



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu

LWR – 4101-06-01/2013
P/13/186

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/186 – Funkcjonowanie systemu adopcyjnego w województwie dolnośląskim
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Małgorzata Jakubiec-Dzieleńdziak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87030 z dnia 11.09.2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2 upoważnienie do przeprowadzenia kontroli) 2. Lesław Szabarski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87036 z dnia 17.09.2013 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4 upoważnienie do przeprowadzenia kontroli)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego (dalej UMWD lub Urząd), 50-411 Wrocław Wybrzeże Słowackiego 12-14
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Jurkowlaniec, Marszałek Województwa Dolnośląskiego (dowód: akta kontroli str. 5 Uchwała Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 1 grudnia 2010 r. w sprawie wyboru Marszałka Województwa Dolnośląskiego)

II. Ocena kontrolowanej działalności



Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Marszałka Województwa Dolnośląskiego w zakresie funkcjonowania systemu adopcyjnego dzieci w województwie dolnośląskim.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Podstawą pozytywnej oceny było w szczególności:

- właściwe realizowanie zadań związanych z organizowaniem i prowadzeniem ośrodków adopcyjnych,
- poprawna współpraca pomiędzy jednostkami systemu adopcyjnego, gromadzenie i wymiana danych,
- prawidłowe wydatkowanie i rozliczenie środków finansowych przeznaczonych na funkcjonowanie ośrodków adopcyjnych.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości polegały głównie na:

- niezaktualizowaniu Dolnośląskiej Strategii Integracji Społecznej o zadania wynikające z przepisów ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemu pieczy zastępczej oraz nieopracowywaniu programów dotyczących wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej,
- niezadawalającym monitoringu oraz nadzorze i kontroli nad działalnością ośrodków adopcyjnych.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zabezpieczenie potrzeb w zakresie liczby i rozmieszczenia ośrodków adopcyjnych

Opis stanu faktycznego

1.1 W badanym okresie, tj. od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2013 r. obowiązującym dokumentem wyznaczającym główne kierunki działań Samorządu Województwa Dolnośląskiego w obszarze polityki społecznej była *Strategia Integracji Społecznej na lata 2005-2013*. W dokumencie tym, pomimo że od 1 stycznia 2012 r. na mocy nowych regulacji prawnych samorządu województwa przejęły w całości od powiatów odpowiedzialność za funkcjonowanie systemu adopcji na terenie województwa, nie wprowadzono zmian dotyczących nowych rozwiązań w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej. W Strategii Priorytetowi A. - *Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu* przyporządkowano Działanie A5 - *Wsparcie dzieci i młodzieży dotkniętej sieroctwem*, w którym cel nadrzędny i zamierzone efekty określono m.in. jako (...) *tworzenie warunków do odchodzenia od systemu opieki instytucjonalnej na rzecz rodzinnej (...) oraz przygotowanie rodzin adopcyjnych do pełnienia nowej roli społecznej (...)*. Według wyjaśnień złożonych przez Marszałka Województwa Dolnośląskiego, wyznaczone w Strategii cele realizowano poprzez podnoszenie kwalifikacji służb społecznych zatrudnionych w jednostkach samorządowych oraz organizację szkoleń dla kandydatów na rodziców adopcyjnych. W okresie: styczeń 2012 – czerwiec 2013 r. szkolenie takie zorganizowane przez Dolnośląski Ośrodek Polityki Społecznej² - dalej DOPS - ukończyło 99 rodzin.

Zarządzeniem nr 46/2013 z dnia 5 czerwca 2013 r.³ Marszałek Województwa Dolnośląskiego powołał Zespół Roboczy ds. aktualizacji Dolnośląskiej Strategii Integracji Społecznej na lata 2014-2020. Do zadań tego Zespołu należało przygotowanie uaktualnionej wersji strategii po przeprowadzeniu konsultacji społecznych. Jak wyjaśniła przewodnicząca Zespołu⁴, stworzono już wersję roboczą tego dokumentu, która pod koniec października 2013 r. zostanie poddana konsultacjom społecznym, a w grudniu 2013 r. przewidywane jest jej przyjęcie przez samorząd województwa dolnośląskiego.

W ramach promowania przez Marszałka Województwa Dolnośląskiego nowych rozwiązań w zakresie wspierania rodziny i pieczy zastępczej (*wynikających z art. 183 pkt 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*⁵ - dalej ustawa o wspieraniu rodziny) realizowano podnoszenie kwalifikacji służb społecznych, a także warsztaty na temat komunikacji interpersonalnej w rodzinie i szkole prowadzone dla młodzieży gimnazjalnej i ponadgimnazjalnej oraz jej rodziców. W kontrolowanym okresie zorganizowano 11 takich warsztatów dla młodzieży oraz 10 szkoleń dla rodziców.

(Dowody: akta kontroli str. 36-41 wyciąg z Dolnośląskiej Strategii Integracji Społecznej na lata 2005 – 2013, str. 251 Zarządzenie nr 46/2013 Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 5 czerwca 2013 r., 194-250 faktury za usługi szkoleniowe, str. 258-267 wyciągi umów nr 73/2012 i 67/2012 dot. przeprowadzonych szkoleń interpersonalnych, st. 155-168 wyjaśnienia Rafała Jurkowiaka Marszałka Województwa Dolnośląskiego, str. 291-292 protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień pracownika DOPS)

Opis stanu faktycznego

1.2 Od dnia 1 stycznia 2012 r. na mocy ustawy o wspieraniu rodziny samorząd województwa przejął w całości od powiatów odpowiedzialność za funkcjonowanie

² Wojewódzka samorządowa jednostka organizacyjna

³ W sprawie powołania Zespołu Roboczego ds. Aktualizacji Dolnośląskiej Strategii Integracji Społecznej na lata 2014-2020

⁴ A. P. - Kierownik Działu Współpracy i Analiz w DOPS

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 135 j.t. ze zm.

systemu adopcji na terenie województwa. W związku z wprowadzonymi zmianami, stosownie do art. 244 ust. 1 ww. ustawy, likwidacji uległy ośrodki adopcyjno-opiekuńcze, a ich zadania w zakresie ograniczonym do zagadnień związanych z przysposobieniem, przejęły ośrodki adopcyjne, do których utworzenia (w myśl art. 241 ust. 1 ustawy) zobowiązany był Marszałek Województwa Dolnośląskiego.

Do czasu wejścia w życie przepisów ustawy o wspieraniu rodziny w województwie dolnośląskim zarejestrowanych było 10 ośrodków adopcyjno-opiekuńczych, w tym 5 publicznych⁶ oraz 5 niepublicznych⁷ - zgodnie z ogłoszonym⁸ w dniu 8 czerwca 2011 r. przez Wojewodę Dolnośląskiego rejestrem ośrodków adopcyjno-opiekuńczych. Z informacji przekazanych przez Wojewodę Dolnośląskiego⁹ Marszałkowi Województwa Dolnośląskiego wynikało, że liczba przeprowadzonych w poszczególnych ośrodkach procedur adopcyjnych zakończonych przysposobieniem w 2010 r. wynosiła łącznie 122 w ośrodkach publicznych (10¹⁰, 2¹¹, 6¹², 40¹³, 64¹⁴) oraz 57 w ośrodkach niepublicznych (3¹⁵, 22¹⁶, 0¹⁷, 0¹⁸, 32¹⁹). Po dokonanej w lipcu 2011 r. analizie danych dotyczących działalności ośrodków adopcyjno-opiekuńczych Dyrektor DOPS zarekomendował Zarządowi Województwa Dolnośląskiego utworzenie jednego publicznego ośrodka adopcyjnego we Wrocławiu ze względu na: [1] największe doświadczenie w prowadzeniu postępowań adopcyjnych, [2] zlokalizowanie placówki na terenie miasta Wrocławia, [3] posiadanie najliczniejszej kadry zajmującej się adopcjami [4] pełnienie funkcji wojewódzkiego banku danych oraz zlecenie, w związku ze spełnieniem wymogów art. 245 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny, prowadzenia ośrodków niepublicznych dwóm podmiotom niepublicznym, tj. Ośrodkowi Adopcyjno-Opiekuńczemu „Nadzieja” w Jeleniej Górze oraz Archidiecezjalnej Poradni Adopcyjnej Ośrodkowi Adopcyjno-Opiekuńczemu we Wrocławiu. Ośrodki te działały bowiem najskuteczniej z wszystkich 5 niepublicznych funkcjonujących przed 2012 rokiem na terenie województwa dolnośląskiego. W 2010 r. przeprowadziły co najmniej 20 procedur adopcyjnych zakończonych przysposobieniem dziecka (Wrocław – 32, Jelenia Góra – 22). W opiniach współpracujących z tymi ośrodkami specjalistów z Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie oraz pracowników Działu Współpracy i Analiz DOPS, dotychczasowa ich działalność dawała rękojmię właściwego wykonywania zadań adopcyjnych w kolejnych latach. Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Spraw Społecznych w UMWD, przy utworzeniu jednego publicznego ośrodka adopcyjnego *kierowano się względami efektywności i skuteczności przy racjonalnym i ekonomicznym wydatkowaniu środków pochodzących z Budżetu Państwa. Należy również nadmienić, że w dwóch publicznych ośrodkach adopcyjno-opiekuńczych, które funkcjonowały na terenie województwa nie przeprowadzono w 2010 roku co najmniej 10 procedur zakończonych przysposobieniem.*

⁶ Powiatowy Ośrodek Adopcyjno-Opiekuńczy w Głogowie, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej Ośrodek Adopcyjno-Opiekuńczy i Rodzinnej Opieki Zastępczej w Legnicy, Powiatowe Centrum Opieki, Wychowania i Adopcji Ośrodek Adopcyjno-Opiekuńczy w Lubinie, Ośrodek Adopcyjno-Opiekuńczy w Wałbrzychu, Wrocławskie Centrum Opieki, Wychowania i Adopcji Ośrodek Adopcyjno-Opiekuńczy we Wrocławiu

⁷ Niepubliczny Ośrodek Adopcyjno-Opiekuńczy Stowarzyszenia Akademia Rodziny Liberii w Głogowie, Ośrodek Adopcyjno-Opiekuńczy „Nadzieja” w Jeleniej Górze, Niepubliczny Ośrodek Adopcyjno-Opiekuńczy w Kłodzku, Niepubliczny Ośrodek Adopcyjno-Opiekuńczy Stowarzyszenia Akademia Rodziny Liberii w Legnicy, Archidiecezjalna Poradnia Adopcyjna – Ośrodek Adopcyjno-Opiekuńczy we Wrocławiu

⁸ Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2011 r. Nr 125 poz. 2039

⁹ pismo z dnia 10 sierpnia 2011 r. nr PS-KNPS2.9421.68.2011

¹⁰ Powiatowy Ośrodek Adopcyjno-Opiekuńczy w Głogowie

¹¹ Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej Ośrodek Adopcyjno-Opiekuńczy i Rodzinnej Opieki Zastępczej w Legnicy

¹² Powiatowe Centrum Opieki, Wychowania i Adopcji Ośrodek Adopcyjno-Opiekuńczy w Lubinie

¹³ Ośrodek Adopcyjno-Opiekuńczy w Wałbrzychu

¹⁴ Wrocławskie Centrum Opieki, Wychowania i Adopcji Ośrodek Adopcyjno-Opiekuńczy we Wrocławiu

¹⁵ Niepubliczny Ośrodek Adopcyjno-Opiekuńczy Stowarzyszenia Akademia Rodziny Liberii w Głogowie

¹⁶ Ośrodek Adopcyjno-Opiekuńczy „Nadzieja” w Jeleniej Górze

¹⁷ Niepubliczny Ośrodek Adopcyjno-Opiekuńczy w Kłodzku

¹⁸ Niepubliczny Ośrodek Adopcyjno-Opiekuńczy Stowarzyszenia Akademia Rodziny Liberii w Legnicy

¹⁹ Archidiecezjalna Poradnia Adopcyjna – Ośrodek Adopcyjno-Opiekuńczy we Wrocławiu

Uchwałą Nr XVII/345/2011 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 8 grudnia 2011 r. w sprawie nadania statutu DOPS, zlecono tej jednostce prowadzenie od stycznia 2012 r. ośrodka adopcyjnego i realizowanie zadań z zakresu adopcji dla województwa dolnośląskiego. Uchwałą nr 1657/IV/11 z dnia 27 grudnia 2011 r.²⁰ Zarząd Województwa Dolnośląskiego udzielił Dyrektorowi DOPS pełnomocnictwa do realizacji zadań z zakresu adopcji wynikających z ustawy o wspieraniu rodziny. W informacji przekazanej Zarządowi Województwa Dolnośląskiego w dniu 6 grudnia 2012 r., przez Dyrektora DOPS z działalności Ośrodka Adopcyjnego DOPS odnotowano m.in., że: „Po 11 miesiącach działalności Ośrodka Adopcyjnego DOPS można stwierdzić, że ustalona organizacja pracy i wypracowane procedury pozwalają prawidłowo i skutecznie realizować określone w ustawie zadania.”

Marszałek Województwa Dolnośląskiego opublikował w Biuletynie Informacji Publicznej²¹, wykaz ośrodków adopcyjnych, które od 1 stycznia 2012 r. prowadzą na terenie województwa dolnośląskiego postępowania adopcyjne, tj.:

- Ośrodek Adopcyjny Dolnośląskiego Ośrodka Polityki Społecznej we Wrocławiu (Ośrodek Adopcyjny DOPS) - ośrodek publiczny,
- Archidiecezjalna Poradnia Adopcyjna Ośrodek Adopcyjno-Opiekuńczy we Wrocławiu (Archidiecezjalna Poradnia Adopcyjna) - ośrodek niepubliczny,
- Ośrodek Adopcyjno-Opiekuńczy Karkonoskiego Stowarzyszenia Pomocy Dziecku i Rodzinie Nadzieja w Jeleniej Górze (OAKSPDiR Nadzieja) - ośrodek niepubliczny.

(Dowody: str. 90 Uchwała nr 1657/IV/11 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 27 grudnia 2011 r., str.301-304 pismo z dnia 10 sierpnia 2011 r. Wojewody Dolnośląskiego nr PS-KNPS2.9421.68.2011, str. 95-98 Uchwała nr XVII/345/2011 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 8 grudnia 2011 r. w sprawie nadania statutu Dolnośląskiemu Ośrodkowi Polityki Społecznej, str. 169-173 korespondencja pomiędzy ośrodkami kierownikami/dyrektorami ośrodków adopcyjno-opiekuńczych a Dyrektorem DOPS z lipca 2011 r., str. 174-177 sprawozdanie roczne z działalności Ośrodka Adopcyjnego Dolnośląskiego Ośrodka Polityki Społecznej oraz informacja o planie działania na rok 2013, str. 178-190 dokumentacja dotycząca analizy działalności ośrodków adopcyjno-opiekuńczych dokonanej w DOPS, str. 285-290 protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień od Józefa Dymalskiego Dyrektora Departamentu Spraw Społecznych UMWD, str. 509-512 wyjaśnienia Radosława Milonia Wicemarszałka Województwa Dolnośląskiego, str. 513-514 uzasadnienie projektu uchwały Sejmiku Województwa Dolnośląskiego w sprawie nadania statutu DOPS)

Opis stanu
faktycznego

1.3 W latach 2012 – 2013 (I półrocze) zgłoszonych do adopcji było ogółem 1769 dzieci, z tego 1276 w 2012 r. i 493 w 2013 r. (I półrocze). Do przysposobienia, zakwalifikowano 591 dzieci zgłoszonych, tj. 33,4%, z tego 406 w 2012 r. i 185 w 2013 r. (I półrocze). Przysposobiono ogółem 361 dzieci, tj. 61,1% liczby dzieci zakwalifikowanych do przysposobienia, z tego 218 w 2012 r. i 143 w 2013 r. (I półrocze).

Do ośrodków adopcyjnych jako kandydaci na rodziców w latach 2012 - 2013 (I półrocze) zgłosiło się ogółem 776 osób, z tego 504 w 2012 r.²² i 272 w 2013 r. (I półrocze). Spośród zgłoszonych kandydatów na rodziców 285 osób, tj. 36,7%, z tego 251 w 2012 r. i 34 w 2013 r. (I półrocze) z własnej inicjatywy wycofało swoje wnioski.

Procedurę przygotowania przeszło pomyślnie ogółem 390 osób (79,4% kandydatów), z tego 222 - w 2012 r. i 168 - w 2013 r. (I półrocze); przy czym

²⁰ w sprawie udzielenia pełnomocnictwa Dyrektorowi Dolnośląskiego Ośrodka Polityki Społecznej we Wrocławiu do realizacji zadań z zakresu adopcji wynikających z ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2011 r. Nr 149 poz. 887)

²¹ Publikacja na str. www.umwd.dolnyslask.pl/dokument.php?idok=13916&str=60

²² W tym 353 osoby przejęło ze likwidowanych ośrodków adopcyjno-opiekuńczych

wymagane w procesie adopcji szkolenia ukończyły ogółem 382 osoby (98,9%), z tego 190 w 2012 r. i 192 w 2013 r. (I półrocze).

W badanym okresie zakończono ogółem 310 procedur adopcyjnych, z tego 192 w 2012 r. i 118 w 2013 r. (I półrocze).

Badania kontrolne wykazały, iż po wejściu w życie ustawy o wspieraniu rodziny skróceniu uległa średnia długość prowadzenia zakończonych postępowań adopcyjnych, a mianowicie:

- od dnia zgłoszenia dziecka do jego przysposobienia w 2012 r. wyniosła średnio 4,4 miesiące, natomiast w 2013 r. (I półrocze) - 3,4 miesiące, przy czym średnia długość wszystkich prowadzonych postępowań uzależniona była od tego, czy dziecko znalazło rodziców zakwalifikowanych w ośrodku adopcyjnym, czy poprzez wojewódzką lub centralną bazę danych,

- od dnia zgłoszenia się kandydatów do przysposobienia dziecka, czas postępowań wynosił 16 miesięcy, przy czym rodzice, którzy zgłosili się jeszcze do niedziałających od 1 stycznia 2012 r. ośrodków adopcyjno-opiekuńczych oczekiwali na zaadoptowanie dziecka 19 miesięcy, a ci, którzy zgłosili się do ośrodków adopcyjnych działających po wejściu w życie ustawy o wspieraniu rodziny - 13 miesięcy.

Ośrodki adopcyjne działające po 1 stycznia 2012 r. na terenie Dolnego Śląska zakwalifikowały w badanym okresie ogółem 533 osoby, które zaadoptowały dzieci, z tego 327 w 2012 r. i 206 w 2013 (I półrocze).

W kontrolowanym okresie pracownicy dolnośląskich ośrodków adopcyjnych udzielili różnego rodzaju wsparcia 101 kobietom w ciąży oraz pacjentkom oddziałów ginekologiczno-położniczych, które sygnalizowały zamiar pozostawienia dziecka bezpośrednio po urodzeniu²³. W 2012 r. takiego wsparcia udzielono 63 matkom, z których 10 zaopiekowało się dziećmi, 45 oddało dzieci do adopcji, a w przypadku 8 matek ośrodki nie miały informacji o skuteczności udzielonego wsparcia. W I półroczu 2013 r. wsparcia udzielono 33 matkom, z których 10 zaopiekowało się dziećmi, 12 oddało dzieci do adopcji, dwie na dzień 24 września 2013 nie podjęły jeszcze ostatecznej decyzji, a w odniesieniu do 9 matek ośrodki nie posiadały informacji o skuteczności udzielonej pomocy.

(dowód: akta kontroli str. 516-518 notatka służbowa z analizy danych dotyczących postępowań adopcyjnych)

Opis stanu faktycznego

1.4 W dniu 14 lutego 2012 r. Marszałek Województwa Dolnośląskiego z dwoma niepublicznymi ośrodkami adopcyjno-opiekuńczymi, które w 2010 r. przeprowadziły powyżej 20 procedur adopcyjnych zakończonych przysposobieniem, zawarł umowy (DOPS/73/12²⁴ oraz DOPS/74/12²⁵), na prowadzenie ośrodków adopcyjnych i postępowań adopcyjnych na okres pięcioletni, tj. od 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2016 r.

(Dowody: akta kontroli str. 301-304 pismo z dnia 10 sierpnia 2011 r. Wojewody Dolnośląskiego nr PS-KNPS2.9421.68.2011, str. 99-127 Umowa nr DOPS/73/12 oraz Umowa nr DOPS/74/12 oraz aneksy nr 1)

W umowach tych Marszałek Województwa Dolnośląskiego zapewnił (za pośrednictwem upoważnionych pracowników UMWD lub DOPS) kontrolę prawidłowości wykonywania zadania. Umowy, w związku z finansowaniem zadania środkami dotacji zawierały niezbędne elementy wymagane art. 250 ustawy z dnia 27

²³ Brak adekwatnych danych za lata: 2010-2011

²⁴ Umowa zawarta z Archidiecezjalną Poradnią Adopcyjną Ośrodek Adopcyjno-Opiekuńczy we Wrocławiu

²⁵ Umowa zawarta z Karkonoskim Stowarzyszeniem Pomocy Dziecku i Rodzinie Nadzieja w Jeleniej Górze

sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁶. Informacja o wysokości dotacji została podana w BiP Urzędu Marszałkowskiego.

(Dowody: akta kontroli str. 99-127 Umowa nr DOPS/73/12 oraz Umowa nr DOPS/74/12 oraz aneksy nr 1)

Opis stanu faktycznego

1.5 Dokumentacja zgromadzona przez pięć²⁷ zlikwidowanych z dniem 1 stycznia 2012 r. ośrodków adopcyjno-opiekuńczych, dotycząca osób zgłaszających gotowość przysposobienia dziecka oraz prowadzonych procedur adopcyjnych, złożona w styczniu 2012 r. w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego, została przekazana w terminie od 2 do 8 dni do Ośrodka Adopcyjnego DOPS. Pozostałe trzy ośrodki adopcyjno-opiekuńcze²⁸, które przestały działać z dniem 1 stycznia 2012 r. przekazały taką dokumentację bezpośrednio do DOPS²⁹. Dyrektor Departamentu Spraw Społecznych DOPS wyjaśnił, że przy przekazaniu dokumentów do DOPS *dokonano jedynie dekretacji dokumentacji przekazanej przez kierowników/dyrektorów zlikwidowanych ośrodków, gdyż analiza powyższej dokumentacji nie należy do zadań Urzędu Marszałkowskiego. Prowadzenie procedur adopcyjnych należy do wyłącznej kompetencji ośrodków adopcyjnych i tylko one mogą powyższą dokumentację analizować pod kątem merytorycznym.*

(dowód: akta kontroli str. 161-165 pisma przewodnie dot. przesłanej dokumentacji z ośrodków adopcyjno-opiekuńczych, str. 285 – 290 protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień od J. D. Dyrektora Departamentu Spraw Społecznych UMWD)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej zabezpieczenia potrzeb w zakresie liczby i rozmieszczenia ośrodków adopcyjnych stwierdzono następujące nieprawidłowości:

[1] Zgodnie z art. 183 *powiatowy* wspieraniu rodziny, do zadań własnych samorządu województwa należy: opracowywanie programów dotyczących wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, będących integralną częścią strategii rozwoju województwa. W kontrolowanym okresie w UMWD nie opracowano takich programów, a obowiązująca *Dolnośląska Strategia Integracji Społecznej na lata 2005-2013* nie uwzględniała regulacji prawnych zawartych w ustawie o wspieraniu rodziny, na mocy których z dniem 1 stycznia 2012 r. samorząd województwa dolnośląskiego przejął w całości od powiatów odpowiedzialność za funkcjonowanie systemu adopcji na terenie województwa.

Marszałek Województwa Dolnośląskiego wyjaśnił, że: „Ponieważ od 2012 r. trwają prace nad aktualizacją podstawowych dokumentów strategicznych województwa dolnośląskiego (...) przygotowanie programu w odniesieniu do poprzedniej wersji dokumentów strategicznych byłoby pozbawione głębszego sensu. Natomiast niezwłocznie po przejęciu *Dolnośląskiej Strategii Integracji Społecznej* przez Sejmik Województwa Dolnośląskiego, Samorząd Województwa Dolnośląskiego przystąpi do przygotowania programów powiązanych tematycznie ze sferą integracji społecznej, w tym również programu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej. Planowany termin przygotowania i przyjęcia tego programu to 2014 r.”

²⁶ Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

²⁷ 1) Niepubliczny Ośrodek Adopcyjno-Opiekuńczy w Kłodzku, 2) Ośrodek Adopcyjno-Opiekuńczy w Wałbrzychu, 3) Ośrodek Adopcyjno-Opiekuńczy i Rodzinnej Opieki Zastępczej w Legnicy, 4) Niepubliczny Ośrodek Adopcyjno-Opiekuńczy w Legnicy, 5) Niepubliczny Ośrodek Adopcyjno-Opiekuńczy w Głogowie.

²⁸ 1) Powiatowy Ośrodek Adopcyjno-Opiekuńczy w Głogowie, 2) Wrocławskie Centrum Opieki, Wychowania i Adopcji, Ośrodek Adopcyjno-Opiekuńczy, 3) Powiatowe Centrum Opieki, Wychowania i Adopcji, Ośrodek Adopcyjno-Opiekuńczy w Lubinie

²⁹ W związku z upoważnieniem przez Zarząd Województwa Dolnośląskiego uchwałą nr 1657/IV/11 z dnia 27 grudnia 2011 r. Dyrektora DOPS do realizacji zadań z zakresu adopcji wynikających z ustawy o wspieraniu rodziny.

(Dowody: akta kontroli str. 36-41 wyciąg z Dolnośląskiej Strategii Integracji Społecznej na lata 2005 – 2013, str. 251 Zarządzenie nr 46/2013 Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 5 czerwca 2013 r., str. 155-168 wyjaśnienia Rafała Jurkowiaka Marszałka Województwa Dolnośląskiego)

[2] W dniu 6 grudnia 2012 r. Dyrektor DOPS przedłożył Zarządowi Województwa Dolnośląskiego niekompletny dokument, tj. „Sprawozdanie z działalności Ośrodka Adopcyjnego DOPS w 2012 r. oraz informację o planie działania na rok 2013”. Nie zawierał on informacji dotyczącej planu działania Ośrodka Adopcyjnego DOPS na kolejny rok, wymaganej przepisami art. 185 ustawy o wspieraniu rodziny. Jedyny zapis, który dotyczył czasu przyszłego odnosił się do zaplanowanej dotacji dla ośrodków niepublicznych w roku 2013. Przedmiotowe sprawozdanie zostało zatwierdzone przez Dyrektora Departamentu Spraw Społecznych UMWD, który wyjaśniając przyczynę jego niekompletności podał, iż *Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej określa zadania ośrodka – w tym organizowanie szkoleń, przygotowanie kandydatów, prowadzenie procedur, etc. Planowanie innych działań ośrodka poza zadaniami ustawowymi mogłoby rodzić wątpliwości. Planować można jednakże budżet, co przekłada się na ujęcie środków w takiej wysokości, aby zabezpieczyć prawidłowe działanie ośrodka, a tym samym realizację zadań ustawowo przypisanych ośrodkowi. Zależy to jednak od środków dotacji z budżetu państwa ujętych w ustawie budżetowej, a przeznaczonych na prowadzenie ośrodków adopcyjnych. Z uwagi na powyższe oraz składane przez dyrektora DOPS Zarządowi Województwa informacje o wysokości dotacji na rok 2013 należy uznać, że spełniony został ustawowy wymóg wynikający z art. 185 ustawy o wspieraniu rodziny. W ocenie NIK przytoczone w wyjaśnieniu argumenty nie mogą być w pełni uznane za zasadne, gdyż nie spełniony jednak został ww. przepis.*

(dowód: akta kontroli str. 174-177 sprawozdanie roczne z działalności Ośrodka Adopcyjnego Dolnośląskiego Ośrodka Polityki Społecznej oraz informacja o planie działania na rok 2013, protokół pobrania ustnych wyjaśnień od J. D. Dyrektora Departamentu Spraw Społecznych)

Ocenę zastrzeżono

Napwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Urzędu Marszałkowskiego odnośnie zabezpieczenia potrzeb w zakresie ilości i umieszczenia ośrodków adopcyjnych.

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

Opis stanu faktycznego

2.1 Wypełniając obowiązek określony w art. 162 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny, Marszałek Województwa Dolnośląskiego wyznaczył Ośrodek Adopcyjny DOPS do prowadzenia banku danych, o dzieciach z terenu województwa oczekujących na przysposobienie, a informację o tym podał do publicznej wiadomości w formie obwieszczenia³⁰ zamieszczonego w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.³¹ Zgodnie z powyższym przepisem Marszałek Województwa Dolnośląskiego zobowiązany był również poinformować w tym zakresie sądy rejonowe (sądy opiekuńcze). W dniu 18 stycznia 2012 r. Dyrektor DOPS przesłał do 19 spośród 24 sądów rejonowych z terenu dolnego śląska³² informację, z której wynikało, że: [1] został zlikwidowany Ośrodek Adopcyjny Wrocławskie Centrum Opieki, Wychowania i Adopcji, a zadania związane z przysposobieniem z dniem 1 stycznia 2012 r. przejął nowo powołany Ośrodek Adopcyjny DOPS, [2] na terenie województwa dolnośląskiego funkcjonują dwa niepubliczne ośrodki adopcyjne. W pismach tych brak było informacji na temat wyznaczonego ośrodka adopcyjnego

³⁰ Obwieszczenie Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 18 stycznia 2012 r. o ośrodku adopcyjnym właściwym do prowadzenia wojewódzkiego banku danych o dzieciach z terenu województwa dolnośląskiego oczekujących na przysposobienie

³¹ z 2012 r. poz. 527

³² w Złotoryi, Ząbkowicach Śląskich, we Wrocławiu dla Wrocławia-Krzyków, Wrocławia-Śródmieście, Wrocławia-Fabrycznej, w Wołowie, Wałbrzychu, Trzebnicy, Świdnicy, Środzie Śląskiej, Strzelinie, Oławie, Oleśnicy, Miliczu, Lubinie, Legnicy, Kłodzku, Kamiennej Górze, oraz Jaworze

prowadzącego wojewódzki bank danych. Do pozostałych 5 sądów rejonowych³³ działających na dzień 7 lutego 2012 r.³⁴ nie przekazano pism o treści jak powyżej. O wyznaczeniu Ośrodka Adopcyjnego DOPS jako właściwego do prowadzenia wojewódzkiej bazy danych o dzieciach z terenu województwa dolnośląskiego oczekujących na przysposobienie informowali również pracownicy DOPS w bieżących kontaktach z sądami opiekuńczymi, powiadomiono o tym również 13 obecnych (spośród 20 zaproszonych) przedstawicieli sądów rejonowych na spotkaniu zorganizowanym w DOPS w czerwcu 2012 r. Marszałek Województwa Dolnośląskiego wyjaśnił, że: (...) wspomniany artykuł ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nie wskazuje sposobu, terminu ani rodzaju sądów (rejonowy, okręgowy, apelacyjny), które należy o fakcie wskazania ośrodka prowadzącego WBD poinformować. Dlatego zasadnym wydaje się stwierdzenie, że forma powiadomienia sądów o wskazaniu ośrodka prowadzącego WBD poprzez kontakt telefoniczny, jak i podczas zorganizowanego spotkania w czerwcu 2012 r. była wystarczająca i wypełniająca wymogi ustawowe; zaznaczając, że wcześniej tj. 18.01.2012 r. powiadomiono wskazane we wcześniejszym piśmie sądy o ośrodkach adopcyjnych funkcjonujących na terenie województwa dolnośląskiego. Brak takiego powiadomienia sądów w Bolesławcu, Jeleniej Górze, Lubaniu, Lwówku Śląskim i Zgorzelcu wynikał ze wstępnych ustaleń z niepublicznym ośrodkiem adopcyjnym Nadzieja w Jeleniej Górze, który zobowiązał się do zawiadomienia powyższych sądów, ze względu na charakter działania i nawiązaną we wcześniejszych latach współpracę pomiędzy tymi instytucjami. W ocenie NIK wyjaśnienia te nie można przyjąć za wystarczającą ponieważ przepisy w tym zakresie obowiązywały do poinformowania wszystkich sądów.

(dowód: akta kontroli str. 128 Obwieszczenie Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 18 stycznia 2012 r., str. 229-154 pisma z dnia 17 stycznia 2012 r. Dyrektora DOPS przesłane do 21 Sądów Rejonowych dotyczące ośrodków adopcyjnych działających na terenie województwa dolnośląskiego wraz z potwierdzeniem przesłania, str. 155-168 wyjaśnienia Rafała Jurkowiaka Marszałka Województwa Dolnośląskiego, str. 252-257 notatki służbowy potwierdzające kontakty telefoniczne z sądami oraz lista obecności dotycząca spotkania z przedstawicielami sądów w dniu 5 czerwca 2012 r.)

Opis stanu faktycznego

2.2 Z wewnętrznych uregulowań³⁵ dotyczących struktury organizacyjnej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego obowiązujących w latach 2012-2013 (I połowa) wynikało, że nadzór nad Dyrektorem DOPS pełni Dyktor Departamentu Spraw Społecznych UMWD. Dokumentacja dotycząca realizacji zadań z zakresu adopcji przechowywana była w Ośrodku Adopcyjnym DOPS, do UMWD wpływały tylko sprawozdania rzeczowo-finansowe z realizacji zadania. Według pisma z dnia 18 marca 2013 r. (nr DSR-I-074-570-1-PW/13) Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (dalej: MPIPS) prowadziło przygotowania do wdrożenia w roku 2013 systemu teleinformatycznego do obsługi procedur przysposobienia w ośrodkach adopcyjnych, o którym mowa w art. 164 pkt 9 ustawy o wspieraniu rodziny. W dniu 3 czerwca 2013 r. w odpowiedzi na pismo Departamentu Polityki Rodzinnej MPIPS, na administratora aplikacji SAC-Adopcja na poziomie UMWD wyznaczono Zastępcę Dyrektora Departamentu Spraw Społecznych. W związku z planowanym udostępnieniem modułu Adopcja w Statystycznej Aplikacji Centralnej

³³ w Bolesławcu, Jeleniej Górze, Lubaniu, Lwówku Śląskim oraz Zgorzelcu

³⁴ Dzień publikacji Obwieszczenia Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 31 stycznia 2012 r. o ośrodku adopcyjnym właściwym do prowadzenia wojewódzkiego banku danych o dzieciach z terenu województwa dolnośląskiego oczekujących na przysposobienie

³⁵ Regulamin Organizacyjny Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego stanowiący załącznik do uchwały nr 1586/IV/11 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 19 grudnia 2011 r. ze zm., Regulamin Organizacyjny Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego stanowiący załącznik do uchwały nr 3625/IV/13 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 28 lutego 2013 r., Uchwała Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 2 listopada 2011 r. w sprawie zakresu zadań członków zarządu, skarbnika oraz sekretarza, Zarządzenie nr 39/2011 Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 14 marca 2011 r. oraz Zarządzenie nr 28/2012 Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 23 lutego 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu zadań Departamentu Spraw Społecznych

22 sierpnia 2013 r. do UMWD wpłynęła z MPiPS umowa powierzenia przetwarzania danych osobowych. Po jej analizie Marszałek Województwa Dolnośląskiego wystąpił do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych o wydanie interpretacji stosowania przepisów prawa, a Ministerstwo poinformował o braku możliwości podpisania umowy w zaproponowanym brzmieniu.

(dowód: akta kontroli str. 55-62 wyciąg - Uchwała Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 19.12.2011 r., str. 63-65 wyciąg - Uchwała nr 3625/IV/13 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 28.02.2013 r., str. 66-76 Zarządzenie nr 39/2011 Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 14.03.2011 r., Zarządzenie nr 28/2012 Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 23 lutego 2012 r., str. 268-271 wyjaśnienia Rafała Jurkowiaka Marszałka Województwa Dolnośląskiego oraz D. [REDAKTOWANE] K. [REDAKTOWANE] Zastępcy Dyrektora Departamentu Spraw Społecznych, pismo z dnia 3 czerwca 2013 r. nr DI-II-0431-5-82/WP/13, str. 277-280 pisma Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21.01.2013 r. nr DSR-I-074-71-1-PW/13 oraz z dnia 18.03.2013 r. nr DSR-I-074-570-1-PW/13, str. 283 pismo Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej nr D-II-0431-5-82/WP/13, str. 293-299 korespondencja w zakresie umowy powierzenia przetwarzania danych osobowych)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej współpracy pomiędzy jednostkami systemu adopcyjnego, gromadzenia i wymiany danych stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niepoinformowaniu wszystkich sądów o siedzibie ośrodka prowadzącego bank danych.

Opinia cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność Zarządu Marszałkowskiego w zakresie współpracy pomiędzy jednostkami systemu adopcyjnego, gromadzenia i wymiany danych.

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

Opis stanu
faktycznego

3.1 Potrzeby finansowe samorządu województwa dolnośląskiego związane z finansowaniem nowego zadania jakim jest prowadzenie ośrodków adopcyjnych ustalone zostały w oparciu o wytyczne Wojewody Dolnośląskiego, przesłane pismem z dnia 10 sierpnia 2011 r. do Marszałka Województwa Dolnośląskiego. Wg zaleceń zawartych w ww. piśmie przy szacowaniu wydatków należało skorzystać z danych zawartych w sprawozdaniach budżetowych jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.) za 2010 r. w rozdziale 85226 klasyfikacji budżetowej „Ośrodki adopcyjno-opiekuńcze”. Przy szacowaniu kosztów realizacji zadania z zakresu adopcji na rok 2012 r. należało uwzględnić następujące przesłanki:

- koszt dotacji dla podmiotów prowadzących niepubliczne ośrodki adopcyjno – opiekuńcze, z którymi marszałek będzie zobowiązany podpisać umowę na realizację zadań³⁶,
- koszty wynagrodzeń w wysokości wynikającej z przeciętnych wynagrodzeń osób realizujących zadania oraz liczbę osób zajmujących się adopcjami w ośrodkach³⁷,
- wydatki administracyjne w wysokości stanowiącej udział wydatków administracyjnych ośrodków, które w 2010 r. przeprowadziły co najmniej 10 procedur adopcyjnych, w wydatkach administracyjnych poniesionych przez wszystkie ośrodki adopcyjno-opiekuńcze w województwie,
- brak wydatków inwestycyjnych.

DOPS przesłał w wyznaczonym terminie (16 sierpnia 2011 r.) Wojewodzie Dolnośląskiemu kalkulację kosztów realizacji zadania z zakresu adopcji na lata 2011 i 2012. W piśmie odnotowano, iż z powodu krótkiego terminu wyznaczonego na

³⁶ Zgodnie z art. 245 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej

³⁷ Zgodnie z art. 244 ust. 4 ww. ustawy – ośrodków, w których w 2010 r. przeprowadzono co najmniej 10 procedur adopcyjnych zakończonych przysposobieniem dziecka

dokonanie kalkulacji, ma ona charakter szacunkowy i może wymagać korekt i uzupełnień. Szacunkowe wydatki na realizację zadania z zakresu adopcji na 2012 r. oszacowano na poziomie 2.865.560 zł, w tym:

- koszt dotacji dla podmiotów prowadzących niepubliczne ośrodki adopcyjno-opiekuńcze (dwa ośrodki) – 350.000 zł,
- koszt wynagrodzeń dyrektora ośrodka adopcyjnego i osób zajmujących się adopcjami – 1.640.280 zł,
- wydatki administracyjne - 865.200 zł,
- wydatki wynikające z art. 130 i 137 ustawy o wspieraniu rodziny (posiedzenia zespołu do spraw okresowej oceny sytuacji dziecka) – 10.080 zł.

W kalkulacji tej uwzględniono m.in.:

- koszty wynagrodzeń 27 pracowników przyjętych do Urzędu, którzy wcześniej zatrudnieni byli w 3 zlikwidowanych ośrodkach adopcyjno-wychowawczych (we Wrocławiu, Wałbrzychu i Głogowie). Podstawą ich zatrudnienia były przepisy art. 244 ust. 4 ustawy o wspieraniu rodziny³⁸,

- koszty dotacji dla 2 niepublicznych ośrodków adopcyjno-opiekuńczych (OAKSPDiR Nadzieja oraz Archidiecezjalna Poradnia Adopcyjna) spełniających warunki określone w art. 245 ww. ustawy³⁹ przyjęto w wysokości ogółem 350.000 zł. Wynikały one z budżetu tych ośrodków w 2011 r. oraz szacunkowej kalkulacji kosztów ich działalności w 2012 r. Według opracowania własnego DOPS (15.07.2011 r.), sporządzonego na podstawie ankiet wysłanych do ośrodków adopcyjnych (publicznych i niepublicznych) budżet dla OAKSPDiR Nadzieja wynosił w 2011 r. - 120.000 zł, a Archidiecezjalnej Poradni Adopcyjnej - 200.070 zł.

- pozostałe koszty oszacowane zostały na podstawie danych liczbowych zawartych i przedstawionych w ankietach dotyczących wysokości ponoszonych kosztów w latach 2010-2011 nadesłanych do DOPS przez dziewięć ośrodków adopcyjnych, co stanowiło kryterium podziału tych środków. Na ankietę w zakresie rocznych kosztów prowadzenia ośrodka adopcyjno-opiekuńczego, nie odpowiedział jedynie Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Legnicy, stwierdzając, że „Ośrodek oprócz zadań związanych z procedurą adopcyjną, pracuje również na rzecz dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych i placówkach opiekuńczo-wychowawczych. Wobec powyższego, trudno jest wyodrębnić wydatki na działalność *stricte* adopcyjną”

Uchwałą Sejmiku Województwa Dolnośląskiego (Sejmiku) z dnia 28 grudnia 2011 r.⁴⁰ przyjęto budżet na 2012 r.⁴¹, w tym w rozdziale 85226 – Ośrodki adopcyjno-opiekuńcze w zakresie środków dotacji celowych, przekazywanych na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz w zakresie środków własnych, w kwocie - 1.544.654 zł. Kwota ta obejmowała udzielone uchwałami Zarządu Województwa Dolnośląskiego (Zarząd) z dnia 17 stycznia 2012 r. i 31 stycznia 2012 r. dotacje celowe ze środków własnych Województwa na dofinansowanie realizacji zadania z zakresu adopcji – organizowanie i prowadzenie niepublicznych ośrodków adopcyjnych w wysokości ogółem 350.000 zł (OAKSPDiR Nadzieja -

³⁸ Prowadzący postępowania adopcyjne pracownicy publicznych ośrodków adopcyjno-opiekuńczych, w których w 2010 r. przeprowadzono co najmniej 10 procedur adopcyjnych zakończonych przysposobieniem dziecka oraz prowadzący postępowania adopcyjne pracownicy publicznych ośrodków adopcyjno-opiekuńczych prowadzących do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy wojewódzki bank danych, z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stają się pracownikami urzędu marszałkowskiego.

³⁹ Podmiotom prowadzącym niepubliczne ośrodki adopcyjno-opiekuńcze przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, w których w 2010 r. przeprowadzono co najmniej 20 procedur adopcyjnych zakończonych przysposobieniem dziecka, marszałek województwa zleca prowadzenie ośrodka adopcyjnego na okres co najmniej 12 miesięcy

⁴⁰ Uchwała nr XVIII/389/11 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia budżetu na 2012 r.

⁴¹ Zgodnie z art. 18 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm., uchwalenie budżetu j.s.t. jest wyłączną właściwością sejmiku województwa.

135.000 zł i Archidiecezjalna Poradnia Adopcyjna - 215.000 zł) oraz kwotę - 1.194.654 zł przeznaczoną na działalność DOPS w I półroczu 2012 r.

Uchwałą Sejmiku z dnia 9 lutego 2012 r. uaktualniono i skorygowano budżet Województwa do wysokości przyznanej dotacji decyzją Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2012 r. w sprawie zmian w budżecie państwa na 2012 r. w kwocie 1.423.000 zł wprowadzając stosowne korekty dotyczące udziału środków własnych w finansowaniu zadań z zakresu adopcji. Kolejnymi uchwałami Zarządu (z dnia 28 sierpnia i 28 września 2012 r.) przyznano ze środków własnych 232.440 zł i 87.044 zł na realizację zadań z zakresu administracji rządowej. Drugą transzą uruchomioną decyzją Ministra z dnia 12 października 2012 r. zwiększono plan dotacji z budżetu państwa o kwotę 823.922 zł. Łącznie środki finansowe otrzymane z rezerwy celowej na zadania związane z organizowaniem i prowadzeniem przez Marszałka ośrodków adopcyjnych zamknęły się w 2012 r. kwotą 2.246.922 zł. Środki wystarczyły na realizację ww. zadania i zostały wykorzystane w kwocie 2.216.907,88 zł, tj. w 98,7%. Niewykorzystana przez DOPS dotacja - 27.485,72 zł została w dniu 31 grudnia 2012 r. zwrócona na rachunek Urzędu Marszałkowskiego.

Dyrektor DOPS wyjaśnił, że „zwrot ten był rezultatem różnic cenowych pomiędzy zapotrzebowaniem na materiały biurowe i tonery a rzeczywistymi cenami ich zakupu, mniejszego zużycia energii elektrycznej, ciepłej i zimnej wody w wynajmowanych pomieszczeniach DOPS i nie wpłynął negatywnie na realizację zadania”.

(dowody: akta kontroli str.181 – Opracowanie na podstawie ankiet (plan na 2012 r.), str. 301-303 – Pismo z dnia 10.08.2011 r. Wojewody Dolnośląskiego do Marszałka Województwa Dolnośląskiego, str. 304 – Ośrodki adopcyjno-opiekuńcze Województwo Dolnośląskie, str. 305-306 – Kalkulacja realizacji zadania z zakresu adopcji na 2012 r., str. 307 – Pismo Wojewody Dolnośląskiego w sprawie dotacji na ośrodki adopcyjne, str. 308-310 – Uchwała nr 172A/VI/12 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 17 stycznia 2012 r. w sprawie udzielenia z budżetu Województwa Dolnośląskiego dotacji celowych na dofinansowanie realizacji zadania z zakresu adopcji organizowanie i prowadzenie ośrodka adopcyjnego z uzasadnieniem, str. 311 – Uchwała nr 1777/VI/12 Zarządu Województwa Dolnośląskiego z dnia 31 stycznia 2012 r. w sprawie udzielenia z budżetu Województwa Dolnośląskiego dotacji celowych na lata 2012-2016 na dofinansowanie realizacji zadania z zakresu organizowanie i prowadzenia ośrodka adopcyjnego, str. 312 – Pismo Ministra Pracy i Polityki Społecznej do Wojewody Dolnośląskiego o podziale II transzy środków z rezerwy celowej, str. 313 – Pismo Wojewody Dolnośląskiego do Marszałka Województwa Dolnośląskiego o zwiększeniu planu dotacji przekazywanych z budżetu państwa, str. 314-315 – Uzupełniające materiały planistyczne na 2012 r., organizowanie i prowadzenie ośrodków adopcyjnych, str. 316-338 – Sprawozdanie finansowe za 2012 r., str. 462-463 – Żądanie informacji od Wojewody Dolnośląskiego, str. 464 – Informacja Wojewody Dolnośląskiego dotycząca środków przekazanych z budżetu Wojewody na ośrodki adopcyjne, str. 465 – Zmiany w budżecie województwa w 2012 r. w rozdziale 85226 Ośrodki adopcyjno-opiekuńcze, str. 482-483 – Pismo Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w sprawie ankiet)

Pismem z dnia 24 października 2012 r. Wojewoda Dolnośląski poinformował Marszałka o przyjęciu przez Radę Ministrów w projekcie ustawy budżetowej na 2013 r. o wysokości dotacji celowych na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami w rozdziale 852, dziale 85226 Ośrodki adopcyjno-opiekuńcze w wysokości 1.423.000 zł. Kwotę tą Urząd ujął w planie finansowym zadań z zakresu administracji rządowej na 2013 r. Przyznana i przekazana kwota dotacji na zadania z zakresu adopcji wystarczyła na bieżące wydatki do czerwca 2013 r. włącznie. Całoroczne potrzeby DOPS były w tym zakresie większe. W związku z powyższym DOPS wystąpił w dniu 25 kwietnia 2013 r. do Wojewody Dolnośląskiego o zwiększenie wysokości dotacji na 2013 r. o kwotę 1.075.000 zł, tj. łącznie do wysokości ogółem 2.498.000 zł, podając w uzasadnieniu, że wzrost ten w stosunku do roku poprzedniego wynikał z:

- konieczności wypłacenia w 2013 r. dodatkowego rocznego wynagrodzenia (13 pensji) za 2012 r. – 88.700 zł,

- wzrostu zatrudnienia o dwa etaty – 94.700 zł,
- wzrostu wysługi lat -3.600 zł,
- konieczności wypłacenia ustawowych nagród jubileuszowych – 15.000 zł,
- wzrostu wysokości czynszu z powodu waloryzacji o wskaźnik inflacji, który wyniósł 3,7% w skali roku – 12.000 zł,
- wzrostu ilości podróży służbowych pracowników o ok. 60% - 13.000 zł,
- planowanego przeprowadzenia szkoleń niezbędnych do podniesienia jakości pracy specjalistów zatrudnionych w Ośrodku Adopcyjnym, tj. Monachijska diagnostyka rozwojowa" i „Metody diagnozy dzieci z grupy ryzyka” – 18.000 zł.

Według wyjaśnień Dyrektora DOPS, realizacja tych szkoleń „prawdopodobnie nie dojdzie do skutku ze względu na brak terminów w roku bieżącym, proponowane terminy szkolenia dotyczą obecnie już roku 2014 a ze względu na to, że DOPS otrzymał II transzę dotacji dopiero z końcem września, nie mógł wcześniej podejmować działań w tym zakresie. Podkreślić należy, że DOPS zakupił narzędzia diagnostyczne a powyższe szkolenia umożliwią profesjonalne ich wykorzystanie. W związku z powyższym, DOPS ustalił z instytucją [redacted] terminy szkoleń w przyszłym roku, czyli luty i maj 2014 roku.”

W rezultacie decyzją Ministra Finansów z dnia [redacted] środki finansowe na zadania z zakresu organizowania i prowadzenia przez Marszałka ośrodków adopcyjnych zostały zwiększone o wnioskowaną kwotę 1.075.000 zł.

(dowody: akta kontroli str. 467-469 – Zawiadomienie Wojewody o wysokości dotacji na 2013 r. wraz z pismem UM do Departamentu Spraw Społecznych, akta kontroli DOPS str. 222-225 – Plan finansowy dochodów i wydatków w ramach zadań zleconych z zakresu administracji rządowej na 2013 r., str. 226-227 – Pismo DOPS do Wojewody Dolnośląskiego w sprawie przyznania dofinansowania ośrodków adopcyjnych, str. 230 – Pismo Wojewody Dolnośląskiego o zwiększeniu planu dotacji przekazywanych z budżetu państwa, akta kontroli Urzędu Marszałkowskiego str. 466 – Zmiany w budżecie województwa w 2012 r. w rozdziale 85226 Ośrodki adopcyjno-opiekuńcze, str. 470-473 – Wniosek DOPS do Zarządu Województwa Dolnośląskiego o przeniesienie środków finansowych na zadania adopcyjne, str. 474 – Wyjaśnienie Dyrektora DOPS, str. 475 – Pismo Wojewody Dolnośląskiego o zwiększeniu planu dotacji przekazywanych z budżetu państwa)

W 2012 r. DOPS sukcesywnie (w przybliżeniu raz w miesiącu) wnioskował do Departamentu Budżetu i Finansów Urzędu o przekazanie środków finansowych na realizację zadania „Organizowanie i prowadzenie ośrodków adopcyjnych”, wyznaczając termin i kwotę dokonania wpłaty. Urząd Marszałkowski w wyznaczonym terminie przekazywał środki finansowe we wnioskowanej wysokości.

W I półroczu 2013 r. środki finansowe z budżetu państwa przekazywane były począwszy od 4.01.2013 r. sukcesywnie, w zależności od potrzeb DOPS, średnio dwa razy w miesiącu.

Dla dwóch niepublicznych ośrodków adopcyjnych środki finansowe przekazywane były sukcesywnie raz na kwartał na wniosek DOPS kierowany do Departamentu Budżetu i Finansów Urzędu Marszałkowskiego w wysokości 87.500 zł. Łącznie w 2012 r. przekazano - 3500.000 zł, a w I półroczu 2013 r. - 175.000 zł.

(dowód: akta kontroli DOPS str.216 – Żądanie dokumentów od Dyrektora DOPS (2), str. 217-218 – Odpowiedź Dyrektora DOPS na żądanie dokumentów (2), str. 215 – Pismo Wojewody Dolnośląskiego do Marszałka Województwa Dolnośląskiego o zwiększeniu planu dotacji, akta kontroli UM str. 465 – Zmiany w budżecie województwa w 2012 r. w rozdziale 85226 Ośrodki adopcyjno-opiekuńcze, str. 466 – Zmiany w budżecie województwa w 2012 r. w rozdziale 85226 Ośrodki adopcyjno-opiekuńcze, str. 467-469 – Zawiadomienie Wojewody o wysokości dotacji na 2013 r. wraz z pismem UM do Departamentu Spraw Społecznych, str. 475 – Pismo Wojewody Dolnośląskiego o zwiększeniu planu dotacji przekazywanych z budżetu państwa, str. 488-499 – Dyspozycje przekazania środków finansowych, str. 202-203 Odpowiedź Dyrektora DOPS na żądanie dokumentów (1), akta kontroli UM str. 305-306 – Kalkulacja realizacji zadania z zakresu adopcji na lata 2011 i 2012, str. 307 – Pismo Wojewody Dolnośląskiego w sprawie dotacji na ośrodki adopcyjne,

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena załączników

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu Marszałkowskiego w zakresie zapewnienia, wydawkowania i rozliczania środków finansowych przeznaczonych na funkcjonowanie ośrodków adopcyjnych.

4. Prowadzenie monitoringu i nadzoru nad działalnością ośrodków adopcyjnych.

Opis stanu
faktycznego

4.1 Marszałek Województwa, zgodnie z art. 162 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny monitoruje przebieg procesów adopcyjnych w ośrodkach adopcyjnych na terenie województwa dolnośląskiego. W regulaminie Urzędu Marszałkowskiego nie powierzono ww. czynności żadnemu pracownikowi. Powierzono natomiast J. [REDAKTED] D. [REDAKTED] Dyrektorowi Departamentu Spraw Społecznych UM sprawowanie w imieniu Zarządu Województwa nadzoru nad działalnością DOPS, a jego zastępcy D. [REDAKTED] K. [REDAKTED] „nadzorowanie i koordynowanie spraw związanych z funkcjonowaniem DOPS”. Monitorowanie przebiegu procesów adopcyjnych w podmiotach, którym zlecono prowadzenie ośrodków adopcyjnych na terenie województwa dolnośląskiego powierzono Ośrodkowi Adopcyjnemu DOPS.

Monitorowanie zadania przez Ośrodek Adopcyjny DOPS dokonywane było w ograniczonym zakresie. Polegało głównie na analizie składanych przez niepubliczne ośrodki adopcyjne półrocznych sprawozdań, w których w części I „sprawozdanie merytoryczne” podawane były dane m.in. dotyczące: liczby dzieci zgłoszonych do przysposobienia, zakwalifikowanych do przysposobienia, liczby wniosków o przysposobienie, liczby wszczętych z urzędu postępowań opiekuńczych, liczby przeszkolonych kandydatów do przysposobienia dziecka, liczby adopcji zakończonych. Ponadto niepubliczne ośrodki adopcyjne co miesiąc przysyłały do Dyrektora DOPS sprawozdania/wykazy zawierające listę dzieci zgłoszonych do adopcji, zakwalifikowanych do adopcji oraz będących w trakcie procedury adopcyjnej. DOPS zajmował się też wyjaśnianiem ewentualnych skarg (w badanym okresie rozpatrzono dwie skargi) składanych w związku z działalnością niepublicznych ośrodków adopcyjnych.

Dyrektor DOPS wyjaśnił m.in., że wynikiem prowadzonego monitoringu było pozyskiwanie informacji o prowadzonych procedurach adopcyjnych, które przedstawiał Zarządowi Województwa w formie sprawozdania z działalności Ośrodka Adopcyjnego DOPS. Ponadto za jego pośrednictwem przekazywane były do Departamentu Budżetu i Finansów Zarządowi Województwa sprawozdania półroczne z realizacji zadania z zakresu pomocy społecznej sporządzane przez ośrodki adopcyjne oraz dla Departamentu Budżetu i Finansów UM sprawozdania z wykonania budżetu za rok 2012 i I półrocze 2013 r., w których w część opisowej przedstawiana była realizacja zadań Ośrodka Adopcyjnego DOPS. W przedmiotowym zakresie nie były również wykorzystywane systemy informatyczne – wprawdzie Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej prowadzi przygotowania do wdrożenia systemu teleinformatycznego do obsługi procedur przysposobienia w ośrodkach adopcyjnych, jednakże nie jest on jeszcze wdrożony.

Według wyjaśnienia Dyrektora Departamentu Spraw Społecznych UM „Forma i sposób monitorowania przebiegu procesów adopcyjnych zgodnie z zapewnieniami MPiPS będzie prowadzony poprzez wprowadzany system teleinformatyczny

Statystycznej Aplikacji Centralnej do obsługi procedur adopcyjnych, tzw. SAC – adopcje. Dlatego uznano, że monitoring ten będzie prowadzony właśnie poprzez wspomniany system SAC, którego przygotowanie przez MPiPS prowadzone jest od 2012 roku. Niezależnie od powyższego monitorowanie przebiegu procesów adopcyjnych na terenie województwa prowadzone jest przede mną, m.in. w postaci informacji przekazywanych mi przez dyrektora DOPS w formie ustnej w trakcie cotygodniowych spotkań, które odbywają się w czwartki, jako przygotowanie do posiedzeń Zarządu a także w zależności od potrzeb. W UMWD nie jest przyjęte dokumentowanie tego rodzaju spotkań roboczych”. Podał, że „Osobą wyznaczoną do administrowania systemu SAC – adopcje na poziomie Urzędu Marszałkowskiego, a tym samym monitoringu tych procedur (prowadzonych we wszystkich ośrodkach adopcyjnych działających na terenie województwa dolnośląskiego) jest zastępca Dyrektora Departamentu Polityki Społecznej Urzędu Marszałkowskiego D. ██████ K. ██████, który bierze również udział w roboczych spotkaniach/naradach m.in. z Dyrektorem DOPS.” Wyjaśnił, że „Monitorowanie procedur adopcyjnych leży w gestii zastępcy Dyrektora Departamentu Polityki Społecznej Urzędu Marszałkowskiego D. ██████ K. ██████. Pozostali pracownicy UMWD nie są przewidziani do realizacji tego zadania.” Stwierdził też, że do dnia dzisiejszego 9.09.2013 r. „ośrodki adopcyjne nie były kontrolowane przez UMWD, planowane jest przeprowadzenie ich kontroli w roku 2014. Pozostała kontrola nad DOPS odbywa się poprzez cykliczne spotkania, na których dyrektor DOPS składa dyrekcji Departamentu Spraw Społecznych ustne sprawozdania i ewentualne wyjaśnienia z przebiegu procesów adopcyjnych w województwie.” Wyjaśnił ponadto, że „Materiały podawane w sprawozdaniach merytorycznych nie są w pełni wykorzystywane do analizy skuteczności funkcjonowania ośrodków. W chwili obecnej nie jest możliwa pełna analiza podawanych danych, ponieważ brak jest punktów odniesienia. Jednakże najwcześniej po okresie trzyletnim od rozpoczęcia funkcjonowania ośrodków moim zdaniem będzie możliwa w pełni profesjonalna i prawidłowa ocena/ewaluacja pracy ośrodka adopcyjnego. Po trzech edycjach szkoleń dla kandydatów będzie można również wyciągać obiektywne wnioski m.in. dotyczące skuteczności działań ośrodków.”

Opis stanu
faktycznego:

4.2 Zgodnie z art. 174 ustawy o wspieraniu rodziny i § 3 ust. 1 rozporządzeń Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 lutego 2012 r. i 4 grudnia 2012 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej⁴², samorząd województwa składa wojewodzie sprawozdania 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.

Sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykorzystania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, zawierające informacje o działalności ośrodków adopcyjnych przesyłane były do Wojewody Dolnośląskiego w 2012 r. w formie papierowej oraz elektronicznej poprzez ministerialny system elektroniczny Statystycznej Aplikacji Centralnej (SAC), a za pierwsze półrocze 2013 r. w formie elektronicznej, i tak:

- sprawozdanie za I półrocze 2012 r. złożone zostało w dniu 23 lipca 2012 r. (wg listy sprawozdań zostało ono przekazane w wersji elektronicznej 10.09.2012 r.),
- sprawozdanie za II półrocze 2012 r. - w dniu 30 stycznia 2013 r. (wg listy sprawozdań zostało ono przekazane w wersji elektronicznej 24.01.2013 r.). Pismem z dnia 8 lutego 2013 r. przesłano wersję papierową korekty sprawozdania z realizacji zadania: organizowanie i prowadzenie ośrodków adopcyjnych w zakresie

⁴² Dz. U. z 2012 r. nr 240 i 1371

informacji finansowej – załącznik: Tabela I. Błąd dotyczył wysokości planowanych w danym roku w KSPDiR „Nadzieja” wydatków z zakresu organizowania i prowadzenia ośrodków adopcyjnych – zamiast rocznej kwoty 135.000 zł podano kwotę przypadającą na półrocze 69.916,82 zł,

- sprawozdanie za I półrocze 2013 r. - w dniu 15 lipca 2013 r. (wg listy sprawozdań zostało ono przekazane w wersji elektronicznej 15 lipca 2013 r.).

Wszystkie sprawozdania zawierały pełne informacje określone we wzorach do wzmiankowanych rozporządzeń z dnia 22 lutego 2012 r. i 4 grudnia 2012 r.

(dowody: akta kontroli str. 339-340 – Żądanie dokumentów od Marszałka Województwa (1), str. 341-342 – Informacja o przekazanych przez Marszałka Województwa dokumentach (1), str. 343 – Pismo DOPS do Karkonoskiego Stowarzyszenia Pomocy Dziecku i Rodzinie „Nadzieja” w sprawie informacji do sprawozdań, str. 344-346 – Sprawozdanie rzeczowo-finansowe z wykonania zadań z zakresu wspierania rodziny, 347 – Informacja statystyczna Karkonoskiego Stowarzyszenia Pomocy Dziecku i Rodzinie „Nadzieja” do sprawozdania, str. 348 – Informacja statystyczna Archidiecezjalnej Poradni Adopcyjnej Ośrodka Adopcyjno-Opiekuńczego we Wrocławiu, str. 349 – Raport z listy sprawozdań wysłanych drogą elektroniczną, str. 350-353 – Sprawozdanie rzeczowo-finansowe z wykonania zadań z zakresu wspierania rodziny, 354-358 – Informacja statystyczna Karkonoskiego Stowarzyszenia Pomocy Dziecku i Rodzinie „Nadzieja” do sprawozdania, str. 359 – Informacja finansowa na temat działalności ośrodków adopcyjnych Karkonoskiego Stowarzyszenia Pomocy Dziecku i Rodzinie „Nadzieja”, str. 360-361 – Informacja statystyczna Archidiecezjalnej Poradni Adopcyjnej Ośrodka Adopcyjno-Opiekuńczego we Wrocławiu, str. 362-364 – Pismo do Wojewody wraz z wyciągiem ze sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonania zadań z zakresu wspierania rodziny wersja papierowa korekty sprawozdania, str. 365-371 – Wyciąg ze sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, str. 372-377 – Informacja finansowa na temat działalności ośrodków adopcyjnych Karkonoskiego Stowarzyszenia Pomocy Dziecku i Rodzinie „Nadzieja”, str. 378-380 – Informacja statystyczna Archidiecezjalnej Poradni Adopcyjnej Ośrodka Adopcyjno-Opiekuńczego we Wrocławiu)

Na podstawie art. 174. ust. 1 i 2 ustawy o wspieraniu rodziny, ośrodek adopcyjny DOPS we Wrocławiu prowadzący wojewódzki bank danych, przekazał 14 sierpnia 2012 r. za pośrednictwem Marszałka Województwa, Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej, sprawozdanie dotyczące informacji o realizacji powierzonych zadań o dzieciach oczekujących na przysposobienie.

Według wyjaśnienia Marszałka sprawozdanie złożono jednorazowo, zgodnie z wytycznymi MPIPS. Marszałek stwierdził przy tym, że „wzór Informacji rzeczowo – statystycznych na temat działalności ośrodków adopcyjnych oraz wzór Statystyki WBD i CBD znajdujący się na stronie Ministerstwa dotyczy tylko i wyłącznie okresu od 1 stycznia do 30 czerwca 2013 r., co wskazuje, że powyższe informacje nie były więcej wymagane.

(dowody: akta kontroli str. 339-340 – Żądanie dokumentów od Marszałka Województwa (1), str. 341-342 – Informacja o przekazanych przez Marszałka Województwa dokumentach (1), str. 381-383 – Pismo do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej wraz z wyciągiem ze sprawozdania z realizacji powierzonych zadań, str. 384 – Potwierdzenie wysłania sprawozdania drogą elektroniczną.)

Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora DOPS „sprawozdania rzeczowo – finansowe z wykonania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, zawierające informacje o działalności ośrodków adopcyjnych przesyłane są z wykorzystaniem Statystycznej Aplikacji Centralnej (SAC) – moduł: „Wsparcie rodziny i system pieczy zastępczej”. Ponadto sprawozdania za I i II półrocze 2012 r. zostały przesłane również w formie papierowej do Wojewody Dolnośląskiego. Uwzględniając wytyczne Urzędu Wojewódzkiego w 2013 r. nie przekazuje się sprawozdań papierowych ze względu na bezpośredni wgląd DUW w zamieszczone dane oraz możliwość wygenerowania wydruków automatycznie z aplikacji SAC. Daty przesłania sprawozdań: za I półrocze 2012 r. – Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 31.07.2012 r.; SAC – 10.09.2012 r., za II półrocze 2012 r. – Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 30.01.2013 r. (korekta – 08.02.2013r.) , SAC – 30.01.2013 r., za I półrocze 2013 r. – SAC – dnia 15.07.2013 r.”

Poinformował też, że „sprawozdanie za I półrocze 2012 r. zostało wygenerowane w SAC dnia 10.09.2012 r. ze względu na uzyskanie wymaganego hasła dostępu we wrześniu 2012 r. Statystyczna Aplikacja Centralna – moduł „Wsparcie rodziny i system pieczy zastępczej” umieszczona jest na internetowej stronie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, której uruchomienie wymaga posiadania przez upoważniony podmiot wygenerowanego hasła, które umożliwia zalogowanie się oraz uzupełnienie odpowiednich sprawozdań.

Zaznaczył, że „w Statystycznej Aplikacji Centralnej uruchomiony zostanie moduł „Adopcje”, którego zadaniem będzie całościowa obsługa procedur adopcyjnych (obecnie nadal trwają prace MPiPS nad jej wdrożeniem), dzięki któremu możliwy będzie również bezpośredni i natychmiastowy monitoring wszystkich procedur adopcyjnych prowadzonych przez powołane ośrodki adopcyjne.”

Podkreślił, że „SAC zamieszczony jest na aktywnej internetowej stronie MPiPS, w związku z powyższym uzupełnianie powyższych sprawozdań zaufanym logowaniem wyczerpuje obowiązek wynikający z art. 174 ust. 1 „ośrodki adopcyjne przekazują ministrowi właściwemu do spraw rodziny, nie rzadziej niż co 6 miesięcy, informacje o realizacji powierzonych zadań”. Ponadto realizacja obowiązku wynikającego z art. 183, pkt. 4 o przekazywaniu sprawozdań rzeczowo – finansowych z zakresu wspierania rodziny właściwemu wojewodzie, w wersji elektronicznej, z zastosowaniem systemu teleinformatycznego jest tożsamy z uzupełnianiem sprawozdań ujętych w SAC moduł „Wsparcie rodziny i system pieczy zastępczej”, gdyż tam właśnie zostały one umieszczone.”

(dowód: akta kontroli str. 523-529 – Wyjaśnienie Dyrektora DOPS w sprawie sprawozdań i SAC)

Opis stanu
faktycznego

4.3 W umowach z niepublicznymi ośrodkami adopcyjnymi (OAOKSPDiR Nadzieja i Archidiecezjalną Poradnią Adopcyjną) zawartych 14 lutego 2012 r. w § 10 ujęto zobowiązanie do przedstawiania Marszałkowi sprawozdań z wykonania zadania pod względem finansowo-rzeczowym: [1] półrocznych w terminie do 10 dnia po upływie okresu sprawozdawczego oraz [2] sprawozdań rocznych w terminie 30 dni (po zmianie umowy aneksem od 27 lutego 2013 r. – 20 dni) po upływie roku budżetowego.

W badanym okresie ośrodki te składały sprawozdania w terminach określonych w umowach oraz w szczególności określonej w załączniku nr 2 do umów.

DOPS przeprowadzał analizę otrzymanych od niepublicznych ośrodków adopcyjnych sprawozdań rzeczowo-finansowych przez komórkę merytoryczną i finansową. Weryfikacja danych zawartych w sprawozdaniach obejmowała m.in. zgodność ponoszonych wydatków z typem kosztów ujętych w kosztorysie załączonym do umowy, zgodność ponoszonych wydatków z typem kosztów ujętych w kosztorysie załączonym do umowy, sprawdzanie prawidłowości zestawień dokumentów finansowo-księgowych pod względem rachunkowym i kategorii wydatkowych. Na podstawie zweryfikowanych danych DOPS sporządzał co kwartał informacje o rozliczeniu dotacji i przekazywał je do Urzędu Marszałkowskiego.

Przeprowadzone przez DOPS analizy sprawozdań ujawniły w sprawozdaniu Archidiecezjalnej Poradni Adopcyjnej za I półrocze 2012 r. wykazanie dochodów w kwocie 7.800 zł z tytułu szkolenia kandydatów do pełnienia zadań rodziny adopcyjnej oraz darowizny od osób prywatnych na kwotę 1.000 zł.⁴³ W wyniku tej analizy Archidiecezjalna Poradnia Adopcyjna dokonała zwrotu pobranych opłat

⁴³ W okresie od 1 stycznia do 7 czerwca 2012 r., tj. do czasu wejścia w życie ustawy z dnia 27 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 579), ośrodki adopcyjne zobowiązane były do pobierania opłat za organizowanie szkoleń dla kandydatów na rodziny adopcyjne. Opłaty te, zgodnie z art. 111 ustawy o finansach publicznych oraz art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, stanowiły dochód budżetu państwa. W przypadku niepublicznych ośrodków adopcyjnych środki uzyskane z opłat za szkolenia winny były być, na podstawie zapisów zawartych umów, przekazane do marszałka województwa.

(7.800 zł) uczestnikom szkoleń. W umowach nie było zapisów zobowiązujących niepubliczne ośrodki do pobierania opłat za organizowanie szkoleń dla kandydatów na rodziców adopcyjnych oraz o przekazaniu uzyskanych dochodów do Marszałka. Analizy pozostałych sprawozdań złożonych przez ośrodki, tj. za II półrocze 2012 r. i I półrocze 2013 r. nie wymagały podejmowania działań przez DOPS.

W badanym okresie służby Marszałka Województwa Dolnośląskiego nie przeprowadzały kontroli w żadnym z 3 ośrodków adopcyjnych. W umowach zawartych w dniu 14 lutego 2012 r. z 2 organizacjami pozarządowymi, w § 9 „Zlecniodawca” został zobowiązany do sprawowania kontroli prawidłowości wykonywania zadania przez „Zleceniobiorcę”. Z przeprowadzonej kontroli kontrolujący był zobowiązany do sporządzenia pisemnego protokołu w dwóch egzemplarzach. W ramach kontroli upoważnieni pracownicy „Zlecniodawcy” mogli badać dokumenty, żądać udzielenia wyjaśnień dotyczących wykonania zadania.

Dyrektor DOPS wyjaśnił, że „W umowach z niepublicznymi zastrzeżono uprawnienie do przeprowadzenia kontroli. Przekazywana dotychczas dokumentacja przez ośrodki niepubliczne nie budziła zastrzeżeń merytorycznych i była terminowo przekazywana zlecniodawcy – nie występuje więc konieczność przeprowadzenia kontroli. Ani ustawa ani treść umów podpisanych nie określają natomiast częstotliwości przeprowadzania kontroli”. Ponadto stwierdził, że „w UMWD nie ma wyznaczonej osoby do dokonywania kontroli ośrodków adopcyjnych.”

Opis stanu faktycznego

4.4 Realizacja przez Marszałka Województwa Dolnośląskiego zadań z zakresu administracji rządowej prowadzenia ośrodków adopcyjnych podlegała kontroli służb Wojewody Dolnośląskiego w zakresie udzielonych dotacji. W dniach od 5 do 9 sierpnia 2013 r. przeprowadzono kontrolę prawidłowości wykorzystania środków publicznych udzielonych z dotacji celowej na prowadzenie przez Marszałka Województwa Dolnośląskiego ośrodków adopcyjnych w 2012 r. Wg wyników kontroli przedstawionych w wystąpieniu pokontrolnym Wojewody Dolnośląskiego z dnia 6 września 2013 r. w 2012 roku UMWD nie wykorzystał w pełni dotacji otrzymanej z budżetu państwa na realizację przez jst zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych na podstawie art. 184 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Zwrotu dotacji w kwocie 27.485,72 zł. dokonano na konto DUW w ustawowym terminie, prawidłowo także wywiązano się z obowiązków sprawozdawczych (sprawozdania Rb-50).

(dowód: akta kontroli str. 6-9 notałka służbowa dotyczące badania przeprowadzonych w UMWD kontroli zewnętrznych, str. 11-18 Wystąpienie pokontrolne Wojewody Dolnośląskiego, str. 275-276 pismo z dnia 25.09.2013 r. nr PS-KNPS.940.74.2013/PSZ informacja udzielona przez Wojewodę Dolnośląskiego)

Opis stanu faktycznego

4.5 W kontrolowanym okresie do UMWD wpłynęła jedna skarga, zaewidencjonowana w centralnym rejestrze skarg dotycząca funkcjonowania ośrodków adopcyjnych⁴⁴. Była to skarga z dnia 15 czerwca 2012 r. na działalność DOPS dotyczącą prowadzenia sprawy czterech nieletnich sióstr. Na podstawie art. 237 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴⁵ w dniu 29 czerwca 2012 r. zawiadomiono skarżącego o uznaniu skargi za bezzasadną. Przeprowadzone przez UMWD postępowanie wykazało, że zarówno Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie (podmiot zgłaszający małoletnie do adopcji), jak i Ośrodek Adopcyjny Dolnośląskiego Ośrodka Polityki Społecznej działały zgodnie z przepisami prawa, kierując się w swym postępowaniu dobrem dzieci.

⁴⁴ Druga skarga została przez Departament Spraw Społecznych UMWD przekazana do DOPS

⁴⁵ Dz. U. z 2000 r. Nr 98 poz. 1071 ze zm.)

Ustalone
nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 19-21 Notatka służbowa dotycząca badania Centralnego Rejestru Skarg UMWD, str. 22-33 skarga dotycząca postępowania adopcyjnego prowadzonego przez DOPS, wyjaśnienia Dyrektora DOPS oraz Zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi)

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie prowadzenia monitoringu i nadzoru nad działalnością ośrodków adopcyjnych stwierdzono następujące nieprawidłowości:

[1] W badanym okresie pracownicy Urzędu Marszałkowskiego, jak i DOPS nie przeprowadzał kontroli w niepublicznych ośrodkach adopcyjnych.

[2] W UMWD nie było wyznaczonej osoby do dokonywania kontroli ośrodków adopcyjnych. Nie był też przez służby marszałka kontrolowany Ośrodek Adopcyjny DOPS we Wrocławiu.

(dowody: akta kontroli str. 339-340 – Żądanie dokumentów od Marszałka Województwa (1), str. 341-342 – Informacja o przekazanych przez Marszałka Województwa dokumentach (1), str. 99-127 – Umowy z organizacjami pozarządowymi na organizowanie i prowadzenie ośrodków adopcyjnych, str. 385-416 – Sprawozdania z realizacji zadania z zakresu pomocy społecznej Ośrodka Adopcyjnego „Nadzieja” za lata 2012 – I półrocze 2013 r., str. 417-452 – Sprawozdanie z realizacji zadania z zakresu pomocy społecznej Archidiecezjalnej Poradni Adopcyjnej za lata 2012 – I półrocze 2013 r.)

[3] W regulaminie organizacyjnym Urzędu Marszałkowskiego, jak i w zakresach obowiązków osób odpowiedzialnych za nadzór nad DOPS nie powierzono monitorowania przebiegu procesów adopcyjnych. Monitoring ograniczono do uzyskiwania z DOPS sprawozdań oraz informacji z organizowanych posiedzeń, w których uczestniczył Dyrektor DOPS.

[4] Ośrodek Adopcyjny DOPS nie prowadził w pełnym zakresie monitorowania dwóch niepublicznych ośrodków adopcyjnych. Monitorowanie ograniczono do analizy składanych przez niepubliczne ośrodki adopcyjne półrocznych sprawozdań.

(dowody: akta kontroli str. 453 – Żądanie dokumentów od Dyrektora DOPS, 454-456 – Odpowiedź na żądanie dokumentów od Dyrektora DOPS, str. 457-458 – Zakres czynności Dyrektora Departamentu Spraw Społecznych UM, str. 459-461 – Zakres czynności Zastępcy Dyrektora Departamentu Spraw Społecznych UM, akta kontroli DOPS str. 20 – Regulamin organizacyjny DOPS, str. 316-338 – Sprawozdanie finansowe za 2012 r., str. 476-481 Sprawozdanie finansowe za I półrocze 2013 r., str. 174-177 – Sprawozdanie roczne dla Zarządu Województwa Dolnośląskiego z działalności Ośrodka Adopcyjnego oraz informacja o planie działania na rok 2013)

[5] Skarga złożona w dniu 23 stycznia 2013 r. do Departamentu Spraw Społecznych UM dotycząca działalności OAOKSPDiR Nadzieja, którą następnie przekazano do DOPS⁴⁶ nie została zakwalifikowana, jako „skarga” oraz zarejestrowana w Centralnym Rejestrze Skarg i Wniosków. Nie zawiadomiono także Wydziału Kontroli, Skarg i Wniosków UMWD o sposobie jej załatwienia do czego zobowiązywały zapisy Zarządzenia nr 47/2002 Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 10 października 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego ze zmianami. Według wyjaśnień złożonych przez Dyrektora Departamentu Spraw Społecznych UM uznano po konsultacjach, że skarga powinna być rozpatrzona przez właściwy organ, stąd przesłano ją do Ośrodka Adopcyjnego w Jeleniej Górze.

(dowód: akta kontroli str. 500-508 Zarządzenie nr 47/2002 Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 10 października 2002 r. oraz 508 Zarządzenie nr 77/2011 Marszałka Województwa Dolnośląskiego z dnia 3 czerwca 2011 r., str. 519- 521 skarga z dnia 22.01.2013 r., str. 520-521 korespondencja pomiędzy DOPS a OA Nadzieja w Jeleniej Górze, str. 519 odpowiedź udzielona skarżącej z dnia 13.02.2013 r., str. 285-290 protokół pobrania ustnych wyjaśnień od Józefa Dymalskiego Dyrektora Departamentu Spraw Społecznych UMWD)

⁴⁶ Odpowiedzi udzielona Zastępcą Dyrektora DOPS, kopię skargi przesłano do Ośrodka Adopcyjnego „Nadzieja” w Jeleniej Górze w celu złożenia wyjaśnień przez Dyrektora tego Ośrodka

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁷, wnosi o:

1. Doprowadzenie do uzupełnienia Dolnośląskiej Strategii Integracji Społecznej o zadania wynikające z przepisów ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemu pieczy zastępczej.
2. Opracowanie, w związku z art. 183 pkt 2 ustawy o wspieraniu rodziny, programu dotyczącego wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej będącego integralną częścią strategii województwa.
3. Egzekwowanie Dyrektora DOPS kompletnego dokumentu wymienionego w art. 185 ustawy o wspieraniu rodziny tj. sprawozdania z działalności Ośrodka Adopcyjnego oraz planu działania na kolejny rok.
4. Zapewnienie przestrzegania wewnętrznych procedur dotyczących załatwiania skarg i wniosków.
5. Powierzenie w regulaminie organizacyjnym Urzędu Marszałkowskiego, jak i w zakresach obowiązków osób odpowiedzialnych za nadzór nad DOPS monitorowania przebiegu procesów adopcyjnych.
6. Przeprowadzanie przez upoważnionych pracowników Urzędu Marszałkowskiego kontroli Ośrodka Adopcyjnego DOPS.
7. Zobowiązanie Ośrodka Adopcyjnego DOPS do prowadzenia w pełnym zakresie monitorowania dwóch niepublicznych ośrodków adopcyjnych poprzez nadzorowanie i kontrolowanie prawidłowości wykonywania zadania oraz sporządzanie pisemnych protokołów z przeprowadzonych kontroli.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Delegatury Najwyższej Izby Kontroli we Wrocławiu w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

⁴⁷ Dz. U. z 2012 r., poz.82

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

Wrocław, dnia 31 października 2013 r.

Kontroler nadzorujący
Andrzej Siekierka
Doradca ekonomiczny

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Dyrektor

DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu

z up.

podpis
Zdzisław Poręba
Wicedyrektor

