



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Małgorzata Motylow

KAP.410.006.01.2020

Pan
Mariusz Kamiński
Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
ul. Batorego 5
02-591 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/007 – Działalność organów administracji publicznej dotycząca tożsamości kulturowej i językowej mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, ul. Batorego 5, 02-591 Warszawa (dalej: Ministerstwo lub MSWiA)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Kamiński, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: Minister SWiA) od 14 sierpnia 2019 r. ¹ (od 9 do 13 sierpnia 2019 r. Zastępca Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji). W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Elżbieta Witek od 4 czerwca do 9 sierpnia 2019 r. ² , Joachim Brudziński od 9 stycznia 2018 r. ³ do 4 czerwca 2019 r. ⁴ i Mariusz Błaszczak od 16 listopada 2015 r. do 8 stycznia 2018 r. ⁵ .
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania Ministra SWiA w celu zapewnienia warunków umożliwiających podtrzymywanie poczucia tożsamości kulturowej i językowej mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym. 2. Zlecanie przez Ministra SWiA zadań publicznych dotyczących mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym, nadzór nad ich realizacją oraz uzyskane efekty.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych 15 stycznia 2021 r. (w tym z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeśli miały wpływ na kontrolowaną działalność).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁶ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	1. Kamila Trzcińska, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/76/2020 z 21 września 2020 r. 2. Tadeusza Wrona, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KAP/77/2020 z 21 września 2020 r. 3. Mariusz Czarnecki, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/95/2020 z 16 grudnia 2020 r.

(akta kontroli str.1-6, 100-101)

¹ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 sierpnia 2019 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów nr 1131.14.2019 (M.P. poz. 749), postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 listopada 2019 r. nr 1131.24.2019 o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. poz. 1092).

² Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 czerwca 2019 r. nr 1131.7.2019 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. poz. 477), postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 sierpnia 2019 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów nr 1131.13.2019 (M.P. poz. 743).

³ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 stycznia 2018 r. nr 1131.2.2018 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. poz. 29).

⁴ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 czerwca 2019 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów nr 1131.6.2019 (M.P. poz. 476).

⁵ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 listopada 2015 r. o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. poz. 1091), postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 stycznia 2018 r. nr 1131.1.2018 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. poz. 28).

⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁷ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2018-2020 Minister SWiA zapewnił warunki prawno-organizacyjne i finansowe, umożliwiające realizację zadań w zakresie podtrzymywania poczucia tożsamości kulturowej oraz językowej mniejszości narodowych i etnicznych, a także społeczności posługującej się językiem regionalnym (dalej: mniejszości).

Minister SWiA podejmował działania na rzecz mniejszości w ww. zakresie, w tym także na rzecz realizacji zasady równego traktowania osób bez względu na pochodzenie etniczne, integracji obywatelskiej i społecznej oraz upowszechniał wiedzę na temat mniejszości, ich historii i kultury. W tym celu m.in. zlecono realizację zadań publicznych, o łącznej wartości 48 161,9 tys. zł, zarówno w trybie otwartych konkursów ofert, ogłoszonych na podstawie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁸ (dalej: udpp), jak i na podstawie art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym⁹ (dalej: ustawa o mniejszościach).

Minister SWiA zapewnił środki finansowe na realizację Programu integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014-2020¹⁰ (dalej: Program integracji), w tym w województwach – w ramach rezerwy celowej budżetu państwa oraz w Ministerstwie – w ramach części 43 budżetu państwa – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne. W latach 2018-2019 na Program integracji z rezerwy celowej budżetu państwa wydatkowano łącznie 17 370,0 tys. zł¹¹. Wydatki na ten cel, poniesione w okresie objętym kontrolą w części 43, wyniosły 1 517,5 tys. zł.

Ministerstwo, realizując działania na rzecz mniejszości, współpracowało zarówno z organami administracji publicznej, jak i z organizacjami mniejszości. W okresie pandemii COVID-19, pracownicy MSWiA pozostawali w stałym kontakcie z wykonawcami zadań oraz na bieżąco rozwiązywali pojawiające się problemy.

Stosownie do art. 30 ustawy o mniejszościach, Ministerstwo zapewniło obsługę organizacyjno-techniczną prac Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych (dalej: Komisja Wspólna) oraz środki na sfinansowanie kosztów jej funkcjonowania.

Szczegółowe badanie czterech otwartych konkursów ofert (w tym jednego dotyczącego Programu integracji) oraz sześciu postępowań w trybie art. 18 ust. 3 ustawy o mniejszościach (w tym trzech dotyczących Programu integracji) wykazało, że postępowania przeprowadzono rzetelnie i zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz regulacjami wewnętrznymi. Szczegółowe badanie 25 zadań wybranych w ramach powyższych postępowań, w tym pięciu wyłonionych w otwartych konkursach¹² oraz 20 wybranych w ramach postępowań przeprowadzonych w trybie art. 18 ust. 3 ustawy o mniejszościach¹³ wykazało, że wnioski beneficjentów spełniały kryteria określone w ogłoszeniach, a umowy zawarto w terminach pozwalających na prawidłową realizację zadań. Sprawozdania z realizacji tych zadań, złożone przez beneficjentów, zostały terminowo zatwierdzone i rozliczone przez MSWiA.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały w szczególności na:

- niezawarcie kompletnych danych, wymaganych przepisami prawa, w Urzędowym Rejestrze Gmin, w których używany jest język pomocniczy (dalej: Urzędowy Rejestr Gmin) oraz w Rejestrze gmin, na których obszarze używane są nazwy w języku mniejszości (dalej: Rejestr Gmin);

⁷ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 1057, ze zm.

⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 823.

¹⁰ Przyjęty uchwałą nr 202/2014 Rady Ministrów z dnia 7 października 2014 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Program integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014-2020”.

¹¹ Wysokość wydatków na realizację Programu integracji poniesionych w 2020 r. możliwa będzie do ustalenia po uzyskaniu przygotowanych przez wojewodów sprawozdań zbiorczych z realizacji zadań (termin złożenia luty 2021 r.).

¹² W tym jedną dotyczącą Programu integracji.

¹³ W tym siedem dotyczących Programu integracji.

- braku rozstrzygnięcia postępowań w sprawie wpisu do Rejestru Gmin dotyczących wniosków trzech gmin, złożonych w latach 2016-2018, pomimo uzyskania pozytywnych opinii w tej sprawie Komisji Nazw Miejscowości i Obiektów Fizjograficznych;
- nieudokumentowaniu, w przypadku sześciu z 10 badanych postępowań o udzielenie dotacji, że członkowie komisji konkursowych nie podlegali wyłączeniu na podstawie art. 15 ust. 2f udpp;
- niezłożeniu podpisu przez Głównego księgowego resortu na wszystkich 25 badanych umowach dotyczących zadań publicznych na rzecz mniejszości, co było niezgodne z art. 54 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁴ (dalej: ufp).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej¹⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zapewnienie przez Ministra SWiA warunków umożliwiających podtrzymanie poczucia tożsamości kulturowej i językowej mniejszości

1.1. Organizacja działań dotyczących mniejszości

Opis stanu faktycznego

1.1.1. Zgodnie z § 26 regulaminu organizacyjnego MSWiA¹⁶ sprawy z zakresu mniejszości należały do właściwości Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych (dalej: DWRMNIe), w tym m.in.: prowadzenie Urzędowego Rejestru Gmin oraz Rejestru Gmin; obsługa organizacyjno-techniczna Komisji Wspólnej; sprawy związane z podziałem i przekazywaniem dotacji na zadania mające na celu zachowanie i rozwój tożsamości kulturowej mniejszości oraz zachowanie i rozwój języka regionalnego, współdziałanie z organami administracji rządowej i samorządowej na rzecz uwzględnienia lokalnych potrzeb mniejszości.

Zgodnie z § 4 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego DWRMNIe¹⁷, zadania z ww. zakresu były realizowane przez Wydział Mniejszości Narodowych i Etnicznych (dalej: Wydział Mniejszości).

(akta kontroli str. 7-198, płyta_CD1, 382-570)

1.1.2. Według stanu na dzień 30 września 2020 r. w Wydziale Mniejszości zatrudnionych było 13 osób. W opisach stanowisk pracy tych pracowników wyszczególniono zadania związane z właściwością Wydziału, m.in.: prowadzenie spraw mniejszości, opiniowanie i uzgadnianie wniosków o dotacje na zadania mające na celu zachowanie tożsamości kulturowej mniejszości, przygotowywanie projektów umów o udzielenie dotacji, monitorowanie realizacji umów oraz dokonywanie oceny merytorycznej realizacji zadania, wykorzystania dotacji i osiągnięcia założonego celu na podstawie sprawozdania końcowego, przygotowywanie projektów informacji z realizacji zadań z zakresu wspierania działalności zmierzającej do ochrony, zachowania i rozwoju tożsamości kulturowej mniejszości, a także zachowania i rozwoju języka regionalnego.

W opisach stanowisk pracy, żadnego z pracowników Wydziału Mniejszości, nie wskazano zadań, dotyczących prowadzenia Urzędowego Rejestru Gmin i Rejestru Gmin. Zastępca Dyrektora DWRMNIe wyjaśnił, że prowadzenie spraw związanych z obsługą obu rejestrów wyznaczono pracownikowi przebywającemu od 2017 r. na urloпах (macierzyńskim i wychowawczym). Stosunek pracy z tym pracownikiem został rozwiązany w 2019 r. Poinformował również, że liczba wniosków o wpis do obu Rejestrów w każdym roku stanowi

¹⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

¹⁵ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁶ Załącznik do zarządzenia nr 6 Ministra SWiA z dnia 29 lutego 2016 r. (obowiązujący w okresie od 29 lutego 2016 r. do 12 marca 2018 r.), zmieniony zarządzeniami: nr 22 z dnia 20 kwietnia 2016 r., nr 49 z dnia 10 października 2016 r., nr 57 z dnia 12 grudnia 2016 r., nr 3 z dnia 3 lutego 2017 r., nr 29 z dnia 5 czerwca 2017 r., nr 48 z dnia 24 listopada 2017 r. oraz załącznik do zarządzenia nr 13 Ministra SWiA z dnia 13 marca 2018 r. (obowiązujący w okresie od 13 marca 2018 r. do dnia zakończenia kontroli), zmieniony zarządzeniami: nr 22 z dnia 23 maja 2018 r., nr 18 z dnia 5 września 2019 r.

¹⁷ Zarządzenie nr 28 Dyrektora Generalnego MSWiA z dnia 7 kwietnia 2016 r. w sprawie zatwierdzenia wewnętrznego regulaminu organizacyjnego DWRMNIe Ministerstwa.

znikomy procent spraw, wpływających do DWRMNIe, a ostatniego wpisu do Urzędowego Rejestru Gmin dokonano w 2014 r. Od tego momentu nie wpłynął do DWRMNIe żaden nowy wniosek w tej sprawie. Natomiast w przypadku Rejestru Gmin w 2019 r., ostatniego wpisu dokonano na podstawie wniosku przyjętego w tym samym roku. Zastępca Dyrektora DWRMNIe wskazał, że przypisanie prowadzenia tych rejestrów do konkretnych pracowników Wydziału Mniejszości miało nastąpić z chwilą zatrudnienia nowego pracownika.

(akta kontroli str. 382-570, 5033-5046)

1.1.3. Stosownie do art. 30 ustawy o mniejszościach, MSWiA prowadziło obsługę organizacyjno-techniczną Komisji Wspólnej, tj. organu opiniodawczo-doradczego Prezesa Rady Ministrów¹⁸. Komisja ta jest również forum prowadzenia dyskusji między stroną rządową a przedstawicielami mniejszości. W jej skład wchodzi m.in. przedstawiciele organów rządowych i przedstawiciele poszczególnych mniejszości. Organizację i pracę Komisji Wspólnej¹⁹, określał jej Regulamin wprowadzony zarządzeniem nr 74 Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2007 r. (dalej: Regulamin Komisji Wspólnej). W latach 2018–2020 odbyło się dziewięć posiedzeń Komisji Wspólnej, w tym cztery w 2018 r.²⁰, trzy w 2019 r.²¹ i dwa w 2020 r.²².

Przedstawiciele mniejszości podczas posiedzeń Komisji Wspólnej m.in. wyrażali opinie i formułowali propozycje w sprawach dotyczących realizacji praw i potrzeb mniejszości oraz opiniowali programy służące tworzeniu warunków sprzyjających zachowaniu i rozwojowi tożsamości kulturowej mniejszości, zachowaniu i rozwojowi języka regionalnego, a także ich integracji obywatelskiej lub społecznej.

W latach 2018-2020, w ramach posiadanych uprawnień, ww. Komisja sporządziła łącznie 16 pisemnych opinii²³, w tym 13 pozytywnych dotyczących projektów aktów prawnych w zakresie spraw mniejszości (m.in. projektów rozporządzeń Ministra Edukacji Narodowej) oraz trzy pozytywne z uwagami²⁴ dotyczące VI Raportu dotyczącego sytuacji mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz III i IV raportu dla Sekretarza Generalnego Rady Europy z realizacji przez Rzeczpospolitą Polską postanowień Europejskiej Karty języków regionalnych lub mniejszościowych i postanowień Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych.

Przedstawiciele mniejszości podczas posiedzeń Komisji Wspólnej prezentowali swoje stanowiska w sprawach realizacji praw i potrzeb mniejszości, formułowali też propozycje działań w tym zakresie, dotyczące m.in.:

- konieczności wezwania właściwych instytucji państwa do kontynuowania działań zmierzających do eliminacji z przestrzeni publicznej wszelkich form ksenofobii i agresji na tle narodowościowym, rasowym i religijnym,
- współdziałania i dialogu ze środowiskami mniejszości²⁵,

¹⁸ Do zadań Komisji Wspólnej należy: 1) wyrażanie opinii w sprawach realizacji praw i potrzeb mniejszości, w tym ocena sposobu realizacji tych praw oraz formułowanie propozycji w zakresie działań zmierzających do zapewnienia realizacji praw i potrzeb mniejszości; 2) opiniowanie programów służących tworzeniu warunków sprzyjających zachowaniu i rozwojowi tożsamości kulturowej mniejszości, zachowaniu i rozwojowi języka regionalnego, integracji obywatelskiej lub społecznej; 3) opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących spraw mniejszości; 4) opiniowanie wysokości i zasad podziału środków przeznaczonych w budżecie państwa na wspieranie działalności zmierzającej do ochrony, zachowania i rozwoju tożsamości kulturowej mniejszości oraz zachowania i rozwoju języka regionalnego; 5) podejmowanie działań na rzecz przeciwdziałania dyskryminacji osób należących do mniejszości.

¹⁹ Dostępne pod adresem: <http://mniejszosci.narodowe.mswia.gov.pl/mne/komisja-wspolna/sklad-i-regulamin/7124,Regulamin-Komisji-Wspolnej-Rzadu-i-Mniejszosci-Narodowych-i-Etnicznych.html>.

²⁰ Posiedzenia w dniach: 7 marca 2018 r., 13 czerwca 2018 r., 7 listopada 2018 r. i 19 grudnia 2018 r.

²¹ Posiedzenia w dniach: 20 marca 2019 r., 23 października 2019 r. i 18 grudnia 2019 r.

²² Posiedzenia w dniach: 17 czerwca 2020 r. i 7 października 2020 r. Do 8 stycznia 2021 r. nie został zatwierdzony, podpisany i opublikowany na stronie internetowej MSWiA protokół z posiedzenia Komisji w dniu 7 października 2020 r.

²³ W tym w 2018 r. – 11 opinii i w 2019 r. – pięć opinii. Ustalono na podstawie materiałów udostępnionych na stronie MSWiA (mniejszosci.narodowe.mswia.gov.pl) w zakładce Komisja Wspólna.

²⁴ Przedstawiciele mniejszości w Komisji Wspólnej zgłaszali uwagi do treści raportów, które następnie były poddane analizie DWRMNIe i uwzględnione w uzasadnionych przypadkach.

²⁵ Stanowisko z 11 kwietnia 2018 r.

- wprowadzenia zmian w przepisach dotyczących nauki języka mniejszości/języka regionalnego, m.in. w zakresie zwolnienia uczniów mniejszości z nauczania drugiego języka obcego²⁶,
- funkcjonowania kultury mniejszości w warunkach pandemii COVID-19.

Komisja Wspólna w poszczególnych latach zapoznawała się z informacjami MSWiA o wykorzystaniu środków dotacji na realizację zadań mających na celu ochronę, zachowanie i rozwój tożsamości kulturowej mniejszości i rozwój języka regionalnego oraz z informacjami o szczegółowych zasadach postępowania przy udzielaniu dotacji na realizację zadań mających na celu ochronę, zachowanie i rozwój tożsamości kulturowej mniejszości. Podczas posiedzeń omawiano również inne zagadnienia dotyczące m.in. wprowadzenia ujednoliconych zasad i kryteriów oceny realizacji zadań mających na celu ochronę, zachowanie i rozwój tożsamości kulturowej mniejszości, degradacji środowiska wokół mizaru (cementarza muzułmańskiego) w Bohonikach, działalności pełnomocników wojewodów do spraw mniejszości narodowych i etnicznych, możliwości pozyskiwania przez organizacje mniejszości środków finansowych z funduszy europejskich, czy stanu przygotowań do Narodowego Spisu Powszechnego w 2021 r.

(akta kontroli str. 571-748, 801-806, płyta CDM1 poz. 33-68)

W okresie objętym kontrolą odbyły się również trzy robocze spotkania przedstawicieli mniejszości w Komisji Wspólnej z pracownikami DWRMNiE, w trakcie których omawiano projekty informacji o szczegółowych zasadach postępowania przy udzielaniu w latach 2018-2020 dotacji na realizację zadań mających na celu ochronę, zachowanie i rozwój tożsamości kulturowej mniejszości oraz rozwój języka regionalnego.

(akta kontroli str. 5033-5046)

W § 1 ust. 2 i 3 regulaminu w ramach Komisji Wspólnej przewidziano działalność stałych zespołów problemowych, jak i zespołów doraźnych. Zastępca Dyrektora DWRMNiE poinformował, że w latach 2018-2020, działał jeden stały zespół problemowy do spraw romskich oraz jeden zespół doraźny – grupa robocza do spraw oświaty mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym. W latach objętych kontrolą odbyło się jedno posiedzenie zespołu do spraw romskich (16 marca 2018 r.) oraz jedno posiedzenie zespołu doraźnego (16 maja 2019 r.). Zespoły te nie sporządzały opinii, które podlegałyby akceptacji Komisji Wspólnej.

(akta kontroli str. 5033-5046)

W latach 2018-2020, w ramach części 43 budżetu państwa, Ministerstwo zapewniło warunki organizacyjno-techniczne prac Komisji Wspólnej, w szczególności środki na sfinansowanie kosztów jej funkcjonowania. Łączna kwota wydatków poniesionych na jej obsługę w ww. okresie wyniosła 93,6 tys. zł.

Zgodnie z art. 29 ustawy o mniejszościach, przedstawicielom organizacji mniejszości oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym, uczestniczącym w pracach Komisji Wspólnej zapewniono zwrot kosztów podróży i noclegów, na zasadach określonych w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 29 stycznia 2013 r. sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej²⁷ (dalej rozporządzenie z 29 stycznia 2013 r.). Łączna kwota wydatków w ww. okresie poniesionych z tego tytułu wyniosła 86,5 tys. zł.

Szczegółowym badaniem objęto próbę 15 indywidualnych rozliczeń dotyczących zwrotów kosztów podróży i noclegów, złożonych w latach 2018-2020 przez przedstawicieli mniejszości w Komisji Wspólnej²⁸. Wszystkie rozliczenia zostały złożone na drukach określonych w załączniku nr 16 do zarządzenia Nr 86 Dyrektora Generalnego MSWiA z 29 grudnia 2016 r. w sprawie wprowadzenia „Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji” (dalej: Instrukcja), a kwoty w nich wykazane zostały rozliczone przez MSWiA i wypłacone we wnioskowanej wysokości. Stosowane w MSWiA druki nie uwzględniały podania informacji o zastosowanej

²⁶ Stanowisko z 12 czerwca 2018 r.

²⁷ Dz. U. poz. 167.

²⁸ Do badania wybrano po pięć rozliczeń, złożonych przez członków Komisji Wspólnej z posiedzeń Komisji: Nr LXIII z 13 czerwca 2018 r., Nr LXVIII z 23 października 2019 r. i Nr LXXI z 7 października 2020 r.

stawce, rodzaju pojazdu użytego podczas podróży oraz w przypadku samochodów osobowych – pojemności skokowej silnika. NIK ustaliła, że 13 spośród 15 indywidualnych rozliczeń objętych badaniem, zawierało niezbędne informacje (dopisane odręcznie pod rozliczeniem lub jako dodatkowe informacje w kolumnie „Środek lokomocji”) i prawidłowe obliczenia umożliwiające kontrolę przedłożonych dowodów księgowych i ich rozliczenie przez MSWiA. W przypadku dwóch rozliczeń²⁹ stwierdzono, że akceptacji oraz zwrotu kosztów podróży i noclegów dokonano, pomimo że dokumenty te nie zawierały niektórych informacji wymaganych przepisami prawa (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 749-800, 805-806, płyta CDM1 poz. 63-168)

1.1.4. W celu umożliwienia elektronicznej obsługi procesu udzielania dotacji mniejszościom zbudowano Elektroniczny System Obsługi Mniejszości (dalej: ESOM)³⁰. W okresie podlegającym kontroli, System ten nie został wdrożony w Ministerstwie³¹, m.in. ze względu na problemy z dostosowaniem go do funkcjonującego procesu udzielania ww. dotacji.

W 2019 r., ze względu na oszacowany wysoki koszt modernizacji ESOM, podjęto decyzję o zamówieniu nowego programu wspierającego proces przyznawania dotacji. W 2020 r. w ramach planowanych środków finansowych Ministerstwo przeprowadziło postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na *Wykonanie, utrzymanie i udostępnianie w Internecie systemu teleinformatycznego wspierającego proces przyznawania dotacji na ochronę, zachowanie i rozwój tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych*³² z terminem składania ofert 24 września 2020 r. (wyłączone ze stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³³ na podstawie art. 4 pkt 8 tej ustawy). Najkorzystniejszą ofertę, spełniającą wymagania określone przez Zamawiającego, złożył wykonawca Red Ocean Sp. z o. o., z którym 22 października 2020 r. zawarto umowę³⁴ na wykonanie systemu teleinformatycznego wspierającego proces przyznawania dotacji na ochronę, zachowanie i rozwój tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych (dalej: ESUD) wraz z przeniesieniem autorskich praw majątkowych oraz jego udostępnienie w Internecie i utrzymanie, w tym jego modyfikację, rozwijanie funkcjonalności, jak również prowadzenie prac serwisowych. Łączne maksymalne wynagrodzenie za wykonanie przedmiotu umowy wyniosło 106 417,14 zł (brutto).

Koncepcja systemu ESUD, zawarta w Opisie Przedmiotu Zamówienia (dalej: OPZ), została przygotowana w DWRMNiE. Ustalono, że OPZ na etapie projektowania nie był bezpośrednio konsultowany z przedstawicielami mniejszości, jak również z Komisją Wspólną. Dyrektor DWRMNiE wyjaśnił, że OPZ zawierał *formułowane w kontaktach roboczych z pracownikami DWRMNiE uwagi przedstawicieli mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym*. Ponadto, zdaniem Dyrektora DWRMNiE, ESUD został wykonany w taki sposób, aby jego *szata graficzna była jak najbardziej zbliżona do wersji tradycyjnej (papierowej) stosowanych formularzy, a sam tryb udzielania dotacji, jak i wygląd formularzy pozostaje przedmiotem opiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych*.

Koncepcja Wdrożenia ESUD została przyjęta 5 listopada 2020 r. przez MSWiA. W grudniu 2020 r. Moduł Wnioskodawcy i Moduł Rozliczeń w systemie ESUD, zostały wdrożone i uruchomione przez Wykonawcę, po przeprowadzeniu testów odbiorczych, w których uczestniczyli przedstawiciele mniejszości. Dyrektor DWRMNiE wyjaśnił, że *wbrew przewidywaniom MSWiA, ESUD nie był wykorzystywany przy składaniu korekt wniosków na rok 2021 ponieważ system został uruchomiony 4 grudnia 2020 r. tuż przed posiedzeniem Komisji rekomendującej wnioski, a w tym dniu wszystkie wnioski o udzielenie dotacji wraz z opiniami musiały być już przekazane członkom Komisji (...)*. Dyrektor DWRMNiE

²⁹ Rozliczenia z 13 czerwca 2018 r. i 4 grudnia 2019 r.

³⁰ System miał obsługiwać zarówno aplikację o środki finansowe, jak również weryfikację sprawozdań z realizacji dotowanych zadań.

³¹ W ramach przeprowadzonych przez NIK kontroli wykonania budżetu państwa w 2017, 2018 i 2019 roku w części 17 – Administracja publiczna, części 43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne oraz wykonania planu finansowego w funduszu celowym – Fundusz Rekompensacyjny, analizowano i oceniano m.in. kwestie związane z ESOM.

³² Postępowanie BZP-ZZP-2374-32-DWRMNE-4.8-MZ/2020.

³³ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843.

³⁴ Nr BZP-ZZP-2375-48-DWRMNE-4.8/2020.

zadeklarował, że przy naborze wniosków na 2022 r. zostanie w pełni zapewniona możliwość składania wniosków o udzielenie dotacji przy wykorzystaniu ww. systemu.

(akta kontroli str. 2281-2337)

1.1.5. W okresie objętym kontrolą MSWiA zapewniło środki finansowe na realizację zadań na rzecz mniejszości w formie dotacji, w szczególności w części 43 budżetu państwa (dysponent główny), tj.:

- w 2018 r. (według ustawy budżetowej) zaplanowano łącznie 17 194,0 tys. zł (plan po zmianach – 16 167,5 tys. zł), w tym:
 - w dziale 750 Administracja publiczna – 250,0 tys. zł (plan po zmianach – 29,6 tys. zł),
 - w dziale 801 Oświata i wychowanie – 220,0 tys. zł,
 - w dziale 803 Szkolnictwo wyższe i nauka – 430,0 tys. zł (plan po zmianach – 314,5 tys. zł),
 - w dziale 921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego – 16 294,0 tys. zł (plan po zmianach – 15 603,4 tys. zł);
- w 2019 r. (według ustawy budżetowej) zaplanowano łącznie 17 188,0 tys. zł (plan po zmianach – 16 807,3 tys. zł), tym:
 - w dziale 730 Szkolnictwo wyższe i nauka – 430,0 tys. zł (plan po zmianach – 314,5 tys. zł),
 - w dziale 750 Administracja publiczna – 210,0 tys. zł (plan po zmianach – 30,7 tys. zł),
 - w dziale 801 Oświata i wychowanie – 220,0 tys. zł,
 - w dziale 921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego – 16 328,0 tys. zł (plan po zmianach – 16 242,1 tys. zł);
- w 2020 r. (według ustawy budżetowej) zaplanowano łącznie 17 222,0 tys. zł (plan po zmianach – 16 277,1 tys. zł), tym:
 - w dziale 730 Szkolnictwo wyższe i nauka – 380,0 tys. zł (plan po zmianach – 380,0 tys. zł),
 - w dziale 750 Administracja publiczna – 123,0 tys. zł (plan po zmianach – 0 zł),
 - w dziale 801 Oświata i wychowanie – 220,0 tys. zł (plan po zmianach – 220,0 tys. zł),
 - w dziale 921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego – 16 499,0 tys. zł (plan po zmianach – 15 677,1 tys. zł).

Ponadto w części 43 w budżecie dysponenta III stopnia (Ministerstwo) zaplanowano koszty obsługi Komisji Wspólnej 130,3 tys. zł, w tym: 43,0 tys. zł w 2018 r., 43,0 tys. zł w 2019 r. i 44,3 tys. zł w 2020 r.

W związku ze stanowiskiem przedstawicieli mniejszości, przedstawionym 18 grudnia 2019 r. na LXIX posiedzeniu Komisji Wspólnej³⁵, na wniosek DWRMNiE na etapie prac sejmowych nad projektem ustawy budżetowej na 2020 r., zgłoszono dwie poprawki w części 43 budżetu, rozdział 92105, polegające na zwiększeniu planu wydatków na dotacje celowe dotyczące wsparcia bieżącej działalności organizacji mniejszości.

(akta kontroli str. 2348-2352, 2372-2570)

W latach 2018-2020 w części 43 budżetu państwa nie planowano i nie ponoszono wydatków z budżetu środków europejskich na działania realizowane na rzecz mniejszości.

(akta kontroli str. 2358, 2285-2287)

1.1.6. Na realizację Programu integracji, w planach wydatków MSWiA w części 43 (według ustawy budżetowej), przewidziano łącznie 2 050,0 tys. zł, w tym:

– w działach 801 Oświata i wychowanie oraz 803 Szkolnictwo wyższe/730 Szkolnictwo wyższe i nauka³⁶, wskazanych w Harmonogramie realizacji planu finansowego Programu integracji (pkt 8.2 Programu integracji pn. Budżetowanie Programu integracji – instrumenty

³⁵ W stanowisku podano, że wsparcie bieżącej działalności organizacji mniejszościowych stanowi priorytet względem działań inwestycyjnych.

³⁶ Minister Finansów rozporządzeniem z dnia 5 lutego 2019 r., zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 257), dokonał zmiany działu 803 Szkolnictwo wyższe na 730 Szkolnictwo wyższe i nauka.

finansowe): przewidziano 440,0 tys. zł³⁷ w 2018 r., 500,0 tys. zł³⁸ w 2019 r. oraz 500,0 tys. zł³⁹ w 2020 r.;

– w dziale 921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego⁴⁰, niewykazanym w Harmonogramie realizacji planu finansowego Programu integracji, przewidziano 210,0 tys. zł w 2018 r. i po 200,0 tys. zł w latach 2019-2020.

W budżecie części 43 na realizację Programu integracji w 2018 r. zaplanowano kwotę 650,0 tys. zł, pomimo że w Harmonogramie realizacji planu finansowego Programu integracji przewidywano co roku kwotę 700,0 tys. zł (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Podstawę określania w planach MSWiA wydatków dotyczących zadań Programu integracji w poszczególnych latach stanowiły materiały planistyczne przekazane przez DWRMNiE do Departamentu Budżetu (dalej: DB) na poszczególnych etapach opracowywania materiałów do projektów ustaw budżetowych. Ponadto DWRMNiE sporządzał formularz PR-Z (Wykaz programów wieloletnich w układzie zadaniowym), w którym wykazywał Program integracji jako działanie 16.2.1.1 pn. *Działania krajowe i współpraca międzynarodowa na rzecz społeczności romskiej* z planowaną kwotą po 700,0 tys. zł na rok 2018, 2019 i 2020.

W ramach I etapu opracowywania materiałów do projektu ustawy budżetowej w zakresie planów rzeczowych zadań realizowanych ze środków budżetowych, DWRMNiE przekazywał corocznie do DB propozycję ujęcia w rezerwie celowej w części 83 poz. 14, środków w wysokości 10 000,0 tys. zł z przeznaczeniem na Program integracji⁴¹.

(akta kontroli str. 2243-2280, 2348-2352, 2372-2570)

W latach 2018-2019, w wyniku zmian dokonanych w ramach planu wydatków w części 43, zmniejszono środki na realizację Programu integracji odpowiednio o 24,0 tys. zł⁴² i 115,5 tys. zł⁴³. W 2020 r. dokonywano przeniesień pomiędzy poszczególnymi paragrafami działu 730⁴⁴. Zmiany miały na celu dostosowanie planu wydatków do bieżących potrzeb, w tym na zadanie *Rozwój zawodowy asystentów edukacji romskiej (AER)*, realizowane przez SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny w Warszawie.

(akta kontroli str. 2243-2280, 2546-2547, 2556-2557, 2562-2564)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W dwóch przypadkach⁴⁵, z 15 objętych badaniem, MSWiA zatwierdziło rozliczenia kosztów podróży służbowych przedstawicieli Komisji Wspólnej⁴⁶, pomimo że złożone dokumenty nie zawierały informacji umożliwiających ich prawidłową weryfikację, tj. zastosowanej stawki lub rodzaju pojazdu użytego podczas podróży, a w przypadku samochodów osobowych pojemności skokowej silnika. W złożonych rozliczeniach podano jedynie, że podczas podróży służbowej korzystano z samochodu. Zgodnie z § 3 ust. 3 i 4 rozporządzenia z 29 stycznia 2013 r., zwrot kosztów przejazdu przysługuje w wysokości stanowiącej iloczyn przejechanych kilometrów i stawki za jeden kilometr przebiegu, ustalonej przez pracodawcę. Stawka nie może być wyższa niż określona w przepisach wydanych na podstawie art. 34a ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym⁴⁷, tj. w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury

³⁷ Po 220,0 tys. zł w dziale 801 Oświata i wychowanie (rozdział 80195, § 2820 i w dziale 803 Szkolnictwo wyższe (rozdział 80395, § 2820).

³⁸ W dziale 730 Szkolnictwo wyższe i nauka, rozdział 73095, § 2820 – 280,0 tys. zł oraz w dziale 801 Oświata i wychowanie, rozdział 80195, § 2820 – 220,0 tys. zł.

³⁹ W dziale 730 Szkolnictwo wyższe i nauka, rozdział 73095 – 280,0 tys. zł, z tego: § 2800 – 60,0 tys. zł, § 2820 – 220,0 tys. zł oraz w dziale 801 Oświata i wychowanie, rozdział 80195, § 2820 – 220,0 tys. zł.

⁴⁰ W § 2820 w rozdziale 92105 Pozostałe zadania z zakresu kultury.

⁴¹ Pisma znak: DWRMNiE-WMNiE-311-15-5(KS)/2017 z 6 czerwca 2017 r., DWRMNiE-WMNiE-311-9-1/2018 z 7 lutego 2018 r., DWRMNiE-WMNiE-311-4-1/2019 z 11 stycznia 2019 r.

⁴² Dział 803, rozdział 80395, § 2820.

⁴³ Zmniejszenie wydatków o 115,5 tys. zł (dział 730, rozdział 73095, § 2800 – o kwotę 31,0 tys. zł, § 2820 – o kwotę 84,5 tys. zł).

⁴⁴ Zwiększenie wydatków o kwotę 85,0 tys. zł w dziale 730, rozdziale 73095 § 2830 i zmniejszenie wydatków w § 2800 o kwotę 60,0 tys. zł i w § 2820 o kwotę 25,0 tys. zł.

⁴⁵ Rozliczenia z 13 czerwca 2018 r. i 4 grudnia 2019 r.

⁴⁶ Tj. 546,60 zł i 1034,66 zł, w tym koszty przejazdu odpowiednio stanowiły: 317,60 zł i 785,66 zł.

⁴⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 2140, ze zm.

z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy⁴⁸ (dalej: rozporządzenie z 25 marca 2002 r.). W § 2 rozporządzenia z 25 marca 2002 r. maksymalna wysokość stawek została określona w podziale na grupy pojazdów oraz w przypadku samochodów osobowych dodatkowo w zależności od pojemności skokowej silnika⁴⁹.

NIK zauważa, że druki stosowane w MSWiA nie przewidywały wpisania zastosowanej stawki, rodzaju użytego podczas podróży pojazdu oraz w przypadku samochodów osobowych – pojemności skokowej silnika.

Dyrektor BAF wyjaśniła m.in., że *Ustawodawca przewidział dwie pojemności silnika, od których uzależnił stawki do rozliczenia, a w oświadczeniu o rozliczeniu wykorzystano wyższą stawkę, należy przyjąć, że pracownik odbył podróż samochodem o pojemności silnika większej niż 900 cm³. Ponadto na wszystkich rozliczeniach została wskazana trasa przejazdu, na podstawie której można określić ilość przejechanych kilometrów z miasta A do miasta B. Dodatkowo na rozliczeniu (...) wskazana jest liczba kilometrów oraz kwota kosztów przejazdu (...).*

Zastępca Dyrektora DWRMNiE poinformował, że przyjęte rozliczenia uznane zostały za poprawne po analizie marek samochodów osobowych, którymi podróżowali przedstawiciele Komisji Wspólnej na jej posiedzenia. Dlatego też, jak wskazał Zastępca Dyrektora, w związku z posiadaniem ww. informacji przy sprawdzaniu poprawności wyliczeń została zastosowana stawka dla samochodów o pojemności skokowej silnika powyżej 900 cm³.

Zdaniem NIK, biorąc pod uwagę przepisy powołanych wyżej rozporządzeń, samo wskazanie, że podczas podróży służbowej korzystano z samochodu, nie jest wystarczające do zweryfikowania poprawności dokonanych obliczeń.

(akta kontroli str. 749-800, 805-806, płyta CDM1 poz. 63-168, 5019-5026, 5033-5046)

2. Kwota określona na Program integracji w planie wydatków MSWiA (część 43 budżetu państwa) w 2018 r. (650,0 tys. zł) była niezgodna z kwotą przewidzianą na ten cel w Harmonogramie realizacji planu finansowego tego Programu (700,0 tys. zł) oraz ze sporządzonym przez DWRMNiE formularzem PR-Z (Program integracji jako działanie 16.2.1.1 pn. *Działania krajowe i współpraca międzynarodowa na rzecz społeczności romskiej*), a także formularzem BZ (Zestawienie planowanych wydatków budżetowych w układzie zadaniowym w części 43 na 2018 r.), w których podobnie jak w ww. Harmonogramie, określono kwotę 700,0 tys. zł.

Zastępca Dyrektora DWRMNiE wyjaśnił, że w przekazywanych do DB drukach planistycznych (BZ oraz PR-Z), na realizację działania 16.2.1.1 *Działania krajowe i współpraca międzynarodowa na rzecz społeczności romskiej* (tj. na Program integracji) planowano 700 000 zł. Wyjątkiem jest kwota 650 tys. zaplanowana na rok 2018, która wskazana została w materiałach sporządzonych przy okazji prac nad *Wieloletnim Planem Finansowym Państwa na lata 2018-2021*, a w konsekwencji także w późniejszych materiałach sprawozdawczych.

Zdaniem NIK, Ministerstwo powinno zapewnić zgodność kwot dotyczących Programu integracji wykazanych w różnych dokumentach planistycznych.

(akta kontroli str. 2243-2280, 2338-2347, 2351, 2426-2429, 2478-2481)

3. W latach 2018-2020 w planach wydatków MSWiA w części 43 budżetu państwa w dziale 921 niezgodnie z Harmonogramem realizacji planu finansowego Programu integracji⁵⁰ uwzględniono środki finansowe na realizację zadań w ramach tego Programu odpowiednio w kwotach: 210,0 tys. zł, 200,0 tys. zł i 200,0 tys. zł. Wydatki ponoszone w ramach Programu integracji, zgodnie z ww. Harmonogramem, mogły dotyczyć wyłącznie działów 801 i 803 (po zmianie wynikającej z rozporządzenia Ministra Finansów od 2019 r. – działu 730). W konsekwencji w 2020 r. w wykonaniu

⁴⁸ Dz. U. Nr 27 poz. 271, ze zm.

⁴⁹ Maksymalne stawki dla samochodu osobowego wynoszą: o pojemności skokowej silnika do 900 cm³ – 0,5214 zł, a o pojemności skokowej silnika powyżej 900 cm³ – 0,8358 zł.

⁵⁰ W pkt 8.2 Programu integracji pn. Budżetowanie Programu integracji – instrumenty finansowe.

wydatków w ramach Programu integracji wykazano kwotę 198,8 tys. zł, wydatkowaną z działu 921, na przeprowadzenie jego ewaluacji.

Zastępca Dyrektora DWRMNIe wyjaśnił, że zgodnie z przyjętą praktyką, 200,0 tys. zł zabezpieczano w dziale 921 (Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego). Podał, że wynikało to z wcześniejszych doświadczeń w realizacji Programu integracji w zakresie wspierania uczniów i studentów pochodzenia romskiego, w tym przede wszystkim z faktycznego zapotrzebowania na środki oraz z jakości wnoszonych wniosków o udzielenie wsparcia finansowego. Środki te były także finalnie przeznaczane na wsparcie dla romskiej mniejszości etnicznej.

Zdaniem NIK, nieuprawnione było planowanie i wydatkowanie środków w ramach działu 921, ponieważ Harmonogram realizacji planu finansowego Programu integracji nie przewidywał wydatków z działu 921. W MSWiA Program ten ogranicza się do wsparcia społeczności romskiej w zakresie edukacji i szkolnictwa wyższego, tak więc wydatki mogły dotyczyć wyłącznie działów 801 i 803 (po zmianie wynikającej z rozporządzenia Ministra Finansów od 2019 r. – działu 730).

(akta kontroli str. 2348-2352, 2358-2371)

4. W Programie współpracy Ministra SWiA z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 udpp na lata 2020-2022, dla celu szczegółowego *Integracja społeczna i obywatelska mniejszości romskiej*, realizowanego przez działania prowadzone w ramach Programu integracji, nierzetelnie określono środki na realizację ww. celu w 2020 r., ponieważ zaplanowano w nim kwotę 10 500,0 tys. zł. Środki te były wyższe o 9 800,0 tys. zł od kwoty określonej w Harmonogramie realizacji planu finansowego Programu integracji na 2020 r., która wynosiła 700,0 tys. zł.

Zastępca Dyrektora DWRMNIe wyjaśnił, że *kwota 10 500 000,00 zł, przypisana w Programie współpracy na lata 2020-2022 na rok 2020, została zgłoszona do komórki organizacyjnej, koordynującej prace nad tym Programem omyłkowo, z uwzględnieniem kwoty zabezpieczonej w rezerwie celowej, a nie w części 43 budżetu państwa. Pomyłka ta zostanie w najbliższym czasie zgłoszona do koordynatora ww. Programu współpracy z prośbą o dokonanie stosownej korekty.*

Zdaniem NIK dokumenty planistyczne dotyczące różnych programów wieloletnich MSWiA powinny być ze sobą spójne w zakresie finansowym i rzeczowym.

(akta kontroli str. 2338-2346)

1.2. Wykonywanie przez Ministra SWiA zadań w celu zapewnienia warunków do realizacji praw mniejszości

Opis stanu
faktycznego

1.2.1. W latach 2018-2020 MSWiA wydatkowało na rzecz mniejszości łącznie 49 125,4 tys. zł, tj. 95,0% kwoty planowanej (51 684,3 tys. zł), z tego w 2018 r. 16 427,5 tys. zł (95,6% planu), w 2019 r. 16 603,0 tys. zł (96,4% planu) i w 2020 r. 16 094,9 tys. zł (93,2% planu). Środki te przeznaczono na:

- działania w celu zachowania i rozwoju tożsamości, kultury i języka mniejszości⁵¹ – 42 615,1 tys. zł (tj. 86,7% całej wydatkowanej kwoty), w tym w 2018 r. 14 345,6 tys. zł, w 2019 r. 14 492,4 tys. zł i w 2020 r. 13 777,1 tys. zł;
- działania w celu zachowania i rozwoju tożsamości, kultury i języka regionalnego – 4 839,5 tys. zł (tj. 9,9% całej wydatkowanej kwoty), w tym w 2018 r. 1 604,1 tys. zł, w 2019 r. 1 635,1 tys. zł i w 2020 r. 1 600,3 tys. zł;
- integrację obywatelską i społeczną (w ramach Programu integracji) – 1 517,5 tys. zł (tj. 3,1% całej wydatkowanej kwoty), w tym w 2018 r. 407,2 tys. zł (62,7% planu), w 2019 r. 413,6 tys. zł (59,1% planu) i w 2020 r. 698,8 tys. zł (99,5% planu);
- wymianę tablic informacyjnych, wynikającą z ustalenia dodatkowej nazwy miejscowości w języku mniejszości – 59,6 tys. zł (tj. 0,1% całej wydatkowanej kwoty), w tym w 2018 r. 28,9 tys. zł (11,6% planu), w 2019 r. 30,7 tys. zł (14,6% planu), a w 2020 r. nie wydatkowano środków na ten cel. Niski poziom wydatków wynikał z małej liczby wniosków złożonych w tym zakresie przez gminy (w 2018 r. dotację

⁵¹ Planowane wydatki na lata 2018-2020 w kwocie 48 921,0 tys. zł zawierały łącznie, bez wyodrębnienia środków na obszary przewidziane w art. 21 ust. 2 pkt 1 lit. a, pkt 4 i pkt 5 ustawy o mniejszościach.

celową na ten cel przekazano jednej gminie, w 2019 r. dwóm gminom, a w 2020 r. do MSWiA nie wpłynęły wnioski w tej sprawie);

- obsługę Komisji Wspólnej – 93,6 tys. zł (tj. 0,2% całej wydatkowanej kwoty), w tym w 2018 r. 41,7 tys. zł (96,9 % planu), w 2019 r. 31,2 tys. zł (72,5% planu) i w 2020 r. 20,8 tys. zł (46,0% planu).

(akta kontroli str. 2338-2357, 2358-2371, 2578-2665)

W wydatkach poniesionych w 2020 r. uwzględniono 198,8 tys. zł⁵² w dziale 921 (Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego), który nie był ujęty w Harmonogramie realizacji planu finansowego Programu integracji.

(akta kontroli str. 2358, 2368-2371)

Z up. Ministra SWiA Dyrektor Departamentu Kontroli i Nadzoru MSWiA (dalej: DKiN) poinformował, że wykonanie Programu integracji na poziomie niższym niż zaplanowany *należy tłumaczyć przede wszystkim dotychczasowymi doświadczeniami oraz realistyczną oceną wartości merytorycznej złożonych wniosków.*

(akta kontroli str. 2579)

1.2.2. Zgodnie z art. 31 ust. 3 ustawy o mniejszościach, w 2020 r. w DWRMNiE przygotowano projekt VII Raportu dotyczącego sytuacji mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego w Rzeczypospolitej Polskiej, obejmujący okres od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2018 r. Raport zaopiniowany przez Komisję Wspólną⁵³ został zaakceptowany przez Podsekretarza Stanu MSWiA Błażeja Pobożego 15 grudnia 2020 r. i przekazany Radzie Ministrów w celu jego przyjęcia. Dokument ten zawierał m.in.: zagadnienia dotyczące realizacji praw mniejszości; informacje uzyskane z Biura Rzecznika Praw Obywatelskich o podjętych sprawach o naruszenie praw przysługujących mniejszościom; dane Ministerstwa Rodziny Pracy i Polityki Społecznej w zakresie programów skierowanych do mniejszości romskiej; informacje uzyskane od jednostek samorządu terytorialnego, pełnomocników wojewodów ds. mniejszości narodowych i etnicznych; informacje Ministerstwa Sprawiedliwości dotyczące działań służących przeciwdziałaniu dyskryminacji, wrogości, przemocy lub zastraszaniu, jak i informacje w zakresie praw związanych z zachowaniem i rozwojem tożsamości kulturowej mniejszości; informacje z Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego w zakresie działań zmierzających do ochrony, zachowania i rozwoju tożsamości kulturowej mniejszości; informacje dotyczące rozgłośni radiowych, programów radiowych i telewizyjnych nadawanych dla mniejszości.

VI Raport dotyczący sytuacji mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego w Rzeczypospolitej Polskiej, obejmujący okres od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2016 r., został przyjęty przez Radę Ministrów 10 grudnia 2019 r.

(akta kontroli str. 2281-2284, płyta_CD5, 5047-5049)

Zastępca Dyrektora DWRMNiE poinformował, że na długość okresu opracowania raportów wpływ miały: obszerność tematyczna, duża liczba podmiotów i instytucji przekazujących informacje niezbędne do ich przygotowania oraz fluktuacja kadr w DWRMNiE. Zdaniem Zastępcy Dyrektora, czas przygotowania dokumentów wydłużały niezbędna analiza i redakcja projektów raportów oraz konieczność ich konsultacji z członkami Komisji Wspólnej.

(akta kontroli str. 5047)

1.2.3. W okresie objętym kontrolą, Urzędowy Rejestr Gmin – prowadzony był w pliku Excel o nazwie „Urzędowy Rejestr Gmin”, a Rejestr Gmin w programie OpenDocument (plik o nazwie „stan 09.04.2019 r.”). W Urzędowym Rejestrze Gmin oraz w Rejestrze Gmin⁵⁴, na podstawie złożonych wniosków, wg stanu na 1 grudnia 2020 r. wpisane były odpowiednio 33 i 62 gminy. Oba Rejestry opublikowane były na stronie internetowej prowadzonej przez DWRMNiE⁵⁵.

⁵² Wydatki na realizację ewaluacji Programu integracji.

⁵³ Raport został przyjęty przez Komisję Wspólną, co zawarto w opinii nr 8/2020 z dnia 7 października 2020 r.

⁵⁴ <http://mniejszosci.narodowe.mswia.gov.pl/mne/rejestry>.

⁵⁵ Na podstawie 84 wniosków złożonych w MSWiA. Na liczbę wniosków składają się: zarówno wnioski o ustalenie dodatkowych nazw miejscowości w języku mniejszości narodowej na terenie gminy, wnioski złożone przez gminy ponownie po negatywnym zaopiniowaniu przez Komisję Nazw Miejscowości

(akta kontroli str. 4384-4506)

Urzędowy Rejestr Gmin oraz Rejestr Gmin nie zawierały kompletnych danych wymaganych rozporządzeniami Ministra SWiA odpowiednio: z dnia 30 maja 2005 r. w sprawie Urzędowego Rejestru Gmin, w których jest używany język pomocniczy⁵⁶ oraz z dnia 30 maja 2005 r. w sprawie Rejestru gmin, na których obszarze są używane nazwy w języku mniejszości, wzorów wniosków o wpisanie do tego Rejestru oraz o ustalenie dodatkowej nazwy miejscowości lub obiektu fizjograficznego w języku mniejszości narodowej lub etnicznej albo w języku regionalnym⁵⁷ (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 4384-4470)

W latach 2018-2020 do MSWiA wpłynęły wnioski trzech gmin o ustalenie dodatkowej nazwy miejscowości (w gminach Wejherowo, Reda, Władysławowo) i wpisanie ich do Rejestru Gmin, nie wpłynęły natomiast wnioski o dokonanie wpisu w Urzędowym Rejestrze Gmin.

Szczegółowym badaniem NIK objęto siedem postępowań o dokonanie wpisu do Rejestru Gmin (w tym trzy prowadzone na podstawie wniosków złożonych do MSWiA w okresie podlegającym kontroli oraz cztery dotyczące wniosków, które wpłynęły wcześniej, jednak nie zostały rozstrzygnięte do czasu kontroli NIK). Badanie wykazało, że wnioski zostały złożone zgodnie z przepisami ustawy o mniejszościach. W przypadku wniosków dwóch gmin, wpisu dokonano w terminie do miesiąca od uzyskania uchwały Komisji Nazw Miejscowości i Obiektów Fizjograficznych, a w przypadku wniosku jednej gminy (Władysławowo) wpisu dokonano dopiero po upływie 531 dni od wpływu do DWRMNIe uchwały Komisji Nazw Miejscowości i Obiektów Fizjograficznych. Do dnia 8 stycznia 2021 r. nie zostały rozpatrzone wnioski czterech gmin⁵⁸ o dokonanie wpisu do Rejestru Gmin, złożone w latach 2016-2018 (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 4384-5012)

1.2.4. Zasady i cele współpracy Ministra SWiA z organizacjami mniejszości zostały określone w Programach współpracy przyjętych na lata 2016-2019 (dalej: Program 2016-2019)⁵⁹ oraz 2020-2022 (dalej: Program 2020-2022)⁶⁰, w tym:

a) w Programie 2016-2019, dla każdego roku, przyjęto dwa cele szczegółowe z tego zakresu, tj.:

- Zachowanie i rozwój tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych oraz zachowanie i rozwój języka regionalnego. Cel był realizowany poprzez przyznawanie dotacji, zazwyczaj w trybie przewidzianym w art. 18 ustawy o mniejszościach, z pominięciem otwartego konkursu ofert⁶¹. Na lata 2018-2019 zaplanowano po 15 994,0 tys. zł, a wydatkowano odpowiednio 15 133,2 tys. zł w 2018 r. (na 448 zadań) i 15 583,7 tys. zł w 2019 r. (na 438 zadań).
- Integracja społeczna i obywatelska mniejszości romskiej. Cel był realizowany poprzez wykonanie Programu integracji. Na lata 2018-2019 zaplanowano 880,0 tys. zł, a wydatkowano odpowiednio 407,2 tys. zł w 2018 r. i 413,6 tys. zł w 2019 r. na sześć zadań (po trzy w każdym roku).

b) W Programie 2020-2022 – dla każdego roku, przyjęto dwa cele szczegółowe z tego zakresu, tj.:

- Ochrona, zachowanie i rozwój tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych oraz zachowanie i rozwój języka regionalnego. Cel był realizowany przez

i Obiektów Fizjograficznych zgłoszonych nazw miejscowości oraz wniosków o miejscowości nieuwjętę w pierwszym wniosku.

⁵⁶ Dz.U. Nr 102 poz. 856.

⁵⁷ Dz.U. Nr 102 poz. 857, ze zm.

⁵⁸ Dotyczy gmin: Pietrowice Wielkie, Strzelce Opolskie, Zawadzkie i Rudnik.

⁵⁹ Zarządzenie nr 63 Ministra SWiA z dnia 30 grudnia 2016 r. w sprawie przyjęcia programu współpracy Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 uodp na lata 2016-2019 (Dz. Urz. Min. SWiA z 2017 r. poz. 1).

⁶⁰ Zarządzenie nr 8 Ministra SWiA z dnia 10 marca 2020 r. w sprawie przyjęcia Programu współpracy Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 uodp na lata 2020-2022 (Dz. Urz. Min. SWiA z 2020 poz. 10).

⁶¹ W ramach Programu 2016-2019 w latach 2018-2019 tylko pięć zadań zrealizowano po wyłonieniu Zleceniobiorcy w trybie otwartego konkursu ofert.

przyszanawanie dotacji gównie na podstawie art. 18 ustawy o mniejszościach⁶². W 2020 r. zawarto 382 umowy o łącznej wartości 15 402,7 tys. zł⁶³, z których rozliczono 28 zadań (wydatkowano na nie łącznie 325,0 tys. zł).

- Integracja społecznej i obywatelskiej mniejszości romskiej. Cel był realizowany przez działania prowadzone w ramach Programu integracji. W Programie 2020-2022 zaplanowano na 2020 r. kwotę 10 500,0 tys. zł, pomimo że w Programie integracji w części 43 kwota ta wynosiła 700,0 tys. zł (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 2338-2347, 2353-2357, 2577, 2578-2655)

1.2.5. W latach 2018-2020 Minister SWiA upowszechniał wiedzę na temat mniejszości oraz wspierał działania na rzecz rozwoju mniejszości i ich kultury m.in. udzielając w tym zakresie dofinansowania na realizację zadań zleconych. Wsparcie MSWiA dotyczyło m.in.:

- działalności instytucji kultury, ruchu artystycznego i twórczości artystycznej oraz działalności świetlicowej, w ramach 674 zadań⁶⁴ realizowanych przez 104 podmioty⁶⁵;
- wydawania książek, czasopism, periodyków i druków w językach mniejszości i w języku regionalnym oraz prowadzenia stron internetowych i portali, w ramach 277 zadań⁶⁶ realizowanych przez 66 podmiotów⁶⁷;
- emitowania programów telewizyjnych i audycji radiowych w ramach 30 zadań⁶⁸ realizowanych przez 10 podmiotów⁶⁹;
- działania na rzecz ochrony miejsc związanych z kulturą mniejszości np. prowadzenie bibliotek, dokumentowanie życia kulturalnego i artystycznego mniejszości, w ramach 60 zadań realizowanych przez 24 podmioty⁷⁰.

(akta kontroli str. 2571-2655)

1.2.6. Na podstawie art. 21 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 6 ust. 1 ustawy o mniejszościach, Minister SWiA zlecił przeprowadzenie badań ewaluacyjnych Programu integracji⁷¹ w związku z jego zakończeniem w 2020 r. i pracami przygotowawczymi do jego kontynuacji w latach następnych.

W toku kontroli NIK nie przedstawiono dokumentacji wskazującej, aby w latach 2018-2020, w MSWiA prowadzono inne badania dotyczące sytuacji mniejszości, w tym w zakresie przejawów dyskryminacji oraz metod i strategii przeciwdziałania jej występowaniu.

Zastępca Dyrektora DWRMNIe wyjaśnił, że zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy o mniejszościach minister właściwy do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych zainicjował działania, które powinny przyczynić się do wzrostu

⁶² W ramach Programu 2020-2022 w 2020 r. jedno zadanie zrealizowano po wyłonieniu Zleceniobiorcy w trybie otwartego konkursu ofert.

⁶³ Stan na 9 listopada 2019 r.

⁶⁴ W tym w 2018 r. 231 zadań, w 2019 r. 229 zadań i w 2020 r. 214 zadań.

⁶⁵ Dotyczyło to podmiotów wspierających następujące mniejszości: niemiecką (18 podmiotów) – 122 zadania, białoruską (17) – 133 zadania, żydowską (9) – 38 zadań, ukraińską (6) – 42 zadania, ormiańską (7) – 36 zadań, litewską (5) – 66 zadań, rosyjską (2) – 14 zadań, czeską (2) – 12 zadań, słowacką (1) – 22 zadania, romską (17) – 49 zadań, łemkowską (10) – 74 zadania, tatarską (3) – 27 zadań, karaimską (1) – pięć zadań oraz kaszubską (język regionalny) sześć podmiotów – 44 zadania.

⁶⁶ W tym w 2018 r. 92 zadania, w 2019 r. 92 zadania i w 2020 r. 93 zadania.

⁶⁷ Dotyczyło to podmiotów wspierających następujące mniejszości: niemiecką (18 podmiotów) – 63 zadania, białoruską (8) – 28 zadań, żydowską (8) – 18 zadań, ukraińską (6) – 23 zadania, ormiańską (3) – 18 zadań, litewską (3) – 12 zadań, rosyjską (1) – sześć zadań, słowacką (1) – sześć zadań, łemkowską (7) – 25 zadań, romską (4) – dziewięć zadań, tatarską (2) – 20 zadań, karaimską (2) – 11 zadań, kaszubską (język regionalny) dwa podmioty – 34 zadania oraz jednego podmiotu działającego na rzecz promocji wszystkich mniejszości – cztery zadania.

⁶⁸ W tym w 2018 r. 10 zadań, w 2019 r. 11 zadań i w 2020 r. dziewięć zadań.

⁶⁹ Dotyczyło to podmiotów wspierających następujące mniejszości: niemiecką (3 podmioty) – dziewięć zadań, białoruską (1) – trzy zadania, ukraińską (1) – trzy zadania, ormiańską (1) – jedno zadanie, łemkowską (2) – 10 zadań oraz kaszubską (język regionalny) dwa podmioty – cztery zadania.

⁷⁰ W tym w 2018 r. 23 zadania, w 2019 r. 17 zadań i w 2020 r. 20 zadań. Zadania realizowane były przez 24 podmioty wspierające następujące mniejszości: niemiecką (4 podmioty) – 17 zadań, białoruską (1) – jedno zadanie, żydowską (3) – sześć zadań, ukraińską (3) – pięć zadań, ormiańską (3) – dziewięć zadań, słowacką (1) – jedno zadanie, łemkowską (4) – 14 zadań, romską (2) – dwa zadania, karaimską (2) – trzy zadania, tatarską (1) – jedno zadanie.

⁷¹ W ramach umowy nr 5/Program/2020 z dnia 23 marca 2020 r. zawartej ze Stowarzyszeniem Biuro Obsługi Ruchu Inicjatyw Społecznych BORIS.

wiedzy o mniejszościach w przestrzeni publicznej oraz rozwoju badań na sytuację mniejszości, tj. we wrześniu 2020 r. podpisano umowę na wydanie okolicznościowej publikacji z okazji przypadającej w 2020 r. piętnastej rocznicy uchwalenia ustawy o mniejszościach. Zastępca Dyrektora wskazał też, że celem wydania tej publikacji była próba podsumowania dotychczasowego okresu realizacji ustawy o mniejszościach w odniesieniu do prac Komisji Wspólnej od momentu jej powołania. Poinformował, że publikacja ta ma stanowić przyczynek do dalszych prac o charakterze naukowo-badawczym.

(akta kontroli str. 199-381, 2338-2343)

1.2.7. W okresie pandemii COVID-19 MSWiA podejmowało bieżące działania mające na celu rozwiązywanie problemów związanych z realizacją zadań na rzecz mniejszości, w tym m.in.:

- poinformowano zleceniobiorców o wydaniu przez Ministra Finansów rozporządzenia wydłużającego termin składania rocznych sprawozdań finansowych oraz o możliwości zawierania aneksów do umów np. w razie konieczności przeniesienia środków między pozycjami i kategoriami kosztorysu powyżej limitów określonych w umowach, zmiany formy oraz terminu realizacji zadań;
- dopuszczono komunikację pomiędzy DWRMNIe a organizacjami mniejszościowymi w postaci elektronicznej, przekazując jednocześnie roboczą instrukcję podpisywania dokumentów elektronicznie za pomocą podpisu zaufanego;
- poinformowano organizacje o możliwości skorzystania ze wsparcia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego dla instytucji prowadzących działalność w dziedzinie teatru, muzyki i tańca⁷²;
- umożliwiono, w uzasadnionych przypadkach, złożenie wniosków o obniżenie wysokości wkładu własnego organizacji w koszcie realizacji zadania w zawartych już umowach,
- zniesiono wymóg zapewnienia 5% całości kosztów realizacji zadania w przypadku ubiegania się o dotację podmiotową na 2021 r.;
- utrzymywano stałe kontakty z organizacjami realizującymi zadania na rzecz mniejszości;
- poinformowano Małopolski Urząd Wojewódzki⁷³, w związku ze skierowanym zapytaniem, o zasadach obowiązujących w zakresie ujmowania wydatków w projekcie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wydatków budżetu państwa, które nie wygasają z upływem roku budżetowego 2020 w związku z sytuacją związaną z rozprzestrzenianiem się zakażeń wirusem SARS-CoV-2 i wywołaną nim chorobą COVID-19 oraz, że przyjęte regulacje umożliwiają kontynuację realizacji przedsięwzięć, które były zaplanowane w ramach środków budżetowych ujętych w ustawie budżetowej na rok 2020, a które to działania, wskutek COVID-19, nie zostały bądź do 31 grudnia 2020 r. nie zostaną ukończone.

W odniesieniu do społeczności romskiej, jako potencjalnie najbardziej narażonej na skutki pandemii, Zastępca Dyrektora wskazał, że (...) *MSWiA pozostawało w kontakcie z pełnomocnikami wojewodów ds. mniejszości narodowych i etnicznych. W kwietniu 2020 r. DWRMNIe przeprowadził szereg rozmów z różnymi podmiotami: Romami, asystentami edukacji romskiej, dyrektorami szkół, pełnomocnikami wojewodów nt. sytuacji Romów. Monitorowano dostępność środków ochrony sanitarnej, dostępność nauczania zdalnego dla uczniów romskich (w tym m.in. zaangażowanie asystentów edukacji romskiej w dostarczanie materiałów edukacyjnych uczniom niemającym dostępu do komputerów), kontakt ośrodków pomocy społecznej z rodzinami romskimi oraz poziom samoizolacji rodzin romskich.* Poinformował również, że przekazano do Komisji Europejskiej oraz Rady Europy informację odnośnie wpływu pandemii COVID-19 na sytuację mniejszości romskiej w Polsce.

Według stanu na 31 grudnia 2020 r. podpisano 183 aneksy do umów⁷⁴ na realizację w 2020 r. zadań mających na celu ochronę, zachowanie i rozwój tożsamości kulturowej

⁷² E-maile z dnia: 17 marca 2020 r., 7 kwietnia 2020 r., z 23 kwietnia 2020 r., 7 maja 2020 r. i 20 października 2020 r.

⁷³ Inne urzędy wojewódzkie nie zgłaszały podobnych problemów związanych z realizacją zadań o charakterze inwestycyjnym w ramach Programu integracji w 2020 r.

⁷⁴ Na 425 umów dotyczących zadań na rzecz mniejszości realizowanych w 2020 r.

mniejszości narodowych i etnicznych oraz zachowanie i rozwój języka regionalnego. W przypadku 50 zadań zleceńbiorky poinformowali o rezygnacji z ich realizacji.

(akta kontroli str. 5050-5103, 5027-5032)

1.2.8. Nie stwierdzono, aby w okresie objętym kontrolą, do Ministra SWiA wpłynęły skargi dotyczące realizacji zadań na rzecz mniejszości.

(akta kontroli str. 2207-2236, płyta_CDM1)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Urzędowy Rejestr Gmin nie zawierał części danych wymaganych § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra SWiA w sprawie Urzędowego Rejestru Gmin, w których jest używany język pomocniczy, tj.: liczby mieszkańców gminy ogółem; liczby mieszkańców gminy należących do mniejszości lub posługujących się językiem regionalnym; daty podjęcia uchwały rady gminy o wyrażeniu zgody na wprowadzenie języka pomocniczego; numeru uchwały rady gminy o wyrażeniu zgody na wprowadzenie języka pomocniczego.

Zastępca Dyrektora DWRMNIe wyjaśnił, że *DWRMNIe podjął działania mające na celu pełne odzwierciedlenie w postaci elektronicznej informacji, które powinny widnieć w obu Rejestrach. Ze względu na liczbę rekordów, niezbędnych do wprowadzenia, przewiduję, że Rejestry zostaną uzupełnione do końca marca 2021 r. Zastrzegając, że oba rozporządzenia, tj. w sprawie Urzędowego Rejestru Gmin, w których jest używany język pomocniczy i w sprawie Rejestru gmin, na których obszarze są używane nazwy w języku mniejszości, wzorów wniosków o wpisanie do tego rejestru oraz o ustalenie dodatkowej nazwy miejscowości lub obiektu fizjograficznego w języku mniejszości narodowej lub etnicznej albo w języku regionalnym nie różnicują znaczenia informacji podlegających ujawnieniu w nich, to jednak zauważam, że na podstawie ujawnionych obecnie w Rejestrach danych, w sposób nie budzący wątpliwości możliwe jest jednoznaczne ustalenie gmin, w których używany jest język pomocniczy, jak i miejscowości, dla których zostały ustalone dodatkowe nazwy w języku mniejszości albo języku regionalnym w rozumieniu ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 823).*

(akta kontroli str. 4384-4472, 5033-5046)

2. Rejestr Gmin nie zawierał części danych wymaganych § 2 ust. 6 rozporządzenia Ministra SWiA w sprawie Rejestru gmin, na których obszarze są używane nazwy w języku mniejszości, wzorów wniosków o wpisanie do tego Rejestru oraz o ustalenie dodatkowej nazwy miejscowości lub obiektu fizjograficznego w języku mniejszości narodowej lub etnicznej albo w języku regionalnym, tj.: numeru przypisanego dodatkowej nazwie miejscowości lub obiektu fizjograficznego; identyfikatora Państwowego Rejestru Nazw Geograficznych; daty podjęcia oraz numeru uchwały rady gminy w sprawie złożenia wniosku o wpisanie gminy do Rejestru Gmin, oznaczenia rodzaju nazwy (nazwa miejscowości, nazwa obiektu fizjograficznego); ogólnej liczby mieszkańców gminy; liczby mieszkańców gminy należących do mniejszości, w języku której są proponowane dodatkowe nazwy, w przypadku miejscowości zamieszkannej – liczby mieszkańców tej miejscowości biorących udział w konsultacjach, w tym liczby mieszkańców, którzy opowiedzieli się za wprowadzeniem dodatkowej nazwy miejscowości; adnotacji dotyczących opinii: a) zarządów województw, na których terenie znajduje się obiekt fizjograficzny, dla którego ustalana jest dodatkowa nazwa w języku mniejszości lub w języku regionalnym, b) wojewody, c) Komisji Nazw Miejscowości i Obiektów Fizjograficznych.

Dyrektor DWRMNIe, analogicznie jak w przypadku nieprawidłowości opisanej w pkt 1, wyjaśnił, że Departament podjął działania mające na celu pełne odzwierciedlenie w postaci elektronicznej informacji, które powinny widnieć w obu Rejestrach oraz że zostaną one uzupełnione do końca marca 2021 r.

(akta kontroli str. 4384-4472, 5033-5046)

3. Do 1 grudnia 2020 r. wnioski o dokonanie wpisu do Rejestru Gmin, złożone w latach 2016-2018 przez trzy gminy nie zostały rozstrzygnięte i zakończone dokonaniem wpisu albo odmową wpisu do tego rejestru, pomimo uzyskania pozytywnych opinii Komisji Nazw Miejscowości i Obiektów Fizjograficznych. Dotyczyło to:

– wniosku o wpisanie gminy Strzelce Opolskie do Rejestru Gmin wraz z wnioskami o ustalenie dodatkowych nazw miejscowości w języku mniejszości narodowej na terenie gminy przekazany wraz z opinią Wojewody Opolskiego do MSWiA 17 sierpnia 2018 r. Wniosek uzyskał pozytywną opinię Komisji Nazw Miejscowości i Obiektów Fizjograficznych (uchwała nr 40/5/X/2016 z dnia 5 października 2016 r.) dla miejscowości wskazanych we wniosku;

– wniosku o wpisanie gminy Zawadzkie do Rejestru Gmin wraz z wnioskami o ustalenie dodatkowych nazw miejscowości w języku mniejszości narodowej na terenie gminy przekazany wraz z opinią Wojewody Opolskiego do MSWiA 13 marca 2017 r. Wniosek uzyskał pozytywną opinię Komisji Nazw Miejscowości i Obiektów Fizjograficznych (uchwała nr 5/II/2018 z dnia 27 lutego 2018 r.) dla miejscowości wskazanej we wniosku;

– wniosku o wpisanie gminy Pietrowice Wielkie do Rejestru Gmin wraz z wnioskami o ustalenie dodatkowych nazw miejscowości w języku mniejszości narodowej na terenie gminy przekazany wraz z opinią Wojewody Śląskiego do MSWiA 21 marca 2016 r. Wniosek uzyskał pozytywną opinię Komisji Nazw Miejscowości i Obiektów Fizjograficznych (uchwała nr 36/28/VI/2016 z dnia 28 czerwca 2016 r.) dla miejscowości wskazanych we wniosku.

W ocenie NIK, niedokonanie wpisu do Rejestru Gmin albo odmowy wpisu w powyższych trzech sprawach, pomimo uzyskania pozytywnych opinii ww. Komisji, świadczy o bezczynności i wynikało z braku działań pracowników DWRMNiE w tym zakresie. Od uzyskania opinii ww. Komisji upłynęło w dwóch przypadkach ponad cztery lata, a w jednym ponad dwa lata.

Należy wskazać, że stosownie do art. 13 ust. 7 ustawy o mniejszościach, wpisu dodatkowej nazwy dokonuje minister właściwy do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych, po uzyskaniu pozytywnej opinii Komisji Nazw Miejscowości i Obiektów Fizjograficznych, a w myśl art. 13 ust. 8 tej ustawy, minister odmawia wpisu, gdy nazwy w języku mniejszości nawiązują do nazwy z okresu 1933-1945, nadanej przez władze Trzeciej Rzeszy Niemieckiej lub Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich. Mając na uwadze powyższe przepisy, po uzyskaniu opinii Komisji Nazw Miejscowości i Obiektów Fizjograficznych w zakresie wniosków złożonych przez gminy, Minister SWiA powinien bez zbędnej zwłoki podjąć rozstrzygnięcie.

Zastępca Dyrektora DWRMNiE wyjaśnił, że (...) niezakończenie do dnia dzisiejszego postępowań w przypadku wniosków gmin Pietrowice Wielkie, Zawadzkie, Strzelce Opolskie (...), jak również wpisu gminy do Rejestru gmin, na których obszarze są używane nazwy w języku mniejszości (...) wydaje się być bezpośrednim skutkiem licznych zmian kadrowych, do których doszło w Wydziale Mniejszości Narodowych i Etnicznych, poczynwszy od listopada 2016 r. Należy, bowiem zauważyć, że w wymienionym okresie funkcję naczelnika Wydziału pełniły cztery osoby. Co więcej, już w 2017 r. na urlop macierzyński, a następnie na wychowawczy udał się pracownik, do którego zakresu obowiązków należało prowadzenie obu Rejestrów (stosunek pracy z tym pracownikiem został rozwiązany w 2019 r.). Przy czym (...) śladowa liczba spraw z tego zakresu skutkowałą brakiem jednoznacznego przypisania tego zakresu spraw pozostałym pracownikom Wydziału. DWRMNiE przyznaje, że z perspektywy czasu okazało się to rozwiązaniem nietrafnym. Liczne zmiany kadrowe, tylko częściowo powyżej zasygnalizowane, przyczyniły się do utraty ciągłości wiedzy niezbędnej do sprawnego realizowania obowiązków związanych z bieżącym procedowaniem wniosków (...). Podkreślenia przy tym wymaga okoliczność, że pomimo zmian kadrowych DWRMNiE nie uległ zmniejszeniu zakres zadań pozostających w zakresie jego właściwości. (...) zdecydowanie największa liczba

spraw, które wpływają do DWRMNiE, z zakresu spraw należących do sfery mniejszości narodowych i etnicznych, wiąże się z udzielaniem dotacji na realizację zadań publicznych mających na celu ochronę, zachowanie i rozwój tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych albo zachowanie i rozwój języka regionalnego. (...) Wśród najważniejszych zadań i w znacznym stopniu absorbujących zasoby kadrowe WMNiE wymienić należy opracowanie w 2019 r.: (...) raportu dotyczącego sytuacji mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego w Rzeczypospolitej Polskiej; raportu dla Sekretarza Generalnego Rady Europy z realizacji przez Rzeczpospolitą Polską postanowień Europejskiej Karty Języków Regionalnych lub Mniejszościowych oraz w 2020 r. „Programu integracji społecznej i obywatelskiej Romów w Polsce na lata 2021-2030”.

(akta kontroli str. 4384-4505, 4596-4745, 5033-5046)

4. Wniosek o dokonanie wpisu do Rejestru Gmin dodatkowych nazw dla 14 miejscowości w języku mniejszości narodowej na terenie gminy Rudnik, przekazany wraz z opinią Wojewody Śląskiego do MSWiA 8 maja 2017 r., przez ponad trzy i pół roku nie został przesłany do zaopiniowania przez Komisję Nazw Miejscowości i Obiektów Fizjograficznych. W dokumentacji zgromadzonej w DWRMNiE znajdował się projekt pisma przekazującego wniosek gminy Rudnik do ww. Komisji⁷⁵, który nie został wysłany. W ocenie NIK było to działaniem nierzetelnym.

Zastępca Dyrektora DWRMNiE wyjaśnił, że przyczyną niezakończenia postępowania w przypadku wniosku gminy Rudnik, analogiczne jak w przypadku nieprawidłowości opisanej w pkt 3, były liczne zmiany kadrowe w Wydziale Mniejszości, nieprzypisanie prowadzenia spraw związanych z Rejestrem Gmin do zadań konkretnej osoby oraz duża liczba zadań realizowanych przez Wydział.

(akta kontroli str. 4384-4505, 4746-4881, 5033-5046)

5. W przypadku gminy Władysławowo wpisu do Rejestru Gmin dokonano 28 marca 2018 r., tj. po upływie 531 dni od dnia wpływu do MSWiA pierwszego wniosku w tej sprawie (14 czerwca 2016 r.). Uchwała Komisji Nazw Miejscowości i Obiektów Fizjograficznych wydana w dniu 5 października 2016 r. zawierająca pozytywną opinię w zakresie dodatkowych nazw miejscowości ujętych we wniosku wpłynęła do DWRMNiE 5 stycznia 2017 r. Zgodnie z art. 13 ust. 7 ustawy o mniejszościach, wpisu dokonuje minister właściwy do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych, po uzyskaniu pozytywnej opinii ww. Komisji. Zdaniem NIK czynność ta powinna nastąpić bez zbędnej zwłoki. Tym samym, w ocenie NIK dokonanie wpisu do Rejestru gmin po upływie ponad półtora roku było działaniem nierzetelnym.

Zastępca Dyrektora DWRMNiE wyjaśnił, że znaczny okres czasu jaki upłynął od momentu wpływu wniosku gminy Władysławowo do dnia przekazania go do Komisji Nazw Miejscowości i Obiektów Fizjograficznych, analogiczne jak w przypadku nieprawidłowości opisanej w pkt 3 i 4, wynikał z licznych zmian kadrowych w Wydziale Mniejszości, nieprzypisanie prowadzenia spraw związanych z Rejestrem Gmin do zadań konkretnej osoby oraz z dużej liczby zadań realizowanych przez Wydział.

(akta kontroli str. 4882-4940, 5033-5046)

1.3. Realizacja zadań Ministra SWiA w ramach Programu integracji

Opis stanu
faktycznego

1.3.1. Głównym celem Programu integracji⁷⁶ było zwiększenie poziomu integracji społecznej Romów w Polsce, poprzez działania w dziedzinie edukacji, aktywizacji zawodowej, ochrony zdrowia oraz poprawy sytuacji mieszkaniowej.

Realizacja programu odbywała się w trzech obszarach wsparcia: I – kompleksowe działania na rzecz zwiększenia integracji społeczności romskiej o zasięgu lokalnym; II – małe granty oraz III – ogólnopolskie projekty systemowe. W 2018 r. przeprowadzono postępowanie,

⁷⁵ Projekt pisma jest datowany na marzec 2018 r. znak: DWRMNIE-WMNiE-6741-4/2018/KT.

⁷⁶ Program integracji został ustanowiony uchwałą nr 202/2014 Rady Ministrów z dnia 7 października 2014 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Program integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014-2020”.

w ramach którego składane były wnioski na realizację zadań dotyczących obszarów I, II i III. W latach 2019-2020 postępowania dotyczyły wniosków składanych w obszarze II i III.

Zadania w ramach obszaru I i II Programu integracji (w dziedzinach: edukacja, mieszkalnictwo, praca⁷⁷, zdrowie) finansowano z rezerwy celowej budżetu państwa (część 83, poz. 14 – Pomoc dla społeczności romskiej), zadania z obszaru II w dziedzinie edukacja z części 30 budżetu państwa, której dysponentem jest minister właściwy do spraw oświaty i wychowania oraz zadania z obszaru III z części 43 budżetu państwa (w dziedzinie edukacja). Szczegółowy opis dotyczący planowania wydatków w ramach Programu integracji w części 43 budżetu znajduje się w pkt 1.1.6 niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 4128-4345, płyta_CD5, 4346-4351, płyta_CD3, 4352-4369, 5104)

1.3.2. W latach 2018-2019⁷⁸ środki z rezerwy celowej budżetu państwa (część 83 poz. 14) wydatkowane były w kwocie 17 370,0 tys. zł, a z części 30 budżetu państwa w kwocie 742,0 tys. zł. W ramach części 43 w latach 2018-2020 MSWiA na realizację 11 zadań wydatkowało łącznie 1 517,5 tys. zł, w tym:

- 407,2 tys. zł w 2018 r. na realizację trzech zadań: *Stypendium dla młodzieży szkół ponadgimnazjalnych pochodzenia romskiego w 2018 roku*, *Stypendium dla studentów pochodzenia romskiego w 2018 roku* oraz *Ogólnopolski konkurs stypendialny dla uzdolnionych uczniów romskich*;
- 413,6 tys. zł w 2019 r. na realizację trzech zadań: *Stypendium dla młodzieży szkół ponadgimnazjalnych pochodzenia romskiego w 2019 roku*, *Stypendium dla studentów pochodzenia romskiego w 2019 roku* oraz *Ogólnopolski konkurs stypendialny dla uzdolnionych uczniów romskich*;
- 696,6 tys. zł w 2020 r. na realizację pięciu zadań: *Stypendium dla studentów pochodzenia romskiego w 2020 roku*, *Stypendia dla młodzieży pochodzenia romskiego szkół ponadpodstawowych w 2020 r.* oraz *Ogólnopolski konkurs stypendialny dla uzdolnionych uczniów romskich*, *Przeprowadzenie badania ewaluacyjnego Programu integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014-2020* oraz *Rozwój zawodowy AER (asystent edukacji romskiej)*. Zadania (z wyjątkiem badania ewaluacyjnego) na dzień zakończenia kontroli nie zostały jeszcze rozliczone.

Na podstawie danych uzyskanych z DWRMniE ustalono, że w ramach Programu integracji:

- w 2017 r. (na projekty realizowane w 2018 r.) w obszarze I do dofinansowania i realizacji zostało zatwierdzonych 10 wniosków na łączną kwotę 358,9 tys. zł; w obszarze II do dofinansowania i realizacji zatwierdzonych zostało 352 wnioski na łączną kwotę 10 341,1 tys. zł; w obszarze III do dofinansowania i realizacji zatwierdzonych zostało 3 z 5 wniosków na łączną kwotę 410,5 tys. zł;
- w 2018 r. (na projekty realizowane w 2019 r.) w obszarze I do dofinansowania i realizacji zatwierdzonych zostało 7 wniosków na łączną kwotę 365,0 tys. zł⁷⁹; w obszarze II do dofinansowania i realizacji zatwierdzonych zostało 318 wniosków na łączną kwotę 10 132,0 tys. zł w obszarze III do dofinansowania i realizacji zatwierdzonych zostało 3 z 8 wniosków na łączną kwotę 475,5 tys. zł;
- w 2019 r. (na projekty realizowane w 2020 r.) w obszarze II do dofinansowania i realizacji zatwierdzonych zostało 295 wniosków na łączną kwotę 10 676,3 tys. zł; w obszarze III do dofinansowania i realizacji zatwierdzonych zostało 5 z 9 wniosków na łączną kwotę 500,0 tys. zł. W 2020 r. nie były realizowane zadania w ramach obszaru I.

Zastępca Dyrektora DWRMniE poinformował, że brak działań o charakterze lokalnych strategii wynikał z niezgłaszania tego rodzaju strategii przez podmioty uprawnione. Ponadto, Zastępca Dyrektora dodał, że *mimo niepowodzenia w realizacji lokalnych strategii integracji w okresie 2014-2020 ten kierunek wydaje się być najistotniejszy dla poprawy sytuacji*

⁷⁷ Działania prozatrudnieniowe mające na celu podniesienie poziomu aktywności zawodowej społeczności romskiej.

⁷⁸ Wysokość wydatków na realizację Programu integracji poniesionych w 2020 r. możliwa będzie do ustalenia po uzyskaniu przygotowanych przez wojewodów sprawozdań zbiorczych z realizacji zadań (termin złożenia luty 2021 r.).

⁷⁹ Wnioski dotyczyły kontynuacji zadań rozpoczętych w latach poprzednich.

Romów, gdyż to na poziomie lokalnym dokonuje się rzeczywista zmiana. Z tego względu w przyjętym w dn. 21 grudnia 2020 r. uchwałą Rady Ministrów nr 190/2020 Programie integracji społecznej i obywatelskiej Romów w Polsce na lata 2021-2030 pozostawiono taką możliwość: „Szczególnie rekomendowanym działaniem jest sporządzanie planów działania na rzecz lokalnej społeczności romskiej, uwzględniających jej sytuację edukacyjną, zawodową, mieszkaniową itd., które w perspektywie mogłyby służyć średnio- i długookresowemu procesowi integracyjnemu. Zadania, ujęte w lokalne strategie i uzgodnione z Pełnomocnikiem wojewody oraz MSWiA, będą traktowane priorytetowo w procesie finansowania działań w poszczególnych latach. W ten sposób MSWiA chce zachęcić JST do bardziej strategicznego planowania działań na rzecz tej społeczności i rozwoju lokalnego.” (...) Nowy Program integracji zwraca też uwagę na możliwość oraz konieczność włączania problemów Romów do istniejących lokalnych strategii: „Ważnym narzędziem służącym procesowi włączania powinny być istniejące strategie rozwiązywania problemów społecznych (gminne, powiatowe, wojewódzkie). Na obszarach zamieszkałych przez Romów strategie takie powinny zawierać odniesienie do tej społeczności i uwzględniać jej specyficzne problemy, rzutujące na całą społeczność lokalną” (...).

(akta kontroli str.235-2367, 2353-2357, 2368-2371, 2578-2655, 5050-5105)

1.3.3. W Ministerstwie co roku opracowywano zasady postępowania w sprawach dotyczących udzielania dotacji na realizację zadań w ramach Programu integracji, które po zatwierdzeniu przez Ministra SWiA, były przekazywane wszystkim wojewodom, w celu ich ogłoszenia. Zasady zamieszczane były również na stronie internetowej Ministerstwa⁸⁰. Zastępca Dyrektora DWRMNiE poinformował, że podczas opracowywania założeń Informacji żaden organ administracji, ani Komisja Wspólna nie zgłaszały sugestii dotyczących zasad postępowania w sprawie udzielania dotacji na realizację zadań w ramach Programu integracji.

(akta kontroli str. płyta_CD1, 199-202, płyta_CD5, 4346-4351, płyta_CD3, 4352-4374)

Wnioski na realizację zadań w ramach obszaru I i II Programu integracji składane były do wojewodów w terminie do 31 października każdego roku. Termin składania wniosków do MSWiA w ramach obszaru III upływał w grudniu każdego roku⁸¹.

Po zakończeniu przez wojewodów rejestracji wniosków na realizację zadań na rzecz mniejszości romskiej w ramach obszarów I i II oraz pisemnym zgłoszeniu zapotrzebowania na środki, DWRMNiE przeprowadzał analizę nadesłanych danych m.in. dokonanej przez wojewodów wstępnej oceny złożonych wniosków, a następnie przygotowywał zestawienie proponowanych limitów środków finansowych z rezerwy celowej.

Zastępca Dyrektora DWRMNiE poinformował, że *limity dla poszczególnych województw są wypadkową kilku czynników: liczebności Romów na terenie województwa, aktywności poszczególnych gmin zamieszkałych przez Romów, samoorganizacji lokalnej społeczności Romów (liczby i aktywności organizacji pozarządowych, w tym romskich i poziomu ich uczestnictwa w realizacji programu integracji w poprzednich edycjach), stanu substancji mieszkaniowej, a także zakresu zadań realizowanych podczas poprzednich programów integracji (np. wykonanej liczby remontów mieszkań). Limity są opracowane w oparciu o lokalne uwarunkowania, z uwzględnieniem „specyfiki kulturowej” lokalnych grup romskich, gdyż np. stosunkowo liczna grupa Romów w województwie wielkopolskim jest relatywnie zamożna i nie jest zainteresowana współpracą z agendami państwa i zadaniami z dziedziny edukacji. Wysokość limitów odzwierciedla większą gotowość do integracji wśród grupy tzw. Bergitka Roma, zamieszkującej województwa: małopolskie, śląskie, dolnośląskie.*

Ustalono, że największe kwoty środków otrzymywały co roku trzy województwa, tj. małopolskie – co roku ponad 4 000,0 tys. zł, dolnośląskie od 1 281,4 tys. zł do 1 760,0 tys. zł i śląskie od 1 280,0 tys. zł do 1 410,0 tys. zł. Zastępca Dyrektora DWRMNiE poinformował, że (...) kwoty przekazane województwom małopolskiemu, śląskiemu i dolnośląskiemu są odzwierciedleniem największej liczby Romów zamieszkujących te województwa (...), a także ilustracją aktywności romskich organizacji pozarządowych, uczestniczących w Programie, poziomu zaangażowania lokalnych samorządów, a także rodzaju realizowanych projektów (np. w województwie małopolskim i śląskim działa łącznie

⁸⁰ <http://mniejszosci.narodowe.mswia.gov.pl/mne/romowie/program-integracji-spol>.

⁸¹ W 2018 r. do 1 grudnia, w 2019 r. do 14 grudnia, a w 2020 r. do 16 grudnia.

18 świetlic integracyjnych, które są relatywnie drogimi zadaniami). Ponadto, (...) zadania związane z poprawą sytuacji mieszkaniowej są przyczyną przekazywania największej kwoty środków przeznaczanych na realizację Programu w tych województwach.

Minister SWiA przekazywał wojewodom decyzje w sprawie podziału limitów środków na realizację zadań Programu integracji, a następnie, po dokonaniu przez nich oceny złożonych wniosków⁸², zatwierdzał wykazy dotacji celowych na realizację przyjętych zadań. Zastępca Dyrektora DWRMNiE poinformował, że Minister SWiA nie jest związany decyzjami Komisji, niemniej jednak w praktyce zatwierdza ich postanowienia. Wykazy dotacji celowych na realizację zadań zatwierdzone przez Ministra SWiA zawierały informacje o beneficjentach, którzy otrzymali dofinansowanie i o tych, którzy takiego dofinansowania nie uzyskali. Zastępca Dyrektora poinformował, że DWRMNiE z uwagi na dużą liczbę składanych wniosków do poszczególnych urzędów wojewódzkich nie dokonywano uzasadnień dla tych z nich, które nie zostały skierowane do dofinansowania. Należy pamiętać, że suma wnioskowanych dotacji wielokrotnie przekracza kwotę środków w rocznym budżecie Programu integracji.

(akta kontroli str. płyta_CD5, 4346-4351, płyta_CD3, 4352-4374, 5050-5103)

Zatwierdzone przez Ministra wykazy dotacji na realizację zadań w ramach Programu integracji były publikowane na stronie internetowej Ministerstwa oraz przekazywane Ministrowi Finansów i poszczególnym wojewodom. Wojewodowie odpowiadali za wydatkowanie środków z rezerwy celowej, zawarcie umów z beneficjentami na realizację poszczególnych zadań oraz rozliczenie ich realizacji, a także co roku przekazywali Ministrowi SWiA sprawozdania z realizacji zadań w ramach Programu integracji.

(akta kontroli str. płyta_CD5, 4346-4351)

1.3.4. W ramach Programu integracji, w latach 2018-2020, w MSWiA przeprowadzono:

- jeden otwarty konkurs, na podstawie art. 11 ust. 2 udpp na przeprowadzenie badania ewaluacyjnego Programu integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014-2020. W wyniku konkursu zawarto jedną umowę na łączną kwotę 198,8 tys. zł;
- trzy postępowania na podstawie art. 18 ustawy o mniejszościach na realizację zadań w ramach obszaru III Programu integracji. W wyniku tych postępowań do realizacji zleconych zostało 10 zadań na łączną kwotę 1 326,0 tys. zł.

Łączne wydatki z tytułu realizacji ww. umów w latach 2018-2020 wyniosły 1 517,5 tys. zł. Szczegółowy opis badania NIK w tym zakresie, znajduje się w pkt 2.4. niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 2578-2655, 2368-2371)

1.3.5. Zgodnie z pkt 8.1 Programu integracji, do zadań ministra właściwego ds. wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych należy m.in. jego monitorowanie. W Ministerstwie nie wprowadzono szczegółowych rozwiązań i narzędzi dotyczących koordynacji i nadzoru działań w ramach Programu integracji. Zastępca Dyrektora DWRMNiE wyjaśnił, że wskazane ogólnie w pkt 8.1 Programu integracji działania w zakresie koordynacji są wypracowanym od 2001 r. modelem współpracy z regionalnymi koordynatorami – pełnomocnikami wojewodów ds. mniejszości narodowych i etnicznych. Opierał się on przede wszystkim na częstych roboczych kontaktach między pełnomocnikami a DWRMNiE. Ponadto, prowadzone były corocznie spotkania pełnomocników z DWRMNiE. Formą wsparcia pracy pełnomocników przy m.in. realizacji Programu integracji, jest ich udział w posiedzeniach Komisji Wspólnej, który pozwala im na bieżące zapoznawanie się z problemami o charakterze systemowym i proponowanymi rozwiązaniami na poziomie centralnym.

(akta kontroli str. 5050-5070)

1.3.6. W związku z zakończeniem realizacji Programu integracji, w 2020 r. przeprowadzono jego końcową ewaluację⁸³. Nie przeprowadzono natomiast ewaluacji w połowie realizacji programu. Zastępca Dyrektora DWRMNiE wyjaśnił, że zlecono jedynie ewaluację końcową w 2020 r., ponieważ prowadzony monitoring nie wykazywał odstępstw od początkowo

⁸² Na podstawie przekazywanych protokołów z posiedzeń Komisji wraz z wykazami zadań wybranych do realizacji i odrzuconych.

⁸³ Patrz przypis 71.

określonych celów ani nie zgłoszono propozycji zmian w Programie integracji. Ponadto Zastępca Dyrektora DWRMNIe poinformował, że ewaluacja Programu integracji była prowadzona na terenie całego kraju w okresie od kwietnia do lipca 2020 r., a jej głównym celem było zidentyfikowanie jego mocnych i słabych stron oraz ocena wpływu podjętych działań na podniesienie poziomu integracji obywatelskiej społeczności romskiej w Polsce. Badaniem objęto przedstawicieli wszystkich grup zaangażowanych w realizację Programu integracji (na poziomie ogólnopolskim, wojewódzkim i lokalnym) oraz osoby korzystające ze wsparcia – przedstawicieli społeczności romskiej. Wskazał, że analiza wyników ewaluacji została wykorzystana do opracowania Programu integracji społecznej i obywatelskiej Romów w Polsce na lata 2021-2030.

(akta kontroli str. 5050-5070)

1.3.7. W okresie objętym kontrolą Ministerstwo podejmowało współpracę z administracją rządową i organizacjami Romów w zakresie działań na rzecz mniejszości romskiej, w szczególności na forum Komisji Wspólnej, monitorującej na bieżąco zgłoszone przez Romów postulaty i problemy, a także współpracowało z:

- Ministerstwem Edukacji Narodowej (dalej: MEN) w zakresie edukacji;
- Ministerstwem Kultury i Dziedzictwa Narodowego, finansującego w ramach swoich programów zadania organizacji mniejszości narodowych i etnicznych, w tym zadania organizacji romskich;
- Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w zakresie realizacji zadań aktywizacji zawodowej społeczności romskiej w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (działanie 2.7. *Zwiększenie szans na zatrudnienie osób szczególnie zagrożonych wykluczeniem społecznym*).

(akta kontroli str. 571-658, 5062-5063)

1.3.8. W MSWiA podejmowano działania informacyjno-promocyjne Programu integracji poprzez umieszczanie na stronach internetowych Ministerstwa informacji o tym Programie oraz związanych z nim konkursach. Dodatkowo zobowiązywano beneficjentów do promowania prowadzonych działań na poziomie lokalnym. Zastępca Dyrektora DWRMNIe podał, że informacje o Programie integracji oraz o konkursach stypendialnych ukazywały się w czasopiśmie mniejszości romskiej *Romano Atmo*. Z uwagi na fakt, że zadania Programu integracji realizowane były na poziomie lokalnym, jego promocja odbywała się w trakcie spotkań organizowanych przez pełnomocników wojewodów ds. mniejszości narodowych i etnicznych oraz na konferencjach tematycznych. MSWiA zorganizowało w 2015 r. w Krakowie międzynarodowe spotkanie nt. edukacji, w tym zwłaszcza pro-zawodowej wśród Romów. Ponadto Zastępca Dyrektora poinformował, że Program integracji był szeroko promowany na poziomie międzynarodowym poprzez udział przedstawicieli MSWiA (lub wskazanych przez MSWiA ekspertów) w spotkaniach na temat: konsekwencji przedwczesnych małżeństw wśród Romów (Rumunia, 2015), działań prozdrowotnych wśród społeczności romskiej (Bułgaria 2015), partycypacji obywatelskiej Romów (Dublin 2016), nadreprezentacji dzieci romskich w szkołach specjalnych (Węgry, 2016), udziału kobiet romskich w życiu publicznym (Grecja, 2016), wyzwani integracji migrantów romskich (Hiszpania 2016), stanu języka romskiego (Austria, 2017), instytucji asystentów edukacji romskiej (Litwa, 2017), implementacji strategii romskich (Ukraina, 2017), nauczania historii Romów (Słowacja 2017), realizacji obowiązku szkolnego (Mołdawia, 2018), udziału Romów w rynku pracy (Holandia, 2018), wdrażania polityki integracji (Łotwa, 2018), problematyki braku dokumentów i rejestracja Romów (Albania 2018), tzw. mapowania i zbierania danych dotyczących społeczności romskich (Chorwacja, 2019), udziału Romów w życiu społecznym: edukacja, rynek pracy (Ukraina 2019).

(akta kontroli str. 5050-5070)

1.3.9. NIK ustaliła, że na podstawie wniosków o dofinansowanie zatwierdzonych przez Ministra SWiA, MEN zawierało umowy/porozumienia na pełną kwotę określoną we wniosku o dofinansowanie, nie zachowywało natomiast terminów realizacji danego zadania, przyjmując za początek terminu jego realizacji dzień podpisania umowy, a za koniec realizacji zadania – dzień 31 października danego roku.

W czerwcu 2019 r. Dyrektor DWRMNIe, w związku z zastrzeżeniem gminy Nowy Targ, co do terminu realizacji zadania określonego w projekcie porozumienia pomiędzy tą gminą

a MEN, zwrócił się⁸⁴ do Dyrektora Departamentu Kształcenia Ogólnego w MEN wskazując, że finansowanie wydatków poniesionych w okresie realizacji zadań całorocznych *wydać się w pełni uzasadnione*. W piśmie z 26 lipca 2019 r. Dyrektor Departament Kształcenia Ogólnego MEN wskazała, że dotacja celowa, zawarta na podstawie umowy/porozumienia za zgodą obu stron, może być udzielona po zawarciu umowy, a przed zakończeniem terminu trwania zadania, który określa umowa/porozumienie. Jednocześnie Dyrektor Departamentu Kształcenia Ogólnego MEN zwróciła się z prośbą, aby przekazywane do MEN wnioski rekomendowane do sfinansowania lub dofinansowania z części 30 budżetu obejmowały zadania możliwe do realizacji w terminie podpisanego z MEN porozumienia (umowy), tj. od dnia podpisania umowy. Dyrektor Departamentu Kształcenia Ogólnego MEN podobną prośbę wystosowała przy piśmie z 4 grudnia 2019 r.⁸⁵ skierowanym do Sekretarza Stanu w MSWiA Pawła Szefermakera.

Zastępca Dyrektora DWRMNIe poinformował, że *z uwagi na wskazane rozbieżności dotyczące terminu realizacji zadania między praktyką stosowaną przez MSWiA a ówczesnym MEN, w nowym Programie integracji na lata 2021-2030 przewidziano mechanizm, który powinien usprawnić przekazywanie umów przeznaczonych do finansowania z części 30. Uwzględnia on charakter zadań – będą to zadania nie o charakterze całorocznym, ale mieszczące się w okresie do końca października danego roku. Ponadto, zakładany terminarz pracy od 2022 r. powinien umożliwić też niezwłoczne przekazywanie wniosków do Ministra Edukacji i Nauki na początku roku budżetowego.*

(akta kontroli str. 5050-5103)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Minister SWiA zapewnił warunki prawno-organizacyjne i finansowe, umożliwiające realizację zadań w zakresie podtrzymywania poczucia tożsamości kulturowej i językowej mniejszości oraz funkcjonowanie Komisji Wspólnej. W MSWiA podejmowano także działania mające na celu upowszechnienie wiedzy na temat mniejszości oraz ich kultury, głównie poprzez zlecane zadań w ramach udzielanych dotacji. W okresie pandemii COVID-19 na bieżąco rozwiązywano problemy związane z realizacją zadań na rzecz mniejszości, w tym w ramach Programu integracji. NIK natomiast negatywnie ocenia niezawarcie w rejestrach prowadzonych w MSWiA, tj. Urzędowym Rejestrze Gmin oraz Rejestrze Gmin, kompletnych danych wymaganych rozporządzeniami Ministra SWiA, a także brak działań w przypadku wniosków czterech gmin o dokonanie wpisu do Rejestru Gmin, złożonych w latach 2016-2018, które skutkowały ich nierozpatrzeniem do czasu zakończenia kontroli NIK. Dodatkowo w jednym przypadku wpisu do ww. Rejestru dokonano dopiero po 531 dniach od dnia wpływu do MSWiA wniosku w tej sprawie. Nie zapewniono również zgodności między kwotami zawartymi w dokumentach planistycznych oraz programach wieloletnich realizowanych przez Ministerstwo.

OBSZAR

2. Prawdliwość zlecania przez Ministra SWiA zadań publicznych dotyczących mniejszości, nadzór nad ich realizacją oraz uzyskane efekty

Opis stanu
faktycznego

2.1. W latach 2018-2020 MSWiA, na podstawie art. 11 ust. 2 udpp, przeprowadziło łącznie siedem otwartych konkursów, w tym:

- jeden konkurs w 2018 r. na realizację zadania pn. *Digitalizacja i udostępnienie zbiorów archiwalnych lub obiektów zabytkowych dotyczących mniejszości narodowych i etnicznych lub języka regionalnego*;
- jeden konkurs w 2019 r. na realizację zadania pn. *Realizacja inwestycji służącej zachowaniu tożsamości kulturowej mniejszości narodowych, etnicznych lub zachowaniu i rozwojowi języka kaszubskiego*;
- pięć konkursów w 2020 r. na realizację zadań pn.: *Wydanie okolicznościowej publikacji z okazji przypadającej w 2020 r. piętnastej rocznicy uchwalenia ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku*

⁸⁴ Pismo znak: DWRMNIe-WMNIE-6722-34/2019 z 19 czerwca 2019 r.

⁸⁵ Pismo znak: DKO-WOK.070.12.2019.MK.

regionalnym, Budowa lub modernizacja stron internetowych podmiotów realizujących zadania z zakresu ochrony, zachowania i rozwoju tożsamości kulturowej mniejszości narodowych, etnicznych lub zachowania i rozwoju języka regionalnego, Film edukacyjny prezentujący poszczególne mniejszości narodowe i etniczne oraz społeczność posługującą się językiem regionalnym, Prezentacja kultury karaimeńskiej mniejszości etnicznej w Internecie, Przeprowadzenie ewaluacji Programu integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014-2020.

W wyniku rozstrzygnięcia ww. konkursów zawarto 15 umów dotacji na łączną kwotę 1 257,1 tys. zł⁸⁶.

(akta kontroli str. 7-18, płyta_CD2, 199-202)

2.2. Zadania dotyczące wsparcia mniejszości zlecane były również na podstawie art. 18 ust. 3 ustawy o mniejszościach, tj. z pominięciem otwartego konkursu ofert, o którym mowa w art. 11 ust. 2 udpp. Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o mniejszościach, Minister SWiA corocznie ogłaszał szczegółowe zasady postępowania przy udzielaniu dotacji na realizację zadań mających na celu ochronę, zachowanie i rozwój tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych oraz zachowanie i rozwój języka regionalnego⁸⁷. Były one wcześniej konsultowane i opiniowane przez Komisję Wspólną.

Do MSWiA wpłynęło 1 900 wniosków o dofinansowanie realizacji zadań publicznych na rzecz mniejszości, a w wyniku przeprowadzonych postępowań zawarto 1 340 umów dotacji na łączną kwotę 46 904,8 tys. zł.

(akta kontroli str. płyta_CD2, 199-202, 571-658, 2578-2655)

2.3. Szczegółowym badaniem NIK objęto trzy otwarte konkursy⁸⁸ przeprowadzone na podstawie art. 11 ust. 2 udpp oraz trzy postępowania przeprowadzone na podstawie art. 18 ust. 3 ustawy o mniejszościach (dotyczące zadań realizowanych w 2018 r., 2019 r. i 2020 r.).

Organizację zlecania zadań publicznych w trybie otwartego konkursu ofert przez MSWiA w latach 2018-2020, prowadzono z uwzględnieniem zarządzenia: nr 6 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 2 lutego 2012 r. (obowiązujące do 24 sierpnia 2020 r.) oraz nr 53 z dnia 17 sierpnia 2020 r. (obowiązujące od 25 sierpnia 2020 r.). Ogłoszenia o otwartym konkursie ofert były publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej (dalej: BIP), na stronie internetowej MSWiA oraz przekazywane do zamieszczenia w siedzibie MSWiA. Ogłoszenia zawierały elementy wskazane w art. 13 ust. 2 udpp. Stosownie do art. 13 ust. 1 udpp, termin na złożenie ofert nie był krótszy niż 21 dni od daty ogłoszenia.

W przypadku trzech postępowań, objętych badaniem NIK, przeprowadzonych na podstawie art. 18 ust. 3 ustawy o mniejszościach, przestrzegano zasad przyjętych przez Ministra SWiA.

Zgodnie z art. 15 ust. 2a udpp oraz § 6 ust. 1 zarządzenia nr 6 Ministra SW, do każdego otwartego konkursu ofert oraz postępowania prowadzonego na podstawie art. 18 ust. 3 ustawy o mniejszościach, powoływane były komisje⁸⁹, których zadaniem było dokonanie oceny merytorycznej złożonych ofert, wybór najkorzystniejszej oferty; sporządzenie protokołu z przeprowadzonych czynności oraz przedłożenie go Ministrowi SWiA. W skład komisji powoływani byli pracownicy DWRMNiE oraz osoby reprezentujące organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 udpp. NIK ustaliła, że w dokumentacji dotyczącej jednego z trzech konkursów⁹⁰ oraz trzech postępowań przeprowadzonych na

⁸⁶ W 2018 r. trzy umowy na kwotę 100,5 tys. zł, w 2019 r. dwie umowy na kwotę 878,7 tys. zł, a w 2020 r. 10 umów na kwotę 185,2 tys. zł.

⁸⁷ Informacja o szczegółowych zasadach postępowania przy udzielaniu dotacji na realizację w danym roku zadań mających na celu ochronę, zachowanie i rozwój tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych oraz zachowanie i rozwój języka regionalnego ustalana na dany rok.

⁸⁸ Badaniem objęto otwarty konkurs przeprowadzony w: 2018 r. pn. Digitalizacja i udostępnienie zbiorów archiwalnych lub obiektów zabytkowych dotyczących mniejszości narodowych i etnicznych lub języka regionalnego; 2019 r. pn. Realizacja inwestycji służącej zachowaniu tożsamości kulturowej mniejszości narodowych, etnicznych lub zachowaniu i rozwojowi języka kaszubskiego; 2020 r. pn. Wydanie okolicznościowej publikacji z okazji przypadającej w 2020 r. piętnastej rocznicy uchwalenia ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym.

⁸⁹ Komisje powoływano decyzją Dyrektora DWRMNiE zatwierdzaną przez Ministra SWiA.

⁹⁰ Konkurs pn. Digitalizacja i udostępnienie zbiorów archiwalnych lub obiektów zabytkowych dotyczących mniejszości narodowych i etnicznych lub języka regionalnego.

podstawie art. 18 ust. 3 ustawy o mniejszościach objętych badaniem, brak było oświadczeń o braku istnienia przesłanek o wyłączeniu członków komisji konkursowej, o których mowa w art. 24 Kpa⁹¹ w zw. z art. 15 ust. 2f uodp (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).
(akta kontroli str. 807-2206, 2656-4127)

Minister SWiA zatwierdzał postępowania konkursowe oraz postępowania prowadzone na podstawie art. 18 ust. 3 ustawy o mniejszościach, a ogłoszenia o wynikach poszczególnych konkursów publikowano zgodnie z art. 15 ust. 2j w zw. z art. 13 ust. 3 uodp.
(akta kontroli str. 807-2206, 2656-4127)

Szczegółowym badaniem NIK objęto łącznie 17 zadań dotyczących zachowania i rozwoju tożsamości kulturowej mniejszości, w tym cztery zadania⁹² (o łącznej wartości 188,8 tys. zł) wybrane w trybie otwartego konkursu ofert oraz 13 zadań⁹³ (na łączną kwotę 1 708,7 tys. zł) wybranych w postępowaniach przeprowadzonych na podstawie art. 18 ust. 3 ustawy o mniejszościach.

Umowy na realizację zadań publicznych były podpisywane zazwyczaj po otrzymaniu od beneficjentów aktualizacji harmonogramu i kosztorysu zadania, a termin realizacji zadań był nie dłuższy niż do 31 grudnia danego roku. W przypadku umów zawieranych w wyniku postępowania prowadzonego na podstawie art. 18 ust. 3 ustawy o mniejszościach, termin podpisania umowy uzależniony był od terminu rozpoczęcia realizacji zadania. Zgodnie z przyjętymi przez Ministra SWiA zasadami, w pierwszej kolejności zawierane były umowy z terminem realizacji od stycznia danego roku.

Umowy objęte kontrolą zawierały elementy określone w art. 151 ust. 2 ufp. W przypadku 11 umów⁹⁴, nie zawarto niektórych postanowień określonych w załączniku nr 3 do rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu Do Spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań⁹⁵ (dalej: rozporządzenie PKPP), a w przypadku dwóch umów⁹⁶ nie zawarto niektórych postanowień określonych w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań⁹⁷ (dalej: rozporządzenie MRPiPS). Na żadnej z 17 umów objętych badaniem nie znajdował się podpis Głównego księgowego resortu, co było niezgodne z art. 54 ust. 3 pkt 3 ufp (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Środki finansowe na realizację wszystkich zadań publicznych objętych badaniem zostały przekazane przez MSWiA w terminach określonych w umowach.

(akta kontroli str. 807-2206, 2656-4127, płyta_CD5, 4346-4351, płyta_CD3, 4352-4369)

Sprawozdania z realizacji 15 zadań⁹⁸ złożono terminowo, a w przypadku dwóch zadań po upływie terminu wskazanego w umowie (o dwa oraz 43 dni⁹⁹). W związku przekroczeniem

⁹¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U z 2020 r. poz. 256, ze zm. – dalej: Kpa).

⁹² Do badania wybrano: dwa zadania realizowane w 2018 r. w ramach otwartego konkursu pn. Digitalizacja i udostępnienie zbiorów archiwalnych lub obiektów zabytkowych dotyczących mniejszości narodowych i etnicznych lub języka regionalnego, jedno zadanie realizowane w 2019 r. w ramach otwartego konkursu pn. Realizacja inwestycji służącej zachowaniu tożsamości kulturowej mniejszości narodowych, etnicznych lub zachowaniu i rozwojowi języka kaszubskiego, jedno zadanie realizowane w 2020 r. w ramach otwartego konkursu pn. Wydanie okolicznościowej publikacji z okazji przypadającej w 2020 r. piętnastej rocznicy uchwalenia ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym.

⁹³ Do badania wybrano po pięć zadań z 2018 r. i 2019 r. oraz trzy z 2020 r., w których dotacji udzielono 13 beneficjentom.

⁹⁴ Umowy nr: 407/WMNiE/2019, 258/WMNiE/2019, 313/WMNiE/2019, 109/WMNiE/2019, 437/WMNiE/2019, 4-53/WMNiE/2020, 1-10/WMNiE/2020, 268/WMNiE/2019, 5-16/WMNiE/2020, 12-18/WMNiE/2020, 10-3/WMNiE/2020.

⁹⁵ Dz. U. poz. 2057.

⁹⁶ Umowy nr: 646/WMNiE/2018, nr 648/WMNiE/2018.

⁹⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 1300.

⁹⁸ Do dnia zakończenia kontroli nie upłynął termin złożenia sprawozdania z realizacji zadania pn. Wydanie okolicznościowej publikacji z okazji przypadającej w 2020 r. piętnastej rocznicy uchwalenia ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym.

⁹⁹ Sprawozdanie z realizacji umowy nr 4-53/WMNiE/2020 złożono dwa dni po terminie, a sprawozdanie z realizacji umowy nr 12-18/WMNiE/2020 złożono 43 dni po terminie.

terminu złożenia sprawozdań, DB przekazał do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych zawiadomienia w tej sprawie. Postępowania zakończyły się odmową wszczęcia postępowania wyjaśniającego.

(akta kontroli str. 4124-4127)

Sprawozdania złożone przez beneficjentów były analizowane pod kątem merytorycznym (przez DWRMNIe) i finansowym (przez DB), a także opiniowane przez DKiN. Nie stwierdzono przypadków niezaakceptowania sprawozdania z wykonania zadania publicznego oraz nieterminowego ich zatwierdzenia.

(akta kontroli str. 807-2206, 2656-4127)

W MSWiA należności pozostałe do zapłaty podlegające zwrotowi do budżetu państwa z tytułu niezwróconych kwot dotacji (według stanu na 3 listopada 2020 r.) wynosiły 149,7 tys. zł, w tym zaległości 57,4 tys. zł. Należności i zaległości dotyczyły odpowiednio siedmiu i sześciu beneficjentów reprezentujących organizacje mniejszości.

(akta kontroli str. 2571-2655, 5106-5107)

Efektom realizacji 17 zadań publicznych objętych badaniem NIK było m.in.: wydanie 52 numerów tygodnika społeczno-kulturalnego NIWA w języku białoruskim, zorganizowanie 49 Konkursu Recytatorskiego Literatury Kaszubskiej "Rodnô Mòwa", zorganizowanie Ogólnopolskiego Festiwalu "Piosenka Białoruska 2020", digitalizacja 2 213 numerów tygodnika „Nasze Słowo”, przeprowadzenie 30 wywiadów z twórcami struktur organizacyjnych mniejszości niemieckiej, zainicjowanie tworzenia księgozbioru obejmującego literaturę naukową poświęconą mniejszości niemieckiej, zorganizowanie warsztatów dla dzieci i młodzieży pn. Spotkania z litewską etnografią w ramach Tatarskiego forum dziecięco-młodzieżowego, zorganizowanie spotkań dzieci i młodzieży tatarskiej, w ramach których odbyły się m.in. zajęcia z tańca, literatury, kuchni tatarskiej.

(akta kontroli str. 807-2206, 2656-4127)

W latach 2018-2020 DKiN przeprowadził kontrolę realizacji 63 umów dotacji udzielonych przez MSWiA na wspieranie działalności zmierzającej do ochrony, zachowania i rozwoju tożsamości kulturowej mniejszości oraz integracji obywatelskiej i społecznej.

Poza ww. kontrolami nie prowadzono innych kontroli zewnętrznych, wewnętrznych oraz audytów dotyczących organizacji, realizacji i wspierania przez Ministra SWiA działań mniejszości oraz dotyczących realizacji zadań w ramach Programu Integracji.

(akta kontroli str.7-18, 2571-2655)

2.4. W ramach Programu integracji, w latach 2018-2020, badaniem objęto:

- jeden otwarty konkurs, na podstawie art. 11 ust. 2 udpp pn. *Przeprowadzenie badania ewaluacyjnego Programu integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014-2020*;
- trzy postępowania na podstawie art. 18 ust. 3 ustawy o mniejszościach na realizację zadań w ramach obszaru III Programu integracji przeprowadzone na lata 2018, 2019 i 2020.

Ustalono, że konkurs i postępowania prowadzone były na podstawie wniosku Dyrektora DWRMNIe. Ogłoszenie o otwartym konkursie ofert było opublikowane w BIP, na stronie internetowej MSWiA oraz przekazane do zamieszczenia w siedzibie Ministerstwa. Zasady postępowania dotyczące wyboru zadań w trybie art. 18 ust. 3 ustawy o mniejszościach zamieszczane były na stronie internetowej Ministerstwa oraz przekazywane wojewodom do zamieszczenia na ich stronach internetowych. W ogłoszeniu konkursu określono termin i sposób składania ofert oraz zawarto wszystkie elementy wskazane w art. 13 ust 2 udpp, tj. rodzaj zadania, wysokość środków publicznych przeznaczonych na realizację tego zadania, zasady przyznawania dotacji, terminy i warunki realizacji zadania, termin składania ofert, tryb i kryteria stosowane przy wyborze ofert oraz termin dokonania wyboru ofert. Stosownie do art. 13 ust. 1 udpp, konkurs ogłoszony był na co najmniej 21 dni przed terminem składania ofert. Nie przedłużano terminu ich składania. Zgodnie z art. 15 ust. 2a udpp oraz § 6 ust. 1 zarządzenia nr 6 Ministra SW, do konkursu oraz do prowadzonych postępowań powołane były komisje¹⁰⁰, których zadaniem było dokonanie oceny

¹⁰⁰ Zaproponowany przez Dyrektora DWRMNIe skład komisji konkursowej został zatwierdzony przez Ministra SWiA. Komisje powoływane do opiniowania wniosków złożonych w ramach obszaru III Programu Integracji były na podstawie decyzji Dyrektora DWRMNIe.

merytorycznej złożonych ofert, wybór najkorzystniejszej oferty, sporządzenie protokołu z przeprowadzonych czynności oraz przedłożenia go Ministrowi SWiA w celu zatwierdzenia lub odrzucenia wyników postępowania lub konkursu. W skład komisji powoływani byli pracownicy DWRMniE oraz osoby reprezentujące organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 udpp. W toku kontroli ustalono, że w dokumentacji dotyczącej postępowań przeprowadzonych na podstawie art. 18 ust. 3 ustawy o mniejszościach na lata 2018 i 2019, brak było oświadczeń o braku istnienia przesłanek o wyłączeniu członków komisji konkursowej, na podstawie art. 24 Kpa w zw. z art. 15 ust. 2f udpp (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 2237-2242, płyta_CDM2, 4128-4369, płyta_CD3, płyta_CD5)

Protokoły z posiedzeń komisji, przekazywane były Ministrowi SWiA do zatwierdzenia. Wyniki konkursu i przeprowadzonych postępowań zamieszczono w BIP oraz na stronie internetowej Ministerstwa. Zawierały one elementy określone w art. 15 ust. 2h udpp.

Szczegółowym badaniem NIK objęto osiem umów, w tym jedną zawartą w wyniku otwartego konkursu oraz siedem zawartych w ramach postępowania prowadzonego w trybie art. 18 ust. 3 o mniejszościach¹⁰¹. W umowach uwzględniono elementy określone w art. 151 ust. 2 upf. Kontrola wykazała, że w przypadku trzech umów¹⁰², nie wprowadzono niektórych postanowień określonych w załączniku nr 3 do rozporządzenia PKPP, a w przypadku dwóch umów¹⁰³ nie wprowadzono postanowień określonych w załączniku nr 3 do rozporządzenia MRPiPS (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Umowy objęte badaniem, nie były parafowane przez Głównego księgowego resortu, co było niezgodne z art. 54 ust. 3 pkt 3 upf (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Środki na realizację ośmiu zadań publicznych przekazane były przez MSWiA w terminach określonych w umowach.

(akta kontroli str. 2237-2242, płyta_CDM2, 4128-4369, płyta_CD3, płyta_CD5)

Badanie dokumentów z realizacji ośmiu umów na wykonanie zadań publicznych wykazało, że beneficjenci siedmiu zakończonych zadań¹⁰⁴, dotrzyмали terminów złożenia sprawozdania określonych w umowach. Stosownie do § 17 ust. 1 zarządzenia nr 6 Ministra SW, merytoryczna analiza sprawozdań przeprowadzona została przez DWRMniE, a ocena finansowa przez DB. Złożone sprawozdania zostały zaakceptowane przez MSWiA. Nie wystąpiły należności w tym zaległości z tytułu niezwróconych kwot dotacji. Efektem realizacji siedmiu zakończonych zadań było udzielenie ponad 200 uczniom/studentom pochodzenia romskiego stypendiów/nagród za wyniki w nauce oraz sporządzenie raportu z ewaluacji Programu integracji¹⁰⁵.

(akta kontroli str. 2237-2242, płyta_CDM2, 4128-4369, płyta_CD3, płyta_CD5)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W przypadku sześciu z dziesięciu badanych postępowań (jednego otwartego konkursu ofert¹⁰⁶ oraz pięciu postępowań przeprowadzanych na podstawie art. 18 ust. 3 ustawy o mniejszościach, w tym dwóch w ramach Programu integracji) brak było oświadczeń członków komisji o niepodleganiu wyłączeniu z udziału w postępowaniu konkursowym, na podstawie art. 24 Kpa w zw. z art. 15 ust. 2f udpp. W ocenie NIK było to niezetelne.

¹⁰¹ Do badania wybrano po trzy zadania z 2018 r. i 2019 r. oraz jedno z 2020 r., w których udzielono dotacji dwóm beneficjentom na łączną kwotę 946,0 tys. zł.

¹⁰² Umowy nr: 2/Program/2019, 3/Pr/WMNiE/2020, 3/Program/2019.

¹⁰³ Umowy nr: 6722-1-102-003/WMNiE/2018, 6722-1-102-002/WMNiE/2018.

¹⁰⁴ Do dnia zakończenia kontroli nie upłynął jeszcze termin na złożenie sprawozdania z realizacji zadania pn. *Ogólnopolski konkurs stypendialny dla uzdolnionych uczniów romskich – 2020*.

¹⁰⁵ Raport został zamieszczony na stronie internetowej Ministerstwa <http://mniejszosci.narodowe.mswia.gov.pl/mne/romowie/program-integracji-spol>.

¹⁰⁶ Otwarty konkurs ofert na realizację zadania publicznego pn. *Digitalizacja i udostępnienie zbiorów archiwalnych lub obiektów zabytkowych dotyczących mniejszości narodowych i etnicznych lub języka regionalnego w 2018 r.*

Zastępca Dyrektora DWRMNiE wyjaśnił, że (...) żaden z członków komisji konkursowej w toku jej prac nie informował o powodach stanowiących lub mogących stanowić podstawę do wyłączenia od udziału w jej pracach, zgodnie z art. 24 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. (...) żaden z oferentów nie skorzystał z uprawnienia, o którym mowa w art. 15 ust. 2i ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Nikt również, do dnia dzisiejszego, nie kwestionował braku istnienia podstaw do wyłączenia od oceny wniosków członków komisji.

Zdaniem NIK, działaniem na rzecz przejrzystości postępowania byłoby egzekwowanie od członków komisji konkursowej obowiązku składania oświadczeń o niepodleganiu wyłączeniu na podstawie art. 24 Kpa w zw. z art. 15 ust. 2f udpp.

(akta kontroli str. 807-2240, 2656-4369, płyta_CDM1, płyta_CDM2, płyta_CD3, płyta_CD5, 5050-5103)

2. W 18 z 25 umów objętych badaniem, w tym dotyczących Programu integracji, nie zawarto postanowień określonych w ramowym wzorze umowy, i tak:

– 14 umów¹⁰⁷ nie zawierało postanowień określonych w ramowym wzorze umowy, zawartym w załączniku nr 3 do rozporządzenia PKPP, dotyczących: osób do kontaktów roboczych ze strony Zleceniodawcy i Zleceniobiorcy (§ 1 ust. 6 wzoru), skutków niedochowania zobowiązania dotyczącego prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji i jej przechowywania (§ 6 ust. 3 wzoru), obowiązku informowania MSWiA o zmianach adresu siedziby oraz adresów i numerów telefonów osób upoważnionych do reprezentacji, ogłoszeniu likwidacji lub wszczęcia postępowania upadłościowego (§ 7 ust. 4 wzoru), sposobu akceptacji sprawozdania i rozliczenia dotacji (§ 9 ust. 1 wzoru), możliwości rozwiązania umowy ze skutkiem natychmiastowym w przypadku pobrania dotacji w nadmiernej wysokości lub nienależnie otrzymanej (§ 13 ust. 1 pkt 1 wzoru), zakresu dokonywania zmian, uzupełnień i oświadczeń składanych w związku z umową (§ 15 ust. 1 wzoru), odpowiedzialności wobec osób trzecich za szkody powstałe w związku z realizacją zadania publicznego (§ 16 ust. 1 wzoru);

– cztery umowy¹⁰⁸ nie zawierały istotnych postanowień, określonych w ramowym wzorze umowy zawartym w załączniku nr 3 do rozporządzenia MRPiPS, takich jak: osoby do kontaktów roboczych ze strony Zleceniodawcy i Zleceniobiorcy (§ 1 ust. 6 wzoru), obowiązek informowania na bieżąco przez Zleceniobiorcę o zmianach adresu siedziby oraz adresów i numerów telefonów osób upoważnionych do reprezentacji oraz o ogłoszeniu likwidacji lub wszczęcia postępowania upadłościowego (§ 8 ust. 5 wzoru), zobowiązania Zleceniobiorcy do niezbywania związanych z realizacją zadania rzeczy zakupionych na swoją rzecz za środki pochodzące z dotacji przez okres 5 lat od dnia dokonania ich zakupu (§ 15 ust. 1 i 2 wzoru).

Zastępca Dyrektora DWRMNiE, wyjaśnił że art. 18 ust. 3 ustawy o mniejszościach stanowi, że „Dotacje, o których mowa w ust. 2, przyznawane z części budżetu państwa, której dysponentem jest minister właściwy do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych, mogą być udzielane z pominięciem otwartego konkursu ofert. Minister właściwy do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych corocznie ogłasza zasady postępowania w sprawach dotyczących udzielania dotacji, o których mowa w ust. 2. Przepisy art. 14-18 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (...). W związku z powyższym wskazane w pytaniu przepisy określone w rozporządzeniu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 sierpnia 2016 r. lub Przewodniczącego Komitetu do Spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. znalazłyby obligatoryjne zastosowanie do ww. umów jedynie w przypadku nieuregulowania poszczególnych kwestii (...) w zasadach ogłaszanych corocznie przez ministra właściwego do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych

¹⁰⁷ Umowy Nr: 407/WMNiE/2019, 258/WMNiE/2019, 313/WMNiE/2019, 109/WMNiE/2019, 437/WMNiE/2019, 4-53/WMNiE/2020, 1-10/WMNiE/2020, 268/WMNiE/2019, 5-16/WMNiE/2020, 12-18/WMNiE/2020, 10-3/WMNiE/2020 oraz umowy w ramach Programu integracji Nr: 2/Program/2019, 3/Pr/WMNiE/2020, 3/Program/2019.

¹⁰⁸ Umowy Nr: 646/WMNiE/2018, nr 648/WMNiE/2018 oraz dwie umowy dotyczące Programu integracji nr: 6722-1-102-003/WMNiE/2018, 6722-1-102-002/WMNiE/2018.

i etnicznych. Tymczasem integralną częścią tych zasad¹⁰⁹ jest m.in. ramowy wzór umowy na realizację zadania mającego na celu ochronę, zachowanie i rozwój tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych oraz zachowanie i rozwój języka regionalnego, w którym wszystkie te kwestie znajdują swoje odpowiednie zabezpieczenie prawne.

Odnosząc się do umów o wsparcie lub powierzenie realizacji zadań publicznych zawartych po przeprowadzeniu otwartych konkursów ofert, na podstawie przepisów udpp¹¹⁰, Zastępca Dyrektora DWRMNiE poinformował, że (...) projekt każdej z nich podlegał wewnętrznym konsultacjom ze służbami prawnymi MSWiA, a ostateczna ich wersja była przez Departament Prawny akceptowana pod względem formalno-prawnym.

NIK zwraca uwagę, że oprócz dotacji udzielanych w trybie otwartego konkursu ofert, również w stosunku do dotacji udzielanych w trybie ustawy o mniejszościach narodowych – art. 18 ust. 3 tej ustawy, zobowiązuje Zleceniodawcę do stosowania odpowiednio przepisów art. 14-18 udpp, w tym w zakresie umów (art. 16 ust. 1, 1a i 2 udpp). Do określenia wzoru tej umowy zobowiązany został podmiot wymieniony w art. 19 udpp.

(akta kontroli str. 807-2240, 2656-4369, płyta_CDM1, płyta_CDM2, płyta_CD3, płyta_CD5, 5050-5103)

3. Główny księgowy resortu nie dopełnił obowiązku złożenia podpisu, będącego dowodem dokonania wstępnej kontroli, na wszystkich 25 umowach na realizację zadań publicznych objętych szczegółowym badaniem NIK (w tym ośmiu w ramach Programu integracji). W myśl art. 54 ust. 3 pkt 3 ufp złożenie podpisu przez głównego księgowego na dokumencie, obok podpisu właściwego rzeczowo pracownika oznacza, że zobowiązania wynikające z operacji mieszczą się w planie finansowym jednostki.

Dyrektor DB wyjaśnił m.in., że stosownie do postanowień regulaminu organizacyjnego MSWiA, prowadzenie spraw mniejszości należy do zakresu działania DWRMNiE, a jednym z obszarów realizacji powyższego zadania jest całościowe prowadzenie spraw związanych z udzielaniem dotacji. Podał on również, że DWRMNiE dysponuje pełną wiedzą w zakresie klasyfikacji budżetowej i wysokości kwot zaplanowanych w ramach w części 43, w tym na realizację umów dotacji. W związku z powyższym, umowy dotacji zawierane z organizacjami działającymi na rzecz mniejszości nie są parafowane przez głównego księgowego. Dodał także, że w DB prowadzona jest ewidencja prawnego zaangażowania wydatków budżetowych oraz rejestry udzielonych dotacji, które pozwalają na bieżąco monitorować zaangażowanie wydatków w stosunku do planu finansowego.

Zdaniem NIK, posiadanie przez DWRMNiE wiedzy odnośnie klasyfikacji budżetowej i wysokości kwot zaplanowanych w ramach w części 43 oraz prowadzenie przez DB ewidencji zaangażowania wydatków oraz rejestrów udzielonych dotacji nie zwalnia głównego księgowego z obowiązków określonych w art. 54 ust. 3 pkt 3 ufp.

(akta kontroli str. 807-2240, 2656-4369, płyta_CDM1, płyta_CDM2, płyta_CD3, płyta_CD5, 5013-5018)

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK, rzetelnie i zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz uregulowaniami wewnętrznymi przeprowadzano nabór wniosków, ich weryfikację i ocenę w ramach konkursów objętych badaniem oraz postępowań na podstawie art. 18 ust. 3 ustawy o mniejszościach. Sprawozdania z realizacji zleconych zadań publicznych objęte kontrolą zostały przez MSWiA terminowo zatwierdzone i rozliczone.

NIK ocenia jako nierzetelne nieudokumentowanie, w przypadku części komisji konkursowych, faktu że ich członkowie nie podlegali wyłączeniu w trybie art. 24 Kpa w związku z art. 15 ust. 2f udpp. Ponadto w znacznej liczbie umów objętych badaniem nie zawarto niektórych postanowień określonych w ramowych wzorach umowy, stanowiących

¹⁰⁹ Informacji Ministra SWiA o szczegółowych zasadach postępowania przy udzielaniu dotacji na realizację zadań mających na celu ochronę, zachowanie i rozwój tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych oraz zachowanie i rozwój języka regionalnego, o których mowa w art. 18 ust. 2 pkt 1, 3-9 ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach.

¹¹⁰ Umowy nr 646/WMNiE/2018, 648/WMNiE/2018, 407/WMNiE/2019.

załączniki do rozporządzenia MRPiPS oraz rozporządzenia PKPP. Na wszystkich umowach objętych badaniem NIK, zawartych z beneficjentami przez DWRMNiE, brak było podpisu Głównego księgowego resortu, co było niezgodne z art. 54 ust. 3 pkt 3 ufp.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

- | | |
|---------|---|
| Uwagi | <ol style="list-style-type: none">1. NIK zwraca uwagę, że żadnemu pracownikowi Wydziału Mniejszości w opisach stanowisk pracy nie przypisano zadań związanych z prowadzeniem Urzędowego Rejestru Gmin i Rejestru Gmin, pomimo że takie zadania były uwzględnione zarówno w regulaminie organizacyjnym MSWiA, jak i w wewnętrznym regulaminie DWRMNiE. W opinii NIK, brak osoby odpowiedzialnej za ich realizację, był jedną z przyczyn powstania nieprawidłowości w zakresie prowadzenia tych Rejestrów. Tak więc, zasadne jest niezwłoczne powierzenie zadań z tego zakresu pracownikowi/pracownikom zatrudnionym w Wydziale Mniejszości.2. NIK zwraca uwagę na zasadność opracowania nowych wzorów rozliczeń podróży służbowych Członków Komisji Wspólnej, w celu uniknięcia stwierdzonych przez NIK przypadków akceptowania w Ministerstwie wspomnianych rozliczeń, mimo braku w tych dokumentach niektórych danych przewidzianych w obowiązujących przepisach prawnych, których nie wymagały natomiast stosowane wzory (w szczególności rodzaj pojazdu oraz pojemność skokowa silnika).3. NIK wskazuje, że wydatki na zadania realizowane w ramach programów rządowych powinny być planowane w ramach działów określonych w harmonogramach finansowania tych programów. |
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none">1. Uzupełnienie w Urzędowym Rejestrze Gmin oraz Rejestrze Gmin danych wymaganych przepisami prawa.2. Niezwłoczne dokonywanie wpisów do Rejestru Gmin.3. Niezwłoczne zakończenie postępowań o wpis do Rejestru Gmin, dotyczących gmin Pietrowice Wielkie, Strzelce Opolskie, Zawadzkie oraz Rudnik.4. Zapewnienie zgodności kwot zawartych w dokumentach planistycznych MSWiA oraz w programach wieloletnich realizowanych przez MSWiA.5. Wprowadzenie mechanizmu umożliwiającego ustalenie i udokumentowanie faktu niepodlegania wyłączeniu członków komisji konkursowych na podstawie art. 15 ust. 2f udpp.6. Podpisywanie przez Głównego księgowego resortu umów dotacji zgodnie z art. 54 ust. 3 pkt 3 ufp.7. Ujmowanie w umowach dotacji wszystkich istotnych postanowień określonych w ramowym wzorze umowy. |

V. 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 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 Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych 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.

Warszawa, ... lutego 2021 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Małgorzata Motylow

.....
podpis