

Dwa lata - tyle średnio trwa procedura adopcyjna w Polsce. Liczba potencjalnych rodziców znacznie przewyższa liczbę dzieci z uregulowaną sytuacją prawną, umożliwiającą ich adopcję. Zajmują się tym publiczne i niepubliczne ośrodki. Problemem jest brak jednolitych, dla całego kraju, wymogów i kryteriów stosowanych podczas adopcji, dlatego praktyka różni się w poszczególnych ośrodkach. Ustalają one własne zasady np. w kwestii dokumentacji wymaganej od kandydatów. Brakuje także mechanizmów zapobiegających korupcji podczas procedur adopcyjnych, które w Polsce - jak wykazała kontrola Najwyższej Izby Kontroli - nie są całkowicie przejrzyste.

Liczba adopcji w Polsce od lat utrzymuje się na stałym poziomie. W okresie objętym kontrolą (2015 - I półrocze 2017) ośrodki adopcyjne rocznie kwalifikowały do przysposobienia krajowego ok. 2,5 tys. dzieci, a dodatkowo ok. 300 dzieci kierowano do adopcji zagranicznej.

NIK zwraca uwagę, że od czasu wprowadzenia w 2012 r. zmienionych przepisów dotyczących adopcji, czyli przez ponad sześć lat, kompleksowo nie badano i nie analizowano, jak działa system. Tymczasem istniejące ramy prawne są niewystarczające dla zapewnienia spójnego funkcjonowania systemu adopcyjnego w Polsce.

NIK zauważa, że w skali państwa nie określono jednolitych wymogów ani kryteriów stosowanych podczas adopcji, co powoduje, że praktyka znacząco różni się w poszczególnych ośrodkach. Wielokrotnie ustalają one własne zasady, wykraczające poza uregulowania ustawowe, np. w kwestii dokumentacji wymaganej od kandydatów, uznawalności szkoleń, kryteriów kwalifikacyjnych. Na przykład część ośrodków adopcyjnych żądało zaświadczeń o stanie zdrowia wykraczających poza przepisowe wymogi. I tak w niektórych przypadkach wymagane były zaświadczenia lekarskie dotyczące przyczyn bezdzietności, czy od psychiatrów i z poradni leczenia uzależnień. W kilku ośrodkach kandydaci na rodziców musieli przedstawić dane pochodzące z wyroków rozwodowych (w przypadku drugiego małżeństwa). W dwóch katolickich ośrodkach gromadzono także dane dotyczące kandydatów na rodziców adopcyjnych pochodzące z opinii parafii i świadectwa ślubu kościelnego. Natomiast w trzech innych wprowadzono dodatkowo kryteria określające preferowany wiek kandydatów starających się o adopcję dziecka i liczbę lat różnicy pomiędzy nim a przyszłym jego rodzicem. Nie ma także jednolitych zasad kojarzenia dzieci z kandydatami na rodziców. Nieprawidłowości o charakterze proceduralnym oraz niespójność systemu potwierdzają anonimowe ankiety przeprowadzone przez NIK wśród osób starających się o dziecko. Zwracają oni uwagę, że w niektórych ośrodkach brany jest pod uwagę staż małżeński, a w innych nie ma to znaczenia. Różnie jest także traktowana adopcja przez osoby samotne.

Kandydaci na rodziców adopcyjnych mają możliwość wyboru ośrodka adopcyjnego. Głównym kryterium przy jego doborze były rekomendacje innych osób oraz bliska odległość, ale wskazywano również na takie uwarunkowania jak np. prowadzenie zajęć w dni wolne od pracy, albo po niej, czy stosowanie korzystnych dla kandydatów kryteriów kwalifikacji (np. wiek kandydatów na rodziców adopcyjnych).

W kontrolowanym okresie w badanych ośrodkach prawie wszystkie dzieci, tj. 98 proc. z zakwalifikowanych do adopcji znalazły swoich nowych rodziców. Zdaniem NIK wysoka skuteczność działań ośrodków wynika przede wszystkim z faktu, że liczba potencjalnych rodziców znacznie przewyższa liczbę dzieci z uregulowaną sytuacją prawną, umożliwiającą skierowanie ich do adopcji.

NIK zwraca uwagę, że mało dzieci opuszcza pieczę zastępczą, czyli domy dziecka i rodziny zastępcze. W latach 2015 - 2017 (I półrocze) z ok. 75 tys. dzieci w pieczy zastępczej tylko ok. 6 tys. zostało zakwalifikowanych do adopcji.

Osoby starające się o adopcję jako główną jej barierę wymieniali właśnie małą liczbę dzieci o uregulowanej sytuacji prawnej (26 proc. z 922 udzielonych odpowiedzi osób ankietowanych przez NIK). Zdaniem kandydatów na rodziców zbyt długo trwa regulowanie stanu prawnego dzieci. Z tego powodu rodziny adopcyjne czekają coraz dłużej, a dzieci mają coraz mniejsze szanse na znalezienie nowych rodziców. NIK zauważa, że wina nie leży wcale po stronie sądów, jak wynika z powszechnego przekonania. Gdy już trafiają do nich sprawy opiekuńcze to są one załatwiane dość sprawnie. Połowa postępowań w sprawach opiekuńczych jest rozpatrywana w terminie do trzech miesięcy, a ponad 80 proc. spraw do pół roku. Sedno problemu leży w zbyt długim okresie przebywania dzieci z nieuregulowaną sytuacją prawną w domach dziecka i rodzinach zastępczych. W opinii NIK problemem są tu przede wszystkim niewystarczające działania powiatów na rzecz wychodzenia dzieci z pieczy zastępczej. W 2016 r. opuściło ją tylko 22 proc. dzieci, z tego największa grupa (prawie 30 proc.) z powodu osiągnięcia pełnoletności.

W dalszej kolejności ankietowani przez NIK uczestnicy procesów adopcyjnych jako barierę podawali długotrwałą procedurę przygotowawczą (15 proc.) oraz złożone przepisy prawne (13 proc.)

Przeciętny czas trwania procesu adopcyjnego, od momentu zarejestrowania kandydata na rodzica do orzeczenia przez sąd adopcji dziecka, wynosi dwa lata. Przepisy nie określają czasu oczekiwania kandydatów na rozpoczęcie szkolenia od momentu zgłoszenia do ośrodka. W skontrolowanych ośrodkach było to średnio 221 dni, co zdaniem ankietowanych przez NIK jest bardzo długim okresem, wymagającym skrócenia. Zgłaszali oni także potrzebę ujednoczenia szkoleń oraz wzajemnego uznawania świadectw z ukończonych szkoleń przez różne ośrodki adopcyjne. Ankietowani skarżyli się na to, że w kilku ośrodkach szkolenia odbywały się wyłącznie w niedogodnych godzinach, czyli w czasie ich pracy.

Uczestnicy procesów adopcyjnych zwracali uwagę, że po długim czekaniu na szkolenie, które często jest rozciągnięte w czasie, po jego odbyciu, następuje jeszcze dłuższe, nawet kilkuletnie, oczekiwanie na dziecko, a jednocześnie brak jest w tym czasie jakiegokolwiek bieżącego kontaktu i informacji ze strony ośrodka. NIK w 15 skontrolowanych ośrodkach zbadała wszystkie przypadki oczekiwania trwającego ponad rok i nie stwierdziła opieszałości ich pracowników. Długie oczekiwanie było spowodowane, z jednej strony, wymaganiami kandydatów względem dziecka, a z drugiej strony, liczbą dzieci zgłaszanych do ośrodków.

We wszystkich skontrolowanych ośrodkach adopcyjnych weryfikacją kandydatów na rodziców zajmowały się komisje kwalifikacyjne złożone wyłącznie z ich pracowników. Dodatkowo NIK podkreśla, że nie ma procedur odwoławczych, które pozwalałyby na zweryfikowanie niekorzystnych rozstrzygnięć wobec starających się o dzieci. Dlatego w skontrolowanych ośrodkach nikt nie odwołał się od opinii komisji kwalifikacyjnych ani nie złożył skargi na działalność komisji oraz ośrodków.

NIK zauważa, że choć adopcje to obszar szczególnie zagrożony korupcją - działalność na styku interesu prywatnego i publicznego oraz znacząco mniejsza od zapotrzebowania liczba dzieci - to mechanizmy antykorupcyjne nie funkcjonują w wystarczającym stopniu, szczególnie w zakresie przeciwdziałania nadmiarowi kompetencji w rękach pracowników ośrodków adopcyjnych. Zdaniem NIK przewodniczącym komisji kwalifikacyjnej powinna być osoba spoza ośrodka adopcyjnego - przedstawiciel podmiotu nadzorującego jego działalność lub urzędu marszałkowskiego. Osoba, która nie bierze bezpośrednio udziału w prowadzeniu poszczególnych spraw oraz nie jest podwładnym kierownika ośrodka.

Brakuje także mechanizmów, które ograniczałyby dowolność w podejmowaniu decyzji przez pracowników ośrodków. Izba uważa, że należy wypracować przejrzyste standardy ich pracy, które zapewnią jednolite podejście do czynności wykonywanych w trakcie postępowań adopcyjnych.

NIK zwraca także uwagę na brak przejrzystości w działaniu ośrodków. Kandydaci starający się o dziecko nie mają dostępu nawet do ogólnych informacji dotyczących ich działalności, np. ile osób oczekuje na adopcję w danym ośrodku, czy liczby przeprowadzonych adopcji w poprzednich latach albo aktualnej liczby zgłoszonych do ośrodka dzieci, itp. Brak jest także zasad wglądu kandydatów na rodziców adopcyjnych do dokumentacji prowadzonej przez ośrodek. Zdaniem Izby, podstawowe dane statystyczne dotyczące działalności ośrodków adopcyjnych powinny być zamieszczane na ich stronach internetowych.

Kontrola NIK wykazała także słabość nadzoru i kontroli nad ośrodkami. Choć wszystkie 15 zbadane przez Izbę ośrodki były poddane kontroli zewnętrznej, to w aż 11 NIK stwierdziła nieprawidłowości w kwalifikowaniu dzieci do adopcji i doborze rodziców. Poza tym kontrole prowadzone są po przeprowadzeniu adopcji, tak więc nawet w przypadku wykrycia poważnych nieprawidłowości trudno cofnąć postępowanie. Dlatego powinny być wprowadzone elementy nadzoru i kontroli funkcjonujące w trakcie przebiegu procesów kwalifikacji, doboru dzieci i rodzin.

Spośród ankietowanych przez NIK osób biorących udział w procedurach adopcyjnych 5 proc. wskazało, że spotkało się z problemem korupcji (48 osób z 938, które udzieliły odpowiedzi na pytanie). Na przykład naciskano na nich, aby składali „darowizny” w celu lepszego funkcjonowania ośrodka lub sugerowano szybszy proces sądowy przy zdecydowaniu się, odpłatnie, na prawnika pracującego w ośrodku.

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. Jego brak komplikuje gromadzenie i wymianę na bieżąco informacji dotyczących statusu dzieci oraz kandydatów do przysposobienia zarówno w danym ośrodku jak również pomiędzy nimi. Dane dotyczące adopcji są obecnie wprowadzane do różnych indywidualnie prowadzonych w ośrodkach rejestrów. Jak wskazywali ankietowani, prowadzi to do sytuacji, że przyszli rodzice mogli stracić się o adopcję równocześnie w kilku ośrodkach.

Jednym z najważniejszych problemów w funkcjonowaniu ośrodków adopcyjnych były trudności we współpracy z sądami polegające na niedostatecznym przepływie informacji. Sądy nie informowały ośrodków o prawomocnych orzeczeniach o przysposobieniu dziecka. Często ośrodki dowiadywały się o tym od rodziców adopcyjnych. NIK zauważa, że co prawda zgodnie z prawem nie ma obowiązku przekazywania przez sądy informacji do ośrodków, ale jest to uzasadnione, bo bez tego nie mogą one zakończyć spraw adopcyjnych.

NIK skontrolowała trzy ośrodki, w których m.in. przeprowadzane były adopcje zagraniczne. W latach 2015-2017 (I połowa) przeprowadzono w nich 305 takich postępowań, w wyniku których zostało adoptowanych 448 dzieci (ponad 24 proc. dzieci posiadało orzeczenie o niepełnosprawności). Najwięcej dzieci adoptowały rodziny włoskie (256, tj. ponad 57 proc.) oraz z USA (98 dzieci, blisko 22 proc.). Ponad połowę stanowiły dzieci w wieku od 5 do 9 lat.

W związku z ustaleniami kontroli oraz w celu zwiększenie przejrzystości działań ośrodków

adopcyjnych Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o:

- **wypracowanie jednolitych standardów prowadzenia procesów adopcyjnych (we współpracy z Rzecznikiem Praw Dziecka);**
- **analizę rozwiązań prawnych i organizacyjnych mających na celu wyeliminowanie mechanizmów sprzyjających korupcji (we współpracy z Centralnym Biurem Antykorupcyjnym);**
- **zmianę przepisów dotyczących funkcjonowania procedur adopcyjnych z uwzględnieniem: jednolitych standardów pracy ośrodków adopcyjnych, obowiązkowego uczestnictwa pracowników urzędów marszałkowskich w posiedzeniach komisji kwalifikacyjnych w ośrodkach adopcyjnych, 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, obowiązku podawania do publicznej wiadomości danych dotyczących pracy ośrodków adopcyjnych, uruchomienie ogólnopolskiego systemu teleinformatycznego do obsługi procedur adopcyjnych, którego część byłaby również dostępna dla osób ubiegających się o przysposobienie dziecka, przeprowadzenie ewaluacji obejmującej kompleksową analizę funkcjonującego sześć lat systemu adopcyjnego.**

Do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministra Sprawiedliwości o:

- **podjęcie działań mających na celu zobowiązanie, w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, 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.**

Do wojewodów i marszałków województw o:

- **zintensyfikowanie działań kontrolnych i nadzorczych w ośrodkach adopcyjnych**

Do ośrodków adopcyjnych o:

- **dostosowanie godzin pracy i prowadzenia szkoleń do potrzeb kandydatów na rodziców adopcyjnych.**

Źródło: www.nik.gov.pl