

P. 2-ca Prez. K. Lewandowski



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

[Handwritten signature]

LKA.410.023.01.2015
P/15/045

*[Handwritten: 11
C. W. heck]*

[Faint stamp and handwritten notes: 5257/15, 18 XI]

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach
ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice
T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30
lka@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/045 - Karta Dużej Rodziny jako element polityki rodzinnej państwa.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontroler	Anna Hulboj, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94841 z dnia 21 sierpnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1 – 2)

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Zabrzu ¹ , ul. Powstańców Śląskich nr 5-7, 41-800 Zabrze
Kierownik jednostki kontrolowanej	Małgorzata Mańka-Szulik, Prezydent Miasta Zabrze.

(dowód: akta kontroli str. 3 – 6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Miasto Zabrze prawidłowo realizowało zadania zlecone samorządowi terytorialnemu ustawą z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny². Do realizacji tych zadań została w Urzędzie wyznaczona komórka organizacyjna, a Prezydent Miasta udzielił stosownych upoważnień. Badanie bezpośrednie 50 losowo wybranych postępowań o przyznanie Karty Dużej Rodziny³ wykazało, że karty zostały przyznane osobom spełniającym określone w ustawie KDR kryteria.

Miasto rozliczyło się z dotacji z budżetu państwa, otrzymanej w 2014 r. na realizację zadań określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 27 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu dla rodzin wielodzietnych⁴, a środki niewykorzystane zostały zwrócone w terminie.

Rada Miejska w Zabrzu uchwaliła własny program pomocy rodzinom wielodzietnym, dzięki któremu osoby uprawnione uzyskały 50% zniżkę na zakup biletów na usługi i imprezy świadczone przez jednostki samorządowe. Do tego programu pozyskano 31 przedsiębiorców, w tym 24 z terenu Miasta, którzy zaoferowali beneficjentom programu zniżki na oferowane przez siebie usługi i towary.

Stwierdzone nieprawidłowości w 4 postępowaniach prowadzonych w okresie zmiany przepisów, które dotyczyły przyjęcia oświadczenia od wnioskodawcy, złożonego w imieniu współmałżonka, oraz przyjęcia wniosku o przyznanie KDR według nieobowiązującego wzoru, nie miały istotnego wpływu na realizację zadań objętych kontrolą.

¹ Zwany dalej „Urzędem”.

² Dz.U. z 2014 r., poz. 1863, zwaną dalej „ustawą KDR”.

³ Zwanej dalej „KDR” lub „kartą”.

⁴ Dz.U. z 2014 r., poz. 755 ze zm., zwane dalej „rozporządzeniem z 2014 r.”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania na rzecz wdrożenia ogólnopolskiej Karty Dużej Rodziny

Opis stanu
faktycznego

Zadanie obejmujące postępowanie w sprawie przyznawania KDR wykonywał Wydział Ochrony Zdrowia i Polityki Społecznej Urzędu⁵.

KDR była wydawana od 16 czerwca 2014 r., w oparciu o rozporządzenie z 2014 r., a od 2015 r. na podstawie ustawy KDR.

Wydział od 2011 r. wykonywał również zadania związane z wydawaniem lokalnej karty dużej rodziny w ramach Programu „Rodzina na 5+”.

Dwóm pracownikom Wydziału powierzono zadania z tego zakresu, wpisując je do zakresów czynności, a Prezydent Miasta upoważniła ich, w formie pisemnej, do przyznawania KDR, zgodnie z art. 9 ust. 5 ustawy KDR.

(dowód: akta kontroli str. 7 – 24)

Miasto Zabrze otrzymało z budżetu państwa na realizację zadań związanych z KDR w 2014 r. środki w kwocie 25 892 zł, z których wykorzystano 2 553,98 zł, tj. 9,85%, na wydanie 1 238 kart. Kwota w wysokości 23 338,02 zł, w dniu 30 grudnia 2014 r. została zwrócona do budżetu państwa.

W 2015 r. Urząd otrzymał na ten cel 5 200 zł, z których do końca III kwartału, wykorzystał 5 010 zł.

W 2014 r. z planowanych 3 000 kart programu KDR wydano 1 238, tj. 41,27 %. Biorąc pod uwagę wysokość wykorzystanych środków i ilość wydanych kart, koszt wydania jednej karty w 2014 r. wyniósł 2,06 zł.

W okresie pierwszych dwóch kwartałów 2015 r. z planowanych również 3 000 kart programu KDR wydano 1 528, tj. 50,93%, a w III kwartale 2015 r. z planowanych 1 500 kart wydano 533, tj. 35,53 %. Łącznie w okresie trzech kwartałów 2015 r. wydano 2 061 kart, a koszt jednej karty wyniósł 2,43 zł.

(dowód: akta kontroli str. 25 – 27)

Dokonując ustalenia szacunkowego nakładu pracy na realizację ww. zadania zleconego, Zastępca Prezydenta Miasta Zabrze Krzysztof Lewandowski podał, że nakłady Urzędu w zakresie obsługi jednego wniosku (5 osób w rodzinie) to 11,89 zł⁶, wydanie duplikatu karty 3,97 zł⁷, obsługa jednego wniosku w związku z urodzeniem dziecka w rodzinie będącej w systemie lub w przypadku przyznania nowej karty członowi rodziny, który był już posiadaczem karty 5,95 zł⁸. Przy czym, jak zaznaczył Zastępca Prezydenta Miasta Zabrze, ww. kwoty nie obejmują kosztów materiałów biurowych.

W odniesieniu do oszacowań zawartych w uzasadnieniu do projektu ustawy o KDR,⁹ oszacowane koszty Miasta Zabrze były niższe w przypadku obsługi jednego wniosku o 1,51 zł, natomiast w pozostałych przypadkach były wyższe: o 2,63 zł (wydanie duplikatu) i o 3,27 zł (wydanie karty w związku z urodzeniem się dziecka lub przyznanie nowej karty członowi rodziny, który był już w systemie).

(dowód: akta kontroli str. 168 i 171)

Do 30 czerwca 2014 r. do Urzędu wpłynęło 45 wniosków o wydanie KDR, jednak w tym czasie nie wydano żadnej karty. Do 31 grudnia 2014 r. zostało złożonych

⁵ Zwany dalej „Wydziałem”.

⁶ Czas pracy pracownika – 30 minut.

⁷ Czas pracy pracownika – 10 minut.

⁸ Czas pracy pracownika – 15 minut.

⁹ Które wynosiły odpowiednio: 13,40 zł, 1,34 zł i 2,58 zł.

291 wniosków¹⁰, a wydano 1 238 kart, według stanu na 30 czerwca 2015 r. złożonych zostało 606 wniosków, a wydano 2 766 kart. Natomiast na dzień 30 września 2015 r. do Urzędu wpłynęły 692 wnioski i wydano 3 299 kart.

W okresie od 30 czerwca 2014 r. do 30 września 2015 r. Urząd nie wydał żadnego duplikatu KDR, nie wydał też decyzji w sprawie odmowy wydania karty, nie wystąpił też przypadek stwierdzenia utraty prawa do posiadania karty.

(dowód: akta kontroli str. 28)

Otrzymujący KDR podpisywali w dwóch egzemplarzach¹¹ informację, że zostali poinformowani o obowiązku niezwłocznego powiadomienia organu przyznającego kartę o wystąpieniu zmian mających wpływ na prawo do posiadania KDR, zmian danych w karcie lub zmiany miejsca zamieszkania. Podawano także adresy stron internetowych, na których były zamieszczane wykazy zniżek. Pracownicy Wydziału informowali także ustnie o ulgach/przywilejach, które interesowały posiadaczy KDR.

(dowód: akta kontroli str. 29)

Badanie próby 50 (7,6%) postępowań w sprawie przyznania KDR, z tego 23 przeprowadzonych na podstawie rozporządzenia z 2014 r.¹², a pozostałe 27 postępowań (tj. 54% badanej próby) - na podstawie ustawy KDR wykazało, że wszystkie rodziny, którym wydano KDR spełniały kryteria, określone w ww. przepisach. Rodzice (małżeństwo) lub rodzic mieli na utrzymaniu co najmniej troje dzieci w wieku do ukończenia 18 roku życia lub w wieku do ukończenia 25 roku życia - w przypadku gdy dziecko kontynuowało naukę. Wnioski zostały złożone przez osoby zamieszkałe w Zabrzu i przez osobę umocowaną do złożenia wniosku o przyznanie Karty, tj. przez członka rodziny wielodzietnej, posiadającego pełną zdolność do czynności prawnych - wnioskodawcy oświadczyli, zgodnie z klauzulą znajdującą się we wniosku, że są umocowani do złożenia wniosku o przyznanie Karty oraz do odebrania Karty w imieniu członków rodziny wielodzietnej wskazanych we wniosku (art. 10 ust. 3 ustawy KDR i § 10 ust. 4 rozporządzenia z 2014 r.).

W postępowaniach z 2015 r., z wyjątkiem trzech przypadków, oboje rodzice złożyli oddzielne oświadczenia, że nie są pozbawieni władzy rodzicielskiej ani nie są ograniczeni we władzy rodzicielskiej przez umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej, o których mowa w składanym wniosku. Oświadczenia te zostały złożone pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań, zgodnie z art. 10 ust. 6 ustawy KDR.

W badanych przypadkach przy weryfikacji wniosków korzystano z bezpłatnego dostępu do danych niezbędnych do ustalenia prawa do posiadania KDR (art. 10 ust. 9 ustawy KDR i § 10 ust. 8 rozporządzenia z 2014 r.). W dwóch postępowaniach uwierzytelniono kopie dokumentów, zawierających informacje, do których Urząd nie miał dostępu.

W przypadku dzieci powyżej 18 roku życia, w 2014 r. do wniosku dołączone było zaświadczenie ze szkoły lub szkoły wyższej o planowanym terminie ukończenia nauki w danej placówce (§ 10 ust. 5 pkt 3 rozporządzenia z 2014 r.), natomiast w 2015 r. - oświadczenie o planowanym terminie ukończenia nauki w danej placówce (art. 10 ust. 4 pkt 4 ustawy KDR).

We wszystkich badanych postępowaniach KDR zostały wydane na czas określony w stosownych przepisach: § 7 ust. 1 rozporządzenia z 2014 r. i w art. 11 ust. 1 ustawy KDR.

(dowód: akta kontroli str. 31 – 132)

¹⁰ Wniosek obejmuje wszystkich członków rodziny.

¹¹ Jeden wydawano odbierającemu KDR, drugi pozostawał w aktach postępowania.

¹² uchylonego z dniem 1 stycznia 2015 r.

Ustalane
nieprawidłowości

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

1. W przypadku trzech postępowań nr 294, 334 i 351, przyjęto od rodzica oświadczenie wymagane art. 10 ust. 4 pkt 1 ustawy KDR, że nie jest pozbawiony władzy rodzicielskiej ani ograniczony we władzy rodzicielskiej przez umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej, w stosunku do co najmniej trojga dzieci, które złożone było również w imieniu współmałżonka (drugiego rodzica), a w aktach nie było upoważnienia do składania takich oświadczeń. Zgodnie z art. 96 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹³, umocowanie do działania w cudzym imieniu może opierać się na ustawie (przedstawicielstwo ustawowe) albo na oświadczeniu reprezentowanego (pełnomocnictwo). W jednym przypadku (nr 294), przyjęte oświadczenie nie zostało złożone pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań, ponieważ nie zawierało, wymaganej w art. 10 ust. 6 ustawy KDR, klauzuli.
2. W postępowaniu nr 294, złożony w dniu 5 stycznia 2015 r. wniosek został wypełniony według wzoru nieobowiązującego w dniu jego złożenia.
(dowód: akta kontroli str. 80 – 81, 88 – 91)

W wyjaśnieniach pracownicy Urzędu zajmujące się wydawaniem KDR podały, że sprawy te były załatwiane bezpośrednio po wejściu w życie nowych przepisów i nie знаły jeszcze szczegółowych zasad postępowania w sprawie przyznania KDR. Ze szczegółowymi zasadami w tym zakresie zapoznały się na szkoleniu w dniu 17 stycznia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 133 – 136)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że upoważnienie do realizacji zadań wynikających z ustawy KDR, o którym mowa w art. 9 ust. 5 ustawy KDR, zostało wydane dla dwóch pracowników Wydziału po upływie 1,5 miesiąca od dnia wejścia w życie tej ustawy, tj. w dniu 16 lutego 2015 r. Do tego czasu, w 2015 r. osoby te realizowały omawiane zadania w oparciu o upoważnienia z 4 sierpnia 2014 r. wydane na podstawie przepisów, które zostały uchylone¹⁴ z dniem 1 stycznia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 18 – 21)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Przygotowanie i wdrożenie lokalnych ulg dla rodzin wielodzietnych

Opis stanu
faktycznego

2.1. Miasto posiadało dane o liczbie rodzin wielodzietnych z lat 2011, 2012 i 2015. W 2011 r. rodzin takich było 885, w 2012 r. – 775, a na dzień 30 września 2015 r. – 712. Danych dotyczących pozostałych lat Miasto nie posiadało.

(dowód: akta kontroli str. 137)

¹³ Dz.U. z 2014r., poz.121 ze zm.

¹⁴ rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2014 r. uchylające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu dla rodzin wielodzietnych (Dz. U. z 2014r., poz. 1956)

Wyjaśniając przyczyny braku danych dotyczących liczby rodzin wielodzietnych w 2010 r., 2013 r. i 2014 r. Zastępca Prezydenta Miasta Zabrze podał, że zbędnym wydaje się sprawdzanie każdego roku liczby rodzin wielodzietnych w systemie ELUD.

(dowód: akta kontroli str. 193 – 194)

W analizowanym okresie liczba rodzin zastępczych zmieniała się. W 2010 r. było ich 276, w następnych latach liczba ta rosła – z 261 w 2011 r. do 289 w 2014 r., a w 2015 r. liczba rodzin zastępczych zmniejszyła się i wynosiła 271. Rodzinny dom dziecka powstał w 2012 r., a w 2015 r. takich domów było 5.

Zmniejszyła się liczba rodzin korzystających ze świadczeń rodzinnych – z 11 226 w 2010 r. do 8 427 w 2015 r., podobnie jak liczba rodzin korzystających z zasiłków rodzinnych – z 5 814 do 3 601, w tym liczba rodzin wielodzietnych korzystających z zasiłków rodzinnych z 1 288 do 925. Lokalne KDR zaczęto wydawać od 2012 r. i wydano ich w tym roku – 897, a w 2015 r. – 1 355.

Liczba rodzin korzystających z pomocy społecznej, z wyjątkiem 2011 r. (5 970), zmniejszała się z 5 783 w 2010 r. do 4 348 w 2015 r., natomiast liczba rodzin wielodzietnych korzystających z tej pomocy zwiększała się w latach 2010 – 2012 z 178 do 331, następnie w 2013 r. zmniejszyła się do 292, w 2015 r. wzrosła do 313, a w 2015 r. mniej – 254 rodzin wielodzietnych korzystało z pomocy społecznej.

Problematyka rodzin wielodzietnych nie była poruszana w dokumentach strategicznych Miasta. Strategia rozwiązywania problemów społecznych Miasta Zabrze na lata 2010 - 2020¹⁵, omawiając problemy społeczne Miasta, wskazywała na ujemny przyrost naturalny oraz na marginalizację osób i ich rodzin z powodu statusu materialnego, pochodzenia, niepełnosprawności i wykształcenia. Jako przeciwdziałanie negatywnym tendencjom wskazano m.in. działania na rzecz podnoszenia jakości życia mieszkańców, zapewnienie bytu rodzinie oraz tworzenie systemu wsparcia dla rodziny. Jako priorytet wskazała wzmocnienie polityki prorodzinnej.

(dowód: akta kontroli str. 138 – 159)

Dokumentami skierowanymi wprost do rodzin wielodzietnych były dwie uchwały Rady Miejskiej w Zabrzu:

1. Nr XIV/145/11 z dnia 12 września 2011 r. w sprawie uchwalenia programu „Rodzina na 5+”¹⁶,
2. XLIII/624/13 z dnia 16 września 2013 r. w sprawie ustalenia wysokości opłaty za pobyt dziecka w Żłobku Miejskim w Zabrzu.

(dowód: akta kontroli str. 160 – 162, 167, 169 i 171)

Przed wprowadzeniem programu „Rodzina na 5+”¹⁷ Urząd nie dokonywał analizy oczekiwań i potrzeb rodzin wielodzietnych. Wnioskodawcą projektu uchwały była grupa radnych. Uzasadniając projekt tej uchwały, radni podali, że w diagnozie zawartej w Strategii zauważono, że występuje osłabienie, a nawet utrata funkcji realizowanych przez rodzinę: socjalnych, wychowawczych, opiekuńczych, edukacyjnych, zdrowotnych, społecznych, zapewnienia bezpieczeństwa dla osób zależnych, następuje marginalizacja osób i ich rodzin z powodu statusu materialnego. Uchwalenie Programu jest realnym działaniem zgodnym ze strategią na rzecz rodzin wielodzietnych, rodzin zastępczych oraz podopiecznych

¹⁵ Przyjęta uchwałą Nr LIX/766/10 Rady Miejskiej w Zabrzu z dnia 11 października 2010 r., zwana dalej „Strategią”.

¹⁶ Zwana dalej „uchwałą”.

¹⁷ Zwanego dalej „Programem”.

całodobowych placówek opiekuńczo-wychowawczych. Udzielanie zniżek na imprezy kulturalne, sportowe i inne atrakcje organizowane przez Miasto, a także udzielanie zniżek na bilety wstępu na miejskie obiekty, pozwoli uczestnikom Programu na uczestnictwo w tego typu imprezach.

W wyjaśnieniach Zastępcy Prezydenta Miasta podał, że szacowano, na podstawie sprawozdań i danych Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Zabrzu oraz na podstawie danych ewidencji ludności Urzędu, że do Programu kwalifikuje się 1 230 rodzin (6 000 osób).

(dowód: akta kontroli str. 169 i 172)

Uchwała w sprawie ustalenia wysokości opłaty za pobyt dziecka w Żłobku Miejskim zwalniała osoby korzystające z Programu z opłat za pobyt dziecka w żłobku¹⁸.

Z Programu w latach 2014 – 2015 skorzystało 807 rodzin, natomiast z opłat w Żłobku Miejskim zwolniono rodziców 9 dzieci. Innych działań adresowanych do rodzin wielodzietnych Miasto Zabrze nie prowadziło.

(dowód: akta kontroli str. 192)

2.2. Program „Rodzina na 5+” wprowadził od 1 stycznia 2012 r. na terenie Miasta system wsparcia w postaci biletów z 50% zniżką na usługi i imprezy organizowane przez jednostki samorządowe oraz ulgi i zniżki na usługi i zakupy oferowane przez pozostałe podmioty, które je zaoferują.

Program skierowany był do członków rodzin wielodzietnych¹⁹ i rodzin zastępczych oraz podopiecznych całodobowych placówek opiekuńczo - wychowawczych działających w Zabrzu.

W pierwszym roku funkcjonowania Programu karty „Rodzina na 5+” zostały wydane 176 rodzinom dla 897 osób. W następnych latach karty wydano: 93 rodzinom (541 osobom) w 2013 r., 306 rodzinom (1.610 osobom) w 2014 r., a do końca września 2015 r. – 257 rodzinom (1.355 osobom). W 2013 r. przedłużono ważność kart 80 rodzinom (tj. 404 kart), w 2014 r. – 173 rodzinom (975 kart), a do końca września 2015 r. – 269 rodzinom (1.394 karty). Przedłużenie karty dokonywano poprzez dokonanie stosownej adnotacji w wyznaczonym do tego miejscu na karcie. Wyjaśniając przyczyny ustanowienia ważności karty „Rodzina na 5+” na jeden rok, Zastępca Prezydenta Miasta podał, że postanowiono tak w celu weryfikacji uprawnień do posiadania kart.

(dowód: akta kontroli str. 194 – 195)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na brak uzasadnienia dla corocznego weryfikowania uprawnień do korzystania z Programu „Rodzina na 5+”, w szczególności w odniesieniu do dzieci które nie ukończyły 18 roku życia. Zobowiązanie beneficjentów do przedstawiania w każdym roku kart w Urzędzie celem przedłużenia ich ważności może mieć negatywny wpływ na zainteresowanie Programem.

Opis stanu
faktycznego

Szczegóły przyjętego Programu określono w załączniku do uchwały, w którym podano, że celem uchwały było wspieranie ww. osób, poprzez: 1) stworzenie i rozwijanie przeznaczonego dla nich katalogu ulg, zwolnień i rabatów oferowanych przez jednostki miejskie, inne instytucje publiczne, a także przedsiębiorców, biorących udział w programie, 2) podpisywanie porozumień z innymi jednostkami samorządu terytorialnego umożliwiających poprawę ww. osobom zamieszkałym

¹⁸ Pobyt dziecka w żłobku w wymiarze do 10 godzin dziennie.

¹⁹ Tj. rodzina zamieszkała na terenie miasta Zabrza, składająca się z rodziców (lub rodzica) mających na utrzymaniu troje lub więcej dzieci w wieku do 18 roku życia lub 24 roku życia w przypadku, gdy dziecko uczy się lub studiuje.

w Zabrzu dostępności do dóbr kultury, umożliwienia korzystania z imprez sportowych i rekreacyjnych, 3) działania na rzecz wsparcia Programu przez związki komunalne, a w szczególności Komunikacyjny Związek Komunalny Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego, poprzez utworzenie specjalnego miesięcznego biletu imiennego skierowanego do uczestników Programu.

W Programie wprowadzono następujące zniżki²⁰:

- 50% zniżki na bilety w Miejskim Zakładzie Kąpielowym w Zabrzu, Miejskim Ogrodzie Botanicznym w Zabrzu oraz Miejskim Ośrodku Sportu i Rekreacji w Zabrzu Sp. z o.o.,
- 50% zniżki na bilety na imprezy własne, organizowane przez Muzeum Miejskie w Zabrzu, Dom Muzyki i Tańca, Teatr Nowy, Miejski Ośrodek Kultury oraz Filharmonię Zabrzeńską.

Miasto Zabrze zawarło²¹ ogółem 42²² porozumienia w sprawie przystąpienia do realizacji Programu, w tym 9 porozumień dotyczyło jednostek samorządowych²³, pozostałe 31 porozumień zostało zawarte z przedsiębiorcami. Z ogółu 31 przedsiębiorców, 24 przedsiębiorców prowadziło działalność na terenie Miasta. Z ogółu 42 partnerów Programu, 4 uczestniczyło również w ogólnopolskiej KDR. Wykaz partnerów programu przedstawiono na stronie internetowej²⁴ Urzędu. W zawartych porozumieniach partnerzy Programu oferowali ulgi w cenie zakupu oferowanych przez nich usług i towarów (kwotowo lub procentowo). W żadnym zawartym porozumieniu Miasto nie zobowiązało się do refundacji kosztów z tytułu udzielonych zniżek.

(dowód: akta kontroli str. 196 – 199)

W uchwale Rady Miejskiej w Zabrzu z dnia 12 września 2011 r. w sprawie uchwalenia programu „Rodzina na 5+” nie określono źródeł finansowania Programu. W wyjaśnieniach, Zastępca Prezydenta Miasta Zabrze podał, że Miasto nie rekompensuje jednostkom samorządowym wydatków poniesionych w związku z realizacją Programu, a jednostki nie wnioskowały o rekompensaty.

(dowód: akta kontroli str. 172)

W uchwale postanowiono, że w witrynach oraz punktach kasowych należących do instytucji i przedsiębiorców uczestniczących w realizacji programu zamieszcza się naklejki potwierdzające honorowanie kart Programu.

Postanowiono, że Program będzie koordynowany przez, wyznaczony przez Prezydenta Miasta, wydział Urzędu Miejskiego w Zabrzu, który będzie odpowiedzialny m.in. za:

- a) weryfikowanie wniosków o karty „Rodzina na 5+” oraz ich wydawanie;
 - b) promocję i zawieranie umów w zakresie ulg adresowanych do osób uprawnionych w jednostkach oferujących dobra kulturalne i sportowe;
 - c) promocję i zawieranie umów dotyczących ulg, zwolnień lub rabatów adresowanych do osób uprawnionych wśród prywatnych przedsiębiorców.
- Prezydent Miasta został uprawniony do określenia w drodze zarządzenia wzorów: karty „Rodzina na 5+”, wniosku o wydanie karty oraz naklejki.

²⁰ System wsparcia był realizowany od 1 stycznia 2012 r.

²¹ Według stanu na 22 września 2015 r.

²² W tym jeden aneks, w którym rozszerzono możliwość skorzystania z ulg w ramach drugiej działalności przedsiębiorcy.

²³ Oprócz 8 jednostek samorządu terytorialnego, porozumienie zostało zawarte z Zabytkową Kopalnią Węgla Kamiennego „GUIDO” w Zabrzu - jednostką samorządową.

²⁴ <http://www.um.zabrze.pl/mieszkancy/rodzina-na-5>

W uchwale określono czas ważności karty²⁵, czas oczekiwania na jej wydanie²⁶, osoby uprawnione do wystąpienia o wydanie karty²⁷. Podano, co zawiera karta²⁸ oraz zasady wydania karty – jest ważna wyłącznie z dokumentem tożsamości, którym w przypadku osób nieletnich może być legitymacja szkolna. Dzieci nieobjęte obowiązkiem szkolnym mogą korzystać z karty wyłącznie w obecności opiekuna. Wskazano także osoby mogące odebrać karty²⁹ i określono postępowanie w razie utraty karty.

W zarządzeniu³⁰ Prezydent Miasta Zabrze ustaliła wzory karty i naklejki Programu, wzór wniosku o wydanie / przedłużenie karty Programu oraz przyjęła „Regulamin wydania Karty Programu „Rodzina na 5+” i zasady przystępowania do Programu.

(dowód: akta kontroli str. 209 – 218)

Program zainaugurowano w dniu 19 stycznia 2012 r. uroczystym wręczeniem kart dla pierwszych dziesięciu rodzin. W ramach promocji Programu przygotowano naklejki dla partnerów Programu oraz ulotki informacyjne, a także zakładkę „Rodzina na 5+” na stronie internetowej Urzędu. Ponadto w lokalnej prasie³¹ ukazały się materiały informacyjne o Programie.

(dowód: akta kontroli str. 220)

W zawartych porozumieniach w sprawie przystąpienia do Programu, przedsiębiorcy określali jakiego rodzaju ulgi wprowadzą do swojej oferty. Zgodnie z treścią porozumień, oferowane ulgi przysługiwały posiadaczom kart programu „Rodzina na 5+” i oferta partnerów miała być stale dostępna.

(dowód: akta kontroli str. 221 – 231)

Zaoferowane przez przedsiębiorców zniżki w ramach Programu dotyczyły usług w zakresie: edukacji (szkoła wyższa, nauka języków obcych, zakup podręczników), usług sportowych, fryzjerskich, motoryzacyjnych, zakupu okularów, wyrobów jubilerskich, artykułów przemysłowych i budowlanych, usług gastronomicznych oraz zakupu pakietów ubezpieczeń i pomocy prawnej.

(dowód: akta kontroli str. 232 – 234)

Promocja udziału podmiotów prywatnych w Programie polegała na umieszczeniu danych/logotypu partnera Programu na stronie internetowej Urzędu oraz na przekazaniu mu naklejki w celu oznaczenia/wyróżnienia, jak podał Zastępca Prezydenta Miasta, podmiotu wspierającego program promujący rodziny. Innych form promocji partnerów Programu Miasto nie stosowało, nie stosowano systemu zachęt dla partnerów Programu ani nie stosowano ulg i zwolnień w opłatach lokalnych.

(dowód: akta kontroli str. 171)

2.3. Obsługę administracyjną Programu, zgodnie z uchwałą, wykonywał Wydział. Miasto nie ponosiło wydatków z tytułu wprowadzonych ulg.

W związku z wprowadzeniem Programu, w 2011 r. Miasto poniosło wydatki z tytułu jego finansowania w wysokości 9 tys. zł, które stanowiły 0,0014% w wydatkach

²⁵ 1 rok od daty wydania.

²⁶ Do miesiąca od złożenia wniosku.

²⁷ Rodzic, opiekun prawny lub dyrektor całodobowej placówki opiekuńczo-wychowawczej.

²⁸ Imię i nazwisko oraz adres osoby uprawnionej.

²⁹ Wnioskodawca, jego współmałżonek, pełnoletnia osoba widniejąca na wniosku, lub inna osoba (z upoważnienia wnioskodawcy).

³⁰ Nr 970/ZPS/2011 z dnia 09.12.2011 r. w sprawie zasad wydawania karty, przystępowania oraz uczestnictwa w „Programie Rodzina na 5+”.

³¹ „Nasze Zabrze Samorządowe nr 1/2012, 2/2012. Głos Zabrze i Rudy Śląskiej z 26 stycznia 2012 r. Gazeta Miejska z 24 stycznia 2012 r.

Miasta ogółem w tym roku. W następnych latach Miasto ponosiło wyłącznie wydatki dotyczące kosztów obsługi Programu. I tak: w 2012 r. i 2013 r. wyniosły one po 30 tys. zł, w 2014 r. – 32 tys. zł, a w I połowie 2015 r. – 16 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 235 – 236)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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

Opis stanu faktycznego

3.1. Ze złożonych wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta wynika, że w Urzędzie nie podejmowano działań w celu analiz jakościowych i ilościowych zakresu udzielanych zniżek. Natomiast planowane jest dokonanie takich analiz w okresach 5 letnich. Jak podał Zastępca Prezydenta Miasta, beneficjenci Programu najchętniej korzystają z ulg proponowanych przez Zabrzeński Kompleks Rekreacji, Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji oraz przez Teatr Nowy.

Miasto nie podejmowało też żadnych działań w celu sprawdzenia wykonywania realizacji uchwały przez partnerów Programu, w tym również przez jednostki samorządowe Miasta. Jak podał Zastępca Prezydenta Miasta, nie odnotowano skarg z tytułu naliczania ulgi w opłacie.

Zastępca Prezydenta Miasta oświadczył, że nie są prowadzone działania w celu opracowania rozwiązań pozwalających na unifikację korzystania z karty lokalnej i ogólnopolskiej.

Miasto posiadało informacje o liczbie osób, które w okresie 2014 - 2015 (I półrocze) skorzystały z ulg w ramach Programu, oferowanych przez jednostki samorządowe³², oraz przy zakupie artykułów budowlanych i wykończeniu wnętrz (203 osoby), a także przy korzystaniu z pomocy prawnej (9 osób). O skali korzystania z ulg przy zakupie innych towarów i usług Miasto nie posiadało danych.

(dowód: akta kontroli str. 172, 213 – 220, 232 – 238)

3.2. W otrzymanych odpowiedziach, w wyniku przeprowadzanego badania ankietowego³³, 80% ankietowanych podało, że: mieszka w mieście powyżej 100 tys. mieszkańców, 15% w mieście do 100 tys. mieszkańców, a 5% - mieście poniżej 20 tys. mieszkańców.

Jako źródła informacji o KDR, najczęściej wskazań mieli³⁴ znajomi (27% odpowiedzi), urząd miejski (24%) oraz internet (21%). W 40% rodzin było troje dzieci, czworo było u 30% rodzin, a pięcioro i więcej dzieci było u 15% rodzin. W 50% rodzin oboje rodzice pracowali, w 40% rodzin pracował jeden rodzic, a w 10% rodzin oboje rodzice nie pracowali. Najwięcej, bo 55% rodzin oceniło swoją sytuację materialną jako przeciętną, 40% - jako dobrą, 5% jako złą. Z ankietowanych rodzin, 45% korzystało z zasiłków pomocy społecznej. Prawie wszyscy (95%) korzystali z KDR

³² Filharmonia - 112 osób, teatr - 237 osób, ośrodek kultury - 38 osób, baseny - 12.592 osoby, ośrodek i kluby sportowe - 893 osoby, żłobek - 9 osób, muzeum - żadna osoba.

³³ Z rozesyłanych 50 ankiet do Delegatury NIK w Katowicach wpłynęło ogółem 20 wypełnionych ankiet, tj. 40%.

³⁴ Ankietowani wskazali więcej niż jedną odpowiedź.

oraz z lokalnej karty w ramach Programu „Rodzina na 5+”. Zadowolenie z możliwości posługiwania się dwoma kartami wyraziło 40% ankietowanych, przeciwnego zdania było 45% ankietowanych, a 15% nie miało zdania. Najczęściej korzystano³⁵ ze zniżek w zakresie edukacji, sportu i transportu (po 18% wskazań) i kultury (16%). Natomiast najrzadziej lub sporadycznie korzystano ze zniżek na zakup artykułów przemysłowych (23% wskazań), przy zakupie różnego rodzaju usług (13%) oraz przy zakupie żywności (12%). Ankietowane rodziny korzystały z KDR raz na 2-3 miesiące (35%) i raz na miesiąc (30%), kilka razy w tygodniu - 15% rodzin i 5% - raz w tygodniu, a 15% rzadziej niż w podanych okresach. Nikt z ankietowanych nie podał, że rodzina korzysta codziennie z KDR. Najczęściej z KDR rodziny korzystają wspólnie (50%), same dzieci korzystają w 30% rodzin, a w 20% rodzin najczęściej korzystają z KDR rodzice.

Najwięcej, bo 35% ankietowanych podało, że nie odczuwa korzyści finansowych z korzystania z KDR, a 30% podało, że korzyści te wynoszą do 50 zł. Korzyści wynoszące do 100 zł odczuło 20% ankietowanych, a pozostałe 15% - do 200 zł. Większość ankietowanych podała, że po wprowadzeniu KDR nie korzysta częściej z oferty sportowo-rekreacyjnej i turystyki (40%) oraz z oferty kulturalnej (55%), 25% ankietowanych na oba pytania trudno było udzielić jednoznacznej odpowiedzi. Natomiast zdecydowana większość (70%) korzysta z informacji o KDR zamieszczonych na stronach MPiPS³⁶ oraz Urzędu Miasta.

84% ankietowanych pozytywnie oceniło wprowadzenie lokalnej i ogólnopolskiej KDR i wyraziło zadowolenie z ich używania. Wskazali także, że wygodniejsze było by używanie jednej karty. Jednakże wskazano nie zawsze jej funkcjonalność: dano przykład tańszego zakupu biletu rodzinnego niż zakupu biletów dla rodziny przy uwzględnieniu zniżek wynikających z KDR. Pozytywnie oceniono uprawnienie dla rodziców do dożywotniego korzystania z KDR. Natomiast 15 % ankietowanych wyraziło negatywną opinię w tym zakresie, motywując ją niewielkimi zniżkami, słabej informacji o przysługujących zniżkach, wolno rozwijających się miejsc honorujących te karty i niemożnością korzystania z nich przy zakupie biletów na komunikację miejską.

W udzielonych odpowiedziach 20%³⁷ ankietowanych nie wskazało działań, które powinny być podjęte w celu lepszego dostosowania oferty KDR do potrzeb i oczekiwań rodzin wielodzietnych. W pozostałych ankietach (80%) postulowano o zwiększenie ilości zniżek i miejsc z których można by z nich skorzystać, w szczególności wskazując na komunikację miejską oraz comiesięczne opłaty, takie jak: woda, śmieci, prąd, czynsz, wskazano na niemożność korzystania z karty przy odpłatności za wycieczki szkolne. Chwalono także ulgę na abonament, udzieloną przez jedną z firm telekomunikacyjnych. Poskarżono się, że zniżka na kąpielisko miejskie dotyczy tylko pierwszej godziny korzystania z basenu, za pozostałe godziny pobytu na basenie Kąpielisko nie uznaje zniżki, oraz na niedogodność jaką jest coroczna konieczność przedłużania lokalnej karty. Wskazano też na trudności w odszukaniu na stronie internetowej ogólnopolskiej karty miejsc w regionie honorujących KDR. Wnioskowano o większe rozreklamowanie miejsc honorujących karty i ich lepsze oznaczenie.

(dowód: akta kontroli str. 238 – 327)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

³⁵ Można było wskazać więcej niż jedną odpowiedź

³⁶ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

³⁷ 4 ankiety

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

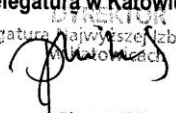
Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁸, 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 Katowicach.

Katowice, dnia 19 listopada 2015 r.

Kontroler
Anna Hulboj
Gł. specjalista kontroli państwowej



Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
Katowice

Piotr Miklis

³⁸ Dz.U. z 2015 r., poz. 1096,