



05054715

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.019.03.2015
P/15/045

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/045 – Karta Dużej Rodziny jako element polityki rodzinnej państwa ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	Tomasz Suchowierski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96778 z dnia 18 września 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Łomży, Stary Rynek 14, 18-400 Łomża, zwany dalej „Urzędem”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Chrzanowski, Prezydent Miasta Łomży (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Urzędu na rzecz wdrażania ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny³. Prawidłowo informowano rodziny wielodzietne o przysługujących im uprawnieniach i obowiązkach wynikających z realizacji rządowego programu dla rodzin wielodzietnych oraz zorganizowano sprawną obsługę jego beneficjentów. Środki dotacji budżetowej na dofinansowanie realizacji zadań w zakresie wdrażania ogólnopolskiej KDR wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem i prawidłowo rozliczono. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niekorzystania przy weryfikowaniu wniosków o KDR z informacji będących w posiadaniu Urzędu, wydania 13 KDR pomimo braków formalnych wniosków oraz braku upoważnienia do przetwarzania danych osobowych pracownika obsługującego wydawanie KDR.

Rodzinom wielodzietnym zamieszkałym na terenie Miasta Łomża zapewniono możliwość skorzystania z lokalnych ulg i zniżek poprzez wprowadzenie w 2014 roku Programu „Łomżyńska Karta Dużej Rodziny”⁴. Przyjęte w ramach Programu ŁKDR rozwiązania stworzyły rodzinom wielodzietnym z terenu Miasta przede wszystkim możliwości tańszego dostępu do komunikacji miejskiej, instytucji kultury oraz obiektów sportowych i rekreacyjnych i przedszkoli, a także korzystania z ulg przy zakupach przedmiotów i usług u będących partnerami Programu przedsiębiorców. Udzielane ulgi i zniżki są wykorzystywane i satysfakcjonują uczestniczące w Programie rodziny wielodzietne, o czym świadczą posiadane przez Urząd dane o korzystaniu z ulg oraz wyniki przeprowadzonego podczas kontroli NIK badania ankietowego rodzin. Stwierdzona nieprawidłowość polegała na nieudzieleniu pracownikowi zajmującemu się obsługą ŁKDR wymaganego upoważnienia do przetwarzania danych osobowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1 Działania na rzecz wdrożenia ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny

Opis stanu faktycznego

Zadania w zakresie przyjmowania wniosków oraz wydawania KDR (zarówno ogólnopolskiej, jak i lokalnej) realizował jeden pracownik zatrudniony na stanowisku ds. rozwiązywania problemów społecznych w Wydziale Spraw Społecznych i Zdrowia. Od 18 czerwca 2014 r.

¹ Kontrolą objęty został okres od 1 stycznia 2014 r. do dnia zakończenia kontroli, z uwzględnieniem wcześniejszych działań mających związek z kontrolą.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ zwanej dalej „KDR”.

⁴ zwanej dalej „ŁKDR”.

zadania te wykonywała podinspektor K.W., a od 5 października 2015 r. inspektor A.B. Upoważnienie do przetwarzania danych osobowych (podzbiory: Świadczenia rodzinne, Fundusz Alimentacyjny oraz Łomżyńska i Ogólnopolska Karta Dużej Rodziny⁵) posiadała tylko inspektor A.B. Obaj pracownicy posiadali podpisane przez Prezydenta Łomży upoważnienia do prowadzenia postępowań w zakresie przyznawania Karty Dużej Rodziny w ramach rządowego programu dla rodzin wielodzietnych wynikającego z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu dla rodzin wielodzietnych⁶ oraz ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny⁷. (dowód: akta kontroli str. 3-13)

Miasto Łomża na realizację OKDR otrzymało dotacje w wysokości 9.124 zł w 2014 roku oraz 5.243 zł w 2015 roku. W 2014 roku Gmina wykorzystała 1.536 zł, tj. 17% zaplanowanych środków, które zostały przeznaczone na wydanie 772 kart, tj. 28% z 2.800 planowanych. Z przekazanej dotacji w wysokości 2000 zł zwrócono 464 zł niewykorzystanych środków w dniu 8 stycznia 2015 r., tj. w terminie wynikającym z art. 168 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸. Do końca III kwartału 2015 r. na realizację programu Miasto wykorzystało 538 zł, tj. 10% przyznanych środków, które przeznaczone na wydanie 1.255 kart, tj. o 5% więcej niż zaplanowano (1.200).

(dowód: akta kontroli str. 16-26, 244-264)

Szacunkowy koszt osobowy obsługi jednego wniosku (obliczony na podstawie wyjaśnień Naczelnik Wydziału Spraw Społecznych i Zdrowia o szacowanym nakładzie pracy na obsługę jednego wniosku oraz danych o przeciętnym wynagrodzeniu w 2015 r. pracownika obsługującego wydawanie kart) wynosił:

- 7,50 zł w przypadku wydania nowej karty rodzinie rejestrującej się w systemie, co stanowiło 56% kosztów zawartych w uzasadnieniu do projektu ustawy o KDR (13,40 zł),
- 5,35 zł w przypadku wydania duplikatu karty, co stanowiło 399% kosztów zawartych w uzasadnieniu do projektu ustawy o KDR (1,34 zł)(do 30 września 2015 r. nie został złożony żaden wniosek o wydanie duplikatu karty),
- 4,28 zł w przypadku wydania karty w związku z urodzeniem dziecka w rodzinie będącej w systemie lub w przypadku przyznania nowej karty członkowi rodziny wielodzietnej, który był już posiadaczem karty, co stanowiło 160% kosztów zawartych w uzasadnieniu do projektu ustawy o KDR (2,68 zł).

(dowód: akta kontroli str. 29, 31)

Według stanu na dzień 30 czerwca i 31 grudnia 2014 r. oraz 30 czerwca i 30 września 2015 r. zostało złożonych odpowiednio 0, 181, 266 i 27 wniosków o wydanie OKDR. Wydano w tych okresach 0, 772, 1.209 i 46 kart. Do dnia 30 września 2015 r. nie złożono wniosków o wydanie duplikatu karty, ani też nie wystąpiły przypadki odmowy wydania karty lub też utraty prawa do karty. (dowód: akta kontroli str. 16, 32-41, 190, 244-264)

Informacje o wydziale Urzędu zajmującym się wydawaniem OKDR, wymaganych przy składaniu wniosków dokumentach, osobach uprawnionych do złożenia wniosku i do korzystania z karty oraz aktualny wykaz zniżek oferowanych przez OKDR zamieszczono na stronie internetowej Urzędu w zakładce Ogólnopolska Karta Dużej Rodziny.

(dowód: akta kontroli str. 42-44)

Sprawozdania z zakresu realizacji zadań wynikających z wdrażania ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny za I półrocze 2014 roku i I półrocze 2015 roku przekazano Wojewodzie Podlaskiemu w terminach określonych w § 26 rozporządzenia w sprawie realizacji programu rządowego oraz art. 19 ustawy o KDR. Sprawozdanie za okres od 16 czerwca 2014 r. do 31 grudnia 2014 r. przekazano po wyznaczonym terminie. (dowód: akta kontroli str. 32-41)

Analiza 50 postępowań przeprowadzonych⁹ w sprawie przyznania OKDR wykazała, że:

- we wszystkich przypadkach wnioski były składane przez członków rodzin wielodzietnych posiadających pełną zdolność do czynności prawnych, umocowanych do ich złożenia

⁵ zwana dalej „OKDR”.

⁶ Dz. U. z 2014 r. poz. 755 ze zm. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie realizacji programu rządowego”.

⁷ Dz. U. z 2014 r. poz. 1863. Ustawa zwana dalej „ustawą o KDR”.

⁸ Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

⁹ Badaniom szczegółowym poddano 50 postępowań w sprawie przyznania OKDR, tj. 11,2% z 448 postępowań przeprowadzonych od rozpoczęcia w Mieście Programu OKDR do dnia 31 sierpnia 2015 r.

i mających miejsce zamieszkania w Łomży – zgodnie z § 10 ust. 1-4 rozporządzenia w sprawie realizacji programu rządowego oraz art. 10 ust 1-3 ustawy o KDR,

- we wszystkich przypadkach od stron żądano przedstawienia dokumentów potwierdzających prawo do przyznania OKDR – nie korzystano z informacji będących w posiadaniu Urzędu,
- 20 wniosków zostało złożonych przed 1 stycznia 2015 r. Nie zostały do nich załączone żadne dokumenty, gdyż zgodnie z dyspozycją §10 ust. 5 rozporządzenia w sprawie realizacji programu rządowego wnioskodawcy zobowiązani byli wówczas jedynie do okazania dokumentów potwierdzających uprawnienia do przyznania karty,
- po 1 stycznia 2015 r. zostało złożonych 30 wniosków – do 17 z nich, zgodnie z dyspozycją art. 10 ust. 8 ustawy o KDR, zostały załączone kopie wszystkich wymaganych dokumentów, natomiast w przypadku 13 wystąpiły braki w wymaganej dokumentacji (brak oświadczeń o zakresie władzy rodzicielskiej, kopii dokumentów tożsamości, kopii aktu małżeństwa, oświadczeń o terminie zakończenia nauki),
- w żadnym ze zbadanych przypadków wniosek o wydanie karty nie został złożony w formie dokumentu elektronicznego,
- karty wydawane były, stosownie do § 7 ust. 1 pkt 1 – 3 rozporządzenia w sprawie realizacji programu rządowego oraz art. 11 ust. 1 pkt 1 – 3 ustawy o KDR, rodzicom oraz ich małżonkom na czas nieokreślony, dzieciom do ukończenia 18 roku życia do dnia ukończenia 18 lat oraz dzieciom powyżej 18 roku życia – do dnia 30 września następującego po końcu roku szkolnego, w którym planowane jest ukończenie nauki w danej placówce, lub do końca roku akademickiego, w którym jest planowane ukończenie nauki w danej placówce, nie dłużej niż do ukończenia 25 roku życia.

(dowód: akta kontroli str. 45-144)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Podinspektor Klaudia Wróblewska, zajmująca się w okresie od 18 czerwca 2014 r. do 16 lipca 2015 r. prowadzeniem spraw związanych z wydawaniem OKDR nie posiadała upoważnienia do przetwarzania danych osobowych w zakresie zbiorów dotyczących OKDR, czym naruszono dyspozycję art. 37 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych¹⁰.

Upoważnienia dla pracowników Urzędu Miejskiego, biorących udział w procesach przetwarzania danych, zgodnie z Polityką Bezpieczeństwa Urzędu¹¹ nadawane są przez osoby Zarządzające Zbiorami Danych (naczelników) w danej jednostce organizacyjnej Urzędu Miejskiego. Z wyjaśnień złożonych przez Naczelnika Wydziału Spraw Społecznych i Zdrowia Janinę Picewicz-Zniosko wynika, że ze względu na dużą ilość obowiązków oraz częste nieobecności pracownika, sprawa wręczenia i podpisania upoważnienia do przetwarzania danych osobowych została przeoczona. (dowód: akta kontroli str. 4-7, 14-15)

2. Sprawozdanie z realizacji programu dla rodzin wielodzietnych za okres od 16 czerwca 2014 r. do 31 grudnia 2014 r. przekazano z opóźnieniem 20 kwietnia 2015 r., tj. trzy miesiące i pięć dni po terminie określonym w § 26 ust. 1 rozporządzenia w sprawie realizacji programu rządowego (15 stycznia 2015 r.). Naczelnik Wydziału Spraw Społecznych i Zdrowia Janina Picewicz-Zniosko wyjaśniła, że sprawozdanie zostało wysłane z opóźnieniem ze względu na problemy techniczne z oprogramowaniem do sporządzania sprawozdań. Pomimo ponawianych do serwisu zgłoszeń aplikacja została naprawiona dopiero w kwietniu 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 14-15, 37-38)

3. Weryfikacji uprawnień do przyznania OKDR w Urzędzie dokonywano wyłącznie na podstawie przedstawionych przez wnioskodawców dokumentów, nie korzystając przy tym z informacji potwierdzających prawo do posiadania karty będących już w posiadaniu Urzędu. Zgodnie z dyspozycją §10 ust. 8 obowiązującego do 31 grudnia 2014 r. rozporządzenia w sprawie realizacji programu rządowego okazanie dokumentów

¹⁰ Dz.U. z 2014 r., poz. 1182 ze zm.

¹¹ Polityka bezpieczeństwa Urzędu Miejskiego w Łomży została opublikowana na stronie: <http://www.lomza.pl/bip/zalaczniki/prawo/130529134924.pdf>

potwierdzających prawo do posiadania karty, o których mowa w ust. 5 i 6, nie było wymagane, w przypadku gdy wójt mógł bezpłatnie uzyskać dostęp do danych niezbędnych do ustalenia prawa do korzystania z programu za pomocą urządzeń teletransmisji danych. Natomiast po 1 stycznia 2015 r., zgodnie z art. 10 ust 9 ustawy o KDR przedstawienie dokumentów potwierdzających prawo do posiadania karty nie było wymagane w przypadku, gdy wójt może bezpłatnie uzyskać dostęp do danych potwierdzających to prawo, dane te są mu znane z urzędu lub możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza. Informacje związane z dokumentami tożsamości znajdowały się w posiadaniu Centrum Obsługi Mieszkańców – Oddziału Ewidencji Ludności, dane związane ze stanem cywilnym wnioskodawców były w posiadaniu Urzędu Stanu Cywilnego, a ponadto Referat Świadczeń Rodzinnych i Alimentacyjnych Wydziału Spraw Społecznych i Zdrowia (mieszczący się w tym samym budynku co punkt obsługi KDR) w związku z prowadzonymi postępowaniami dotyczącymi przyznawania świadczeń rodzinnych i alimentacyjnych posiadał dane dotyczące rodzin w wykorzystywanych programach komputerowych oraz dysponował kopiami dokumentów tożsamości, aktów urodzenia, oświadczeniami i zaświadczeniami o kontynuacji nauki i informacjami o stopniu niepełnosprawności i zakresie władzy rodzicielskiej. W złożonych wyjaśnieniach Naczelnik Wydziału Spraw Społecznych i Zdrowia Janina Picewicz-Zniosko podała, że: „Wymagając przedstawiania dokumentów kierowaliśmy się przede wszystkim zapewnieniem szybkości postępowania. Wniosek był przyjmowany i załatwiany prawie natychmiast. Z tego też powodu odstąpiliśmy od sprawdzania i weryfikowania informacji, które Urząd już posiadał. Ponadto mieliśmy dostęp tylko do informacji znajdujących się w naszym Wydziale w Referacie ds. Świadczeń Rodzinnych i Funduszu Alimentacyjnego”. (dowód: akta kontroli str. 14-15, 44-144, 146, 166, 198-202)

4. W 13 wszczętych w 2015 roku postępowaniach w sprawie wydania OKDR (z 50 zbadanych, w tym 30 wszczętych i prowadzonych w 2015 roku) w aktach postępowania nie było:

- kopii dowodów tożsamości rodziców składających wniosek lub ich małżonków – w pięciu sprawach,
- kopii dowodów tożsamości ośmiu pełnoletnich dzieci,
- oświadczeń o pełni władzy rodzicielskiej – w trzech sprawach,
- kopii aktu małżeństwa – w dwóch sprawach,
- oświadczenia o planowanym terminie zakończenia nauki – w jednej sprawie.

W związku z niekorzystaniem przy prowadzeniu postępowań z informacji znajdujących się w posiadaniu innych komórek organizacyjnych Urzędu oraz wynikającego z art. 10 ust. 8 ustawy o KDR obowiązku sporządzenia i uwierzytelnienia kopii przedstawionych dokumentów, uznać należy, że dokumenty takie nie zostały przedstawione przez wnioskodawców, co naruszyło wymagania art. 10 ust 4 ustawy o KDR. Z wyjaśnień złożonych przez Naczelnik Wydziału Spraw Społecznych i Zdrowia Janinę Picewicz-Zniosko wynika, że w sprawach, w których wystąpiły braki w dokumentacji, wnioski zostały przyjęte przez innych pracowników Wydziału podczas nieobecności pracownika zajmującego się obsługą OKDR. (dowód: akta kontroli str. 27-30, 119-144)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, zrealizowane przez Urząd działania na rzecz wdrożenia ogólnopolskiej KDR.

2 Przygotowanie i wdrożenie lokalnych ulg dla rodzin wielodzietnych

Opis stanu faktycznego

2.1 Działania Miasta w zakresie analizy potrzeb (oczekiwań) rodzin wielodzietnych jako podstawa dla działań na rzecz tych rodzin, w tym lokalnej KDR

Przy opracowywaniu Programu Łomżyńskiej Karty Dużej Rodziny nie opierano się na dokumentach strategicznych dotyczących spraw społecznych i rozwoju Miasta Łomży, m.in. takich jak: Program Pomocy Rodzinie na lata 2010-2015 czy Strategia Zrównoważonego Rozwoju Miasta Łomży do roku 2020. Zapisy związane z pomocą rodzinom wielodzietnym znalazły się (już po uchwaleniu Programu „Karta Dużej Rodziny”) w Założeniach Polityki

Spółeczno-Gospodarczej Miasta Łomża na 2015 rok – w zakresie Pomocy społecznej założono *kontynuowanie współpracy z przedsiębiorcami w zakresie podpisywania umów na udział w Karcie Dużej Rodziny i promocję przedsięwzięcia*.

Podstawowe założenia ŁKDR zostały opracowane podczas spotkania zorganizowanego w dniu 8 lipca 2013 r. przez Zastępcę Prezydenta Łomży Panią Mirosławę Kluczek. W spotkaniu wzięli udział kierownicy jednostek podległych Urzędowi: Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego¹², Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji¹³, Filharmonii Kameralnej, Teatru Lalki i Aktora, Muzeum Północno-Mazowieckiego, Miejskiego Domu Kultury oraz Naczelnik Wydziału Oświaty Urzędu. Na spotkaniu przyjęto, że ŁKDR ma promować przede wszystkim rodzicielstwo i stwarzać szansę spokojnego bytu rodzinom wielodzietnym. Kartą miały być objęte wszystkie rodziny w Łomży, w których wychowuje się nie mniej niż troje dzieci. Podczas spotkania kierownicy jednostek podległych Urzędowi przedstawili wstępne propozycje ulg możliwych do udzielenia rodzinom wielodzietnym przez kierowane przez nich jednostki. Z wyjaśnień złożonych przez Naczelnik Wydziału Spraw Społecznych i Zdrowia Janinę Picewicz-Zniosko wynika, że przy opracowaniu Programu ŁKDR wykorzystano materiały z innych gmin, które wcześniej wprowadziły karty dużych rodzin (m.in. z Ostrołęki). Nie prowadzono przy tym analiz potrzeb rodzin wielodzietnych w Łomży.

W Łomży, oprócz wprowadzenia ŁKDR, nie podejmowano innych działań adresowanych do rodzin wielodzietnych. (dowód: akta kontroli str. 14-15, 146-148, 196)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.2 Wprowadzanie lokalnej KDR

Opis stanu
faktycznego

Program „Karta Dużej Rodziny” został uchwalony przez Radę Miejską Łomży 25 września 2013 r.¹⁴ i wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2014 r. Grupą docelową Programu była rodzina lub rodzina zastępcza zamieszkała na terenie miasta Łomża, składająca się z rodziców lub opiekunów mających na utrzymaniu troje i więcej dzieci w wieku do 18 roku życia lub do 25 roku życia, w przypadku, gdy dziecko uczy się lub studiuje, zaś w przypadku dzieci niepełnosprawnych pozostających pod opieką rodzica bez ograniczenia wieku. Celem Programu była: promocja dużej rodziny oraz działań na rzecz wzmocnienia jej kondycji, poprawa warunków życia dużych rodzin, zwiększenie szans rozwojowych i życiowych dzieci i młodzieży wychowującej się w dużych rodzinach oraz wspieranie dużych rodzin i kształtowanie ich pozytywnego wizerunku. Realizacja celów miała nastąpić przez zwiększenie dużym rodzinom dostępności do dóbr kultury, sportu i rekreacji zarządzanych przez jednostki organizacyjne i instytucje kultury Miasta Łomża, promocję i koordynację systemu ulg w jednostkach nie powiązanych kapitałowo i strukturalnie z samorządem Miasta Łomża, oferujących usługi i zakup towarów oraz dobra kulturalne, sportowe i rekreacyjne, uwzględnienie wartości oraz potrzeb dużych rodzin w dokumentach strategicznych, programach i inicjatywach podejmowanych przez samorząd Miasta Łomża we współpracy z organizacjami pozarządowymi, instytucjami i pracodawcami. Instrumentami realizacji celów Programu były:

- 50% zniżki od opłat w komunikacji miejskiej, od biletów wstępu do placówek MOSiR oraz do Filharmonii Kameralnej, Teatru Lalki i Aktora w Łomży, Muzeum Północno-Mazurskiego, Galerii Sztuki Współczesnej,
- do 50% zniżki od ulg, które już istnieją w miejskich instytucjach oraz tych, które określone są w stosownych uchwałach Rady Miejskiej w Łomży,
- ulgi udzielane przez podmioty nie powiązane strukturalnie i kapitałowo z samorządem Miasta Łomża, prowadzące działalność gospodarczą, które przystąpiły do Programu zawierając stosowne porozumienia.

¹² dalej „MPK”.

¹³ dalej „MOSiR”.

¹⁴ Uchwała nr 362/XLIII/13 Rady Miejskiej w Łomży z dnia 25 września 2013 r. w sprawie wprowadzenia na terenie Miasta Łomża Programu „Karta Dużej rodziny”.

Założono również promocję działań określonych w uchwale poprzez rozpropagowanie idei Programu w mediach oraz na stronie internetowej Urzędu. Uchwała, której wykonanie powierzono Prezydentowi, upoważniła go również do zawierania porozumień z innymi podmiotami, w szczególności prowadzącymi działalność gospodarczą.

(dowód: akta kontroli str. 149-150)

Zasady przyznawania, wydawania i korzystania z ŁKDR zostały ustalone w regulaminie wprowadzonym zarządzeniem Prezydenta Miasta z dnia 27 listopada 2013 r.¹⁵ W załącznikach do Regulaminu określono wzory: wniosku o wydanie ŁKDR, duplikatu ŁKDR, oświadczenia o kontynuowaniu nauki oraz ŁKDR. Wykonanie zarządzenia powierzono Naczelnikowi Wydziału Spraw Społecznych i Zdrowia. Zgodnie z Regulaminem ŁKDR miała być wydawana na okres 12 miesięcy lub krótszy, jeżeli w tym okresie jedno lub więcej dzieci przekroczy wiek uprawniający rodzinę lub jej poszczególnych członków do wydania Karty. Z dniem 1 stycznia 2015 r. wydłużono okres na jaki wydawana była karta do pięciu lat, z zastrzeżeniem, że ŁKDR będą wydawane osobom pełnoletnim i uczącym się w szkole wyższej do ukończenia nauki, nie dłużej jednak niż do 25 roku życia, zgodnie z zaświadczeniem ze szkoły lub uczelni. Z ŁKDR można było korzystać wyłącznie z dokumentem potwierdzającym tożsamość, natomiast w celu skorzystania ze zniżek MPK, użytkownik Karty musiał złożyć wniosek o wydanie biletu elektronicznego. W przypadku dzieci nie posiadających dokumentu tożsamości, karta była ważna z kartą rodzica i jego dokumentem tożsamości.

Informacje o Programie oraz udostępnianych ulgach i usługach zostały upublicznione na stronie internetowej Urzędu – poprzez utworzenie odrębnej zakładki ŁKDR oraz były dostępne w formie ulotek w Wydziale Spraw Społecznych i Zdrowia oraz w Centrum Obsługi Mieszkańców. W grudniu 2013 roku prowadzona była akcja informacyjna w mediach i portalach społecznościowych oraz rozwieszono plakaty na słupach ogłoszeniowych w Mieście. Ponadto informacja o każdym nowym porozumieniu, podpisanym z podmiotem przystępującym do Programu, zamieszczana była na stronie internetowej Urzędu i nagłaśniana medialnie.

(dowód: akta kontroli str. 149-165, 167)

W latach 2014 – 2015 (do końca września) ŁKDR uzyskały odpowiednio 568 i 534 rodziny wielodzietne. Karty w tym okresie wydano odpowiednio 2.892 i 2.746 osobom.

(dowód: akta kontroli str. 197)

W ramach ŁKDR Miasto zawarło porozumienia z 48 podmiotami, które wcześniej złożyły deklaracje partnerstwa w Programie. Wszystkie zawarte porozumienia miały jednakowe postanowienia. Zgodnie z nimi partner Programu dobrowolnie zobowiązywał się do realizacji oferty promocyjnej, z której mogła korzystać zarówno cała rodzina, jak i jej poszczególni członkowie. Miasto natomiast umożliwiało partnerowi wykorzystanie logo Miasta Łomża w informacjach dotyczących uczestnictwa w Programie, udostępniało partnerowi materiały informacyjno-promocyjne (naklejki, plakaty) oraz przyznawało tytuł „Firma Przyjazna Rodzinie”, którego partner mógł używać przy promocji własnej działalności. Zastrzeżono również, że z tytułu realizacji postanowień porozumienia partner nie będzie zgłaszał żadnych roszczeń finansowych w stosunku do Miasta. Akcja pozyskiwania partnerów do Programu została rozpoczęta przez Prezydenta Łomży skierowaniem 14 stycznia 2014 r. pisma do Prezesa Łomżyńskiej Izby Przemysłowo-Handlowej oraz listu otwartego do przedsiębiorców, w których zachęcał przedsiębiorców do udziału w Programie. Informacje o możliwości i warunkach przystąpienia do Programu zostały zamieszczone na stronie internetowej Urzędu. Oprócz promocji partnerów Programu Urząd nie oferował żadnych innych zachęt lub gratyfikacji za przystąpienie do Programu.

(dowód: akta kontroli str. 167-187, 203-206)

W ramach preferencji oferowanych przez partnerów posiadacze ŁKDR mogli skorzystać ze zniżek i ulg:

- na zakup artykułów przemysłowych – 5 do 10%,
- w zakresie edukacji (m.in. zakup książek, kursów, szkoleń) – 5 do 50%,

¹⁵ Zarządzenie Nr 261/13 z dnia 27 listopada 2013 r. Prezydenta Miasta Łomży w sprawie ustalenia Regulaminu przyznawania, wydawania i korzystania z Karty Dużej Rodziny, zmieniony zarządzeniem Prezydenta Miasta Łomży Nr 252/14 z dnia 18 listopada 2014 r.

- w zakresie kultury – 25 do 50%,
- na zakup odzieży i obuwia – 10 do 20%,
- w dziedzinie sportu, rekreacji i turystyki (m.in. zakup artykułów sportowych, usług sportowych) – 5 do 50%,
- w zakresie transportu (zniżka na przejazdy, zakup paliwa) – 50% na bilety i 15 groszy na litrze przy zakupie paliwa,
- w usługach (m.in. fryzjerskie, weterynaryjne, opieka nad dzieckiem) – 10 do 40%,
- w zakresie usług zdrowotnych – 16 do 50%,
- w zakresie żywności (bary i restauracje) – 5 do 30%.

W zawieranych porozumieniach nie określano terminów udzielania ulg i zniżek.

(dowód: akta kontroli str. 182-187)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.3 Obsługa administracyjna i zasady finansowania lokalnej KDR

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu zadania związane z przyjmowaniem wniosków oraz wydawaniem Kart Dużej Rodziny – zarówno ogólnopolskich, jak i lokalnych – realizował Wydział Spraw Społecznych i Zdrowia Urzędu. Upoważnienie do przetwarzania danych osobowych posiadała pracownica zajmująca się realizacją tego zadania od 5 października 2015 r. Pracownik zajmujący się wcześniej obsługą ŁKDR (od chwili jej wprowadzenia) upoważnienia takiego nie posiadał. (dowód: akta kontroli str. 3)

Miasto Łomża nie ponosiło kosztów z tytułu wprowadzonych w związku z ŁKDR ulg i zniżek. Miejskie jednostki organizacyjne realizujące ulgi w ramach Programu nie otrzymywały rekompensat z tytułu utraconych dochodów.

W planie wydatków na finansowanie programu ŁKDR w latach 2013 – 2015 (I półrocze) przewidziano odpowiednio: 8.500 zł, 40.000 zł oraz 5.000 zł. Zrealizowane wydatki wyniosły: 7.712 zł, 13.793 zł i 295 zł i stanowiły odpowiednio 0,0028%, 0,0043% i 0,0002% wydatków Miasta Łomży w poszczególnych latach. Zrealizowane wydatki dotyczyły:

- w 2013 roku – zakupu zestawu komputerowego (1.783 zł), drukarki, oprogramowania i taśm (3.985 zł) i kart plastikowych (1.661 zł) oraz zlecenia druku wniosków o wydanie karty (283 zł),
- w 2014 roku – kosztów obsługi Programu (wynagrodzenie pracownika – 11.188 zł), zakupu taśmy do drukarki i kart (2.359 zł) oraz zlecenia druku wniosków (246 zł),
- w 2015 roku – kosztów druku wniosków (295 zł). (dowód: akta kontroli str. 189-195)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Podinspektor Klaudia Wróblewska, zajmująca się w okresie od 18 czerwca 2014 r. do 16 lipca 2015 r. prowadzeniem spraw związanych z wydawaniem ŁKDR nie posiadała upoważnienia do przetwarzania danych osobowych w zakresie zbiorów dotyczących ŁKDR, czym naruszono dyspozycję art. 37 ustawy o ochronie danych osobowych. Wyjaśnienia złożone w tej sprawie przez Naczelnik Wydziału Spraw Społecznych i Zdrowia Janinę Picewicz-Zniosko zostały przedstawione w sekcji nieprawidłowości w punkcie wystąpienia dotyczącym tożsamej nieprawidłowości związanej z OKDR. (dowód: akta kontroli str. 5-15)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, przygotowanie i wdrożenie w Mieście Łomża programu lokalnych ulg dla rodzin wielodzietnych.

3 Przydatność ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny oraz programów lokalnych jako instrumentów wsparcia rodzin wielodzietnych

Opis stanu faktycznego

Urząd nie przeprowadzał badań wśród beneficjentów Programu ŁKDR dotyczących wyłonienia najbardziej oczekiwanych przez rodziny wielodzietne usług. Przyjmowano jednak zgłaszane przez posiadaczy ŁKDR wnioski dotyczące zakresu oferowanych udogodnień. Na przykład w marcu 2015 roku wpłynęło do Urzędu pismo z wnioskiem o objęcie zniżkami zarządzanych przez MOSiR kortów tenisowych przy stadionie miejskim. Wnioskodawcy została udzielona odpowiedź, w której wskazano, gdzie można skorzystać z kortów tenisowych nieodpłatnie i zadeklarowano rozważenie objęcia ulgami również kortów przy stadionie miejskim.

W Urzędzie nie była prowadzona ewidencja wykorzystania ulg przez beneficjentów Programu.

W celu uzyskania informacji o zakresie korzystania przez rodziny wielodzietne z ulg i zniżek udzielanych w ramach Programu ŁKDR Wydział Spraw Społecznych i Zdrowia w grudniu 2014 roku i wrześniu 2015 roku zwrócił się do jednostek podległych Prezydentowi Łomży z prośbą o podanie kosztów poniesionych przez te jednostki w związku z realizacją Programu. Z udzielonych informacji wynika, że w związku z korzystaniem przez osoby posiadające ŁKDR z ulg i zniżek, część wpływów utraciły wszystkie jednostki, w tym: MPK – 92.750 zł, przedszkola i żłobki – 38.945 zł, Teatr Lalki i Aktora – 6.840 zł.

We wrześniu 2015 roku Wydział zwrócił się do uczestniczących w programie przedsiębiorców o udzielenie informacji o liczbie rodzin korzystających z ulg. Z uzyskanych informacji wynika, że najwięcej osób korzysta z ulg w zakupie artykułów przemysłowych, zniżek na bilety do kina oraz usług.

Urząd nie podejmował i nie planuje podjęcia działań mających na celu unifikację OKDR i ŁKDR. Naczelnik Wydziału Spraw Społecznych i Zdrowia Janina Picewicz-Zniosko wyjaśniła, że takie połączenie nie służyłoby interesom Miasta, gdyż zwiększyłoby wydatki jednostek podległych Prezydentowi, a z ulg i zniżek korzystałoby mieszkańcy innych gmin.

(dowód: akta kontroli str. 14-15, 30, 205-243)

Ustalone nieprawidłowości

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

3.1 Badanie ankietowe wśród rodzin wielodzietnych

Opis stanu faktycznego

W ramach kontroli do 50 losowo wybranych rodzin wielodzietnych posiadających zarówno OKDR, jak i ŁKDR wysłano ankietę dotyczącą stopnia satysfakcji z uczestnictwa w Programie. Do zakończenia kontroli ankiety wypełniło 15 rodzin. Wynika z nich, że:

- a) dwie rodziny korzystają z Kart od 2013 roku, 11 od 2014 roku, a dwie od 2015 roku;
- b) o programie Karta Dużej Rodziny 7 rodzin dowiedziało się z telewizji lub radia, 4 od znajomych, a pozostali z internetu (2) lub uzyskało taką informację w Urzędzie (2);
- c) w 13 ankietowanych rodzinach było troje dzieci, a w dwóch czworo;
- d) w ośmiu rodzinach pracował jeden rodzic, w sześciu pracowali oboje, a w jednej nie pracował żaden;
- e) dziesięć rodzin swoją sytuację materialną oceniło jako przeciętną, trzy jako dobrą i po jednej jako bardzo dobrą i złą;
- f) z zasiłków pomocy społecznej korzystały dwie rodziny;
- g) z OKDR korzystało 13 rodzin, jedna nie korzystała, a jedna nie udzieliła odpowiedzi;
- h) z ŁKDR korzystało 14 rodzin, a jedna nie;
- i) dziewięć rodzin było zadowolonych z posługiwania się dwiema kartami, pięć nie, a jedna nie miała zdania;
- j) najczęściej wykorzystywanymi zniżkami były zniżki z zakresu kultury – dziewięć wskazań, sportu i rekreacji – dziewięć wskazań, transportu – siedem wskazań, edukacji – sześć wskazań, łączności i zakupów odzieży i obuwia – po dwa wskazania oraz usług, usług na odległość i żywności – po jednym wskazaniu;

- k) z Kart najczęściej korzystały dzieci – osiem wskazań oraz dzieci wspólnie z rodzicami – siedem wskazań;
- l) siedem ankietowanych rodzin z Kart korzystało raz w miesiącu, cztery raz w tygodniu, dwie codziennie i jedna rzadziej niż raz na trzy miesiące;
- m) najrzadziej korzystano ze zniżek na: zakup artykułów przemysłowych – dziewięć wskazań, związanych z mieszkaniem – siedem, zdrowiem – sześć, usługami – pięć, edukacją i zakupem odzieży i obuwia – po cztery wskazania, usługami na odległość i kulturą – po dwa wskazania, łącznością i transportem – po jednym wskazaniu;
- n) wysokość odczuwalnych korzyści finansowych przez ankietowane rodziny wynosiła: do 50 zł – 11 rodzin, od 51 zł do 100 zł – trzy, a jedna rodziny nie odczuła żadnych korzyści;
- o) po wprowadzeniu KDR 11 rodzin zadeklarowało częstsze korzystanie z oferty sportowo-rekreacyjnej, w trzech przypadkach ta częstotliwość nie uległa zmianie, a jedna rodzina nie potrafiła udzielić odpowiedzi;
- p) w przypadku oferty kulturalnej sześć rodzin zadeklarowało częstsze korzystanie z niej po wprowadzeniu Kart, pięć – nie, a cztery rodziny nie potrafiły się wypowiedzieć w tym zakresie;
- q) dziesięć rodzin korzystało z informacji o KDR zamieszczonych na stronach MPiPS oraz Urzędu, a pięć nie.

Wprowadzenie lokalnej i ogólnopolskiej KDR pozytywnie oceniło sześć rodzin, natomiast wprowadzenie ŁKDR dwie rodziny. Dwie rodziny nie zajęły jednoznacznego stanowiska stwierdzając, że: „Zbyt mało podmiotów włączyło się do ŁKDR. Zniżki są mało odczuwalne w budżecie rodzinnym.” Negatywnie natomiast programy KDR oceniły dwie rodziny („lepiej byłoby zwiększyć zasiłki na dzieci”), a dwie negatywnie oceniły tylko Ogólnopolską KDR („bezużyteczna”). Trzy rodziny wyraziły też zdanie, że wystarczy jedna karta i należy połączyć OKDR i ŁKDR.

Wskazując na oczekiwane działania w celu lepszego dostosowania KDR do potrzeb rodziny:

- siedem rodzin wskazało na potrzebę zwiększenia liczby punktów, w których można skorzystać z Kart, w tym szczególnie sklepów z żywnością (2 respondentów),
- trzy rodziny wskazały na potrzebę zwiększenia udzielanych zniżek („do minimum 50%”), w tym zniżek związanych z codziennym utrzymaniem rodziny,
- jedna rodzina postulowała wprowadzenie bezterminowej ŁKDR dla rodziców oraz ograniczenie liczby wymaganych dokumentów do jednego druku.

(dowód: akta kontroli str. 265-328)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie zrealizowane przez Urząd działania na rzecz zapewnienia przydatności KDR jako skutecznych instrumentów wsparcia rodzin wielodzietnych.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁶, wnosi o:

1. Wykorzystywanie danych będących w dyspozycji Urzędu przy ustalaniu prawa do posiadania KDR.
2. Rzetelną weryfikację wniosków o wydanie KDR i załączanych do nich dokumentów.
3. Terminowe składanie sprawozdań z realizacji zadań określonych w ustawie o KDR.
4. Nadawanie pracownikom realizującym zadania z zakresu KDR upoważnień do przetwarzania danych osobowych.

¹⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden kierownikowi 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 w Białymstoku.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

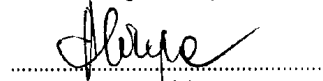
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, dnia 28 października 2015 r.

Kontroler
Tomasz Suchowierski
Główny specjalista kontroli państwowej


podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Agata Ciupa


podpis