczeniach o ukończeniu szkolenia nie wskazano, że ich program obejmował podstawy wiedzy o zdrowiu dziecka, profilaktyce prozdrowotnej, objawach sygnalizujących choroby i postępowanie w takich przypadkach, tj. tematu wymaganego § 2 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2011 r. w sprawie szkolenia dla kandydatów do przysposobienia dziecka¹⁰⁴. Kierownik OA w Białymstoku wyjaśniła, że w szkoleniu realizowano również temat „podstawy wiedzy o zdrowiu dziecka i profilaktyce prozdrowotnej”.

¹⁰⁴ Dz. U. z 2012 r. Nr 272, poz. 1610, ze zm.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W jednym ośrodku stwierdzono, że w dwóch przypadkach na świadectwie ukończenia szkolenia brak było informacji o szkoleniu z zakresu opieki nad dzieckiem z orzeczoną niepełnosprawnością pomimo przysposobienia takich dzieci przez rodziców adopcyjnych.

Katolicki Ośrodek Adopcyjny w Warszawie: W dwóch sprawach kandydaci na rodziców adopcyjnych, jak wynika ze świadectw o ukończonych szkoleniach, nie zostali skierowani przez KOA na warsztaty poświęcone problemom wychowywania dziecka niepełnosprawnego, gdyż jak wynika ze złożonej przez nich deklaracji, w momencie rozpoczęcia szkolenia dla kandydatów na rodziców nie wyrażali chęci przyjęcia dziecka niepełnosprawnego (upośledzonego umysłowo, z mózgowym porażeniem dziecięcym, autyzmem). Jednakże zaproponowane ww. kandydatom dzieci do przysposobienia i w rezultacie przez nich przysposobione były dziećmi niepełnosprawnymi, ponieważ posiadały orzeczenia o niepełnosprawności. NIK nie podziela argumentacji KOA, że kandydaci na rodziców przeszli indywidualne szkolenie w trakcie przedstawienia dziecka w formie poinformowania o specyficznych potrzebach dzieci wynikających z ich niepełnosprawności. W aktach omawianych spraw brak było dokumentów potwierdzających fakt, że takie indywidualne szkolenie odbyło się. Zdaniem NIK, niezależnie od tego, że kandydaci na rodziców adopcyjnych mogli przejść indywidualne szkolenie, to jednak szkolenie dotyczące specyficznych potrzeb dziecka w zakresie trzygodzinnych warsztatów (znajdujących się w ofercie Ośrodka wynikającej z programu „Służyć najmniejszemu”) poświęconych problemom wychowywania dziecka niepełnosprawnego jest niezbędne. Szkolenie to obejmuje szereg zagadnień dotyczących radzenia sobie przez kandydatów na rodziców nie tylko z dziećmi niepełnosprawnymi intelektualnie, ale również z dziećmi, których niepełnosprawność wynika z niedowidzenia, niedosłuchu itp. Ośrodek kierując się fundamentalną zasadą dobra dziecka powinien dokładać wszelkich starań, aby kandydaci na rodziców byli wszechstronnie przygotowani do wychowywania przysposobionego przez nich dziecka w szczególności dziecka niepełnosprawnego.

Przerwanie procedury adopcyjnej

W ośrodkach objętych kontrolą swoje wnioski wycofało 397 zgłaszających, co stanowiło niecałe 14%. Najczęstszymi powodami przerwania procedury adopcyjnej w kontrolowanych ośrodkach była ciąża lub przeniesienie dokumentacji do innego ośrodka.

Katolicki Ośrodek Adopcyjny w Warszawie: W latach 2015-2017 (I półrocze) do KOA zgłosiło się, jako kandydaci na rodziców adopcyjnych kolejno: 92, 146 i 70 rodzin. Liczba rodzin, która przerwała proces przygotowania do adopcji wyniosła ogółem 98, w tym w 2015 r. – 33 rodziny, w 2016 r. – 38 rodzin, w 2017 r (I półrocze) 27 rodzin (co stanowiło odpowiednio 35,9%, 26%, 38,6%). Powodami przerwania tego procesu było m.in. niepodejmowanie przez kandydatów, od momentu zgłoszenia się do KOA, jakichkolwiek działań w celu rozpoczęcia procesu przygotowawczego (w 68 przypadkach), ciąża (w 18 przypadkach), przeniesienie dokumentów do innego ośrodka adopcyjnego (w czterech przypadkach), odebranie dokumentów bez podania przyczyny (w pięciu przypadkach).

Regionalny Ośrodek Adopcyjny w Łodzi: W okresie objętym kontrolą do ROA wpłynęło 320 zgłoszeń na rodziców adopcyjnych, w tym 224 do Ośrodka w Łodzi (50 spoza województwa łódzkiego) i 96 do filii w Piotrkowie Trybunalskim (21 spoza województwa łódzkiego). Dla poszczególnych lat dane te kształtowały się następująco: w 2015 r. – 126 zgłoszeń, w tym 86 do Ośrodka w Łodzi, z któ-

rych 16 rodzin przeszło pomyślnie procedurę przygotowawczą i złożyło wniosek o przysposobienie do sądu, a 18 wycofało się z własnej inicjatywy; 40 zgłoszeń do filii w Piotrkowie Trybunalskim, w tym sześć rodzin przeszło pomyślnie procedurę, a cztery wycofały się z własnej inicjatywy; w 2016 r. – 126 zgłoszeń, w tym 89 do Ośrodka w Łodzi, z których 11 rodzin przeszło pomyślnie procedurę przygotowawczą i złożyło wniosek o przysposobienie do sądu; 37 zgłoszeń w Piotrkowie Trybunalskim, z których 10 rodzin przeszło pomyślnie procedurę, a jedna rodzina wycofała się z własnej inicjatywy; I połowa 2017 r.¹⁰⁵ – 68 zgłoszeń, w tym 49 do Ośrodka w Łodzi, z których sześć rodzin przeszło pomyślnie procedurę i złożyło wniosek o przysposobienie do sądu, a trzy wycofały się z własnej inicjatywy; 19 zgłoszeń w Piotrkowie Trybunalskim, z których dwie rodziny przeszły pomyślnie procedurę i żadna nie wycofała się z własnej inicjatywy.

Spośród rodzin, które wycofały swoje wnioski z własnej inicjatywy, tylko w sześciu przypadkach (ROA w Łodzi) złożono pisemne uzasadnienie decyzji, wskazując przyczyny: dokonanie doboru do dziecka w innym ośrodku adopcyjnym, kontynuację starań medycznych w kierunku posiadania biologicznego dziecka, zły stan zdrowia oraz brak gotowości do przysposobienia. W jednym przypadku kandydaci złożyli pismo o wycofanie wniosku nie wskazując przyczyny.

Niepubliczny Ośrodek Adopcyjny „Żar” w Żarach: W analizowanym okresie do ośrodka zgłosiło się w 2015 r. – 45 rodzin, w 2016 r. – 55 rodzin, w I połowie 2017 r. – 15 rodzin. Wnioski z własnej inicjatywy wycofało odpowiednio: sześć, dziesięć i dwie rodziny, najczęściej z powodu ciąży (w sześciu przypadkach) oraz rozpoczęcie szkolenia w innym ośrodku (w pięciu przypadkach).

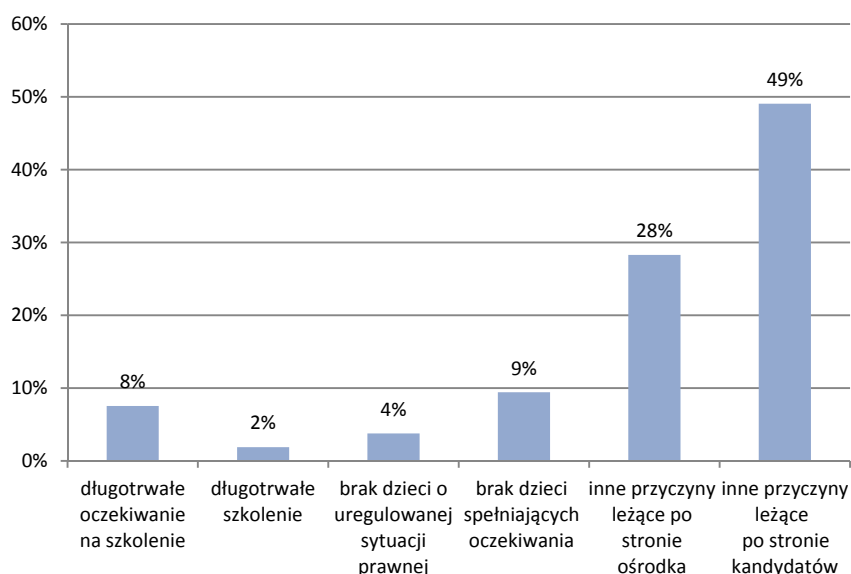
W skontrolowanych ośrodkach adopcyjnych zostało przeprowadzone badanie ankietowe wśród kandydatów, którzy nie zrealizowali procedur adopcyjnych w zakresie m.in. wskazania przyczyn ich przerwania. Najczęściej ankietowani (58) podali, że zakończyli współpracę z ośrodkiem na etapie: diagnostyczno-konsultacyjnym (38%), oczekiwania na dziecko po uzyskaniu zaświadczenia o przeszkoleniu (36%) oraz szkolenia (25%). Na wykresie nr 9 przedstawiono przyczyny przerwania procedur adopcyjnych w objętych kontrolą ośrodkach, spośród których jako najczęściej podawane były jako powód – inne przyczyny leżące po stronie kandydatów lub inne przyczyny leżące po stronie ośrodka (szczegółowe wypowiedzi podano poniżej).

¹⁰⁵ Stan na dzień 30.06.2017 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wykres nr 9

Badanie ankietowe – odpowiedzi na pytanie o przyczyny niezrealizowania adopcji w kontrolowanym ośrodku adopcyjnym



Źródło: Na podstawie wyników kontroli NIK.

Główną przyczyną wycofania się z postępowania o przysposobienie dziecka leżącą po stronie kandydatów, podawaną przez osoby ankietowane było zajście w ciążę.

Przyczyny niezrealizowania procedur adopcyjnych leżące po stronie osób ankietowanych

- Podczas kursu zaszłam w ciążę.
- Nie zdecydowaliśmy się na dziecko – rezygnacja z adopcji.
- Ciąża – urodził się nam syn!
- Zdarzył się cud, zaszłam w ciążę, wobec tego „zawiesiliśmy” nasze starania adopcyjne.
- W trakcie oczekiwania na dziecko do adopcji – sami zaszliśmy w ciążę.
- Rezygnacja, ciąża i urodzenie dziecka.
- Rezygnacja, zmiana ośrodka na bliższy miejsca zamieszkania.
- Urodzenie się biologicznych dzieci w rodzinie.
- Urodzenie własnego biologicznego dziecka.
- Okazało się, że będziemy rodzicami (dwa miesiące po zgłoszeniu się do ośrodka).

Wśród przyczyn przerwania procedur adopcyjnych związanych z działalnością ośrodka adopcyjnego najczęściej wymieniano:

- brak przejrzystych kryteriów podejmowania przez ośrodek decyzji w stosunku do osób zgłaszających chęć przysposobienia dziecka;

- Stwierdzono za niskie środki do życia! Nie zgadzamy się z tym, ponieważ żyjemy na odpowiednim poziomie.
- Nie otrzymaliśmy kwalifikacji, ponieważ zdaniem ośrodka posiadamy zbyt małe dochody i mieszkanie (dochody 3,5 tys. , a mieszkanie ok. 50 m²,

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

2 pokoje). Zgłosiliśmy się do Ośrodka W ośrodku powiedziano, że zajmą się naszą sprawą i pomogą nam, jednak po konsultacji z kontrolowanym ośrodkiem uznali, że dziwi ich brak refleksji z naszej strony i odmówiono dalszej pomocy.

- Zaawansowany wiek jednego z kandydatów, obce pochodzenie – średnia znajomość języka polskiego jednego z nas.
- Brak pozytywnej kwalifikacji (pomimo posiadania adoptowanego w 2010 r. syna – nikt z ośrodka nie zainteresował się zbadaniem naszych relacji z synem); wysoki poziom lęku podsycony przez pracowników ośrodka.
- Trudno określić przyczyny, po prostu ośrodek zdecydował zakończenie procedury.
- Po zakończeniu warsztatów nie otrzymaliśmy kwalifikacji. Odrzucono nas z powodu nieobecności na jednych warsztatach. Odrobiliśmy to z następną grupą, mimo to nie otrzymaliśmy kwalifikacji.
- Odrzucanie par w procesie adopcyjnym z błahych powodów, takich jak brak przygotowanego miejsca w domu dla dziecka (przypominam ze oczekiwanie na dziecko trwa kilka lat a to jest stwierdzane na początku procesu), czy zamieszkiwanie na wsi (wszyscy będą wiedzieć, że dziecko jest adoptowane) i wiele, wiele innych.

■ źle układająca się współpraca z ośrodkiem.

- Brak propozycji ze strony ośrodka, można domniemywać, że ze względu na brak dzieci o uregulowanej sytuacji prawnej.
- Brak porozumienia z kadrą psychologiczną.
- Brak indywidualnego podejścia ośrodka.
- Ponowne szkolenie, które przechodziliśmy już w innym ośrodku adopcyjnym, po którym otrzymaliśmy kwalifikację. Przedłużyło to nasz czas oczekiwania na dziecko.
- Mając kwalifikacje musieliśmy przechodzić przez całą procedurę ponownie. Czekając dwa lata na przysposobienie musieliśmy przejść przez całą procedurę jeszcze raz, a raczej zostaliśmy zmuszeni. W ośrodku, w którym doszło do przysposobienia kwalifikacje nasze uznano, nie widziano też potrzeby robienia testów psychologicznych ponownie, była tylko jedna rozmowa z Panią psycholog. W kontrolowanym Ośrodku tych testów było wiele, o wiele za dużo i do niczego nie prowadziły. Nikomu tego ośrodka nie polecę.
- Brak informacji po stronie ośrodka o rozpoczynającym się szkoleniu (własne wydzwanianie i dowiadywanie się kiedy się zacznie).
- Bardzo długi czas diagnostyczno-konsultacyjny.
- Nie spodobała nam się procedura diagnostyczno-konsultacyjna i informacja o dalszych etapach – brak jednej osoby prowadzącej, chaos, zmieniliśmy ośrodek adopcyjny.
- Pracownicy ośrodka wraz z psychologiem w trakcie kilku spotkań rozciągniętych w czasie przekonali nas do udziału w szkoleniu w ramach rodziny zastępczej w tym ośrodku.

Kwalifikacja kandydatów na rodziców adopcyjnych

Weryfikację kandydatów na rodziców adopcyjnych przeprowadzały komisje kwalifikacyjne złożone z pracowników zajmujących się procedurami adopcyjnymi. Do komisji należało m.in. wydawanie opinii kwalifikacyjnych o kandydatach na rodziców adopcyjnych (po przeprowadzeniu dia-

Komisje kwalifikacyjne
złożone z pracowników
zajmujących się
procedurami
adopcyjnymi

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

gnozy rodziny i ukończeniu szkolenia dla kandydatów do przysposobienia). W latach objętych kontrolą komisje wydały łącznie 2256 opinii kwalifikacyjnych dla kandydatów do przysposobienia dziecka.

Należy jednak zauważyć, że w OA TPD w Warszawie w ośmiu sprawach (na 10 badanych) opinie kwalifikacyjne zostały wydane na posiedzeniach komisji kwalifikacyjnej ds. przysposobienia przed rozpoczęciem szkolenia, łącznie z oceną wstępną wynikającą z art. 172 ust. 5 ustawy o wspieraniu rodziny. W toku kontroli w ww. ośrodku w celu rozdzielenia oceny wstępnej na szkolenie i opinii kwalifikacyjnej zostały opracowane nowe wzory dokumentów w tym zakresie.

Zdaniem NIK, w skład komisji kwalifikacyjnych, poza pracownikami ośrodków pozostającymi w zależności służbowej wobec kierowników ośrodków, powinni wchodzić również przedstawiciele zewnętrznego organu – ROPS lub urzędów marszałkowskich.

W okresie objętym kontrolą komisje kwalifikacyjne wydały łącznie 50 negatywnych opinii kwalifikacyjnych dotyczących kandydatów na rodziców adopcyjnych, z czego:

- 27 w ROA w Łodzi;
- siedem w KOA w W-wie;
- sześć w Diecezjalnym OA w Sosnowcu;
- trzy opinie negatywne – OA TPD w Łodzi;
- po dwie w OA w Gorzowie Wielkopolskim, OA Dzieło Pomocy Dzieciom w Krakowie oraz TPD Warszawa;
- jedną w POA w Szczecinie.

W pozostałych siedmiu ośrodkach, tj. WOA w Warszawie, OA w Białymstoku, MOA w Krakowie, OA TPD w Kaliszu, WOA w Poznaniu, OA MAM DOM w Szczecinie i Niepubliczny OA w Żarach – komisje kwalifikacyjne wydały kandydatom na rodziców adopcyjnych tylko opinie pozytywne.

W żadnym ze skontrolowanych ośrodków adopcyjnych kandydaci na rodziców adopcyjnych nie odwoływali się do opinii komisji kwalifikacyjnych ani nie złożyli skarg na działalność tych komisji oraz ośrodków.

Katolicki Ośrodek Adopcyjny w Warszawie: badaniem w zakresie spełniania wymogu pisemnego informowania kandydatów na rodziców adopcyjnych o wydaniu negatywnej opinii kwalifikacyjnej objęto siedem spraw, w których komisja wydała negatywną opinię kwalifikacyjną kandydatom na rodziców adopcyjnych. W pięciu sprawach znajdowały się pisma Dyrektor KOA, w których poinformowała kandydatów na rodziców adopcyjnych o przyczynach wydania negatywnej opinii kwalifikacyjnej. W aktach dwóch spraw stwierdzono brak pisma Dyrektora KOA informującego kandydatów o odmownej decyzji Komisji. Dyrektor KOA wyjaśniła, że w pierwszej sprawie pracownik telefonicznie poinformował kandydatów o przyczynie wydania negatywnej opinii, a w drugiej sprawie pracownik spotkał się z kandydatami w Ośrodku i przekazał powody wydania negatywnej opinii, co udokumentował w notatce służbowej. W okresie objętym kontrolą kandydaci, którzy otrzymali negatywną opinię kwalifikacyjną nie odwoływali się od tej oceny na piśmie do Komisji, nie składali też skarg do Biskupa Warszawsko-Praskiego, do czego mieli prawo na mocy pkt 6 regulaminu Komisji.

Należy zwrócić uwagę, że przepisy prawa nie przewidują trybu odwoławczego od opinii ośrodków dotyczących kwalifikacji rodziców adopcyjnych. Opinia taka nie jest wydawana w formie np. decyzji administracyjnej, jest jedynie decyzją ośrodka. NIK zwróciła również uwagę na brak szczególnych wymogów dotyczących sposobu poinformowania kandydatów na rodziców adopcyjnych o decyzji komisji kwalifikacyjnej.

- *Nie odwoływaliśmy się nigdzie, powiedziano nam, że decyzja jest nieodwoławalna. Poza tym mąż nie chciał się odwoływać. Stwierdził, że to wszystko jest ponad jego siły, a i tak to nic nie da.*
- *Niestety nie. Nawet nie wiedzieliśmy, że taka interwencja nam przysługuje, nikt o tym nie poinformował. Gdybyśmy wiedzieli na pewno skorzystalibyśmy z tego.*
- *Nie zwracałam się nigdzie z taką interwencją, choć uważam, że w obecnych czasach osoby żyjące w stałych nieformalnych związkach homoseksualnych (w konkubinacie) też powinny mieć prawo do adopcji dzieci, gdyż ważne jest to czy mają one do tego predyspozycje i jakimi motywami się przy tym kierują, a nie że żyją formalnie, czytaj: „na papierze”.*
- *Niestety nie, ponieważ ośrodek oznajmił nam, że raz podjęta przez nich decyzja nie ulega zmianie.*
- *Nie zwracaliśmy się, stwierdziliśmy z małżonkiem, że nie ma sensu, szkoda tylko naszego straconego czasu na tak oczekiwane dziecko. Przez cały okres szkoleniowy przygotowywano nas do adopcji tylko bardzo ciężko schorowanego dziecka.*
- *Nie interweniowaliśmy, jest to jedyny państwowy ośrodek w ..., nie mamy wyboru. W ośrodku jest bardzo mała liczba pracowników.*
- *Nie zwracaliśmy się obawiając się nieskuteczności tych działań.*
- *Nie zwracaliśmy się do nikogo o podjęcie interwencji, choć wszystko wskazuje na to, iż powinniśmy byli to uczynić.*
- *Nie, ale rozważamy zwrócenie się o pomoc do sądu rodzinnego.*
- *Nigdzie się nie zwracaliśmy, zmieniliśmy ośrodek adopcyjny.*
- *Nie prosiliśmy żadnego organu o podjęcie interwencji w naszej sprawie, po prostu zmieniliśmy ośrodek.*
- *Nie, poszliśmy do innego ośrodka, gdzie procedury były bardziej przejrzyste i sensowne.*

5.4. Skuteczność procesów adopcyjnych

Oczekiwanie na propozycję adopcji dziecka

Czas oczekiwania kandydatów do przysposobienia na propozycję adopcji dziecka w skontrolowanych ośrodkach był uzależniony przede wszystkim od oczekiwań kandydatów względem dziecka, m.in. co do jego wieku, stanu zdrowia, rozwoju, pochodzenia oraz liczby dzieci zgłaszanych do ośrodka. Należy podkreślić, że kontrolerzy NIK po stwierdzeniu w badanej próbie postępowania długiego oczekiwania kandydatów na informację o dziecku (powyżej jednego roku) każdorazowo (24 przypadki) ustalali przyczyny tego oczekiwania, w tym czy nie wynikało to z działań leżących po stronie ośrodka. Kontrola nie wykazała opieszałości ze strony pracowników w tym zakresie. Poniżej przedstawiono przykłady czasu oczekiwania w wybranych ośrodkach (publicznych prowadzących WBD oraz niepublicznych) w celu zobrazowania czasu trwania procesu przedstawiania kandydatom informa-

Zróznicowany
czas oczekiwania
na propozycję adopcji
dziecka

cji o dziecku, kontaktu z nim od otrzymania przez nich pozytywnej opinii kwalifikacyjnej.

Wojewódzki Ośrodek Adopcyjny w Warszawie: Na podstawie próby 15 postępowań adopcyjnych stwierdzono, że wszystkim kandydatom, którzy otrzymali pozytywną opinię kwalifikacyjną ośrodek udostępnił informację o zakwalifikowanym dziecku oraz umożliwił im kontakt z dzieckiem od dnia otrzymania pozytywnej opinii do 211 dni od uzyskania ww. opinii.

Ośrodek Adopcyjny pn. „Mam Dom” w Szczecinie: W wyniku badania próby 15 postępowań adopcyjnych stwierdzono, że ośrodek udostępnił kandydatom do przysposobienia, którzy otrzymali pozytywną opinię kwalifikacyjną informację o zakwalifikowanym dziecku do przysposobienia i kontakt z dzieckiem. Czas od uzyskania przez kandydatów pozytywnej opinii kwalifikacyjnej do udostępniania informacji o dziecku do przysposobienia i kontakcie z nim wynosił średnio 251 dni: najkrótszy jeden dzień, najdłuższy 726. W przypadku najdłuższego oczekiwania kandydaci, zrezygnowali po 91 dniach z pierwotnej propozycji dziecka nie podając uzasadnienia. Następnie zadeklarowali dalsze oczekiwanie na propozycję kolejnego dziecka do przysposobienia.

Regionalny Ośrodek Adopcyjny w Łodzi: We wszystkich badanych postępowaniach zakończonych przysposobieniem Ośrodek udostępnił kandydatom, którzy otrzymali pozytywną opinię kwalifikacyjną, informację o zakwalifikowanym dziecku i umożliwił im kontakt z dzieckiem. Średni czas oczekiwania na przekazanie dokumentów wynosił 155 dni, a na pierwsze spotkanie z dzieckiem 158 dni. Najdłuższy okres oczekiwania na informację (449 dni) i spotkanie (454 dni) wynikał z faktu, iż w pierwszej kolejności Ośrodek dokonał doboru, który nie został w ostateczności zaakceptowany. W dwóch sprawach w trakcie postępowania dokonano zmiany kwalifikacji rodziców, w związku z rozszerzeniem wieku dziecka do przysposobienia.

Ośrodek Adopcyjny TPD w Łodzi: Analiza 16 postępowań wykazała, że kandydatom do przysposobienia, którzy otrzymali pozytywną opinię kwalifikacyjną, Ośrodek udostępnił informacje wraz z dokumentacją dziecka oraz umożliwiał kontakt z dzieckiem. Długość oczekiwania kandydatów na rodziców adopcyjnych na kontakt z dzieckiem wynosiła: w 2015 r. od jednego do 259 dni, w 2016 r. od sześciu do 347 dni i w I półroczu 2017 r. od 93 do 255 dni. Najdłuższe okresy oczekiwania wynikały z faktu, iż: kandydaci przeszli pełną procedurę w Ośrodku w Kaliszu i otrzymali pozytywną opinię kwalifikacyjną w dniu 19.11.2014 r. Do Ośrodka w Łodzi zgłosili się 24.03.2015 r. Propozycję dziecka otrzymali 5.08.2015 r. (po pięciu miesiącach); opinię kwalifikacyjną kandydaci uzyskali 5.03.2015 r. w Ośrodku w Bielsku-Białej, a do Ośrodka zgłosili się 15.02.2016 r. i po czterech miesiącach przysposobili dziecko; osoba samotna oczekująca na dziecko w wieku od trzech do czterech lat uzyskała pozytywną opinię kwalifikacyjną 26.01.2015 r. Z uwagi na brak zgłoszenia dziecka w ww. przedziale wiekowym, propozycji dziecka udzielono w dniu 8.10.2015 r.

Na problem długiego oczekiwania na dziecko po zakończeniu szkolenia zwracali uwagę ankietowani przez NIK uczestnicy procesów adopcyjnych. Szczególnie zwracali uwagę na brak nawiązania kontaktów ze strony pracowników ośrodków adopcyjnych. Problem ten został również dostrzeżony przez władze samorządowe Mazowsza. Wspieranie kandydatów na rodziny adopcyjne po uzyskaniu opinii kwalifikacyjnej w okresie tzw. czekania na dziecko zostało np. uwzględnione w Programie Wspierania Rodziny i Pieczy Zastępczej w województwie mazowieckim na lata 2015–2020.

- *Od 2015 r. czekamy na propozycję adopcji starszego dziecka lub rodzeństwa i nie otrzymaliśmy do dnia dzisiejszego tj. 20 grudnia 2017 r. żadnej propozycji. Jest to dla nas trudne do uwierzenia, żeby w naszym województwie ani w województwach ościennych nie było dziewczynki lub rodzeństwa starszego z uregulowaną sytuacją. W naszym ośrodku zaznaczyliśmy, że jesteśmy w stanie dojeżdżać do 250 km od naszego miejsca zamieszkania.*
- *Nadal czekam, od dwóch lat brak wieści.*
- *Trzy lata i sześć miesięcy oczekiwania na drugie dziecko, brak propozycji.*
- *W grudniu będą trzy lata jak czekamy, więc pewnie będzie powyżej trzech lat.*
- *Ponad dwa lata tylko jedna oferta zbliżona do naszych oczekiwań.*
- *Częstsze kontakty w okresie oczekiwania na dziecko np. po to aby informować jak dużo jest dzieci.*
- *Brak wsparcia po uzyskaniu kwalifikacji i czasie oczekiwania na propozycję dziecka.*
- *Ośrodek z własnej inicjatywy kontaktował się z nami dwa razy na przestrzeni ponad dwóch lat. Osobiście sposób rozmowy przez telefon odbieram negatywnie – jakbym to ja był winien, że nie ma dzieci, albo że nie przyjęliśmy jednej oferty.*

Wszystkie ośrodki adopcyjne, zgodnie z wymogami art. 165 ustawy o wspieraniu rodziny bezzwłocznie poinformowały łącznie 123 rodziny, które przysposobiły wcześniej brata lub siostrę o możliwości przysposobienia kolejnego dziecka z rodzeństwa (brata lub siostry)¹⁰⁶. Spośród tych rodzin, 79 rodzin przysposobiło kolejne dziecko (dzieci) z rodzeństwa (64,2%), a 44 rodziny (35,8%) odmówiły takiego przysposobienia. Wynikało to m.in. z podeszłego wieku rodziców adopcyjnych, trudności wychowawczych z wcześniej przysposobionym dzieckiem z rodzeństwa, brakiem gotowości do przyjęcia kolejnego dziecka, długiego okresu czasu, jaki upłynął od pierwszej adopcji. Stwierdzono jednak, że Ośrodek Adopcyjny w Białymstoku nie podjął żadnych działań na rzecz poszukiwania wspólnej rodziny dla trójki rodzeństwa, mimo opinii uzyskanej z Placówki Opiekuńczo-Wychowawczej, że zasadnym byłoby umieszczenie rodzeństwa w jednej rodzinie.

Katolicki Ośrodek Adopcyjny w Warszawie: W okresie objętym kontrolą KOA, zgodnie z wymogami art. 165 ustawy o wspieraniu rodziny, w przypadku powzięcia informacji, że brat lub siostra byli wcześniej przysposobieni przez rodzinę z KOA poinformował rodzinę o możliwości przysposobienia kolejnego dziecka z rodzeństwa. W przypadku, gdy inny ośrodek adopcyjny pośredniczył w przysposobieniu dziecka, KOA zwracał się z prośbą o przekazanie informacji rodzinie o możliwości przysposobienia rodzeństwa. W okresie objętym kontrolą 13 rodzin przysposobiło w przysposobieniu krajowym kolejne dziecko z rodzeństwa, a trzy rodziny odmówiły takiego przysposobienia z uwagi m.in. na: skomplikowaną sytuację w pracy, konieczność sprawowania opieki nad chorym członkiem rodziny, trudności rozwojowe i wychowawcze przysposobionego wcześniej dziecka. Dzieci te zostały przysposobione przez inne rodziny. W kontrolowanym okresie, pięć rodzin, które przysposobiły wcześniej dziecko lub dzieci w przysposobieniu międzynarodowym zdecydowały się na adopcję kolejnego dziecka z rodzeństwa; pięć rodzin odmówiło takiego przysposobienia głównie z uwagi na: stan zdrowia już wcześniej przysposobionych dzieci, podeszły wiek, trudne

Informowanie
rodzin adopcyjnych
o możliwości
przysposobienia
kolejnego dziecka
z rodzeństwa

¹⁰⁶ Najwcześniej w tym samym dniu najpóźniej piątego dnia od zgłoszenia dzieci.

warunki materialne i mieszkaniowe; jedna rodzina nie podjęła jeszcze decyzji, co do adopcji kolejnego dziecka.

Małopolski Ośrodek Adopcyjny w Nowym Sączu: W kontrolowanym okresie stwierdzono osiem przypadków zgłoszenia do adopcji dzieci, których biologiczne rodzeństwo przebywało już w rodzinach przysposabiających. We wszystkich przypadkach MOA bezzwłocznie poinformował rodziny o możliwości przysposobienia dziecka, którego brat/bracia albo siostra/siostry zostali wcześniej przez nich przysposobieni.

W 2015 r. MOA otrzymał zgłoszenia o dzieciach, których biologiczne rodzeństwo przebywało już w rodzinach przysposabiających. Wszystkie rodziny zostały bezzwłocznie poinformowane o możliwości przysposobienia drugiego dziecka. Jedna rodzina zdecydowała się na przysposobienie dziecka, natomiast w dwóch przypadkach rodzice adopcyjni odstąpili od przysposobienia dzieci. W jednym przypadku przyczyną decyzji o odstąpieniu od przysposobienia był fakt, iż rodzice wychowywali już dwoje starszego rodzeństwa dziecka zgłoszonego do przysposobienia, a odstęp czasu pomiędzy poszczególnymi adopcjami był stosunkowo niewielki. Ponadto system pracy kandydata mógłby powodować zbyt duże obciążenie dla żony obowiązkami rodzicielskimi. Małżonkowie wyrazili natomiast gotowość do adopcji dziecka, w przypadku nie pozyskania dla niego innej rodziny. W drugim przypadku swoją decyzję o odstąpieniu od przysposobienia kolejnego dziecka rodzina argumentowała faktem, iż nie jest gotowa na przyjęcie kolejnego dziecka, nigdy nie zakładała adopcji większej liczby dzieci.

W 2016 r. odnotowano cztery zgłoszenia do przysposobienia dzieci, których rodzeństwo było wcześniej adoptowane. Troje z nich zostało przysposobione przez rodzinę, która wcześniej adoptowała ich rodzeństwo. W przypadku jednego dziecka rodzina przysposabiająca nie wyraziła gotowości przyjęcia kolejnego dziecka. Jej decyzja wynikała z faktu, iż poprzednia adopcja dotyczyła starszego rodzeństwa i małżonkowie nie zdecydowali się na przyjęcie kolejnego dziecka.

W I połowie 2017r. wystąpił jeden przypadek zgłoszenia do przysposobienia dziecka, którego biologiczne rodzeństwo w przeszłości zostało już adoptowane. Rodzina, która dokonała tej adopcji nie zdecydowała się na przyjęcie kolejnego dziecka z powodu długiego okresu, jaki upłynął od pierwszej adopcji oraz faktu, iż po adopcji na świat przyszło biologiczne dziecko małżonków.

Ośrodek Adopcyjny: Fundacja „Mam Dom” w Szczecinie: Do ośrodka – w okresie objętym kontrolą – zgłoszono ośmioro dzieci, których rodzeństwo wcześniej było adoptowane. Ośrodek niezwłocznie (tj. w tym dniu lub najpóźniej drugiego dnia) nawiązał – w każdym przypadku – kontakt z rodziną adopcyjną, która wcześniej zaadoptowała rodzeństwo zgłoszonego dziecka i tak:

- jedno z dzieci zostało przysposobione przez rodzinę adopcyjną z jego siostrą;
- dwójka dzieci oczekuje na zakończenie procesu adopcyjnego w innych rodzinach, gdyż rodzina adopcyjna ich rodzeństwa *nie była w stanie przyjąć kolejnych dzieci*;
- dwójka rodzeństwa przekazana została do WBD, gdyż rodzina adopcyjna wyjechała za granicę, była zainteresowana adopcją rodzeństwa, ale nie uzyskała zgody właściwego organu państwa, w którym przebywa;
- jedno dziecko zostało przysposobione przez inną rodzinę, gdyż adopcyjna odmówiła ze względu na ryzyko wystąpienia problemów ;

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- dziecko zakwalifikowane do przysposobienia, rodzina adopcyjna została poinformowana o możliwości przysposobienia zaadoptowanych dzieci, jednak nie skorzystała z tej możliwości;
- jedno dziecko z uwagi na brak woli przysposobienia przez rodzinę adopcyjną z jego dwiema siostrami (pomiędzy bratem i siostrami nie było jakiegokolwiek więzi) zostało przysposobione przez inną rodzinę adopcyjną.

Ankietowani uczestnicy procesów adopcyjnych wskazywali jednak na przypadki uniemożliwienia im przez ośrodek adopcyjny adopcji rodzeństwa poprzez nieprzekazanie na czas informacji o takiej możliwości lub utrudnianie adopcji.

- *Ośrodek adopcyjny w którym szkoliłem się nauczał, aby nie rozdzielać rodzeństwa. Ja adoptowałem dziecko, później urodził się brat i ośrodek nie dał możliwości adoptowania tego brata.*
- *Po pierwsze nie rozdzielać rodzeństw!!! W naszym ośrodku były dwie pary, które miały już po jednym dziecku adopcyjnym, urodziło się rodzeństwo. to obie pary zostały tylko poinformowane, że jest rodzeństwo (jedna para po adopcji tego drugiego dziecka przez inną rodzinę adopcyjną, a druga rodzina w czasie procedury i też nic nie mogli zrobić.), choć wg prawa jest że mają pierwszeństwo, bo obie rodziny były chętne.*
- *Ośrodek zadzwonił do nas, gdy dziecko miało siedem miesięcy, że jest rodzeństwo biologiczne, przez miesiąc nie potrafił dogadać pierwszego spotkania, dopiero po telefonach z prośbą o kontakt do rodziny zastępczej, że sami umówimy spotkanie dopiero dostaliśmy termin spotkania, po rozmowach z rodziną zastępczą która miała do nas pretensje że tak długo zwlekaliśmy z pierwszym spotkaniem okazało się że Ośrodek w ogóle nie próbował się umówić, następnie zwlekali przez miesiąc z doświadczeniem papierów do sądu, w efekcie czego od siódmego miesiąca wiedzieliśmy że jest rodzeństwo biologiczne a powierzenie pieczy nastąpiło w 11 miesiącu. Koszmar po prostu i niepotrzebnie stracony czas dla dziecka. Już nie wspominając, że dziecko trafiło do ośrodka, gdy miało miesiąc, a co Ośrodek robił przez te sześć miesięcy? Po co dziecko tyle czasu spędziło w rodzinie zastępczej?*
- *Przed wszystkim przy adopcji drugiego dziecka – rodzeństwo biologiczne, musieliśmy zdawać na nowo testy psychologiczne oraz pedagogiczne, gdy ich nie mieliśmy nie mogliśmy złożyć wniosków do sądu o przyznanie styczności: straciliśmy ok. półtora miesiąca. Strata dla dziecka i dla naszej rodziny.*

Udostępnianie informacji o dzieciach

Zgodnie z art. 169 ust. 1 ustawy o wpieraniu rodziny, tylko w przypadku otrzymania pozytywnej opinii kwalifikacyjnej oraz ukończenia szkolenia ośrodek adopcyjny może udostępnić tym kandydatom informację o zakwalifikowanym dziecku i umożliwić im kontakt z dzieckiem. Z analizy 266 postępowań adopcyjnych wynika, że 11 ośrodków adopcyjnych prawidłowo realizowało ten proces. Natomiast w czterech ośrodkach adopcyjnych stwierdzono naruszenie postanowień ww. przepisu¹⁰⁷. Poniżej przedstawiono szczegółowe ustalenia w powyższym zakresie.

Nieprawidłowości
w udostępnianiu
informacji o dziecku

¹⁰⁷ W jednej sprawie udostępniono kandydatom do przysposobienia informację o dziecku przed jego kwalifikacją (KOA w Warszawie), w czterech sprawach udostępniono kandydatom na rodziców adopcyjnych informację o dziecku z nieuregulowaną sytuacją prawną i umożliwiono im kontakt z dzieckiem (OA w Białymstoku i OA TPD w Kaliszu) oraz w jednym przypadku udostępniono informację o dziecku i umożliwiono kontakt z nim kandydatom, którzy nie posiadali pozytywnej opinii kwalifikacyjnej (POA w Szczecinie).

Katolicki Ośrodek Adopcyjny w Warszawie: W badanej próbie 18 postępowań adopcyjnych, w jednej sprawie ośrodek udostępnił kandydatom informację o dziecku sześć dni przed jego kwalifikacją. Było to niezgodne z art. 169 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny, który wyraźnie wskazuje, że kandydatom na rodziców adopcyjnych spełniającym dwa warunki (tak jak to miało miejsce w omawianej sprawie) ośrodek adopcyjny udostępnia informację o zakwalifikowanym dziecku, a nie dziecku oczekującym na kwalifikację. Jak wyjaśniła Dyrektor KOA, takie działanie wynikało ze stanu zdrowia dziecka (orzeczenie o niepełnosprawności) i otwartości wytypowanych kandydatów na rodziców na przysposobienie chorego dziecka. NIK przyjmuje argumentację o niestandardowych działaniach KOA, wykraczających poza wymóg określony w ustawie o wspieraniu rodziny, ale należy podkreślić, że ustawodawca nie wskazał w tym dokumencie żadnych wyjątków od zasady, obowiązującej przy udostępnianiu informacji o dziecku.

Ośrodek Adopcyjny w Białymstoku: W 2015 r. OA w Białymstoku udostępnił trzy dni po urodzeniu informację o dziecku z nieuregulowaną sytuacją prawną kandydatom na rodziców adopcyjnych oraz umożliwił kontakt z dzieckiem przed wyrażeniem przez rodziców biologicznych zgody na jego przysposobienie tj. przed upływem sześciu tygodni od urodzenia się dziecka oraz przed formalnym zgłoszeniem go do ośrodka adopcyjnego. Zgodnie z art. 1191 ust. 1 i art. 1192 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy rodzice mogą przed sądem opiekuńczym wyrazić zgodę na przysposobienie swego dziecka w przyszłości bez wskazania osoby przysposabiającego, a zgoda rodziców na przysposobienie dziecka nie może być wyrażona wcześniej niż po upływie sześciu tygodni od urodzenia się dziecka. Natomiast zgodnie z art. 169 ustawy o wspieraniu rodziny ośrodek adopcyjny udostępnia informację o dziecku oraz umożliwia kontakt z dzieckiem kandydatom po zakwalifikowaniu dziecka do przysposobienia. Kierownik OA w Białymstoku wyjaśniła, że *Ośrodek Adopcyjny kierując się najlepiej rozumianym dobrem dziecka, w dniu 15 września 2015 r. poinformował kandydatów o dziecku, które matka pozostawiła w szpitalu ze wstępną deklaracją oddania go do adopcji. Kandydaci dnia 16 września 2015 r. wystąpili do Sądu Rejonowego (...) z wnioskiem o ustanowienie ich tymczasową rodziną zastępczą. Sąd Rejonowy postanowienie w tej sprawie wydał 17 września 2015 r. umożliwiając kandydatom odebranie dziecka ze szpitala. W dniu 27 października 2015 r. matka dziecka złożyła przed Sądem Rejonowym oświadczenie o wyrażeniu zgody na adopcję dziecka w przyszłości bez wskazania osób przysposabiających. (...) w dniu 27 listopada 2015 r. Sąd orzekł przysposobienie całkowite. Taki tryb działania pozwolił na umieszczenie dziecka w jednym środowisku wychowawczym już od piątej doby jego życia, co dawało gwarancję zbudowania w przyszłości prawidłowej więzi emocjonalnej i maksymalnie chroniło je przed skutkami porzucenia przez rodziców biologicznych. W przypadku zgłaszania dzieci do Ośrodka Adopcyjnego po uregulowaniu ich sytuacji prawnej, narażone są one często na wielokrotne zmiany opiekunów i w konsekwencji trafiają do rodziny adopcyjnej, jako 6-, 8-miesięczne niemowlęta, tj. w krytycznym momencie kształtowania się bezpiecznego stylu przywiązania.*

Ośrodek Adopcyjny TPD w Kaliszu: W przypadku trojga dzieci, Ośrodek udostępnił kandydatom na rodziców adopcyjnych informacje o dziecku z nieuregulowaną sytuacją prawną. Umożliwiony został im również kontakt z dzieckiem przed zakwalifikowaniem go do przysposobienia.

Zgodnie z art. 169 ustawy o wspieraniu rodziny, ośrodek adopcyjny udostępnia kandydatom informację o dziecku oraz umożliwia im kontakt z dzieckiem dopiero po zakwalifikowaniu go do przysposobienia.

Dyrektor Ośrodka wyjaśniła, że Rodzinom adopcyjnym udostępniane są informacje o dzieciach z nieuregulowaną sytuacją prawną oraz umożliwiany jest kontakt z dziećmi przed zakwalifikowaniem ich do przysposobienia, na podstawie informacji otrzymanych z sądów lub szpitali – w przypadku dzieci nieznanego pochodzenia oraz dzieci, których rodzice zadeklarowali wyrażenie zgody blankietowej na anonimowe przysposobienie w terminie przewidzianym ustawą. W ww. sytuacjach, ściśle współpracujemy z sądami oraz organizatorami rodzinnej pieczy zastępczej. Działania te wynikają z braku odpowiedniej liczby rodzin zastępczych, w tym rodzin zastępczych o charakterze pogotowia rodzinnego na terenie powiatów, z którymi współpracujemy, stąd praktyka ustanawiania rodzin preadopcyjnych dla ww. dzieci, wśród rodzin zakwalifikowanych do przysposobienia. Sytuacja ta wpływa na wcześnie nawiązywanie relacji dziecka i rodziny docelowej. Długie przebywanie dziecka w szpitalu bądź umieszczenie dziecka (tymczasowy pobyt) w pieczy zastępczej zwiększa możliwość wystąpienia zaburzeń w zakresie budowania prawidłowego przywiązania z najbliższymi opiekunami oraz relacji społecznych w przyszłości.

Publiczny Ośrodek Adopcyjny w Szczecinie: Przeprowadzone badania szczegółowe 15 spraw rodziców adopcyjnych wykazały, że w jednym przypadku POA przed formalnym zakwalifikowaniem kandydatów na rodziców adopcyjnych udostępnił informacje o dziecku tym kandydatom oraz umożliwił im kontakt z dzieckiem. Dyrektor wyjaśniła, że: *Z uwagi na fakt, iż dziewczynka przebywała pod opieką swojej siostry, ustanowionej rodziną zastępczą, zachodziła potrzeba jak najszybszego umieszczenia dziecka w rodzinie adopcyjnej. Komisja Kwalifikacyjna POA podjęła decyzję o zakwalifikowaniu małoletniej do przysposobienia i zaproponowaniu małżeństwu uczestniczącemu w szkoleniu dla kandydatów na rodziców adopcyjnych. Po zapoznaniu się z dokumentacją dziecka kandydaci zadeklarowali chęć osobistego poznania dziewczynki. W związku z tym, iż zakończenie szkolenia oraz kwalifikację kandydatów na rodziców adopcyjnych przewidziano na czerwiec 2016 r. wnioski o ustalenie okresu osobistej styczności i o przysposobienie dziewczynki mogłyby być złożone w sądzie dopiero na początku wakacji, co - zważywszy na sytuację dziecka - nie było zgodne z jej dobrem. Małoletnia, bowiem przebywała na terenie szkoły od momentu jej otwarcia do zakończenia pracy świetlicy szkolnej. Wraz z zakończeniem roku szkolnego zostałaaby pozbawiona całodziennego opieki osoby dorosłej ze względu na trwający jeszcze rok akademicki i sesję egzaminacyjną studentów - w tym przypadku jej siostry przyrodniej. Mając na względzie dobro dziecka, Komisja Kwalifikacyjna POA podjęła decyzję o odbyciu przez kandydatów dwóch spotkań szkoleniowych w trybie indywidualnym i zakwalifikowała kandydatów na rodziców adopcyjnych. W tym samym dniu zostały złożone w sądzie wnioski, a okres osobistej styczności kandydatów z dziewczynką został ustalony przez sąd do dnia prawomocnego zakończenia sprawy o przysposobienie.*

Ze stwierdzonym przez NIK problemem niedostatecznego rozpoznania sytuacji dziecka przed przekazaniem informacji oczekującym kandydatom spotkały się również osoby wypowiadające się w ankietach NIK.

- *Zwracanie uwagi na status dziecka przy adopcji. W chwili propozycji dziecka dokładne sprawdzanie jego sytuacji prawnej, aby nie dochodziło do propozycji adopcji a po zapoznaniu z kartą dziecka i akceptacji propozycji, przerwanie procesu z powodu zmiany sytuacji prawnej dziecka (odzyskanie częściowych praw rodzicielskich przez rodzinę adopcyjną).*
- *Ośrodki powinny przedstawiać rodzinom adopcyjnym kandydatury dzieci takich, jakimi dana rodzina jest w stanie się zaopiekować. Osobiście otrzymałam propozycję adopcji dziecka niepełnosprawnego intelektualnie, mimo iż od początku wielokrotnie podkreślaliśmy, że nie jesteśmy w stanie zaopiekować się chorym dzieckiem !!! Zapytana o zaistniałą sytuację Pani Psycho-*

log z Ośrodka odpowiedziała, że „nic się nie stało, nie musimy czuć się winni. Mamy prawo „odmówić”! Ale dla nas odmowa była dramatem ...

- Ośrodki powinny brać pod uwagę preferencje rodzin oczekujących na dziecko, a nie proponować na chybił trafił a może rodzina się zdecyduje na adopcję. Ośrodki powinny mówić otwarcie jaka jest sytuacja w danym momencie w OA jeżeli chodzi o długi czas oczekiwania, a nie unikać kontraktu z rodzinami oczekującymi.
- Więcej zrozumienia i wiedzy na temat dziecka. My odmówiliśmy, za pierwszym razem były obawy, dzwoniłiśmy aby Pani nas upewniła w nich lub wręcz odwrotnie, gdzie z bólem mówiłam o tym. Spotkałam się z obojętnością. Przykre.
- Ośrodki powinny bardziej angażować się w doborze rodziców dla dziecka, słuchać kandydatów. Często mówi się, że nikt nie chce dzieci chorych – ja chciałam, dzieci podobno nie było. Kwalifikacja powinna być szybciej i propozycja dziecka też – tyle dzieci chorych czeka do adopcji a później szuka się dla nich rodzin w innym kraju. Nie jest więc tak, że brak chętnych dla chorych dzieci, tylko trzeba trochę słuchać kandydatów na rodziców.
- Po uzyskaniu kwalifikacji rodziny oczekujące powinny mieć większą możliwość w samodzielnym, aktywnym poszukiwaniu dziecka. W tej chwili przyszły rodzic adopcyjny jest zdany na łaskę i niełaskę ośrodka. Rodzice adopcyjni nie mają dostępu do baz dzieci do adopcji (wojewódzkich i krajowej). Czas oczekiwania jest bardzo długi co jest frustrujące dla rodzin i bardzo dezorganizuje życie osobiste. Proszę przyjrzeć się jak działa brytyjski system adopcyjny. Tam wychodzą z założenia, że na dziecko nie powinno się czekać dłużej niż 18 miesięcy i agencje adopcyjne tego się trzymają (a wcale nie mają tych dzieci więcej niż w Polsce).
- Dostaliśmy jedną propozycję [dziecka] pod koniec okresu ważności naszego zaświadczenia, bo pani uznała że pasuję (ja) zawodowo (sytuacja była trudna i nie mogliśmy jej przyjąć, tym bardziej, że mieliśmy się zdecydować bez poznania jakiegokolwiek dziecka, zdjęć, etc – taki był warunek)(!) – przy okazji (oczywiście odmowy przy takiej sytuacji) zostałam przez panią poobrażana i mimo mojego ówczesnego wieku 38 lat, pani stwierdziła, że przecież za kilka lat będę stara i niedołączna etc.! Nie chcę wchodzić w szczegóły, ale było to dziwne, obraźliwe i przynajmniej nieetyczne. Instrumentalne traktowanie ludzi – częste podkreślanie, że nie my się liczymy, a tylko dzieci. Dlaczego? Rozumiem, że priorytetem są dzieci, ale chyba uczucia dorosłych (choć ze zrozumiałych względów na drugim miejscu, ale też są ważne, nawet dla samego prawidłowego funkcjonowania człowieka) – tutaj to się nie liczyło – cały czas było swoiste druzgotanie psychiki. A przecież przy spotkaniu z dzieckiem ważne są uczucia obu stron.

Przekazywanie informacji o dzieciach do WBD

Brak ustawowego terminu przekazania informacji do wojewódzkiej bazy danych

Na podstawie art. 164 ust. 6 ustawy o wspieraniu rodziny, ośrodkie adopcyjne są zobowiązane, w przypadku nieznaalezienia kandydatów do przysposobienia dziecka, do przesłania do właściwego dla siebie miejscowo ośrodka adopcyjnego, prowadzącego wojewódzki bank danych zgromadzoną dokumentację kwalifikacyjną dziecka (tj. dokument potwierdzający zakwalifikowanie dziecka do przysposobienia krajowego; kartę dziecka; opinie i dokumentację, o których mowa w art. 139a). **Ustawodawca nie określił jednak terminu, w którym ośrodki miałyby przysyłać ww. dokumentację.** Na podstawie badania próby 53 spraw w ośmiu ośrodkach

kach¹⁰⁸ ustalono, że przekazanie dokumentacji do WBD na terenie województwa nastąpiło w terminach od jednego do 33 dni roboczych, za wyjątkiem trzech przypadków. W jednym przypadku przekazanie dokumentacji dziecka nastąpiło po 80 dniach od kwalifikacji dziecka, w drugim w terminie 3 miesięcy i 22 dni, a w trzecim po upływie prawie czterech miesięcy od ostatnich działań w kierunku wytypowania kandydatów na rodzinę przysposabiającą dla dziecka. Sprawy te dotyczyły głównie rodzeństw i dzieci niepełnosprawnych, a ośrodki przed przekazaniem dokumentacji dzieci do WBD starały się analizować sytuację oczekujących na adopcję kandydatów na rodziców dążąc do znalezienia kandydatów do przysposobienia dziecka. Kontrola wykazała, że w każdym przypadku przekazana do WBD dokumentacja kwalifikacyjna dzieci była kompletna.

Katolicki Ośrodek Adopcyjny w Warszawie: W okresie objętym kontrolą, zgodnie z art. 164 ust. 6 ustawy o wspieraniu rodziny w przypadku nieznalezienia kandydatów do przysposobienia dziecka KOA przesłał do WOA w Warszawie, prowadzącego wojewódzki bank danych, dokumentację kwalifikacyjną 43 dzieci. Następowoło to w terminie od jednego dnia do 33 dni roboczych od zakwalifikowania dziecka do przysposobienia. W wyniku kontroli ośmiu losowo wybranych spraw stwierdzono, że dokumentacja kwalifikacyjna dzieci zawierała wymagane ww. przepisem elementy, tj. dokument potwierdzający zakwalifikowanie dziecka do przysposobienia krajowego, kartę dziecka, opinie, o których mowa w art. 139a ustawy o wspieraniu rodziny.

Ośrodek Adopcyjny TPD w Warszawie: W jednym przypadku, który nie zakończył się adopcją z powodu nieznalezienia kandydata do przysposobienia dziecka (spośród 8 badanych spraw), Ośrodek mając na uwadze postanowienia art. 164 ust 6 ustawy o wspieraniu rodziny, przesłał dla właściwego dla siebie miejscowego ośrodka adopcyjnego, prowadzącego wojewódzki bank danych zgromadzoną dokumentację kwalifikacyjną dziecka (tj. dokument potwierdzający zakwalifikowanie dziecka do przysposobienia krajowego, kartę dziecka, opinię i dokumentację, o której mowa w art. 139a), w terminie trzech miesięcy i 22 dni. W Ośrodku nie obowiązywały procedury wewnętrzne dotyczące przesyłania tych informacji do WBD. Dyrektor Ośrodka wyjaśniła, że badana sprawa dotyczy rodzeństwa dzieci, urodzonych w lipcu 2008 r. i w czerwcu 2009 r. Kwalifikacja dzieci do przysposobienia miała miejsce w środku okresu wakacyjno-urlopowego w 2016 r. W protokołach z posiedzenia Komisji ds. Kwalifikacji Dzieci do Przysposobienia jest wskazanie do poszukiwania rodziny z zasobów naszego OA. Ośrodek podjął takie działania. Dokonał analizy oczekujących kandydatów i odbył rozpoznawcze rozmowy w tej sprawie, jednak nie udało się osiągnąć zakładanego efektu, tj. znaleźć kandydatów na rodziców adopcyjnych. Okres wakacyjny z przyczyn urlopowych (tak po stronie pracowników ośrodka – przydział zadań dla konkretnych pracowników, jak i kandydatów) wydłużył ten proces, w konse-

¹⁰⁸ Katolicki Ośrodek Adopcyjny w Warszawie; Ośrodek Adopcyjny TPD w Warszawie; Diecezjalny Ośrodek Adopcyjny w Sosnowcu; Ośrodek Adopcyjny „Dzieło Pomocy Dzieciom” w Krakowie; Ośrodek Adopcyjny TPD w Łodzi; Ośrodek Adopcyjny TPD w Kaliszu; Ośrodek Adopcyjny Fundacji „Mam Dom” w Szczecinie; Niepubliczny Ośrodek „Żar” w Żarach.

kwencji trwał dłużej niż standardowo. OA nie posiada ścisłych ustaleń dotyczących terminowości przesyłania takich informacji.

Niepubliczny Ośrodek Adopcyjny „Żar” w Żarach: Analiza ośmiu postępowań wykazała m.in., że ośrodek w przypadku niezalezienia kandydata do przysposobienia dziecka przesłał, do właściwego dla siebie miejscowo ośrodka adopcyjnego, prowadzącego wojewódzki bank danych zgromadzoną dokumentację kwalifikacyjną dziecka. Spośród spraw z 2015 r. dokumentację trójki dzieci przekazano po 19, trzech i pięciu dniach od kwalifikacji. Wśród przyczyn niezalezienia kandydatów w Ośrodku były wiek dziecka, zaburzenia zachowania, zmiany decyzji w sprawie adopcji. W 2016 r. proces przekazywania dokumentacji do WBD wyniósł osiem dni od kwalifikacji (postępowanie w stosunku do trójki dzieci – rodzeństwa, zakwalifikowanego do adopcji razem). Po dwóch miesiącach od przekazania dokumentacji, Ośrodkowi udało się pozyskać rodzinę adopcyjną. W roku 2017 dokumentację dwójki dzieci przekazano po 22 dniach od kwalifikacji. W bazie kandydatów Ośrodka nie znaleziono kandydatów na rodziców adopcyjnych ze względu na wiek dzieci.

Przekazywanie
dokumentacji
kwalifikacyjnej dzieci
do banków
danych w innych
województwach

Zgodnie z art. 164 ust. 7 ustawy o wspieraniu rodziny ośrodek adopcyjny prowadzący wojewódzki bank danych, w terminie trzech dni roboczych od dnia otrzymania dokumentacji kwalifikacyjnej przekazuje tę dokumentację ośrodkom adopcyjnym na terenie województwa oraz ośrodkom adopcyjnym prowadzącym wojewódzkie banki danych. Przeprowadzona na próbie 286 spraw zrealizowanych przez siedem ośrodków prowadzących wojewódzkie banki danych¹⁰⁹ kontrola kompletności i terminowości przekazywania dokumentacji kwalifikacyjnej wykazała następujące nieprawidłowości:

- w 12 sprawach dokumentacja o dzieciach zakwalifikowanych do przysposobienia została przekazana do ośrodków prowadzących WBD w innych województwach z przekroczeniem trzydniowego terminu określonego w art. 164 ust. 7 ustawy o wspieraniu rodziny. Opóźnienia wyniosły od jednego do ośmiu dni od zarejestrowania dziecka w WBD. (Ustalenia w tym zakresie dotyczą skontrolowanych ośrodków adopcyjnych prowadzących WBD w: Białymstoku, Łodzi, Poznaniu i Gorzowie Wielkopolskim);

Ośrodek Adopcyjny w Gorzowie Wielkopolskim: W ramach prowadzenia wojewódzkiego banku danych, po otrzymaniu dokumentacji kwalifikacyjnej dziecka ośrodek przekazywał ją innym ośrodkom adopcyjnym na terenie województwa lubuskiego oraz ośrodkom adopcyjnym prowadzącym wojewódzkie banki danych w pozostałych województwach, celem poszukiwania dla dziecka rodziny przysposabiającej. Spośród 129 spraw, które wpłynęły w okresie objętym kontrolą z ośrodków adopcyjnych województwa lubuskiego, przekazanie nastąpiło w terminie ustawowym (trzy dni robocze od dnia otrzymania dokumentacji), za wyjątkiem pięciu przypadków. Przekroczenie terminu określonego w art. 164 ust. 7 ustawy o wspieraniu rodziny wyniosło jeden dzień. Kierownik Ośrodka Adopcyjnego w Gorzowie Wlkp. wyjaśniła, że przyczyną ww. uchybień były braki formalne w dokumentacji dzieci zgłoszonych do adopcji i w związku z tym konieczność jej uzupełnienia przez ośrodek.

¹⁰⁹ Wojewódzki Ośrodek Adopcyjny w Warszawie; Ośrodek Adopcyjny w Białymstoku; Małopolski Ośrodek Adopcyjny w Nowym Sączu; Regionalny Ośrodek Adopcyjny w Łodzi; Wielkopolski Ośrodek Adopcyjny w Poznaniu; Publiczny Ośrodek Adopcyjny w Szczecinie; Ośrodek Adopcyjny w Gorzowie Wielkopolskim.

- w trzech sprawach dokumentacja kwalifikacyjna dzieci przekazana do WBD w innych województwach i CBD nie zawierała opinii o zasadności przysposobienia związanego ze zmianą miejsca zamieszkania dziecka na miejsce zamieszkania poza granicami RP oraz w jednej sprawie nie dołączono również opinii o zasadności wspólnego umieszczenia rodzeństwa w rodzinie przysposabiającej, co było niezgodne z postanowieniami art. 164 ust. 6 ustawy o wspieraniu rodziny zgodnie, z którym dokumentacja kwalifikacyjna dziecka przekazana do WBD i CBD powinna zawierać te opinie. (Ustalenia w tym zakresie dotyczą Ośrodka Adopcyjnego w Białymstoku).

Art. 164 ust. 10 ustawy o wspieraniu rodziny stanowi, że w przypadku niezalezienia kandydata do przysposobienia dziecka w terminie 55 dni od dnia wysłania przez ośrodek adopcyjny prowadzący wojewódzki bank danych dokumentacji kwalifikacyjnej do ośrodków adopcyjnych na terenie województwa oraz do ośrodków adopcyjnych prowadzących wojewódzkie banki danych w pozostałych województwach, ośrodek adopcyjny prowadzący wojewódzki bank danych, w terminie trzech dni roboczych, przekazuje dokumentację kwalifikacyjną dziecka ośrodkowi adopcyjnemu prowadzącemu centralny bank danych.

Przekazywanie dokumentacji kwalifikacyjnej dzieci do Centralnej Bazy Danych

Siedem skontrolowanych ośrodków adopcyjnych prowadzących WBD było zobowiązanych przepisami ustawy o wspieraniu rodziny do przekazania dokumentacji kwalifikacyjnej dzieci ośrodkowi adopcyjnemu prowadzącemu CBD, tj. Wojewódzkiemu Ośrodkowi Adopcyjnemu w Warszawie. Respektowanie tego obowiązku sprawdzono na próbie 268 spraw. Badanie wykazało, że w 19 sprawach przekazanie dokumentacji dzieci do CBD nastąpiło z naruszeniem trzydniowego terminu określonego w art. 164 ust. 10 ustawy o wspieraniu rodziny. Opóźnienia wyniosły od czterech do 166 dni i dotyczyły ustaleń przeprowadzonych w pięciu ośrodkach adopcyjnych (WOA w Warszawie, OA w Białymstoku, ROA w Łodzi, WOA w Poznaniu, OA w Gorzowie Wielkopolskim). W jednej sprawie (w ROA w Łodzi) niemożliwe było potwierdzenie daty przekazania dokumentów do CBD, z uwagi na brak zapisów w dzienniku korespondencji prowadzonym w ośrodku.

Ośrodek Adopcyjny w Gorzowie Wielkopolskim: W przypadku niezalezienia kandydata do przysposobienia dziecka, ośrodek w 14 sprawach przekazał dokumentację kwalifikacyjną dziecka ośrodkowi adopcyjnemu prowadzącemu centralny bank danych z naruszeniem terminu, o którym mowa w art. 164 ust. 10 ustawy o wspieraniu rodziny. Najdłuższe opóźnienia w przekazaniu dokumentacji wyniosły w 2015 r. – 37 dni, w 2016 r. – 41 dni, w 2017 r. – 166 dni. Przyczynami przekroczenia ww. terminów przekazywania przedmiotowej dokumentacji, była w pierwszym przypadku rezygnacja kandydatów na rodziców adopcyjnych, natomiast w dwóch pozostałych – konieczność uzupełnienia przez Ośrodek Adopcyjny w Gorzowie Wlkp. niezbędnej dokumentacji dzieci zakwalifikowanych do adopcji zagranicznych.

Regionalny Ośrodek Adopcyjny w Łodzi: W trzech przypadkach na sześć objętych badaniem w zakresie przekazywania dokumentacji do CBD stwierdzono, że nastąpiło to z opóźnieniem wynoszącym od czterech do siedmiu dni w stosunku do terminu określonego w art. 164 ust. 10 ustawy o wspieraniu rodziny. Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora ROA, opóźnienia dotyczące przekazania

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

dokumentacji kwalifikacyjnej dziecka do ośrodka prowadzącego CBD wynikały z konieczności oczekiwania na informację z ośrodka adopcyjnego kwalifikującego dziecko do przysposobienia o poszukiwaniu kandydatów na jego rodziców adopcyjnych na terenie kraju i o efektach tego poszukiwania, które ROA zobowiązany jest także przekazać do CBD.

System informatyczny
nie funkcjonuje
w ośrodkach
adopcyjnych

Brak systemu informatycznego dla realizacji procedur adopcyjnych

Wyniki kontroli we wszystkich ośrodkach adopcyjnych wykazały, że nie został wprowadzony system informatyczny CAS, który na poziomie ośrodka adopcyjnego miał umożliwiać m.in. prowadzenie procedur przysposobienia dzieci, rejestru kandydatów do przysposobienia oraz rejestru zgłoszonych, zakwalifikowanych i przysposobionych dzieci. W trakcie przygotowań do wdrożenia tego systemu w 2015 r. ośrodki zgłosiły do GIODO zbiory danych osobowych, zakupiły sprzęt i oprogramowanie komputerowe oraz przeszkoliły pracowników.

Katolicki Ośrodek Adopcyjny w Warszawie: W ramach przygotowań do wprowadzenia ww. systemu w 2015 r. KOA poniósł wydatki ze środków przekazanych z dotacji w łącznej kwocie 11,8 tys. zł na zakup sprzętu komputerowego wraz z oprogramowaniem (w kwocie 8,8 tys. zł) oraz na szkolenie wszystkich pracowników (3 tys. zł). Jak wyjaśniła Dyrektor KOA, aktualnie system CAS w KOA nie funkcjonuje, gdyż do tej pory nie został wdrożony przez MRPiPS. Według niej KOA jest przygotowany do wdrożenia tego systemu, gdyż ma zarejestrowany w GIODO zbiór danych osobowych, posiada niezbędny sprzęt i przeszkolony zespół pracowników. Aktualnie zakupiony sprzęt komputerowy wykorzystywany jest w bieżącej pracy ośrodka.

Ośrodek Adopcyjny TPD w Warszawie: W okresie objętym kontrolą na realizację centralnej aplikacji statystycznej (CAS) ośrodek otrzymał w ramach corocznej dotacji na realizację zadań kwotę 27,5 tys. zł, z czego sfinansowano zakup sprzętu komputerowego na kwotę 25 tys. zł i przeprowadzenie szkolenia pracowników za kwotę 2,5 tys. zł.

Niewdrożenie systemu informatycznego CAS utrudniało wymianę informacji dotyczących dzieci i kandydatów do przysposobienia zarówno w danym ośrodku jak również pomiędzy ośrodkami, co potwierdziły wyniki badania postępowań adopcyjnych. Zdaniem NIK funkcjonalny system informatyczny w ośrodkach wyeliminuje m.in. przypadki nieterminowego przekazywania informacji o zdarzeniach dotyczących dzieci do przysposobienia, w sytuacjach wymaganych ustawą o wspieraniu rodziny. Praca ośrodków adopcyjnych byłaby również łatwiejsza i udałooby się wyeliminować ręczne prowadzenie kilku rejestrów, w tym rejestru postępowań zakończonych.

Łączny czas trwania procedur adopcyjnych

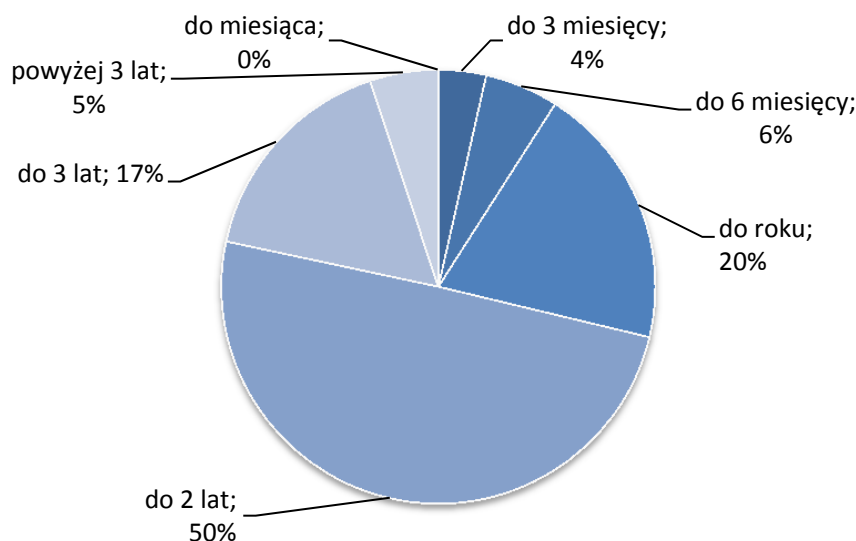
Po zakończeniu szkolenia
najczęściej jeszcze
od 1 do 2 lat oczekiwania
na dziecko

Według ankietowanych przez NIK rodziców, którzy adoptowali dziecko¹¹⁰, czas trwania całego procesu adopcyjnego, od momentu zarejestrowania się w ośrodku do przysposobienia dziecka najczęściej wynosił do dwóch lat (50%) i do roku (20%).

¹¹⁰ Pytanie: Jak długo trwał w Państwa przypadku etap od czasu zarejestrowania w ośrodku do przysposobienia dziecka? (254 odpowiedzi)

Wykres nr 10

Czas oczekiwania na dziecko od zarejestrowania się w ośrodku do przysposobienia.



Źródło: Na podstawie wyników kontroli NIK.

Monitorowanie losów przysposobionych dzieci

Z ustawy o wspieraniu rodziny nie wynika obowiązek monitorowania losów przysposobionego dziecka po zakończeniu procesu adopcyjnego. Niemniej jednak osiem ośrodków z własnej inicjatywy organizowało cykliczne (w tym roczne, okazjonalne) spotkania z rodzicami, którzy przysposobili dzieci¹¹¹. Tym samym w wielu przypadkach ośrodki te posiadały wiedzę na temat sytuacji dzieci umieszczonych w rodzinach adopcyjnych. Poniżej podano kilka przykładów działań ośrodków adopcyjnych w celu poznania losów przysposobionych dzieci.

Monitorowanie losów przysposobionych dzieci

Małopolski Ośrodek Adopcyjny w Nowym Sączu: Prowadzono wiele działań skierowanych również do rodzin po przysposobieniu dziecka. Należały do nich w szczególności:

- Grupy wsparcia dla rodzin po adopcji – odbywające się dwa razy w roku (w czerwcu i grudniu). Były to spotkania z jednej strony nastawione na wsparcie – czyli omawianie konkretnych sytuacji związanych z dziećmi oraz postępowania i odczuć rodziców, z drugiej strony zawierające elementy psychoedukacji, aby rodzicom przybliżyć specyfikę dzieci porzuconych i dać możliwość warsztatowo przepracować różne metody działania. Na spotkaniach podejmowano tematy poszerzające wiedzę o wychowywaniu nastolatków, wychowywaniu dzieci z różnorodnymi trudnościami rozwojowymi oraz dotyczące procesu jawności adopcji. Organizowano również spotkania z osobami z zewnątrz – np. z prawnikiem, z dorosłą osobą adoptowaną.
- „Dialog małżeński” – warsztaty psychoedukacyjne skierowane do małżonków zarówno przygotowujących się do roli rodziców adopcyjnych, jak i tych, którzy wychowują już przysposobione dziecko. Głównym ich

¹¹¹ Wojewódzki Ośrodek Adopcyjny w Warszawie, Katolicki Ośrodek Adopcyjny w Warszawie, Ośrodek Adopcyjny TPD w Warszawie, Diecezjalny Ośrodek Adopcyjno-Opiekuńczy w Sosnowcu, Małopolski Ośrodek Adopcyjny w Nowym Sączu, Regionalny Ośrodek Adopcyjny w Łodzi, Ośrodek Adopcyjny TPD w Łodzi, Ośrodek Adopcyjny Fundacja a MAM DOM w Szczecinie,

celem było pogłębianie, udoskonalanie dotychczasowych relacji małżeńskich, rozwijanie i wzmacnianie komunikacji pomiędzy członkami rodziny, a także przeciwdziałanie kryzysom małżeńskim oraz pomoc w konstruktywnym ich rozwiązywaniu. Warsztaty te organizowano raz w roku na przełomie lipca i sierpnia (pięć spotkań po trzy godziny).

- „Szkola dla rodziców adopcyjnych” – zajęcia warsztatowe oparte na programie „Szkoly dla rodziców i wychowawców”. Szkolenie przeznaczone dla rodzin adopcyjnych: oczekujących na przysposobienie kolejnego dziecka oraz rodzin wychowujących przysposobione dziecko, sygnalizujących trudności wychowawcze bądź gotowość podniesienia własnych kompetencji wychowawczych. Szkolenie obejmowało 40 godzin zajęć warsztatowych (10 spotkań po cztery godziny). Warsztaty te organizowane były cyklicznie raz w roku w III kwartale.
- „Spotkania dla osób bliskich rodzinom adopcyjnym” – tzw. grupa wsparcia dla babć i dziadków adopcyjnych oraz pozostałych członków rodzin przysposabiających chcących pogłębić swoją wiedzę z zakresu adopcji, otrzymać odpowiedzi na nurtujące pytania dotyczące posiadania w rodzinie dziecka adoptowanego. Spotkania te miały charakter informacyjny, edukacyjny, wspierający. Odbywały się dwa razy w roku – w maju i grudniu.

Rodziny adopcyjne były zapraszane na te spotkania drogą telefoniczną oraz poprzez informację na stronie internetowej.

Ośrodek Adopcyjny TPD w Warszawie: Zorganizowano w latach objętych kontrolą trzy pikniki pt. „Piknik z Bajką Adopcyjną” z udziałem m.in. 450 rodzin adopcyjnych z dziećmi dzielących się swoimi doświadczeniami oraz spotkania dzieci członków Klubu RAZEM – klub stworzony przez rodziny adopcyjne, zawiązany za pośrednictwem Ośrodka.

Katolicki Ośrodek Adopcyjny w Warszawie: W okresie objętym kontrolą ośrodek zorganizował 26 spotkań Środowiska Rodzin Adopcyjnych, w których uczestniczyło 1213 osób oraz 15 spotkań grupy wsparcia dla rodziców dzieci z FAS.

Regionalny Ośrodek Adopcyjny w Łodzi: W okresie objętym kontrolą w ośrodku zorganizowane zostały coroczne spotkania rodzin adopcyjnych, w których uczestniczyli specjaliści z ośrodka służący pomocą.

Raporty postadopcyjne

Raporty postadopcyjne w procedurach adopcji międzynarodowych

Na podstawie **Zasad monitorowania i realizacji procesów adopcyjnych w województwie mazowieckim (Opis przebiegu procesu adopcji zagranicznej pkt 20)**¹¹² ośrodek adopcyjny wyznaczony do prowadzenia procedur międzynarodowych był zobowiązany do gromadzenia raportów postadopcyjnych otrzymywanych od licencjonowanych organizacji adopcyjnych lub ośrodków adopcyjnych państw przyjmujących dziecko. W procedurach tych nie określono częstotliwości przekazywania takich raportów. Niemniej jednak, badanie próby 17 postępowań adopcyjnych wykazało, że dokumentacja 14 spraw zawierała raporty postadopcyjne przekazane przez licencjonowane organizacje adopcyjne lub ośrodki adopcyjne państw przy-
j-
-

¹¹² Załącznik nr 3 do aneksu nr 2 z dnia 15 czerwca 2015 r. do umowy nr 3/2014 r. z dnia 27 stycznia 2014 r. zawartej pomiędzy Mazowieckim Centrum Polityki Społecznej w Warszawie a Diecezją Warszawsko-Praską.

mujących dziecko po roku kalendarzowym od przysposobienia dziecka. W przypadku Wojewódzkiego Ośrodka Adopcyjnego w Warszawie taka częstotliwość wynikała z wieloletniej praktyki i dobrej współpracy z organizacjami zagranicznymi. Za dobrą praktykę należy uznać działania Katolickiego Ośrodka Adopcyjnego w Warszawie polegające na zagwarantowaniu w umowach z licencjonowanymi organizacjami zagranicznymi obowiązku sporządzania i corocznego przekazywania przez te organizacje informacji na temat rozwoju dziecka przez pierwsze trzy lata po adopcji, a następnie przynajmniej raz na dwa lata.

Raporty postadopcyjne zawierały informacje m.in. o przebiegu integracji dziecka w nowym środowisku, jego rozwoju psychofizycznym, jak również jego osiągnięciach i sukcesach, a także umiejętności posługiwania się w nowym języku, itp. W odniesieniu do trzech spraw ustalono, że ośrodki oczekują na raporty postadopcyjne, ponieważ nie minął jeszcze rok kalendarzowy od momentu przysposobienia dziecka.

W styczniu 2017 r. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przesyłało do Diecezjalnego Ośrodka Adopcyjnego w Sosnowcu siedem postępowań w celu wydania opinii dotyczących procesu przysposobienia małoletnich dzieci przez obywateli USA. Pracownicy ośrodka przeprowadzili w Polsce spotkania z zagranicznymi kandydatami na rodziców adopcyjnych, w czasie których rozpoznali sytuację kandydatów i ich motywację do adopcji. Spotkania odbywały się również z dziećmi zakwalifikowanymi do adopcji. W wyniku tych działań ośrodek wydał opinie we wszystkich otrzymanych sprawach, które przekazał do MRPiPS.

Skuteczność procedur adopcyjnych¹¹³

Badając skuteczność działań skontrolowanych ośrodków w latach objętych kontrolą, w zakresie prowadzonych postępowań kwalifikacyjnych kandydatów na rodziców adopcyjnych ustalono, że proporcja liczby rodzin, które przysposobiły dzieci w przysposobieniu krajowym (ogółem 1679) do liczby rodzin, które zgłosiły chęć przysposobienia dziecka (ogółem 2898) wyniosła 57%. Należy mieć jednak na uwadze, iż część kandydatów na rodziców, którzy zgłosili się do ośrodków w celu przysposobienia dzieci wycofało swoje wnioski. W latach objętych kontrolą było 397 takich rodzin. Przy uwzględnieniu tych rodzin w łącznej liczbie rodzin, które zgłosiły chęć przysposobienia dziecka, pozostawało 2501 kandydatów, a tym samym skuteczność działań skontrolowanych ośrodków w ww. zakresie wynosi 67%.

Katolicki Ośrodek Adopcyjny w Warszawie: Liczba rodzin, które przysposobiły dzieci w przysposobieniu krajowym w latach 2015–2017 (I półrocze) wyniosła kolejno: 65, 57 i 31, a liczba rodzin, które zgłosiły chęć przysposobienia wyniosła odpowiednio: 92, 146 i 70 (co stanowiło odpowiednio 70,6%, 39% i 44,3%). Dyrektor KOA wyjaśniła, że proporcja rodzin, które przysposobiły dzieci w przysposobieniu krajowym była w dwóch latach niższa niż 60% z kilku powodów: 1) zmniejsza się liczba zgłaszanych i zakwalifikowanych

¹¹³ Przez skuteczność prowadzonych postępowań kwalifikacyjnych kandydatów na rodziców adopcyjnych należy rozumieć proporcję liczby rodzin, które przysposobiły dziecko do liczby rodzin, które zgłosiły chęć przysposobienia dziecka.

dzieci do adopcji, zwłaszcza małych i o prawidłowym rozwoju psychofizycznym; 2) zwiększa się zapotrzebowanie na adopcję, jako formę rodzicielstwa; 3) w 2016 r. więcej kandydatów przerwało przygotowanie do adopcji i nie uzyskało pozytywnej wstępnej oceny kwalifikacyjnej na szkolenie niż w 2015 r.; 4) w 2016 r. dziewięć małżeństw, które uzyskało pozytywną opinię kwalifikacyjną i oczekiwało na adopcję zrezygnowało z tego zamiaru głównie z powodu ciąży i kryzysu małżeńskiego.

Wielkopolski Ośrodek Adopcyjny w Poznaniu: Skuteczność działań w zakresie prowadzonych postępowań kwalifikacyjnych kandydatów na rodziców adopcyjnych wyniosła w 2015 r. – 80,4% w 2016 r. – 62,3% a w I półroczu 2017 r. – 41,7%¹¹⁴.

Publiczny Ośrodek Adopcyjny w Szczecinie: Liczba rodzin, która zgłosiła się do Ośrodka w latach 2015, 2016 i 2017 (I półrocze) wynosiła kolejno 45, 54 i 23 rodzin, a przysposobiło dzieci odpowiednio 30, 21 i 3 rodziny. (tj. wskaźnik skuteczności wyniósł 66,7%, 38,9% i 13,0%). W tym samym czasie podania o wszczęcie postępowania adopcyjnego wycofało sześć kandydatów na rodziców adopcyjnych, a dwie pary zrezygnowały po szkoleniu. Dyrektor wyjaśniła: *Niższa skuteczność przysposobień wśród małżeństw/osób samotnych, które zgłosiły się do POA w 2016 r. w stosunku do osób, które zgłosiły się do POA w 2015 r. wynika z faktu, iż procedura kwalifikacyjna trwa od kilku do kilkunastu miesięcy, w związku, z czym większość osób otrzymało kwalifikację na rodziców adopcyjnych dopiero pod koniec 2016 r. lub w I połowie 2017 r.*

Niepubliczny Ośrodek Adopcyjny „Żar” w Żarach: Skuteczność prowadzonych postępowań kwalifikacyjnych kandydatów na rodziców adopcyjnych w latach 2015-2016 wyniosła 66%, (w poszczególnych latach 76% i 57,1%). W I półroczu 2017 r. brak przysposobień, gdyż kandydaci na rodziny adopcyjne ukończyli szkolenia w czerwcu 2017 r., a kwalifikacje otrzymali na początku lipca 2017 r.

Ośrodek Adopcyjny: Fundacja „Mam Dom” w Szczecinie: Skuteczność działań Ośrodka w zakresie prowadzonych postępowań kwalifikacyjnych kandydatów na rodziców adopcyjnych wynosiła 67% w 2015 r., 56 %w 2016 r. i 57% w I półroczu.

Skuteczność pracy ośrodków w zakresie doprowadzania do przysposobienia dzieci

Prawie wszystkie dzieci zakwalifikowane do adopcji są adoptowane

W okresie objętym kontrolą we wszystkich skontrolowanych ośrodkach łącznie zakwalifikowano do przysposobienia 1770 dzieci, a przysposobiono 1732, tj. prawie 100%, w tym około 10% z orzeczeniem o niepełnosprawności. Na wysoką skuteczność pracy ośrodków z pewnością miał wpływ fakt, że liczba rodzin/kandydatów do przysposobienia dziecka, którzy zgłosili się do skontrolowanych ośrodków w okresie objętym kontrolą (2829 osób), znacząco przewyższała liczbę dzieci zakwalifikowanych do przysposobienia.

Poniżej podano kilka przykładów skuteczności w ośrodkach w zakresie przeprowadzonych kwalifikacji dzieci w latach objętych kontrolą (przyjęta na potrzeby kontroli wartość brzegowa została określona na poziomie 60%).

¹¹⁴ W WOA Poznań liczba rodzin, które przysposobiły dziecko wyniosła w 2015 r. – 45, w 2016 r. – 33, a w 2017 r. (I półrocze) – 10. Liczba rodzin, które zgłosiły chęć przysposobienia dziecka (po wydaniu przez WOA opinii dla kandydata do przysposobienia dziecka) wyniosła w 2015 r. – 56, w 2016 r. – 53, a w 2017 r. (I półrocze) – 24.

Katolicki Ośrodek Adopcyjny w Warszawie: Badając skuteczność działań ośrodka w zakresie przeprowadzonych kwalifikacji dzieci do przysposobienia ustalono, że w latach 2015–2017 (I półrocze) przysposobiono w przysposobieniu krajowym następującą liczbę dzieci: 71, 65 i 35 dzieci, a zakwalifikowano do tego przysposobienia kolejno: 75, 69 i 47 dzieci (co stanowiło odpowiednio 95%, 94,2% i 74,5%).

Regionalny Ośrodek Adopcyjny w Łodzi: Skuteczność działań ośrodka w zakresie przeprowadzonych kwalifikacji dzieci do przysposobienia wynosiła: 95% w 2015 r., 52% w 2016 r. i 76% w I połowie 2017 r. Spadek skuteczności w 2016 r., wynikał z czynników niezależnych od ośrodka, tj. liczby dzieci zgłoszonych do placówki i zakwalifikowanych do adopcji oraz liczby kandydatów zgłaszających się do Ośrodka, którzy posiadają właściwe kompetencje, a także długości trwania procesu preadopcyjnego, który zależy od decyzji sądu rodzinnego.

Publiczny Ośrodek Adopcyjny w Szczecinie: W latach 2015–2017 (I półrocze) zakwalifikowano odpowiednio: 51, 57 i 34 dzieci, a przysposobiono: 32, 33 i 22 dzieci. Wskaźnik skuteczności wyniósł: 62,8%, 57,9% i 64,7%.

Ośrodek Adopcyjny w Gorzowie Wielkopolskim: W okresie objętym kontrolą przysposobiono 80 dzieci, w tym w 2015 r. – 30, w 2016 r. – 32 i w I połowie 2017 r. – 18, zaś do przysposobienia krajowego zostało zakwalifikowanych odpowiednio: 45 dzieci, 32 dzieci i 15 dzieci. Proporcja dzieci przysposobionych do kwalifikowanych przez ośrodek wyniosła odpowiednio: 86,6%, 87,5% i 60%, gdzie liczba przysposobień dotyczy wszystkich dzieci przysposobionych w kraju i zagranicą, które zostały zakwalifikowane pozytywnie do adopcji krajowej przez OA w Gorzowie (odpowiednio 39, 28 i dziewięć).

Niepubliczny Ośrodek Adopcyjny „Żar” w Żarach: Skuteczność działań ośrodka w zakresie przeprowadzonych kwalifikacji dzieci do przysposobienia w okresie objętym kontrolą wyniosła 94,3%.

Łącznie w ramach adopcji krajowej w latach 2015, 2016 i w I półroczu 2017 r., zostało przysposobionych 50 dzieci w stosunku do 53 zakwalifikowanych do przysposobienia w ww. okresie. Odpowiednio w poszczególnych latach zakwalifikowanych zostało: w 2015 r. – 14 dzieci, w 2016 r. – 26, w I półroczu 2017 r. – 13, przysposobionych zaś odpowiednio: 19, 27 i czworo dzieci.

Skuteczność realizacji procedur adopcyjnych, rozumiana jako proporcja liczby dzieci przysposobionych do zakwalifikowanych w danym roku do adopcji, była w różnych latach zróżnicowana. Ustalono, że w siedmiu skontrolowanych województwach wyniosła ona: 80,2% w 2015 r. (z zakwalifikowanych 1351 dzieci adoptowano 1083), 96,4% w 2016 r. (z zakwalifikowanych 1182 adoptowano 1140 dzieci) oraz 97,9% w I połowie 2017 r. (z 567 dzieci zakwalifikowanych zostało przysposobionych 555).

Należy zaznaczyć, że różnica pomiędzy liczbą dzieci przysposobionych i zakwalifikowanych do adopcji wynikała m.in. z faktu, iż dzieci zakwalifikowane i dzieci przysposobione w danym roku mogą być dziećmi zgłoszonymi do adopcji w tym samym roku, jak również w latach wcześniejszych. Sytuacja taka była związana m.in.:

Zróżnicowana
skuteczność działań OA

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- z koniecznością uzupełnienia dokumentacji niezbędnej do kwalifikacji dziecka do przysposobienia oraz właściwego doboru rodziny do potrzeb dziecka (np. dokumentacja medyczna i psychologiczna);
- procedurą ustanowienia przez sąd opiekuna prawnego;
- rozłożoną w czasie procedurą kwalifikacji dziecka do przysposobienia, na którą składają się m.in.: diagnoza psychologiczna dziecka, określenie specyfiki potrzeb dziecka w kontekście prawidłowego doboru rodziny, ocena stopnia możliwości nawiązania przez dziecko więzi emocjonalnej w nowej rodzinie, ustalenie sytuacji prawnej rodzeństwa dziecka, analiza aktualnych więzi dziecka z bliskimi mu osobami, analiza całościowej sytuacji dziecka w celu zbadania czy przysposobienie leży w jego najlepszym interesie;
- doborem rodziny do potrzeb dziecka;
- przebiegiem procedury przysposobienia (dziecko zgłoszone w grudniu danego roku nie może zostać zakwalifikowane do przysposobienia w tym samym roku ze względu na czas trwania procedury).

W związku z powyższym, w okresie objętym kontrolą, w poszczególnych skontrolowanych województwach wskaźnik ten kształtował się na poziomie od 62% (woj. lubuskie) do ponad 100% (woj. wielkopolskie i podlaskie¹¹⁵)

¹¹⁵ W tym przypadku liczba dzieci przysposobionych była wyższa od zakwalifikowanych, gdyż dzieci zakwalifikowane i dzieci przysposobione w danym roku mogą być dziećmi zgłoszonymi do adopcji w tym samym roku, jak i wcześniej.

Adopcja zagraniczna

Schemat nr 4

Działania obejmujące kwalifikację dziecka do przysposobienia międzynarodowego



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ustawy o wspieraniu rodziny.

Stosownie do postanowień art. 164 ust. pkt 11 ustawy o wspieraniu rodziny kwalifikacji dziecka do przysposobienia międzynarodowego dokonuje ośrodek adopcyjny prowadzący centralny bank danych. W okresie objętym kontrolą zadania te realizował Wojewódzki Ośrodek Adopcyjny w Warszawie (WOA). W tym czasie WOA zakwalifikowało do adopcji międzynarodowej 529 dzieci. Działania WOA w tym zakresie były realizowane zgodnie z obowiązującą procedurą:

- WOA na podstawie opinii, o której mowa w art. 139a ust. 1 pkt 3 ustawy o wspieraniu rodziny, w terminie od jednego do trzech dni roboczych

Kwalifikacja dziecka do przysposobienia międzynarodowego dokonywana przez ośrodek prowadzący centralny bank danych

od dnia otrzymania dokumentacji kwalifikacyjnej dokonał kwalifikacji dziecka do przysposobienia międzynarodowego oraz sporządził dokument potwierdzający zakwalifikowanie dziecka do przysposobienia związanego ze zmianą dotychczasowego miejsca zamieszkania poza granice Rzeczypospolitej Polskiej na miejsce zamieszkania w innym Państwie, co było zgodne z art. 164 ust. 1 pkt 11 ustawy o wspieraniu rodziny.

- Kwalifikacja dziecka do przysposobienia międzynarodowego, zgodnie z art. 166 ust. 1a ustawy o wspieraniu rodziny, obejmowała: dokonywaną przez psychologa ocenę stopnia możliwości nawiązania przez dziecko więzi emocjonalnej w rodzinie mającej miejsce zamieszkania poza granicami RP; analizę całościowej sytuacji dziecka w celu zbadania, czy przysposobienie międzynarodowe leży w jego najlepszym interesie oraz analizę prawidłowości prowadzenia poszukiwania kandydata do przysposobienia na terenie kraju;

W sprawach dotyczących rozdzielenia rodzeństwa, stosownie do postanowień art. 166a ust. 1 pkt 2 ustawy o wspieraniu rodziny dokumentacja zawierała opinie sporządzone przez ośrodki odpowiedzialne za kwalifikację dziecka do przysposobienia krajowego o możliwości nieumieszczania wspólnie rodzeństwa w rodzinie przysposabiającej z powodu niezalezienia kandydata do przysposobienia rodzeństwa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niezalezienia kandydata do przysposobienia rodzeństwa poza granicami kraju.

Dobór kandydatów na rodziców adopcyjnych w procedurze międzynarodowej

W celu ustalenia prawidłowości realizacji przez ośrodki adopcyjne zadań w zakresie doboru kandydatów na rodziców mieszkających poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej kontrolą objęto trzy ośrodki adopcyjne, tj. Wojewódzki Ośrodek Adopcyjny w Warszawie, Katolicki Ośrodek Adopcyjny w Warszawie oraz Diecezjalny Ośrodek Adopcyjno-Opiekuńczy w Sosnowcu. Pierwszy z tych ośrodków był do dnia 17 stycznia 2017 r. upoważniony przez organ centralny (tj. Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej) do prowadzenia spraw adopcji zagranicznych. Drugi ośrodek prowadzi ww. procedury nieprzerwanie od 10 grudnia 1998 r. i z dniem 17 stycznia 2017 r. został wyznaczony przez MRPiPS do dalszej współpracy w dziedzinie adopcji międzynarodowych¹¹⁶. Trzeci ośrodek z ww. dniem został wyznaczony do procedowania wyłącznie spraw w toku (osobista styczność, zawieszenie zgody), w których agencją pośredniczącą była amerykańska agencja European Adoption Consultants, Inc (akredytacja tej organizacji została unieważniona z dniem 20 grudnia 2016 r., z mocą wsteczną od dnia 16 grudnia 2016 r.)¹¹⁷.

¹¹⁶ Obwieszczenie Ministra RP i PS z dnia 13 stycznia 2017 r. w sprawie listy ośrodków adopcyjnych upoważnionych do współpracy z organami centralnymi innych państw lub licencjonowanymi przez rządy innych państw organizacjami lub ośrodkami adopcyjnymi, które weszło w życie z dniem 17 stycznia 2017 r. (M.P. poz. 35). Obwieszczenie to było poprzedzone obwieszczeniem Ministra PiPS z dnia 11 października 2013 r. w tej samej sprawie (M.P. poz. 850).

¹¹⁷ Pismo Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 lutego 2018 r., znak: DSR-II.8305.I.2017.KCH.

W okresie objętym kontrolą Wojewódzki Ośrodek Adopcyjny w Warszawie i Katolicki Ośrodek Adopcyjny w Warszawie przeprowadziły ogółem 305 postępowań adopcyjnych w procedurze międzynarodowej, w wyniku których zostało adoptowanych 448 dzieci (24,3% dzieci posiadało orzeczenie o niepełnosprawności). Zdecydowanie najwięcej dzieci (256, tj. 57,1%) adoptowały rodziny włoskie oraz z USA (98 dzieci, tj. 21,9%). Ponad połowę, tj. 52,2% stanowiły dzieci w wieku od 5 do 9 lat.

Szczegółową analizą objęto 17 zakończonych postępowań adopcyjnych, tj. 5,6% wszystkich zrealizowanych postępowań w tym okresie. W jej wyniku ustalono, że ośrodki działając na podstawie art. 169 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny, przekazały pełnomocnikom organizacji lub ośrodków adopcyjnych licencjonowanych przez rządy innych państw informacje o dzieciach zakwalifikowanym do przysposobienia międzynarodowego. Po otrzymaniu dokumentów kandydatów na rodziców, wyrażających gotowość przysposobienia dziecka ośrodki dokonywały ich analizy (pod kątem kompletności i aktualności), a wyniki tej analizy były prezentowane, zgodnie z wymogami *Zasad monitorowania i realizacji procedur adopcyjnych w województwie mazowieckim*, na posiedzeniach komisji kwalifikacyjnych. Po wydaniu pozytywnych opinii kwalifikacyjnych kandydatom na rodziców, zgodnie z art. 164 ust. 18 ustawy o wspieraniu rodziny oraz tymi zasadami, ośrodki wydały niezwłocznie w analizowanych sprawach dokument potwierdzający dobór kandydatów do przysposobienia dziecka. Następnie przekazały go wraz z dokumentacją kandydatów do przysposobienia dziecka i dokumentacją dziecka do organu centralnego, tj. Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, w celu wydania przez niego rozstrzygnięcia w przedmiocie zgody, o którym mowa w art. 17 *Konwencji o ochronie dzieci i współpracy w dziedzinie przysposobienia międzynarodowego*¹¹⁸, uchwalonej w Hadze w dniu 29 maja 1993 r. (tzw. Konwencja haska).

W Katolickim Ośrodku Adopcyjnym w Warszawie, który obecnie jest jedynym ośrodkiem wyznaczonym do prowadzenia zagranicznych procedur adopcyjnych, tak samo jak w przypadku procedur dla adopcji krajowej, poza dokumentami dotyczącymi kandydatów wymienionymi w art. 161 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny, wymagano również innych dokumentów, takich jak: akty zawarcia ślubu sakramentalnego, opinie lub listy referencyjne proboszczów, zaświadczenia lekarskie o zdrowiu psychicznym kandydatów oraz trudnościach w posiadaniu dzieci. Badanie dziewięciu postępowań zakończonych adopcją wykazało, że zakres gromadzonej dokumentacji był zróżnicowany. Dokumentacja trzech spraw spośród dziewięciu zbadanych nie zawierała innych dokumentów niż zamieszczone w ustawie.

Zakres danych żądanych od kandydatów na rodziców adopcyjnych pochodzących z zagranicy wykraczający poza uprawnienia ustawowe

¹¹⁸ Dz. U. z 2000 r. poz. 448, art. 17 tej Konwencji stanowi, że każda decyzja w państwie pochodzenia o powierzeniu dziecka przyszłym przysposabiającym może być podjęta jedynie wówczas, gdy: organ centralny tego państwa upewnił się, że przyszli przysposabiający wyrazili zgodę; organ centralny państwa przyjmującego zaaprobował tę decyzję w przypadku, gdy jest to wymagane przez prawo tego państwa lub przez organ centralny państwa pochodzenia; oraz organy centralne obu państw wyraziły zgodę na prowadzenie postępowania o przysposobienie; oraz zostało stwierdzone zgodnie z artykułem 5, że przyszli przysposabiający są odpowiedni i właściwi do przysposobienia oraz że dziecko ma lub będzie miało pozwolenie na wjazd i stały pobyt w państwie przyjmującym.

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, wykonując zadania organu centralnego wyznaczonego zgodnie z art. 6 Konwencji haskiej wydał w 2015 r. 252 zgody w odniesieniu do 371 dzieci, w 2016 r. – 196 zgód w odniesieniu do 290 dzieci, natomiast w 2017 r. 103 zgody, dotyczące 157 dzieci¹¹⁹.

W jednej sprawie przed wydaniem zgody, Minister Rodziny Pracy i Polityki Społecznej zwrócił do Katolickiego Ośrodka Adopcyjnego w Warszawie przesłaną dokumentację, w związku z utratą z dniem 20 grudnia 2016 r. licencji przez amerykańską organizację adopcyjną EAC. W piśmie skierowanym do ośrodka, Minister poinformował m.in., że w związku z zaistniałą sytuacją kandydaci na rodziców adopcyjnych powinni dokonać wyboru innej organizacji amerykańskiej, akredytowanej w Polsce, która przygotuje wymaganą przepisami prawa pełną dokumentację do wznowienia procedur adopcyjnych. Respektując ww. zalecenia ośrodek przesłał ponownie uzupełnioną dokumentację sprawy, z rekomendacją nowej, amerykańskiej organizacji adopcyjnej (akredytacja do dnia 25 kwietnia 2018 r.).

We wszystkich badanych sprawach Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wyraził zgodę na dalsze postępowanie w procedurze adopcyjnej.

Zgodnie z art. 169 ust. 2 pkt 2 ustawy o wspieraniu rodziny, w przypadku, gdy kandydat do przysposobienia dziecka zamieszkuje poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, ośrodek adopcyjny prowadzący procedury związane ze zmianą miejsca zamieszkania dziecka umożliwia zakwalifikowanemu kandydatowi, po wydaniu zgody, o której mowa w art. 17 Konwencji o ochronie dzieci, kontakt z dzieckiem. Zgodę taką wydaje MRPiPS. Na podstawie badania 17 postępowań adopcyjnych stwierdzono, że w jednej sprawie Katolicki Ośrodek Adopcyjny w Warszawie, jako ośrodek adopcyjny upoważniony do współpracy z organami centralnymi innych państw, pomimo braku takiej zgody, zwrócił się przedwcześnie do Ośrodka Adopcyjnego we Wrocławiu z prośbą o udzielenie pomocy w nawiązaniu kontaktów rodziny pochodzącej z zagranicy z dziećmi przebywającymi na terenie Domu Dziecka w Kłodzku. Wymagana zgoda została wydana dopiero po siedmiu miesiącach od podjęcia czynności przez KOA, a kontakt ten odbył się 63 dni przed wydaniem stosownej zgody przez Ministra. Katolicki Ośrodek Adopcyjny powinien wstrzymać się z kontynuacją jakichkolwiek działań w omawianym postępowaniu adopcyjnym od momentu wysłania dokumentacji dzieci i rodziny do Ministra RP do czasu wydania wymaganej zgody na dalsze postępowanie w procedurze adopcyjnej.

5.5. Monitoring i kontrola

Sprawozdania

Nieprawidłowości
w monitorowaniu
działalności ośrodków
adopcyjnych przez
samorządy województw

Zgodnie z art. 174 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny, ośrodki adopcyjne prowadzące m.in. wojewódzkie banki danych o dzieciach oczekujących na przysposobienie, zobowiązane są nie rzadziej niż co sześć miesięcy prze-

¹¹⁹ Pismo z MRPiPS do Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny NIK, nr DSR.I.073.I.2018. PW z dnia 2.03.2018 r.

kazywać Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej, za pośrednictwem marszałka województwa, informacje o realizacji powierzonych zadań.

Wszystkie objęte kontrolą ośrodki adopcyjne sporządzały sprawozdania rzeczowo-finansowe zgodnie z obowiązującymi wzorami oraz terminowo przekazywały je do ROPS¹²⁰.

Monitoring działalności ośrodków obejmował analizę półrocznych sprawozdań rzeczowo-finansowych przekazywanych do wojewody oraz analizę finansową realizowaną poprzez cząstkowe i roczne sprawozdania z realizacji budżetu ośrodków niepublicznych. Nieprawidłowości dotyczące niezrzetelności monitorowania działalności ośrodków adopcyjnych na poziomie samorządu województwa NIK stwierdziła w trzech z siedmiu skontrolowanych województw.

Województwo zachodniopomorskie: prowadzona przez ROPS analiza sprawozdań składanych przez ośrodki była niewystarczająca, ponieważ nie ujawniła zawartych w nich błędów dotyczących danych liczbowych. Dane zawarte w zbiorczych sprawozdaniach rzeczowo-finansowych z działalności ośrodków adopcyjnych za rok 2015 i 2016 dotyczące m.in. liczby adoptowanych dzieci, nie były zgodne z danymi przekazanymi przez ośrodki podczas kontroli. Jak wskazała dyrektor ROPS, **zidentyfikowane różnice wynikają m.in. z braku systemu informatycznego do tworzenia i przekazywania sprawozdawczości przez ośrodki adopcyjne do służb marszałka** – ośrodki adopcyjne przekazują swoje dane na podstawie własnych informacji, gromadzonych w swoich zbiorach (segregatory, teczki dzieci, pliki Word i Excel, dane wpisywane ręcznie do tabel skanowane i przesyłane do właściwych podmiotów). Problemem stanowi również brak reguł walidacyjnych dla poszczególnych uczestników sprawozdawczości oraz instrukcji (metodologii) do wypełnienia sprawozdań przez poszczególne ośrodki adopcyjne.

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

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

Ustalono, że pomimo, iż składane do Urzędu Marszałkowskiego sprawozdania dotyczące działalności ośrodków adopcyjnych zawierały rozbieżne dane,

¹²⁰ Wzory sprawozdań zostały umieszczone w załącznik nr 3 do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 4 grudnia 2012 r. (Dz. U. poz. 1371), uchylone z dniem 1 kwietnia 2016 r. oraz w załączniku nr 4 do rozporządzenia Ministra Rodziny Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 lutego 2016 r. w sprawie.

sprzeczności nie zostały wyjaśnione i wyeliminowane przed sporządzeniem sprawozdań rzeczowo-finansowych przez pracowników tego urzędu i ich przekazaniem wojewodzie. Dane wynikające ze składanych sprawozdań OA w Gorzowie za lata 2015 i 2016 oraz OA w Zielonej Górze za 2016 r. zawierały rozbieżne dane dotyczące liczby dzieci zakwalifikowanych do przysposobienia oraz przysposobionych. Taki stan rzeczy wskazuje na niewystarczającą analizę przedstawianych danych ze strony pracowników Urzędu Marszałkowskiego, co w toku kontroli NIK wyjaśniano różną interpretacją sprawozdań kwartalnych i sprawozdań rzeczowo-finansowych, brakiem wytycznych z ministerstwa w zakresie sporządzania sprawozdań rzeczowo-finansowych oraz błędnie podanymi przez ośrodki adopcyjne w Zielonej Górze i Gorzowie Wlkp. danymi liczbowymi w poszczególnych sprawozdaniach.

Województwo wielkopolskie: Zarząd Województwa Wielkopolskiego nie egzekwował od ROPS obowiązku przedkładania mu rocznego sprawozdania z działalności ośrodków adopcyjnych. Dyrektor ROPS, wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 185 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny nie przedłożyła rocznego sprawozdania z działalności ośrodków adopcyjnych za rok 2015, lecz przedłożyła jedno sprawozdanie za lata 2015–2016. Jak wyjaśnił Marszałek Województwa Wielkopolskiego, roczne sprawozdanie, o którym mowa w art. 185 ustawy o wspieraniu rodziny zostało, niezwłocznie po ujawnieniu zaległości, złożone Zarządowi Województwa Wielkopolskiego i zaakceptowane w dniu 16 marca 2017 r. Ponadto NIK ustaliła, że Marszałek Województwa Wielkopolskiego nie egzekwował od ROPS obowiązku przedkładania informacji o realizacji powierzonych zadań. ROPS, jako ośrodek wyznaczony przez Marszałka Województwa Wielkopolskiego do prowadzenia wojewódzkiego banku danych o dzieciach oczekujących na przysposobienie, wbrew art. 174 ust. 1 i 2 ustawy o wspieraniu rodziny nie przekazał ministrowi właściwemu do spraw rodziny informacji o realizacji powierzonych zadań. Przekazanie tych informacji winno odbyć się za pośrednictwem Marszałka Województwa Wielkopolskiego.

34 kontrole ośrodków adopcyjnych przeprowadzone przez marszałków województw

Kontrole przeprowadzone przez marszałków województw

Zgodnie z 175a ustawy o wspieraniu rodziny w związku z art. 31 ustawy o samorządzie województwa, zarząd województwa, w tym marszałek województwa jako jego przewodniczący, sprawuje kontrolę nad ośrodkami adopcyjnymi. Kontrola wykazała, że wszystkie objęte kontrolą NIK urzędy marszałkowskie wywiązywały się z tego obowiązku. Łącznie przeprowadzono 34 kontrole.

Województwo lubuskie: W okresie objętym kontrolą w ośrodkach adopcyjnych Urząd Marszałkowski przeprowadził następujące kontrole działalności statutowej i gospodarki finansowej ROPS oraz działalności statutowej publicznych ośrodków adopcyjnych w I poł. 2015 r. oraz kontrolę działalności statutowej niepublicznego ośrodka adopcyjnego (OA w Żarach) w zakresie działalności statutowej w II połowie 2015 r. W badanym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

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

Województwo małopolskie: W okresie objętym kontrolą Departament Audytu i Kontroli Urzędu Marszałkowskiego przeprowadził łącznie 10 kontroli we wszystkich ośrodkach adopcyjnych.

2015 r. – pięć kontroli problemowych w zakresie prawidłowości realizacji procedur adopcyjnych w latach 2013–2015 (w czterech ośrodkach niepublicznych kontrola obejmowała również wykorzystanie dotacji na realizację zadania publicznego w 2014 r.) i jedna doraźna w zakresie prawidłowości prowadzenia kwalifikacji do przysposobienia i poszukiwania rodziny adopcyjnej dla małoletniej podopiecznej), w wyniku których wydano 26 zaleceń pokontrolnych i pięć wniosków pokontrolnych. Zalecenia i wnioski dotyczyły m.in.: rzetelnego sporządzania końcowego sprawozdania finansowego z realizacji zadania, prowadzenia ewidencji osób upoważnionych do przetwarzania danych osobowych zgodnie z Polityką bezpieczeństwa obowiązującą w ośrodku, prowadzenia dokumentacji kandydatów do przysposobienia dziecka zgodnie z Regulaminem Ośrodka, prowadzenia szkoleń dla kandydatów do przysposobienia dziecka przez osoby posiadające kwalifikacje określone w rozporządzeniu w sprawie szkolenia dla kandydatów do przysposobienia dziecka.

2016 r. – cztery kontrole problemowe w niepublicznych ośrodkach adopcyjnych w zakresie prawidłowości wykorzystania dotacji na realizację zadania publicznego w 2015 r. oraz wykształcenia i przygotowania zawodowego pracowników ośrodka, w wyniku których wydano 18 zaleceń pokontrolnych i 3 wnioski pokontrolne. Zalecenia i wnioski dotyczyły m.in.: korygowania dowodów księgowych zgodnie z ustawą o rachunkowości, nanoszenia na dowodach księgowych wszystkich opisów i adnotacji wymaganych umową dotacji, rzetelnego sporządzania końcowego sprawozdania finansowego z realizacji zadania.

Kontrola wykonywana przez wojewodów

Wojewoda ma obowiązek kontrolowania wykonywania przez organy samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej. Zadanie to wynika z art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹²¹, a także art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej¹²² w związku z art. 2 pkt 1 tej ustawy. Zgodnie z art. 186 pkt 3 ustawy o wspieraniu rodziny, do zadań wojewody należy kontrola nad realizacją zadań z zakresu wspierania rodziny, pieczy zastępczej, usamodzielnień pełnoletnich wychowanków i adopcji wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego, jednostki organizacyjne wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej oraz nad zgodnością zatrudnienia pracowników jednostek organizacyjnych wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej z wymaganymi kwalifikacjami.

W okresie objętym kontrolą wojewodowie przeprowadzili w tym zakresie łącznie 31 kontroli zarządów województw lub ośrodków adopcyjnych w we wszystkich skontrolowanych województwach. Obejmowały one m.in. ocenę wykorzystania środków budżetowych na realizację zadania zleconego poszczególnym ośrodkom adopcyjnym, liczby przeprowadzonych procedur adopcyjnych, liczby udzielonych porad, jak również skuteczności postępowań adopcyjnych. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in. nieprzekazywania marszałkowi województwa informacji o realizacji z powierzo-

31 kontroli ośrodków
adopcyjnych
przeprowadzonych
przez wojewodów

¹²¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2234, ze zm.

¹²² Dz. U. Nr 185 poz. 1092.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nych zadań przez ośrodki adopcyjne, o czym stanowi art. 174 ust. 1 i 2 tejże ustawy. Kontrole w ośrodkach adopcyjnych wykazały głównie naruszenie terminowości procedur związanych z kwalifikacją dzieci do adopcji oraz doboru rodziców. Stwierdzono również błędy w danych liczbowych wykazywanych w sprawozdawczości dotyczącej działalności ośrodków adopcyjnych, co tłumaczono „brakiem szczegółowych wytycznych w tym zakresie”. Z ustaleń kontroli NIK wynika, że skontrolowane jednostki zrealizowały zalecenia pokontrolne.

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

- 2016 – kontrola wysokości środków przekazywanych na realizację zadania zleconego poszczególnym ośrodkom adopcyjnym w kontekście jakości wykonywanych usług, liczby przeprowadzonych procedur adopcyjnych, liczby udzielonych porad, jak również skuteczności postępowania adopcyjnego, za okres od stycznia 2012 r. do końca 2015 r. Wojewoda Wielkopolski pozytywnie ocenił funkcjonowanie kontrolowanych jednostek w obszarze zakreślonym celami kontroli;
- 2017 – kontrola wykorzystania i rozliczenia dotacji celowych udzielonych samorządowi województwa wielkopolskiego na realizację zadania zleconego z zakresu administracji rządowej polegającego na organizowaniu i prowadzeniu ośrodków adopcyjnych w latach 2015–2016, wynikającego z art. 184 ustawy o wspieraniu rodziny. Wojewoda Wielkopolski ocenił pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości wykorzystanie dotacji celowej udzielonej na realizację tego zadania. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in. tego, że Zarząd Województwa Wielkopolskiego, wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 175a ust. 1 i 2 ww. ustawy, nie przeprowadził kontroli w ośrodkach adopcyjnych. Marszałek Województwa wskazał, że Zarząd Województwa Wielkopolskiego wyznaczy i upoważni osobę do sprawowania tej kontroli.

Województwo małopolskie: W czerwcu 2016 r. Wojewoda Małopolski przeprowadził w Urzędzie Marszałkowskim kontrolę w zakresie sprawowania nadzoru i kontroli nad ośrodkami adopcyjnymi w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2014 r., w wyniku której ustalono m.in., że w tym okresie Urząd Marszałkowski nie przeprowadził kontroli w żadnym ośrodku adopcyjnym oraz wystąpiły liczne problemy z rozliczaniem umów dotacyjnych za lata 2013–2014, spowodowane przede wszystkim wielokrotnymi korektami składanymi przez ośrodki adopcyjne.

Po przeprowadzeniu kontroli zwrócono się do Marszałka Województwa o wyeliminowanie ujawnionych działań poprzez:

- rzetelną i terminową weryfikację sprawozdań składanych przez podmioty prowadzące ośrodki adopcyjne w celu dokonania właściwych rozliczeń udzielonej dotacji,
- prowadzenie, w ramach sprawowania bieżącego nadzoru, kontroli podmiotów realizujących zadanie publiczne, w szczególności w przypadku powzięcia wątpliwości co do prawidłowości realizowania zleconego zadania.

Informując o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych Marszałek Województwa zobowiązał się do: przestrzegania procedur w zakresie rozliczenia dotacji udzielanych z budżetu Województwa, zlecenia Departamentowi Audytu i Kontroli Urzędu przeprowadzenia kontroli doraźnych oraz umieszczania kontroli ośrodków adopcyjnych w planie kontroli realizowanych przez ww. Departament, po ich zgłoszeniu lub wytypowaniu przez departament merytoryczny.

Województwo lubuskie:

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

- OA w Zielonej Górze, po której sformułowano trzy zalecenia pokontrolne¹²³;
- OA w Gorzowie Wlkp., po której nie wydano zaleceń pokontrolnych.

Skargi

W okresie objętym kontrolą zostało złożonych sześć skarg do marszałków trzech województw, dotyczących realizacji procedur adopcyjnych¹²⁴. Przykłady:

Województwo zachodniopomorskie: w Urzędzie Marszałkowskim zarejestrowano dwie skargi (obie w 2015 r.) dotyczące funkcjonowania ośrodków adopcyjnych:

- skarga złożona przez OA Fundacji Mam Dom, dotycząca funkcjonowania Publicznego Ośrodka Adopcyjnego w Szczecinie, odnosząca się do złamania przez POA zasady przyjętej we współpracy ośrodków adopcyjnych, mówiącej, iż dziecko do adopcji powierza ośrodek, który je kwalifikował. W przeprowadzonym przez ROPS postępowaniu wyjaśniającym skargę uznano za zasadną, ponieważ nie został dopełniony obowiązek wynikający z art. 164 ust. 7 ustawy o pieczy zastępczej. W konsekwencji p.o. dyrektora POA Szczecin została zobowiązana do bezwzględnego przestrzegania przepisów prawa, jak również do stosowania przyjętej przez ośrodki adopcyjnej praktyki mającej na względzie dobro dziecka oraz pisemnego dokumentowania współpracy z innymi ośrodkami;
- skarga złożona przez PCPR w Stargardzie Szczecińskim, dotycząca działalności OA FMD w zakresie długotrwałości procesu adopcyjnego oraz braku systematycznego informowania PCPR o stanie faktycznym na etapie przysposobienia dziecka, co – zdaniem PCPR – miało negatywny wpływ na sytuację dziecka w pieczy zastępczej. Po zbadaniu skarga została uznana za bezzasadną, ponieważ w przedmiotowym przypadku konieczne były wykonanie wysoce specjalistycznych bardzo szczegółowych badań genetycznych dziecka, co wydłużyło całość procesu adopcyjnego.

Województwo wielkopolskie: do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego wpłynęły skargi dotyczące:

- procedury kwalifikacyjnej dzieci do przysposobienia krajowego w WOA Filia w Lesznie. Sprawa została ponownie zbadana wraz z organizatorem rodzinnej pieczy zastępczej oraz powtórnie rozpatrzona przez Komisję Kwalifikacyjną ds. Adopcji. W wyniku przeprowadzonych czynności dzieci pozostały w rodzinnej pieczy zastępczej;

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

¹²⁴ Jedna anonimowa skarga skierowana do Marszałka Województwa Łódzkiego dotycząca sytuacji, które mogą wskazywać na wystąpienie zjawiska korupcji, została opisana w punkcie 5.6. informacji.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- zarzutu możliwości naruszania ochrony danych osobowych przez WOA w Poznaniu, skutkującego odpowiedzialnością karną, poprzez zastosowanie narzędzia badawczego – Genogram. Po rozpatrzeniu sprawy uznano, że zastosowane narzędzie diagnostyczne jest zgodne z metodologią i nie narusza prawa;
- negatywnej wstępnej oceny kandydatów do przysposobienia wydanej przez Chrześcijański Ośrodek Adopcyjny „Pro Familia” w Poznaniu. Sprawa została dogłębnie zbadana w oparciu o zastosowane czynności w ramach procedur adopcyjnych. Po analizie dokumentacji uznano zażalenie za bezpodstawne.

75 zaleceń z kontroli
zewnętrznych
przeprowadzonych
w 11 z 15
skontrolowanych
przez NIK ośrodkach
adopcyjnych

Kontrole zewnętrzne w ośrodkach adopcyjnych

W objętych kontrolą NIK 15 ośrodkach adopcyjnych przeprowadzono ogółem 56 kontroli, z tego 29 było przeprowadzonych przez służby wojewodów, a 27 przez służby marszałków. W czterech ośrodkach adopcyjnych (OA w Gorzowie Wielkopolskim, OA w Żarach, MOA w Nowym Sączu i w OA Dzieło Pomocy Dzieciom w Krakowie) kontrole nie wykazały żadnych nieprawidłowości. W pozostałych 11 ośrodkach adopcyjnych wydano łącznie 75 zaleceń pokontrolnych, które dotyczyły m.in. prowadzenia odrębnych rejestrów dla osób, które ukończyły szkolenie; podjęcia działań zmierzających do dotrzymywania, w przypadku każdego dziecka terminu jego kwalifikacji do adopcji; prawidłowe prowadzenie dokumentacji kandydatów w tym wypełnianie wszystkich punktów kwestionariusza wywiadu adopcyjnego. Przykłady:

Diecezjalny Ośrodek Opiekuńczo-Adopcyjny w Sosnowcu

W okresie objętym kontrolą działalność Ośrodka była kontrolowana w 2015 r. przez ROPS oraz w 2017 r. przez Śląski Urząd Wojewódzki Wydział Polityki Społecznej. Kontrola przeprowadzona przez ROPS obejmowała realizację umowy dotacyjnej w okresie od stycznia do sierpnia 2015 r. Stwierdzone przez ROPS nieprawidłowości dotyczyły m.in. niezaktualizowania regulaminu organizacyjnego w zakresie zadań Ośrodka wynikających ze zmian w ustawie o wspieraniu rodziny, zbieraniu od kandydatów starających się o przysposobienie ankiet dotyczących życia religijnego kandydatów, prowadzeniu zbiorczych rejestrów kandydatów na rodziców adopcyjnych, wymogu przedstawienia przez kandydatów starających się o przysposobienie opinii księdza proboszcza i świadectwa ślubu kościelnego, niezaktualizowania regulaminu komisji kwalifikacyjnej oraz regulaminu w zakresie przetwarzania danych osobowych do aktualnego stanu prawnego, braku dokumentacji opisującej zasady (politykę) rachunkowości oraz nie prowadzeniu ksiąg rachunkowych. ROPS zobowiązał Ośrodek do zaktualizowania regulaminów, odstąpienia od zbierania ankiet dotyczących życia religijnego kandydatów do przysposobienia, prowadzenia odrębnych rejestrów dla osób, które ukończyły szkolenie, nie stosowania bezwzględnego wymogu przedłożenia opinii księdza proboszcza i świadectwa ślubu kościelnego, wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości oraz prowadzenia ksiąg rachunkowych. Zalecenia pokontrolne, za wyjątkiem prowadzenia ksiąg rachunkowych, zostały wykonane.

Kontrola przeprowadzona przez Śląski Urząd Wojewódzki Wydział Polityki Społecznej dotyczyła sprawdzenia realizacji w okresie od stycznia 2012 r. do grudnia 2015 r. zadań Ośrodka określonych w ustawie o wspieraniu rodziny. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości i nie sformułowano zaleceń pokontrolnych.

Ośrodek Adopcyjny „Mam Dom” w Szczecinie

W okresie 2015–2017 (I półrocze) działalność Ośrodka kontrolowana była przez Wojewodę Zachodniopomorskiego w lipcu 2015 r. oraz w kwietniu 2016 r. Działalność Ośrodka została oceniana pozytywnie. Ponadto w 2015 r. ROPS przeprowadził kontrolę ustalając m.in., że: w teczkach kandydatów brak było spisu spraw i brak zachowania chronologii dokumentacji; Ośrodek nie stosował się do obowiązujących wzorów dokumentów tj. kwestionariusza wywiadu adopcyjnego, karty dziecka, metryczki przebiegu kwalifikacji dziecka. Zalecił m.in.: prowadzenie dokumentacji kandydatów na rodziców adopcyjnych, dzieci do przysposobienia w sposób przejrzysty, uporządkowany, chronologiczny w oparciu o spis spraw /metryczkę/ uzupełnioną o daty sporządzenia i wpływu dokumentów; przestrzegania zasady, aby w teczkach spraw znajdował się komplet dokumentów jej dotyczących; stosowanie wzoru kwestionariusza wywiadu adopcyjnego oraz wzoru karty dziecka, w tym metryki prowadzenia sprawy zgodnie z rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 sierpnia 2015 r. określającego wzór kwestionariusza wywiadu adopcyjnego, karty dziecka, w tym metryki prowadzenia sprawy.

W wyniku kolejnej kontroli przeprowadzonej w 2016 r. ROPS ustalił m.in. brak dat sporządzenia dokumentów składanych przez kandydatów i dat ich wpływu; brak w niektórych teczkach kandydatów daty przeprowadzenia badania pedagogicznego oraz podpisu osoby przeprowadzającej badanie; wpisywanie danych o stanie zdrowia kandydatów na podstawie oświadczeń; wydawanie pozytywnej opinii na szkolenie dla rodzin adopcyjnych na podstawie wywiadu adopcyjnego zawierającego braki, tj. wywiad nie był poparty wymaganymi dokumentami, a także był uzupełniany po dacie jego sporządzenia; kwalifikowanie kandydatów na szkolenie bez wglądu w zaświadczenia z MS KRK – zaświadczenie zostało wydane po zakwalifikowaniu na szkolenie. Stwierdził też, że dokumentacja w zakresie szkoleń dla kandydatów do przysposobienia prowadzona była zgodnie z przepisami ustawy o pieczy. Zalecił m.in.: prawidłowe prowadzenie dokumentacji kandydatów, wypełnianie wszystkich punktów kwestionariusza wywiadu adopcyjnego tak, aby dokument był kompletny w dniu jego sporządzenia oraz poparty dokumentami, które wskazuje wzór kwestionariusza określony w rozporządzeniu MPiPS; odnotowywanie na dokumentach w danej sprawie dat ich wpływu i dat sporządzenia oraz podpisu osoby sporządzającej dany dokument.

W 2017 r. kontrola ROPS wykazał m.in., że należy zwrócić, jako niewykorzystaną dotację kwotę 5,1 tys. zł oraz zlecił m.in.: monitorowanie czynności związanych z weryfikacją dokumentów, poprzez poprawność wpisywania dat i podpisów przy zatwierdzaniu dokumentów księgowych pod względem formalnym i rachunkowym oraz merytorycznym; przestrzeganie terminowego regulowania kosztów administracyjnych oraz zapłat za faktury i rachunki dotyczące kosztów administracyjnych, a ponadto przestrzeganie poprawności wystawianych dowodów księgowych z zachowaniem wymogów ustawy o rachunkowości i dokonywanie poprawek na dowodach księgowych zgodnie z ww. ustawą.

Wojewódzki Ośrodek Adopcyjny w Warszawie

W latach 2015–2017 (I połowa) w Ośrodku przeprowadzono dwie kontrole Wojewody Mazowieckiego, w skutek których wydano cztery zalecenia pokontrolne dotyczące m.in. podjęcia działań zmierzających do sporządzania przez Ośrodek Kart dziecka oraz wypełniania ich w sposób gwarantujący pełną wiedzę o dziecku; sporządzania diagnoz psychologicznych i pedagogicznych. Ponadto zwrócono uwagę na potrzebę wprowadzenia zmian w regulaminie organizacyjnym WOA, podjęcia działań zmierzających do dotrzymywania – w przypadku każdego dziecka – terminu kwalifikacji dzieci do adopcji oraz ustalenia procedury dotyczącej „łączenia” rodzeństw.

Jednocześnie w Ośrodku została przeprowadzona wewnętrzna kontrola Mazowieckiego Centrum Polityki Społecznej, która stwierdziła, że: Regulamin Organizacyjny WOA zawiera nieaktualne zapisy, stosuje się oznaczenia niezgodne z Instrukcją Kancelaryjną Centrum oraz w trzech zakresach obowiązków brak jest dat ich podpisania przez pracowników.

Do zakończenia trwania niniejszej kontroli WOA zastosowała się do wszystkich zaleceń pokontrolnych.

5.6. Mechanizmy sprzyjające korupcji

Realizacja procedur adopcyjnych z uwagi na swój charakter – działalność na styku interesu prywatnego i publicznego oraz znacząco mniejsza od zapotrzebowania liczba dzieci, szczególnie o dobrym stanie zdrowia i niskim wieku, które mogą być adoptowane – stanowi obszar potencjalnie zagrożony korupcją.

NIK nie posiada wystarczających uprawnień dla bezpośredniego wykrywania przypadków korupcji. W trakcie kontroli analizowano jednak możliwość występowania mechanizmów, które potencjalnie mogą sprzyjać korupcji w procesie adopcji. Zaliczyć do nich należy przede wszystkim nadmiar kompetencji w rękach pracowników ośrodków, brak jednoznacznie przyjętych, jasnych i przejrzystych zasad postępowania, kryteriów i trybu załatwiania spraw, słabość nadzoru i kontroli.

Nadmiar kompetencji w rękach pracowników ośrodków

Nadmierne skupianie uprawnień decyzyjnych, niestosowanie zasady rozdzielania czynności dotyczących jednej sprawy między różnych urzędników

Zgodnie z art. 154 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny „prowadzenie procedur przysposobienia oraz przygotowanie osób zgłaszających gotowość do przysposobienia dziecka (...), stanowi wyłączną kompetencję ośrodka adopcyjnego”. W przypadku adopcji krajowej ośrodki adopcyjne podejmują autonomiczne decyzje dotyczące ocen kwalifikacyjnych kandydatów do przysposobienia dziecka i doboru rodziców. Wprawdzie we wszystkich skontrolowanych przez NIK ośrodkach adopcyjnych opinie dotyczące kwalifikacji rodziców przyjmowane były zespołowo, to jednak wydające je komisje złożone były wyłącznie z pracowników danego ośrodka. Ośrodki adopcyjne są małymi podmiotami, zatrudniającymi niewielkie grupy pracowników (w skontrolowanych jednostkach zatrudnionych było od pięciu do 15 pracowników merytorycznych). W takich warunkach, z uwagi na szczupłość personelu, możliwe są sytuacje, w których te same osoby biorą udział w przygotowaniu rozstrzygnięcia w sprawie kwalifikacji, a następnie w jego podjęciu. Z racji podległości służbowej pracownicy ci są podporządkowani kierownikom ośrodków, którzy jednocześnie pełnią funkcję przewodniczących komisji.

Zdaniem NIK, przewodniczącym komisji powinna być każdorazowo osoba spoza ośrodka adopcyjnego, przedstawiciel podmiotu nadzorującego działalność ośrodka adopcyjnego, np. ROPS lub urzędu marszałkowskiego, która nie bierze bezpośrednio udziału w prowadzeniu poszczególnych spraw oraz nie pozostaje w zależności służbowej od kierownika ośrodka.

Na zbyt duże uprawnienia pracowników ośrodków adopcyjnych może wskazywać również fakt, że wyniki ocen pracowników ośrodków w ano-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nimowym badaniu ankietowym NIK znacząco różniły się w zależności od formy badania (ankieta internetowa, ankieta skierowana imiennie do osób biorących udział w procedurze prowadzonej przez kontrolowane przez NIK ośrodki). Respondenci internetowi znacząco gorzej oceniali wsparcie otrzymane ze strony ośrodków. Np. wsparcie psychologa bardzo dobrze i dobrze oceniło łącznie 62% respondentów internetowych, natomiast aż 91% osób ankietowanych w ośrodkach. Podobnie było w przypadku ocen pedagogów – odpowiednio 66% i 94%. Przydatność szkoleń dla kandydatów bardzo dobrze lub dobrze oceniło 71% respondentów internetowych oraz 92% osób ankietowanych w ośrodkach adopcyjnych.

- *„Bardzo mili” kandydaci na rodziców otrzymywali propozycje spotkań z dziećmi bardzo szybko, potencjalni rodzice zadający pytania (jakikolwiek) byli informowani o swoim „niewłaściwym” zachowaniu, zachowanie właściwe – być baaardzo miłym dla obsługującego urzędnika, „bo inaczej trafi pani na koniec kolejki, a tu WSZYSTKO zależy tylko ODE MNIE”.*
- *Chcielibyśmy, aby osoby decydujące o przyznaniu dziecka były w pełni niezależne.*
- *Żeby istniał zespół niezależny od ośrodka adopcyjnego, w którym staramy się o adopcję.*
- *Jeżeli w różnych grupach kandydaci na rodziców adopcyjnych mają takie same „wymagania” w stosunku do dziecka, to żeby telefony dzwoniły według kolejności zgłoszeń do ośrodka. Z koleżanką z innej grupy miałyśmy takie same „wymagania” – czyli praktycznie żadnych oprócz tego, żeby dziecko nie było BARDZO ciężko chore – koleżanka dostała dziecko od razu po kursie, mimo, że trafiła do ośrodka później ode mnie. My czekamy nadal. Mimo zapewnień pań z ośrodka, że po pierwsze telefony dzwonią wg „wymagań”, a jeśli ludzie czekają na takie same dziecko to dzieje się to według kolejności zgłoszeń... (tyle, że właśnie ... wymagania naprawdę prawie wszyscy mamy takie same – czyli praktycznie żadne).*
- *Stosowanie k.p.a. – decyzje OA w formie decyzji administracyjnych. Teraz robią jak i kiedy chcą.*
- *Panie w ośrodkach pokazują swoją wyższość na każdym kroku, one mają zawsze rację, ich zdanie jest zawsze ostateczne.*
- *Pracownicy rozmawiali z nami „sztucznie, formalnie” traktując „z góry”, jakby od nich zależało, jak potoczy się dalej nasze życie.*
- *Stronniczość.*
- *W rozmowie z kilkoma osobami usłyszeliśmy oburzenie, ale też strach przed odezwaniem się. Może ten strach wynika z obawy, że jak się ktoś zbuntuje, to będzie pozbawiony później „życzliwości”. Każda rodzina przeżywa swój problem na swój sposób; są to sprawy często niezwykle bolesne, które przekładają się na całość funkcjonowania.*
- *Powinny być procedury, które określałyby kryteria jednolite dla wszystkich ośrodków. Uważam także, że odmowa powinna być w formie decyzji, od której będzie możliwość wniesienia odwołania do sądu. Obecnie decyzja ośrodka jest jakby „ostateczna” (odmowa, na pytanie dlaczego otrzymuje się odpowiedź „bo taka jest decyzja komisji” i kropka).*
- *Ośrodek otrzymuje, co prawda, dobre oceny dotyczące kursu, ale tylko dlatego, że ankiety wypełnia się pod koniec kursu, przed adopcją, gdy rodzice bardzo są zależni od kadry ośrodka. Ankiety są wypełniane długopisem, przy paniach i doskonale wiadomo, kto, co napisał.*

- *Brak państwowych ośrodków adopcyjnych; prowadzenie ośrodków przez NGO (tj. fundacje, stowarzyszenia) prowadzi to tego, że ich decyzje nie są decyzjami administracyjnymi, co sprawia, że nie można się od nich odwołać, a instytuty instytucje te bardzo często podejmują niesłuszne decyzje i są przy tym bezkarne.*

Dowolność postępowania

Brak jednoznacznie
przyjętych, jasnych
i przejrzystych zasad
postępowania, kryteriów
i trybu załatwiania spraw

W przypadku procesów adopcyjnych przepisy prawne – ustawa o wspieraniu rodziny oraz akty wykonawcze, jak również kodeks rodzinny i opiekuńczy – określają jedynie formalne wymogi dotyczące terminów prowadzenia działań i ich dokumentowania. Ogólne wytyczne dotyczące strony jakościowej działań zostały określone w art. 155 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny: „Ośrodek adopcyjny w realizacji swoich zadań kieruje się dobrem dziecka i poszanowaniem jego praw.”, w art. 156 ust. 1 pkt 2: „dobór rodziny przysposabiającej właściwej ze względu na potrzeby dziecka”, jak również w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym, art. 1141 § 1: „Przysposobić może osoba mająca pełną zdolność do czynności prawnych, jeżeli jej kwalifikacje osobiste uzasadniają przekonanie, że będzie należycie wywiązywała się z obowiązków przysposabiającego oraz posiada opinię kwalifikacyjną oraz świadectwo ukończenia szkolenia organizowanego przez ośrodek adopcyjny, o którym mowa w przepisach o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, chyba że obowiązek ten jej nie dotyczy” oraz § 2: „Między przysposabiającym a przysposobionym powinna istnieć odpowiednia różnica wieku”. W tej sytuacji pracownicy ośrodków adopcyjnych wykonują swoje zadania w oparciu o ww. ogólne regulacje ustawowe lub o regulacje wewnętrzne, pozostawiające znaczną uznaniowość na poszczególnych etapach pracy z rodziną, jak i doboru rodziców dla dziecka, lub wprowadzające pozaustawowe kryteria np. dotyczące stażu małżeńskiego czy wieku.

Adopcja, z mocy ustawy o wspieraniu rodziny, stanowi zadanie administracji rządowej, którego realizacja jest zlecana samorządowi i finansowana ze środków budżetu państwa. Tymczasem, jak wskazują przytoczone wyżej zapisy ustawowe, nie określono jednolitych wymogów jakościowych oraz kryteriów wykonywania zadań co powoduje, że praktyka adopcyjna znacząco różni się w poszczególnych ośrodkach i w poszczególnych województwach. Poszczególne ośrodki ustalają własne zasady, czasem wykraczające poza uregulowania ustawowe, np. w zakresie dokumentacji której wymaga się od kandydatów, uznawalności szkoleń, kryteriów kwalifikacyjnych. Brak jest jednolitych zasad kojarzenia dzieci z kandydatami na rodziców, a także procedur odwoławczych w przypadku niekorzystnych rozstrzygnięć podejmowanych przez ośrodki.

- *Brak kontaktu i informacji ze strony OA – sami dzwoniłiśmy i dopytywaliśmy, chociaż później nam zarzucono, że się nie interesujemy (nie bardzo wiem, co można więcej – przecież to nie sklep, że wejdę i kupię), dziwne zachowania (dostaliśmy jedną propozycję pod koniec okresu ważności naszego zaświadczenia, bo pani uznała że pasuję (ja) zawodowo (sytuacja była trudna i nie mogliśmy jej przyjąć, tym bardziej, że mieliśmy się zdecydować bez poznania jakiegokolwiek dzieci, zdjęć, etc. – taki był warunek)(!) – przy okazji (oczywiście odnowy przy takiej sytuacji) zostałam przez panią poobrażana i mimo*

mojego ówczesnego wieku 38 lat, pani stwierdziła, że przecież za kilka lat będę stara i niedołężna etc. Nie chcę wchodzić w szczegóły, ale było to dziwne, obraźliwe i przynajmniej nieetyczne. Instrumentalne traktowanie ludzi – częste podkreślanie, że nie my się liczymy, a tylko dzieci. Dlaczego? Rozumiem, że priorytetem są dzieci, ale chyba uczucia dorosłych (choć ze zrozumiałych względów na dwa miejscu, ale też są ważne, nawet dla samego prawidłowego funkcjonowania człowieka) – tutaj to się nie liczyło – cały czas było swoiste druzgotanie psychiki. A przecież przy spotkaniu z dzieckiem ważne są uczucia obu stron.

- W naszym przypadku proces diagnostyczno-konsultacyjny trwał 15 miesięcy, ponieważ ośrodek miał jedną panią psycholog. Testy przeszliśmy pozytywnie (omówienie w listopadzie 2016 r.), a ostateczną decyzję negatywną otrzymaliśmy dopiero w połowie maja 2017 r. Moim zdaniem jest to bardzo długi termin. Na początku wszyscy zapewniali, że cały etap przeprowadzany będzie jak najszybciej, jednak na końcu odwołanie wszystkiego w czasie i trzymanie nas w niepewności ponad pół roku. Według mojej opinii w ośrodkach brakuje osób odpowiednio przeszkolonych do przeprowadzania diagnozy kandydatów. My zostaliśmy skreśleni z naprawdę nielogicznego powodu, a testy według pani psycholog przeszliśmy bardzo pozytywnie.
- Potrzebne jasne zasady określające szukanie i przydział rodziców adopcyjnych dla dzieci.
- Brakuje jasnych przepisów. Ośrodki działają na podstawie wewnętrznych regulacji.
- Przezrystość kryteriów przydzielania dziecka do konkretnych rodziców.
- Ja i mąż jesteśmy osobami młodymi 25 i 28 lat, obecnie cztery lata po ślubie. To był problem dla ośrodka.
- Chcemy by procedura wszędzie była taka sama, chcemy by liczyła się miłość a nie pieniądze dla dobra dziecka. Chcemy by było łatwiej i krócej. Chcemy by mieszkanie 80 m² zadbane, lecz przejściowo-rozkładowe nie było przeszkodą w drodze do adopcji. Chcemy by Panie nie mówiły, że mieszkanie jest starych ludzi i negowały wszystko narzucając zamianę mieszkania.
- Należałoby honorować chronologię tak, aby zgłaszający się w np. 2014 r. nie musieli czekać lat, choć inni później się zgłaszający mają wskazania do dziecka. Osoby czekające na drugie dziecko spychane są na szary koniec kolejki.
- Brak chęci przyjęcia przez ośrodek w ... (krótki staż małżeński). Ośrodek w ... przyjął nas bardzo pozytywnie.
- Powinny być sztywne kryteria i przepisy związane z całą procedurą. Niejasność przepisów lub brak informacji o ewentualnej możliwości odwołań, interwencji lub tym podobnych praw, a nie tylko szukanie „czegoś”, żeby tylko dzieci było więcej w Domach Dziecka!
- Udało nam się dwie adopcje, natomiast zanim adoptowaliśmy dzieci, odwiedziliśmy koszmarne ośrodki adopcyjne, gdzie cała procedura była dla nas strasznie ciężka, bardzo bolesna, po czym dowiedzieliśmy się, że nie mamy kwalifikacji, bo nasza miłość jest zbyt dziecinna (?). Po tym doświadczeniu udaliśmy się do innego ośrodka, przeszliśmy całą procedurę i zaadoptowaliśmy dziecko bez żadnych problemów. Po paru latach wróciliśmy do tego ośrodka i mamy już dwoje cudownych dzieci. Ośrodki są różne.
- Niejednolite procedury w zakresie np. oczekiwania na drugą kwalifikację, stażu małżeńskiego itd.

Brak przejrzystości w działaniu

Możliwości korzystania z niektórych przywilejów lub dostęp do dóbr nie są w należyty sposób komunikowane potencjalnie nimi zainteresowanym

W przebiegu procesów adopcyjnych w sposób niewystarczający zostały uregulowane zasady dostępu do informacji. Wprawdzie prowadzenie procedur adopcyjnych wymaga zapewnienia odpowiedniej poufności, jednak jak wykazała kontrola brak jest łatwego dostępu nawet do ogólnych informacji dotyczących działalności ośrodków, np. liczby kandydatów do przysposobienia dziecka, którzy oczekują na adopcję w danym ośrodku, liczby przeprowadzonych adopcji w poprzednich latach, aktualnej liczby zgłoszonych do ośrodka dzieci, itp. Brak jest również zasad wglądu kandydatów na rodziców adopcyjnych do dokumentacji prowadzonej przez ośrodki.

- *Skończywszy warsztaty i po uzyskaniu kwalifikacji dowiedzieliśmy się, że jest przed nami 70 par czekających na dzieci, a w poprzednim miesiącu do adopcji (poznania, zaproponowania) nie przystąpiła żadna para (brak dzieci o uregulowanej sytuacji prawnej), więc reasumując sądzę, że będziemy jeszcze kilka lat czekać na upragniony telefon. SZOK!*
- *Powinna być możliwość uzyskania podstawowych informacji o stanie pracy danego ośrodka (np. ilość chętnych rodzin w danym roku, ile przeprowadzono adopcji w roku, średni czas oczekiwania). (...)*
- *Chcielibyśmy aby ośrodki informowały nas o tym ile par/osób czeka na przysposobienie dziecka w OA w którym jesteśmy a nie zastanawiały się iż nie mogą udzielać takich informacji. Mamy obawy, iż robi się szkolenia tylko po to abyśmy mieli lekki komfort psychiczny, że kiedyś doczekamy dzieci.*
- *Ośrodki powinny mówić otwarcie jaka jest sytuacja w danym momencie w OA jeżeli chodzi o długi czas oczekiwania i nie unikały kontraktu z rodzinami oczekującymi.*
- *Powinny być jawne i bardziej dokładne informacje o ilości przeprowadzonych adopcji.*
- *Jesteśmy obecnie po propozycji dziecka i naszej odmowie. Będziemy mieli ponowną kwalifikację. Cały problem wziął się z tego, że: 1. Brak jest jednego opiekuna rodziny, poszczególne etapy procedury (testy, ocena psychologa, wizyta w domu i również rozmowa) odbywały się przy udziale różnych osób. Brak jest oparcia, możliwości zwrócenia się z wątpliwościami do „naszego” opiekuna. 2. Z ww. przyczyny nie zostało nam zaproponowane dziecko, którego oczekiwaliśmy (chodzi o historię dziecka), ponieważ decyzja była podejmowana na podstawie notatek przeprowadzanych z rozmowy z nami (nie mieliśmy do nich wglądu, tak jak np. kiedy składa się zeznania na policji), przez osobę, która w ogóle nie miała osobistej z nami styczności w trakcie procedury.*
- *Mam wrażenie, że rodzice adopcyjni nie są dobrze wysłuchani, a później każe im się pisać kolejne oświadczenia i pisma.*
- *Czekaliśmy trzy lata i dostaliśmy jedną propozycję rodzeństwa, a tak dzwoniśmy często my i zawsze słyszeliśmy tę samą odpowiedź „nie ma dziecka, trzeba czekać”. Wiemy też, że inni dostawali dzieci i dziwili się, że tak długo czekamy.*
- *Osobiście nie doświadczyliśmy [korupcji], ale manipulacja informacjami czasem nas zastanawiała.*
- *Chciałbym lepiej poznać cały proces, co nas czeka i kiedy. Wolałbym „usztynić” proces, aby można go było spisać w prostej formie na kartce papieru. Wydaje mi się, że wciąż jest to wszystko bardzo skomplikowane, wymagające, biurokratyzowane, a jednocześnie nie ma plusów tej biurokracji w postaci jawności, przejrzystości i szacunkowego chociaż czasu oczekiwania czy trwania poszczególnych etapów.*

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- *Nadal czekam, od dwóch lat brak wieści.*
- *Jesteśmy z mężem zapisani do ośrodka od ponad trzech lat i nadal czekamy na telefon. Warto też choć trochę przybliżyć przyszłym rodzicom czas oczekiwania na tym końcowym etapie po szkoleniu.*
- *Ośrodek z własnej inicjatywy kontaktował się z nami dwa razy na przestrzeni ponad dwóch lat. Osobiście sposób rozmowy przez telefon odbieram negatywnie – jakbym to ja był winien, że nie ma dzieci, albo że nie przyjęliśmy jednej oferty.*
- *Jakość komunikacji. Trudno jest się czegoś konkretnego dowiedzieć, decyzja „jak będzie to będzie”, informowanie o decyzji – telefoniczne. Dramat.*
- *Dzwoniąc do ośrodka otrzymuję wciąż tę samą informację: „myślimy o Państwu, mamy wasze papiery na wierzchu, na pewno wkrótce zadzwonimy: itp., itd. ...*
- *Potrzebna jest większa przejrzystość procedur i bardziej obiektywni psycholodzy.*
- *Informowanie kandydatów po przeszkoleniu o tym ile par przed nimi czeka na dziecko. Przestrzeganie kolejności zgłaszanych się rodzin w procesie adopcyjnym i „przyznawaniu” dzieci. Możliwość zgłaszania się do innych ośrodków, gdzie będzie brana pod uwagę długość oczekiwania po przeszkoleniu, a nie że tam w ostateczności zaproponują dzieci.*
- *Stworzenie ogólnopolskiej bazy, która przyspieszyłaby znalezienie rodziców dla dzieci, tak aby najkrócej jak to możliwe przebywały w ośrodkach.*
- *Więcej informacji statystycznych na temat ilości dzieci w poprzednich latach, które zostały adoptowane.*

Słabość nadzoru i kontroli

W obowiązujących dokumentach strategicznych skontrolowane przez NIK zarządy województw nie identyfikowały problemu korupcji jako istotnej bariery w prowadzeniu procedur adopcji. Działalność ośrodków adopcyjnych jest okresowo kontrolowana przez różne podmioty – służby wojewodów, marszałków czy regionalnych centrów polityki społecznej. Częstotliwość kontroli była zróżnicowana – od trzech (Ośrodek Adopcyjny w Gorzowie) do siedmiu (Ośrodek Adopcyjny „Dzieło Pomocy Dzieciom” w Krakowie). Na niewystarczającą skuteczność działań kontrolnych wskazuje fakt, że choć wszystkie 15 skontrolowanych przez NIK ośrodków było poddane kontroli zewnętrznej, to aż w 11 z nich NIK stwierdziła nieprawidłowości w kwalifikowaniu dzieci do adopcji krajowej, jak i doborze rodziców.

Zdaniem NIK w przypadku procesów adopcyjnych efektywność kontroli prowadzonych ex-post jest i tak ograniczona z uwagi na fakt, że nie da się cofnąć przysposobienia dziecka, nawet w przypadku wystąpienia poważnych nieprawidłowości w prowadzeniu danej sprawy przez ośrodek. Dlatego w procedurach adopcyjnych powinny być wprowadzone elementy nadzoru i kontroli ex-ante, funkcjonujące w trakcie przebiegu procesów kwalifikacji i doboru dzieci i rodzin.

Na problem niewystarczającego nadzoru i kontroli nad ośrodkami adopcyjnymi wskazywali również ankietowani przez NIK uczestnicy procesów adopcyjnych.

Niewystarczająca skuteczność działań nadzorczych właściwych organów. Jedynie niewielka część decyzji poddawana jest bieżącej kontroli, co powoduje, że utrudnione jest ujawnianie decyzji wadliwych, niekorzystnych dla interesu publicznego

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- *Poczucie, że nad ośrodkami nie ma żadnej kontroli – pracownicy często zachowują się jak wyrocznie. Kandydaci na rodziców są zdani tylko na pracowników danego ośrodka i jeśli dzieje się coś, z czym kandydat się nie zgadza, nie ma się do kogo odwołać.*
- *Kadra psychologiczna powinna zostać skontrolowana pod kątem prawidłowości oceny kandydatów na rodziny adopcyjne.*
- *(...) większy zewnętrzny nadzór nad ośrodkiem.*
- *Większy nadzór nad procedurami adopcyjnymi ośrodków państwowych ze strony Państwa.*
- *Nadzór nad prowadzeniem postępowań przygotowawczych.*
- *Aby osoby decydujące o przyznaniu dziecka były w pełni niezależne.*
- *Żeby istniał zespół niezależny od ośrodka adopcyjnego, w którym staramy się o adopcję.*

Sytuacje, które mogą wskazywać na możliwość korupcji

Większość ankietowanych przez NIK osób stwierdziła, że nie zetknęła się z problemem korupcji podczas realizacji procedur adopcyjnych. Niektórzy jednak zwracali uwagę na specyfikę pracy oraz niejasne – w ich opinii – sytuacje.

- *To zawsze kusi. To bardzo delikatna sprawa i bolesna, stąd ludzie zasobni są w stanie wiele zapłacić (gotówka, usługi, załatwienie czegoś), co może prowadzić do szybszego przydzielenia, łaskawszego spojrzenia, czy np. adopcji ze wskazaniem.*
- *Pragnienie dziecka wyzwala różne emocje, które prowadzą do złych rozwiązań. Im społeczeństwo jest bogatsze, tym pokusa jest większa.*
- *W naszej grupie prawie wszystkie rodziny były bardzo dobrze sytuowane, pewnie chodziło o zapewnienie jak najlepszych warunków przysposabianym dzieciom.*
- *Adopcja zagraniczna stwarza ryzyko korupcji na etapie pośrednictwa bez wiedzy kandydatów. Specyfika pracy w ośrodkach adopcyjnych stwarza ryzyko manipulacji, wymuszania decyzji.*
- *Możliwość wystąpienia patologii przy tzw. adopcji ze wskazaniem.*
- *Może liczyć na łapówkę, bo: napiętnowanie kandydatów przy odmowie propozycji dziecka: „Jak to, dlaczego, przecież jest w porządku”. Brak jakiegokolwiek propozycji dziecka a proces rozpoczął się ponad rok temu. Wydłużony okres napisania opinii. Niesłuchanie kandydatów, tylko przypisanie ich jak się chce. Kandydaci powinni mieć zaufanie do ośrodka, że chcą oni dobra ich i dziecka by adopcja była udana i zarówno dzieci i rodzice byli szczęśliwi.*
- *Słyszeliśmy o tym, natomiast teoretycznie nas to ominęło, pomijając kwestię, że faktycznie długo (do czterech lat) czekaliśmy na dziecko i dostaliśmy je niejako „przypadkiem”.*
- *Nie chodzi o ośrodek, tylko o adopcje ze wskazaniem „załatwiane” indywidualnie.*
- *Nie w ... , ale słyszałam o „kupowaniu” dzieci.*
- *Zastanawia nas jedynie fakt, że przez trzy lata nie było dziecka, które mogłoby być dla nas.*
- *Mam podejrzenie, że łapówka mocno by przyspieszyła proces, choć nie dano mi odczuć, że ktoś jej oczekuje.*

W jednej ze skontrolowanych przez NIK jednostek problem ten uwidocznił się w następujący sposób:

Województwo łódzkie: w okresie objętym kontrolą do Marszałka Województwa Łódzkiego wpłynęło jedno anonimowe pismo, w którym wskazano nieprawidłowości w działaniu osoby zatrudnionej w Regionalnym Ośrodku Adopcyjnym, polegające na „czerpaniu profitów z różnych adopcji”. Pismo zostało przekazane do Dyrektora ROA celem ewentualnego wykorzystania. Dyrektor ROA przeprowadziła ze wskazaną osobą rozmowę, w trakcie której w szczególności zwróciła uwagę na konieczność zachowania transparentności podejmowanych decyzji i potrzebę ich szczegółowego wyjaśniania, zwłaszcza w przypadku decyzji niezgodnych z oczekiwaniami kandydatów na rodziców adopcyjnych.

Bezpośrednie doświadczenia związane z korupcją

Spośród ankietowanych przez NIK osób biorących udział w procedurach adopcyjnych 5% wskazało, że spotkało się z problemem korupcji (48 osób z 938, które udzieliły odpowiedzi na pytanie¹²⁵). W tej grupie 20 osób stwierdziło, że spotkało się z sytuacjami, które mogą wskazywać na możliwość wystąpienia korupcji, a cztery osoby oceniły działania ośrodka jako sugestię propozycji korupcyjnej. Pozostałe 24 osoby przyznały, że z problemem korupcji nie spotkały się one bezpośrednio, lecz znane im są osoby, które otrzymały propozycje korupcyjne.

- *Osobiście nie doświadczyliśmy tego, lecz byliśmy świadkiem, że od pozycji społecznej mogli rodzice otrzymać dziecko takie, jak tego oczekiwali i od razu po szkoleniu np. w ośrodku adopcyjnym w ...*
- *Przekazanie darowizny na rzecz ośrodka miało przyspieszyć procedurę i z tego co mi wiadomo tak się stało (informacja z drugiej ręki).*
- *Zbyt dużo do pisania. Krótko pisząc – dziecko, które adoptowaliśmy było komuś innemu przeznaczone.*
- *Propozycja adopcji ze wskazaniem.*
- *Poza przysposobionym dzieckiem jestem rodzicem zawodowym zastępczym. Otrzymaliśmy propozycję finansową w zamian za pomoc w uzyskaniu prawa do naszego podopiecznego.*
- *Skrócenie czasu oczekiwania na dziecko.*
- *Propozycja przyspieszenia doboru dziecka.*
- *Wielokrotnie słyszałem od osób przebywających w najbliższym środowisku ośrodka, o tym iż kandydaci na rodziców adopcyjnych będący znajomymi osób z kadry ośrodka w pierwszej kolejności otrzymują „propozycje” dzieci, które mogą adoptować!!! Opinie te potwierdzały osoby, które dzięki posiadaniu różnych kontaktów ominęły „kolejkę” lub znacznie skróciły czas oczekiwania!*
- *Otrzymanie dziecka poza kolejką.*
- *W pierwszym ośrodku, w którym przerwaliśmy procedurę: sugestia „szybszego procesu sądowego” przy zdecydowaniu się na załatwianie formalności z pomocą prawnika pracującego w ośrodku – oczywiście płatne. Nacisk na składanie „darowizn” w celu lepszego funkcjonowania ośrodka. Te sytuacje zważyły na decyzji o zmianie ośrodka na inny.*

¹²⁵ Pytanie brzmiało: Czy spotkali się Państwo z problemem korupcji?

W dniu 22 czerwca 2017 r. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wystosowała do wojewodów i marszałków województw pismo w sprawie potrzeby zapewnienia przejrzystości w pracy ośrodków adopcyjnych. W piśmie Minister przypominała o potrzebie prowadzenia szczególnie niebagatelnych wzorców zachowań przez podmioty zaangażowane w prowadzenie postępowań adopcyjnych oraz poinformowała o sygnałach docierających do Ministerstwa dotyczących niepokojących praktyk w instytucjach bezpośrednio lub pośrednio zaangażowanych w przebieg procedur adopcyjnych. Minister przypominała, że „w myśl art. 156 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, ośrodki adopcyjne wykonują swoje zadania nieodpłatnie. W związku z tym, zarówno prowadzenie procedur adopcyjnych, jak i kwalifikacja kandydatów, a także wszystkie inne zadania realizowane przez ośrodki adopcyjne winny być wykonywane w sposób zapewniający ich całkowitą transparentność”. Jak stwierdziła Minister: „... niewskazane jest zachęcanie w jakiejkolwiek formie kandydatów na rodziców adopcyjnych, czy też agencje reprezentujące kandydatów do adopcji międzynarodowej, do przekazywania darowizn przez ośrodki adopcyjne i podmioty je prowadzące”.

Z ustaleń kontroli wynika, że spośród ośmiu ośrodków niepublicznych skontrolowanych przez NIK, sześć posiadało inne źródła przychodów poza dotacją uzyskaną z budżetu państwa czy budżetów samorządów. W okresie objętym kontrolą (2015–2017 I poł.) w łącznej kwocie zrealizowanych przez te ośrodki wydatków (7,8 mln zł), prawie 18% (1,4 mln zł) stanowiły środki pochodzące ze źródeł innych niż publiczne. Było to zgodne z umowami zawieranymi z podmiotami niepublicznymi prowadzącymi ośrodki, w których wprost był określony procentowy udział dotacji w kosztach całkowitych prowadzenia ośrodka. Poziom tego wkładu był zróżnicowany, np. w przypadku Ośrodka Adopcyjnego Fundacji „Mam Dom” w Szczecinie procentowy udział dotacji w kosztach całkowitych wynosił nie więcej jak 61,5%, w przypadku Diecezjalnego Ośrodka Adopcyjnego w Sosnowcu – nie więcej jak 79,8%, dla Ośrodka Adopcyjnego „Dzieło Pomocy Dzieciom” w Krakowie – nie więcej jak 94,8%. Pozostałe koszty funkcjonowania ośrodków obejmowały wkład osobowy (w tym świadczenia wolontariuszy i praca społeczne członków) oraz środki finansowe własne, których część mogą stanowić darowizny. Uprawnienia kontrolne NIK nie pozwalają na prowadzenie kontroli w zakresie wkładu własnego podmiotów niepublicznych.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Celem głównym kontroli było ustalenie, czy ośrodki adopcyjne prawidłowo i skutecznie realizują zadania związane z postępowaniem adopcyjnym.

Cel główny kontroli

Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

Cele szczegółowe

1. Czy kwalifikowanie dzieci do adopcji oraz realizowane krajowe i zagraniczne procedury adopcyjne przebiegały zgodnie z wymogami prawa oraz jaki był poziom skuteczności tych działań?

2. Czy zapewniono prawidłowy i sprawny dobór osób przysposabiających dzieci?

3. Czy marszałek województwa prawidłowo zorganizował i finansował pracę ośrodków adopcyjnych i w jaki sposób zarząd województwa kontrolował działalność ośrodków adopcyjnych?

Badania kontrolne zostały przeprowadzone w następujących 23 jednostkach:

Zakres podmiotowy

- w siedmiu urzędach marszałkowskich;
- w sześciu regionalnych ośrodkach polityki społecznej (ponadto jeden ROPS, funkcjonujący w strukturze urzędu marszałkowskiego został zbadany w ramach kontroli tego urzędu¹²⁶);
- w 10 ośrodkach adopcyjnych (ponadto pięć OA funkcjonujących w strukturze ROPS zostało zbadanych w ramach kontroli ROPS). Łącznie zbadano siedem publicznych i osiem niepublicznych OA.

Kontrolę przeprowadzono z uwzględnieniem kryteriów: legalności, gospodarności i rzetelności.

Kryteria kontroli

Lata 2015–2017 (I połowa) z uwzględnieniem okresu wcześniejszego i późniejszego w zakresie związanym z przedmiotem kontroli. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 28 sierpnia do 15 grudnia 2017 r.

Okres objęty kontrolą

We wszystkich dziewięciu niekontrolowanych urzędach marszałkowskich oraz w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zasięgnięto dodatkowe informacje w sprawie funkcjonowania systemu adopcyjnego.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

Kontrola pt. *Wykonywanie zadań przez ośrodki adopcyjne* (P/17/044) została podjęta z inicjatywy własnej NIK.

Pozostałe informacje

W kontroli uczestniczyły: Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny oraz sześć Delegatur NIK w: Białymstoku, Krakowie, Łodzi, Poznaniu, Szczecinie i w Zielonej Górze. Kontrole zostały przeprowadzone w ośrodkach adopcyjnych, regionalnych ośrodkach polityki społecznej oraz w urzędach marszałkowskich.

W ramach postępowania kontrolnego na podstawie art. 53 ust. 6 ustawy o NIK skierowano wystąpienia pokontrolne do kierowników wszystkich 23 jednostek kontrolowanych. Oceny kontrolowanych jednostek podano w załączniku 6.2. Kierownicy tych jednostek nie zgłosili zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych.

¹²⁶ Zgodnie z art. 185 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny, zadania z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej w województwie wykonuje regionalny ośrodek polityki społecznej (ROPS). Zakres kompetencji i obszarów objętych aktywnością urzędu marszałkowskiego i ROPS określają wewnętrzne rozwiązania przyjęte na terenie danego województwa.

6.2. Wykaz skontrolowanych jednostek

Wykaz jednostek
kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ¹²⁷
1.	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego	Adam Struzik	Pozytywna
		Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej (w tym działający w jego strukturze Wojewódzki Ośrodek Adopcyjny)	Artur Pozorek	Pozytywna
		Katolicki Ośrodek Adopcyjny w Warszawie	Zofia Dłutek	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
		Ośrodek Adopcyjny TPD w Warszawie	Monika Jagodzińska	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
		Diecezjalny Ośrodek Adopcyjny w Sosnowcu	Elżbieta Dziubaty	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
2.	Delegatura NIK w Białymstoku	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego	Jerzy Leszczyński	Ocena opisowa
		Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Białymstoku (w tym działający w jego strukturze Ośrodek Adopcyjny w Białymstoku)	Elżbieta Rajewska-Nikonowicz	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
3.	Delegatura NIK w Krakowie	Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego	Jacek Krupa	Pozytywna
		Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Krakowie (w tym działający w jego strukturze Małopolski Ośrodek Adopcyjny w Nowym Sączu)	Wioletta Willimska	Pozytywna
		Ośrodek Adopcyjny „Dzieło Pomocy Dzieciom” w Krakowie	Józefa Mader	Pozytywna

4.	Delegatura NIK w Łodzi	Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego	Witold Stępień	Pozytywna
		Regionalne Centrum Polityki Społecznej w Łodzi	Anna Mroczek	Pozytywna
		Regionalny Ośrodek Adopcyjny w Łodzi	Anna Wysocka-Stasiak	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
		Ośrodek Adopcyjny Łódzkiego Oddziału Regionalnego TPD w Łodzi	Aleksandra Krysiak	Pozytywna
5.	Delegatura NIK w Poznaniu	Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego	Marek Woźniak	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
		Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Poznaniu (w tym działający w jego strukturze Wielkopolski Ośrodek Adopcyjny w Poznaniu)	Wojciech Zarzycki	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
		Ośrodek Adopcyjny TPD w Kaliszu	Halina Tarasiewicz	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
6.	Delegatura NIK w Szczecinie	Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego (w tym funkcjonujący w jego strukturze Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Szczecinie)	Olgierd Geblewicz	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
		Publiczny Ośrodek Adopcyjny w Szczecinie	Edyta Mikołajczyk	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
		Ośrodek Adopcyjny Fundacji „Mam Dom” w Szczecinie	Joanna Kawałko	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
7.	Delegatura NIK we Zielonej Górze	Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego	Elżbieta Anna Polak	Ocena opisowa
		Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Zielonej Górze (w tym funkcjonujący w jego strukturze Ośrodek Adopcyjny w Gorzowie Wielkopolskim)	Jakub Piosik	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
		Niepubliczny Ośrodek Adopcyjny „Żar” Lubuskiego Ruchu Kobiet i Rodziny „Żar” w Żarach	Lucyna Hoffmann-Czyżyk	Pozytywna mimo stwierdzonej nieprawidłowości

6.3. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

1. W art. 21 Konwencji o prawach dziecka przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526, ze zm.) ustalono, że: „Państwa-Strony uznające i/lub dopuszczające system adopcji zapewnią, aby dobro dziecka było celem najwyższym, i będą:

- a) czuwać, aby adopcja dziecka odbywała się tylko z upoważnienia kompetentnych władz, które będą decydować – zgodnie z obowiązującym prawem i postępowaniem oraz na podstawie wszelkich stosownych i wiarygodnych informacji – o tym, że adopcja jest dopuszczalna ze względu na sytuację dziecka w odniesieniu do rodziców, krewnych i opiekunów prawnych, oraz – w przypadku gdy jest to wymagane – aby osoby zainteresowane świadomie wyraziły zgodę na adopcję po przeprowadzeniu z nimi niezbędnych konsultacji;
- b) traktować adopcję związaną z przeniesieniem dziecka do innego kraju jako zastępczy środek opieki nad dzieckiem, jeżeli nie może być ono umieszczone w rodzinie zastępczej lub adopcyjnej albo nie można mu zapewnić w żaden inny odpowiedni sposób opieki w kraju jego pochodzenia;
- c) dbać o to, aby dziecko adoptowane do innego kraju miało zabezpieczenie gwarancyjne i poziom życia odpowiednie do tych, które byłyby zapewnione w przypadku adopcji krajowej;
- d) podejmować wszelkie właściwe kroki dla zapewnienia, aby w przypadku adopcji do innego kraju osoby w niej zaangażowane nie uzyskały z tego powodu nie stosownych korzyści finansowych;
- e) sprzyjać osiągnięciu celów niniejszego artykułu, tam gdzie jest to stosowne, przez zawieranie dwustronnych lub wielostronnych porozumień lub umów, a także dążyć w ich ramach do zapewnienia, aby umieszczenie dziecka w innym kraju odbywało się za pośrednictwem kompetentnych władz lub organów”.

Przepisy związane z postępowaniem adopcyjnym reguluje ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2017 r. poz. 697, ze zm.). Prowadzenie procedur adopcyjnych oraz przygotowanie osób zgłaszających gotowość do przysposobienia dziecka (kandydatów do przysposobienia dziecka) stanowi kompetencję ośrodków adopcyjnych. Ośrodek adopcyjny prowadzi samorząd województwa lub podmiot, któremu samorząd województwa zlecił realizację tego zadania. Marszałek województwa publikuje w Biuletynie Informacji Publicznej województwa wykaz ośrodków adopcyjnych, które na terenie województwa prowadzą postępowania adopcyjne (art. 154 ustawy o wspieraniu rodziny). Zadania z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej na terenie województwa wykonuje regionalny ośrodek polityki społecznej, którego kierownik składa zarządowi województwa sprawozdanie z działalności ośrodków adopcyjnych, a także przedstawia plany ich działania na kolejny rok (art. 185 ustawy o wspieraniu rodziny).

Organizacja i prowadzenie ośrodków adopcyjnych stanowi zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej (art. 184 ustawy o wspieraniu rodziny). Źródłem finansowania tego zadania, zgodnie z art. 127 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.), a także art. 49 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 198, ze zm.), są dotacje celowe z budżetu państwa, których wysokość winna zapewniać realizację zadań. Dotacje te są przekazywane przez wojewodę w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zadania, a ich kwoty ustala się zgodnie z zasadami przyjętymi w budżecie państwa do określania wydatków podobnego rodzaju.

Stosownie do art. 250 ustawy o finansach publicznych, zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę, która określa w szczególności:

- 1) wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji;
- 2) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;
- 3) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale.

Zgodnie z art. 8 i 9 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1311, ze zm.), naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest: przekazanie lub udzielenie dotacji z naruszeniem zasad lub trybu przekazywania lub udzielania dotacji, niezatwierdzenie w terminie przedstawionego rozliczenia dotacji, nieustalenie kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu, wydatkowanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotację, nierozliczenie w terminie otrzymanej dotacji, a także niedokonanie w terminie zwrotu dotacji w należnej wysokości.

2. Ośrodek adopcyjny zobowiązany jest do współdziałania ze środowiskiem lokalnym (art. 155 ustawy o wspieraniu rodziny). Nie ogranicza to jednak możliwości współpracy ze środowiskiem wykraczającym poza najbliższe otoczenie geograficzne ośrodka. Jako przykłady podmiotów, z którymi ośrodek winien współpracować wymienia się: podmioty właściwe w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (jednostki organizacyjne jednostek samorządu terytorialnego wykonujące zadania dotyczące wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, placówki wsparcia dziennego, organizatorzy rodzinnej pieczy zastępczej, placówki opiekuńczo-wychowawcze, regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne, interwencyjne ośrodki preadopcyjne, asystenci rodziny, koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej oraz podmioty, którym zlecono realizację zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej), organizacje pomocy społecznej, sądy i ich organy pomocnicze, instytucje oświatowe, podmioty lecznicze, kościoły, związki wyznaniowe oraz organizacje społeczne.

Zadania, jakie ustawodawca nałożył na ośrodki adopcyjne obejmują w szczególności: kwalifikację dzieci zgłoszonych do przysposobienia oraz sporządzanie dla dziecka zakwalifikowanego do przysposobienia diagnozy psychologicznej i pedagogicznej; gromadzenie aktualnych informacji o stanie zdrowia dziecka; promowanie idei adopcji, w tym poszukiwanie kandydatów do przysposobienia dziecka; dobór rodziny przysposabiającej właściwej ze względu na potrzeby dziecka; współpraca z sądem opiekuńczym; udzielanie pomocy w przygotowaniu wniosków o przysposobienie i gromadzeniu niezbędnych dokumentów; gromadzenie i aktualizowanie informacji o dzieciach, które mogą być przysposobione; przeprowadzanie badań pedagogicznych i psychologicznych kandydatów do przysposobienia dziecka; przeprowadzanie analizy sytuacji osobistej, zdrowotnej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej kandydatów do przysposobienia dziecka (zwanej dalej „wywiadem adopcyjnym”); prowadzenie działalności diagnostyczno-konsultacyjnej dla kandydatów do przysposobienia dziecka; organizowanie szkoleń dla kandydatów do przysposobienia dziecka oraz wspieranie psychologiczno-pedagogiczne kandydatów do przysposobienia dziecka a także osób, które przysposobiły dziecko (art. 156 ustawy o wspieraniu rodziny).

Katalog zadań ośrodka adopcyjnego jest otwarty, co pozwala na realizację również innych zadań niewymienionych wprost w przepisach. Powinny jednak one być związane z działalnością ośrodka i uwzględniać podstawowy wyznacznik działalności ośrodka, jakim jest dobro dziecka i poszanowanie jego praw.

Do obowiązków pracowników ośrodków adopcyjnych należy ponadto konsultowanie oceny sytuacji dziecka objętego pieczę zastępczą (art. 130 pkt 5 ustawy o wspieraniu rodziny). Działanie to pozwala na uzyskanie informacji o dzieciach, które po uregulowaniu ich sytuacji prawnej, będą mogły być przysposobione.

Każdy obywatel lub instytucja, którzy powzięli informację o dziecku uzasadniającą zakwalifikowanie dziecka do przysposobienia zgłaszają tę informację do ośrodka adopcyjnego działającego na terenie województwa, w którym przebywa dziecko (art. 164 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny).

W celu skrócenia czasu trwania procedur adopcyjnych, mającego wpływ na okres oczekiwania na adopcję, w ustawie o wspieraniu rodziny określone zostały terminy związane z przekazywaniem informacji o dzieciach, które mogą zostać przysposobione oraz sposób przekazywania tych informacji, tj. z wykorzystaniem systemów teleinformatycznych (art. 164 ustawy).

Ośrodek adopcyjny, po otrzymaniu informacji o dziecku, które może zostać przysposobione, sporządza informację o sytuacji prawnej, rodzinnej i zdrowotnej dziecka oraz gromadzi dostępną dokumentację medyczną i psychologiczną dotyczącą dziecka. Informacje powyższe sporządzane są w formie karty dziecka, której wzór określony został przez ministra właściwego do spraw rodziny w dwóch rozporządzeniach (z dnia 4 grudnia 2012 r. oraz z 18 lutego 2016 r.) w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (Dz. U. poz. 1371 i Dz. U. poz. 213).

Ośrodek adopcyjny, w terminie 30 dni od dnia sporządzenia karty dziecka, na podstawie opinii (o zasadności przysposobienia dziecka oraz kontaktach dziecka z rodziną biologiczną i wpływie tych kontaktów na dziecko) dokonuje kwalifikacji dziecka do przysposobienia krajowego, sporządza dokument potwierdzający zakwalifikowanie dziecka do tego przysposobienia oraz rozpoczyna poszukiwanie kandydata do przysposobienia dziecka (art. 139a ust. 1 pkt 1 i 2 oraz art. 164 ust. 5 ustawy o wspieraniu rodziny).

Kwalifikacja dziecka do przysposobienia krajowego obejmuje następujące elementy: diagnozę psychologiczną dziecka; określenie specyfiki potrzeb dziecka w kontekście prawidłowego doboru rodziny; dokonywaną przez psychologa ocenę stopnia możliwości nawiązania przez dziecko więzi emocjonalnej w nowej rodzinie oraz analizę aktualnych więzi dziecka z bliskimi mu osobami; analizę całościowej sytuacji dziecka oraz ustalenie sytuacji prawnej rodzeństwa dziecka (art. 166 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny). Ostatni z ww. elementów ma znaczenie w kontekście art. 165 ustawy o wspieraniu rodziny, zgodnie z którym, rodzinę która wcześniej przysposobiła jedno z rodzeństwa, należy bezzwłocznie poinformować o możliwości przysposobienia brata lub siostry.

W przypadku nieznalezienia kandydata do przysposobienia dziecka, ośrodek adopcyjny odpowiedzialny za kwalifikację dziecka do przysposobienia krajowego przesyła do właściwego dla siebie miejscowo ośrodka adopcyjnego, prowadzącego wojewódzki bank danych, dokumentację kwalifikacyjną dziecka (art. 164 ust. 6 ustawy o wspieraniu rodziny). Powyższe ma na celu przekazanie informacji o dziecku, które może zostać przysposobione, do innych ośrodków adopcyjnych na terenie województwa oraz do ośrodków adopcyjnych prowadzących wojewódzkie banki danych w pozostałych województwach, celem poszukiwania dla dziecka rodziny przysposabiającej. Ustawodawca nie określił w ustawie o wspieraniu rodziny terminu, w jakim ośrodki adopcyjne przekazują dokumentację kwalifikacyjną dziecka. W art. 164 ust. 7 przedmiotowej ustawy określono termin 3 dni roboczych, w którym ośrodek adopcyjny prowadzący wojewódzki bank danych przekazuje tę dokumentację od chwili jej otrzymania do innych ośrodków adopcyjnych na terenie województwa oraz ośrodkom adopcyjnym prowadzącym wojewódzkie banki danych w pozostałych województwach.

W przypadku nieznalezienia kandydata do przysposobienia w terminie 55 dni od dnia wysłania przez ośrodek adopcyjny prowadzący wojewódzki bank danych dokumentacji kwalifikacyjnej do ośrodków adopcyjnych na terenie województwa oraz do ośrodków adopcyjnych prowadzących wojewódzkie banki danych w pozostałych województwach, ośrodek adopcyjny prowadzący wojewódzki bank danych w terminie trzech dni roboczych przekazuje dokumentację kwalifikacyjną dziecka ośrodkowi adopcyjnemu prowadzącemu centralny bank danych (art. 164 ust. 10 ustawy o wspieraniu rodziny).

Z powyższego wynika, że dziecko może zostać zakwalifikowane do przysposobienia międzynarodowego po wyczerpaniu wszelkich możliwości znalezienia kandydata do przysposobienia dziecka na terenie kraju. Pomiń-

cie tego trybu jest możliwe jedynie w przypadku, gdy między dzieckiem a osobą przysposabiającą istnieje stosunek pokrewieństwa lub powinowactwa, albo gdy przysposabiający przysposobił wcześniej siostrę lub brata przysposobianego (art. 167 ustawy o wspieraniu rodziny).

Należy zaznaczyć, że dokumentacja kwalifikacyjna dziecka do przysposobienia międzynarodowego obejmuje dokonywaną przez psychologa ocenę stopnia możliwości nawiązania przez dziecko więzi emocjonalnej w rodzinie mającej miejsce zamieszkania poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej; analizę całościowej sytuacji dziecka w celu zbadania czy przysposobienie międzynarodowe leży w jego najlepszym interesie (dokonywaną na podstawie opinii o zasadności przysposobienia związanego ze zmianą miejsca zamieszkania dziecka na miejsce zamieszkania poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej); analizę prawidłowości prowadzenia poszukiwania kandydata do przysposobienia na terenie kraju (art. 139a ust. 1 pkt 3 i art. 166 ust. 1a ustawy o wspieraniu rodziny).

Ustawa o wspieraniu rodziny wprowadziła obowiązek posiadania przez kandydatów do przysposobienia dziecka świadectwa ukończenia szkolenia organizowanego przez ośrodek adopcyjny (art. 172 ustawy). Rozwiązanie to miało na celu m.in. ograniczenie szarej strefy adopcji, w szczególności tzw. adopcję ze wskazaniem. Ukończenie szkolenia i otrzymanie pozytywnej opinii kwalifikacyjnej jest warunkiem dopuszczenia przez ośrodek adopcyjny do kontaktu kandydata do przysposobienia z dzieckiem zakwalifikowanym do tego przysposobienia. Świadectwo o ukończeniu przez ww. kandydatów szkolenia stanowi potwierdzenie spełnienia przez przysposabiających kwalifikacji osobistych i stosownie do treści art. 1141 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, posiadanie takiego świadectwa jest warunkiem niezbędnym do ustalenia, iż przysposabiający spełnia stawiane mu w tym zakresie wymogi.

Przed skierowaniem kandydatów na rodziców adopcyjnych na szkolenie ośrodek adopcyjny dokonuje wstępnej oceny ich kwalifikacji osobistych, o których mowa w art. 1141 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, predyspozycji moralnych i umysłowych, motywacji do podjęcia się wychowania dziecka z uwzględnieniem wyników przeprowadzonego wywiadu adopcyjnego. Wstępnej ocenie podlegają również osoby, wobec których nie jest wymagane w procedurze adopcyjnej posiadanie świadectwa ukończenia szkolenia przygotowującego. Negatywny wynik wstępnej oceny powoduje, że kandydat na rodzica adopcyjnego nie jest kierowany na szkolenie.

Wynik badań pedagogicznych i psychologicznych kandydatów na rodziców, przeprowadzonych przez ośrodek, stanowiących element procedury adopcji, powinien znaleźć swoje odzwierciedlenie w opinii pedagogiczno-psychologicznej. Również analiza sytuacji osobistej, zdrowotnej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej kandydata do przysposobienia dziecka (tzw. wywiad adopcyjny) winna przybrać formę pisemnego dokumentu, którego zawartość wynika ze wzoru określonego w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 sierpnia 2015 r. w sprawie kwestionariusza wywiadu adopcyjnego oraz wzoru karty dziecka, w tym metryki prowadzenia sprawy (Dz. U. poz. 1303), które było poprze-

dzione rozporządzeniem ww. Ministra z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie wzoru kwestionariusza wywiadu adopcyjnego oraz wzoru karty dziecka (Dz.U. Nr 292, poz. 1721). We wzorze karty dziecka (załącznik nr 2 do rozporządzenia z dnia 20 sierpnia 2015 r.), w rozdziale IX znajduje się „Metryka prowadzenia sprawy”, w której zostały wymienione wszystkie czynności związane z przysposobieniem krajowym i międzynarodowym dziecka (z podaniem dat ich dokonania, identyfikatora dokumentu oraz imienia i nazwiska osoby realizującej czynność).

Zgodnie z art. 156 ust. 1 pkt. 10 i ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny do zadań ośrodka adopcyjnego należy organizowanie szkoleń dla kandydatów do przysposobienia dziecka, które są wykonywane nieodpłatnie. Szkolenie odbywać się musi w oparciu o program zatwierdzany przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej na okres pięciu lat (art. 172 ustawy o wspieraniu rodziny), a prowadzący szkolenie musi posiadać kwalifikacje określone w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2011 r. w sprawie szkolenia dla kandydatów do przysposobienia dziecka (Dz. U. Nr 272, poz. 1610). W rozporządzeniu tym ustalono również wymiar czasowy szkolenia – liczba godzin szkolenia nie może być mniejsza niż 35 godzin dydaktycznych, w tym pięć godzin warsztatów z zakresu wzmacniania prawidłowej motywacji kandydatów do przysposobienia dziecka. Zgodnie z art. 187 ust. 7 ustawy o wspieraniu rodziny Minister udostępnia listę zatwierdzonych programów szkoleń w Biuletynie Informacji Publicznej.

Ośrodek adopcyjny dokonuje doboru rodziny przysposabiającej, właściwej ze względu na potrzeby dziecka (art. 156 ust. 1 pkt 2 ustawy o wspieraniu rodziny). Z powyższego wynika, że dla konkretnego dziecka dobierana jest rodzina, a nie na odwrót, co stanowi o kierowaniu się w realizacji zadań przez ośrodek nadrzędną przesłanką dobra dziecka (art. 155 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny).

Współpraca ośrodka adopcyjnego z kandydatami do przysposobienia dziecka w zakresie opieki nad dzieckiem i jego wychowania, obejmuje obowiązkowo: diagnozę pedagogiczną i psychologiczną dzieci i rodzin, problemy wychowawcze w rodzinie i problemy związane z rozwojem dziecka (art. 160 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny).

Z art. 156 ust. 1 pkt 13 ustawy o wspieraniu rodziny wynika, że ośrodek ma obowiązek prowadzić dokumentację z zakresu wykonywanych zadań, co świadczy o tym, że realizacja wszelkich działań ośrodka winna zostać udokumentowana. Dokumentacja ta dotyczy kandydatów na rodziców adopcyjnych, dzieci zakwalifikowanych do przysposobienia, pomocy pedagogicznej, psychologicznej i z zakresu prawa rodzinnego udzielanej rodzinom adopcyjnym i rodzicom naturalnym, procedury doboru rodziny dla dziecka zakwalifikowanego do adopcji.

W celu realizacji zadania gromadzenia informacji o dzieciach, które mogą być przysposobione, mogą być tworzone rejestry, bazy informacyjne. Zakres gromadzonych danych obejmuje m.in. dane osobowe, dane dotyczące sytuacji prawnej oraz aktualnego miejsca pobytu dziecka i jego rodzeństwa, dane o stanie zdrowia i rozwoju psychofizycznym, dane dotyczące stanu zdrowia oraz innych informacji dotyczących rodziców dziecka mających

wpływ na zdrowie dziecka. Wypełniając zadanie gromadzenia informacji dotyczącej stanu zdrowia dziecka, w celu zapewnienia jej aktualności, ośrodki adopcyjne mają prawo do uzyskania informacji oraz otrzymania lub wglądu do wszelkiej dostępnej dokumentacji dotyczącej dziecka, w tym prawnej i medycznej (art. 161 ust. 1 pkt 1 ppkt c i ust. 3 i 4 ustawy o wspieraniu rodziny).

Ośrodek adopcyjny gromadzi również informacje o kandydatach do przysposobienia dziecka. Zakres informacji, obejmuje m.in. dane osobowe, warunki mieszkaniowe, źródła dochodu, dane o stanie zdrowia (niezbędne do stwierdzenia, że osoba może sprawować właściwą opiekę nad dzieckiem), informacje o niekaralności z Krajowego Rejestru Karnego. Ośrodek prowadzi również rejestr osób, które ukończyły szkolenie dla kandydatów do przysposobienia dziecka. Ponadto, ośrodek adopcyjny prowadzi m.in. dokumentację dotyczącą pomocy pedagogicznej, psychologicznej i z zakresu prawa rodzinnego, udzielonej osobom które przysposobiły dziecko i rodzicom naturalnym. (art. 161 ust. 1 pkt 1 ppk a, b i d oraz pkt 2 ustawy o wspieraniu rodziny). Zgodnie z art. 160 ust 3 ustawy o wspieraniu rodziny osobom, które przysposobiły dziecko udziela się, na ich wniosek pomocy i poradnictwa.

Administratorem danych osobowych przetwarzanych przez ośrodek adopcyjny, podczas wykonywania przez niego zadań jest ten ośrodek (art. 174a ustawy o wspieraniu rodziny). Istotne jest przy tym, by zgodnie z art. 36 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 922) stosowane były w ośrodku adopcyjnym środki techniczne i organizacyjne zapewniające ochronę przetwarzanych danych osobowych odpowiednią do zagrożeń oraz kategorii danych objętych ochroną, a w szczególności powinien zabezpieczyć dane przed ich udostępnieniem osobom nieupoważnionym, zabranieniem przez osobę nieuprawnioną, przetwarzaniem z naruszeniem ustawy oraz zmianą, utratą, uszkodzeniem lub zniszczeniem. Zgodnie z art. 40 ww. ustawy zbiór zgromadzonych danych ośrodek adopcyjny (administrator danych) jest zobowiązany do jego zgłoszenia Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych.

Z chwilą przysposobienia dziecka, które zostało zgłoszone uprzednio do wojewódzkich i centralnego banku danych, ośrodek adopcyjny, który dokonał zakwalifikowania dziecka do przysposobienia obowiązany jest do przekazania informacji o przysposobieniu dziecka do ośrodków prowadzących te banki danych (art. 171 ustawy o wspieraniu rodziny). Termin na przekazanie tej informacji wynosi 7 dni od dnia uprawomocnienia się postanowienia sądu. Ważna jest dobra współpraca między ośrodkami, tak by ośrodek, który znajdzie kandydatów do przysposobienia dziecka i prowadzi postępowanie, przekazał możliwie jak najszybciej informację o zakończonym postępowaniu, do ośrodka, który dokonał kwalifikacji dziecka do przysposobienia.

Z art. 161 ust. 1 pkt 1 lit. d ustawy o wspieraniu rodziny wynika, że ośrodek adopcyjny prowadzi dokumentację dotyczącą m.in. pomocy pedagogicznej, psychologicznej i z zakresu prawa rodzinnego udzielonej osobom, które przysposobiły dziecko. Zgodnie z art. 20 Konwencji z dnia 29 maja 1993 r.

o ochronie dzieci i współpracy w dziedzinie przysposobienia międzynarodowego (Dz. U. z 2000 r. Nr 39, poz. 448, ze zm.), organy centralne są zobowiązane do przekazywania informacji o przebiegu postępowania w sprawie przysposobienia oraz o środkach podjętych w celu jego zakończenia, jak również o przebiegu procesu próbnego, jeśli taki okres jest wymagany.

Brak jest szczegółowej procedury regulującej informowanie ośrodka adopcyjnego o losach dziecka przysposobionego w adopcji międzynarodowej. Należy jednak mieć na uwadze stanowisko Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, który stwierdził, że zgodnie z przyjętą praktyką, wynikającą z Konwencji o ochronie dzieci i współpracy w dziedzinie przysposobienia międzynarodowego, zagraniczne organizacje pośredniczące w procedurze adopcji zagranicznej, są zobowiązane do przekazywania stronie polskiej raportów postadopcyjnych. Raporty opisują proces adopcji dziecka w nowej rodzinie, a także zawierają informacje na temat stanu zdrowia dziecka, jego rozwoju, ewentualnych problemów pojawiających się po adopcji, jak również osiągnięciach i sukcesach dziecka w różnych dziedzinach.

Wymagania kwalifikacyjne i formalne odnoszące się do osób pracujących w ośrodku adopcyjnym obejmują m.in.: wyższe wykształcenie (tytuł magistra lub tytuł równorzędny) na kierunku psychologia, pedagogika, nauki o rodzinie lub prawo, albo na dowolnym kierunku, uzupełnione studiami podyplomowymi w zakresie psychologii, pedagogiki lub nauk o rodzinie; posiadanie co najmniej rocznego stażu pracy z dziećmi w instytucjach, których zakres działania obejmuje opiekę nad dzieckiem lub pracę z rodziną; brak pozbawienia obecnie lub w przeszłości władzy rodzicielskiej oraz brak zawieszenia lub ograniczenia władzy rodzicielskiej, wypełnianie obowiązku alimentacyjnego w przypadku gdy taki obowiązek wynika z tytułu egzekucyjnego, a także brak skazania prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe (art. 159 ustawy o wspieraniu rodziny). Wymagania te obowiązują od 1 stycznia 2012 r., jednakże art. 246 ustawy wprowadził 6-letni okres przejściowy w tym zakresie – pracownicy zatrudnieni do końca 2011 r. w ośrodkach adopcyjno-opiekuńczych, którzy nie spełniają wymagań kwalifikacyjnych, mogą być zatrudnieni w ośrodkach adopcyjnych do 1 stycznia 2018 r.

Wymagania stawiane wobec dyrektora ośrodka adopcyjnego obejmują m.in. tytuł zawodowy magistra na kierunku psychologia, socjologia, pedagogika, nauki o rodzinie lub prawo i co najmniej 3-letni staż pracy w instytucji zajmującej się pracą z dziećmi lub rodziną. Nie może być również pozbawiony władzy rodzicielskiej i nie może być ona zawieszona albo ograniczona. Ponadto jest zobowiązany do wypełniania obowiązku alimentacyjnego (w przypadku gdy taki obowiązek wynika z tytułu egzekucyjnego). Dyrektor OA nie może być również skazany prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe (art. 158 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny).

3. Szczegółowe zadania oraz organizację działania, w tym godziny pracy, ośrodka adopcyjnego określa regulamin organizacyjny opracowany przez

dyrektora ośrodka w porozumieniu z marszałkiem województwa, na terenie którego funkcjonuje ośrodek (art. 157 ustawy o wspieraniu rodziny).

W obowiązujących od 1 stycznia 2012 r. przepisach prawnych brak jest regulacji dotyczących warunków lokalowych, jakimi zobowiązany jest dysponować ośrodek adopcyjny. Nie mniej jednak, warunki te, z uwagi na realizowane przez ośrodek zadania, winny bezspornie zapewniać dyskrecję osobom korzystającym z usług ośrodka.

4. Na podstawie art. 162 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny marszałek województwa został zobowiązany do monitorowania przebiegu procesów adopcyjnych w ośrodkach adopcyjnych na terenie województwa. Marszałek województwa zobowiązany został ponadto (ust. 1 art. 162) do wyznaczenia i ogłoszenia w drodze obwieszczenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, ośrodka adopcyjnego prowadzącego bank danych o dzieciach z terenu województwa oczekujących na przysposobienie. Obowiązkiem marszałka jest w tym zakresie poinformowanie sądu o wyznaczeniu wojewódzkiego banku danych. Według komentarza do ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej w związku z § 2 dodanym do art. 578 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 155, ze zm.) i obowiązującym od 1 stycznia 2012 r., zgodnie z którym sąd w terminie 7 dni od dnia uprawomocnienia się postanowienia o pozbawieniu władzy rodzicielskiej przesyła to postanowienie do właściwego ośrodka adopcyjnego, prowadzącego wojewódzki bank danych o dzieciach oczekujących na przysposobienie, należy uznać, że zawiadomienie o wyznaczeniu wojewódzkiego banku danych winno zostać skierowane do wszystkich sądów opiekuńczych – czyli sądów rejonowych działających na terenie województwa¹²⁸.

Art. 174 ustawy o wspieraniu rodziny stanowi, że ośrodki adopcyjne prowadzące wojewódzki bank danych, centralny bank danych oraz upoważnione przez ministra właściwego do spraw rodziny do prowadzenia procedur przysposobienia związanych ze zmianą miejsca zamieszkania poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, nie rzadziej niż co sześć miesięcy przekazują właściwemu do spraw rodziny, za pośrednictwem marszałka województwa, informacje o realizacji powierzonych zadań.

5. Zadania ministra właściwego do spraw rodziny ustalone w ustawie o wspieraniu rodziny (art. 187), odnoszące się do obszaru związanego z przysposobieniem, obejmują m.in.: monitorowanie realizacji zadań wynikających z ustawy; zatwierdzanie programów szkoleń dla kandydatów do przysposobienia dziecka; zlecanie i finansowanie badań, ekspertyz i analiz w obszarze działań na rzecz wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; opracowywanie i finansowanie rządowych programów wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; określanie zadań administracji publicznej w zakresie utrzymania i rozwoju systemu informatycznego w jednostkach organizacyjnych wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej oraz sprawowanie nadzoru nad funkcjonowaniem tego systemu; współdziałanie

¹²⁸ K. Tryniszewska, Komentarz, Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, LexisNexis 2012, str. 373.

z organizacjami pozarządowymi w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; gromadzenie danych ze sprawozdań rzeczowo-finansowych z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej przekazywanych przez wojewodę; wykonywanie zadań organu centralnego, wyznaczonego zgodnie z art. 6 Konwencji o ochronie dzieci i współpracy w dziedzinie przysposobienia międzynarodowego; zlecanie, na podstawie art. 9 ww. Konwencji, części zadań instytucjom upoważnionym.

Z art. 187 ust. 4 ustawy o wspieraniu rodziny wynika, że minister właściwy do spraw rodziny może utworzyć centralny rejestr obejmującego dane dotyczące jednostek organizacyjnych realizujących zadania z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, a także dane dotyczące osób i rodzin, którym udzielono wsparcia, oraz form udzielonego wsparcia, gromadzone przez jednostki organizacyjne realizujące zadania z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej na podstawie przepisów ustawy.

W załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 4 grudnia 2012 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej i w załączniku nr 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 lutego 2016 r. o tym samym tytule określony został wzór, sposób sporządzania i terminy przekazywania sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania przez samorząd województwa zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (Tabela G: Informacja statystyczna na temat działalności ośrodków adopcyjnych, Tabela H: Informacja o dzieciach przysposobionych i Tabela I: Informacja finansowa na temat działalności ośrodków adopcyjnych).

Zgodnie z § 3 ww. rozporządzeń, samorząd województwa zobowiązany jest przekazać wojewodzie sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonywania zadań za okres od dnia 1 stycznia do dnia 30 czerwca – w terminie do dnia 31 lipca danego roku oraz za okres od dnia 1 lipca do dnia 31 grudnia – w terminie do dnia 31 stycznia roku następnego. Zbiorcze sprawozdanie rzeczowo-finansowe wojewoda przekazuje ministrowi właściwemu do spraw rodziny w terminie do dnia 20 sierpnia za okres pierwszego półroczu, a za drugie półrocze danego roku – w terminie do dnia 20 lutego roku następnego.

6.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Konwencja o prawach dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526, ze zm.).
2. Konwencja z dnia 29 maja 1993 r. o ochronie dzieci i współpracy w dziedzinie przysposobienia międzynarodowego (Dz. U. z 2000 r. Nr 39, poz. 448, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2017 r. poz. 682).
4. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2017 r. poz. 697, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 198, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. z 2016 r. poz. 1817, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922).
9. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 155, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 486, ze zm.).
12. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2017 r. poz. 2234, ze zm.).
13. Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092).
14. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1769, ze zm.).
15. Ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1311, ze zm.).
16. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46).
17. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 25 uchylone z dniem 3 września 2016 r.).
18. Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (Dz. U. poz. 1300).

19. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 października 2014 r. w sprawie ustalenia siedzib i obszarów właściwości sądów apelacyjnych, sądów okręgowych i sądów rejonowych (Dz. U. poz. 1407, ze zm.).
20. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie wzoru kwestionariusza wywiadu adopcyjnego oraz wzoru karty dziecka (Dz. U. Nr 292, poz. 1721 uchylone z dniem 19 września 2015 r.).
21. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 sierpnia 2015 r. w sprawie wzoru kwestionariusza wywiadu adopcyjnego oraz wzoru karty dziecka, w tym metryki prowadzenia sprawy (Dz. U. poz. 1303).
22. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 4 grudnia 2012 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (Dz. U. poz. 1371 uchylone z dniem 1 kwietnia 2016 r.).
23. Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 lutego 2016 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (Dz. U. poz. 213).
24. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2011 r. w sprawie szkolenia dla kandydatów do przysposobienia (Dz. U. Nr 272, poz. 1610).
25. Obwieszczenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 października 2013 r. w sprawie wyznaczenia ośrodka adopcyjnego właściwego do prowadzenia centralnego banku danych o dzieciach oczekujących na przysposobienie (M.P. poz. 851).
26. Obwieszczenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 13 stycznia 2017 r. w sprawie listy ośrodków adopcyjnych upoważnionych do współpracy z organami centralnymi innych państw lub licencjonowanymi przez rządy innych państw organizacjami lub ośrodkami adopcyjnymi (M.P. poz. 35).

6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
3. Rzecznik Praw Obywatelskich
4. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
5. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
6. Prezes Rady Ministrów
7. Rzecznik Praw Dziecka
8. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
9. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych
10. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
11. Sejmowa Komisja Polityki Społecznej i Rodziny
12. Senacka Komisja Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej
13. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
14. Minister Sprawiedliwości
15. Wojewodowie
16. Marszałkowie województw
17. Organy założycielskie skontrolowanych niepublicznych ośrodków adopcyjnych