



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.411.007.03.2016

I/16/005

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków

T +48 12 342 34 00, F +48 12 342 34 44

lkr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	I/16/005 – Realizacja przez gminy województwa małopolskiego zadań w ramach <i>Programu integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014–2020</i> ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	Rafał Rossowski – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/67/2016 z 28 czerwca 2016 r. Miroslaw Wiklik – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/65/2016 z 28 czerwca 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2, 350-351)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Łącku, Łącko 445, 33-390 Łącko (<i>Urząd</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jan Dziedzina – Wójt Gminy Łącko (<i>Wójt</i>) (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna²

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Gmina Łącko (*Gmina*) w ograniczonym stopniu wykorzystywała możliwości realizacji zadań w zakresie integracji społeczności romskiej w ramach Programu integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014–2020³ (*Program integracji*). W latach 2014–2015 Gmina realizowała wyłącznie zadania w jednej z czterech dziedzin *Programu integracji*, tj. *Edukacji*. O środki w ramach pozostałych trzech dziedzin nie występowano (*Mieszkalnictwo, Praca i Zdrowie*), pomimo zdiagnozowanych na terenie Gminy potrzeb w tym zakresie. Dopiero w 2016 r. przystąpiono do realizacji zadań obejmujących inne niż *Edukacja* dziedziny *Programu integracji*.

W Gminie nie podjęto dotychczas działań w zakresie opracowania *Lokalnego programu integracji społecznej Romów*, o którym mowa w pkt 7.1 *Programu integracji*. Zdaniem NIK brak tego dokumentu może utrudnić Gminie zapewnienie kompleksowej i dostosowanej do potrzeb konkretnych rodzin romskich oferty usług na kolejne lata obowiązywania *Programu integracji*, w ramach wszystkich dziedzin priorytetowych w nim przewidzianych. Ponadto jego brak wyklucza możliwość ubiegania się przez Gminę o dotacje z budżetu państwa w ramach podstawowego instrumentu wsparcia *Programu integracji*, tj. Obszaru wsparcia I – Kompleksowe działania na rzecz zwiększenia integracji społeczności romskiej o zasięgu lokalnym.

Pomimo, iż w dziedzinie *Edukacji* osiągnięto wszystkie przewidziane *Programem integracji* wskaźniki, to jednak działania w zakresie realizacji obowiązku szkolnego dzieci i młodzieży romskiej w Gminie należy uznać za spóźnione, niekonsekwentne, a przez to nieskuteczne. Gmina nie zapewniła wystarczającego nadzoru nad działalnością placówek oświatowych w zakresie podejmowania przez nie działań zmierzających do wyegzekwowania realizacji obowiązku szkolnego przez uczniów romskich oraz w zakresie wprowadzania do Systemu Informacji Oświatowej (*SIO*) danych o liczbie tych uczniów. Stwierdzono przypadki

¹ Okres objęty kontrolą lata 2014–2016 (do czasu zakończenia kontroli).

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

³ Program przyjęty uchwałą nr 202/2014 Rady Ministrów z dnia 7 października 2014 r.

niepodejmowania przez dyrektorów szkół działań (lub podejmowania ich zbyt późno) w stosunku do rodziców/prawnych opiekunów uczniów, którzy nie realizowali obowiązku szkolnego. Ponadto dyrektorzy w celu wyegzekwowania realizacji obowiązku szkolnego swoje działania kończyli na przekazaniu Wójtowi wniosku o wszczęcie egzekucji i nie podejmowali innych prawnych kroków zmierzających do przymuszenia do realizacji obowiązku szkolnego⁴. Kontrola wykazała też, że dyrektor gimnazjum nie wprowadził do SIO informacji o liczbie uczniów romskich, jako uczniów mniejszości etnicznych. Dane te stanowiły podstawę do obliczenia należnych dochodów gminy z tytułu zwiększonej części oświatowej subwencji ogólnej. W okresie objętym kontrolą dyrektor gimnazjum nie wykazała w SIO łącznie 22 uczniów mniejszości romskiej, w wyniku czego za lata 2014–2016 Gmina nie uzyskała dochodów z tytułu zwiększonej części oświatowej subwencji ogólnej w wysokości 191 003,43 zł.

Zdaniem NIK Gmina powinna zwiększyć nadzór nad swoimi jednostkami oświatowymi, ponieważ stwierdzone nieprawidłowości mogą negatywnie wpłynąć na skuteczność zadań realizowanych z dziedziny *Edukacja* w ramach *Programu integracji*.

Uwagę zwraca też brak koordynacji w Gminie działań realizowanych na rzecz społeczności romskiej. Zadań w tym zakresie nie przypisano żadnemu z wydziałów ani pracowników Urzędu Gminy. Dotychczasowe działania na rzecz społeczności romskiej realizowały niezależnie jednostki organizacyjne Gminy. Zdaniem NIK liczebność społeczności romskiej na terenie Gminy oraz zakres realizowanych na jej rzecz zadań z zakresu pomocy społecznej, edukacji, kultury i integracji uzasadnia wyznaczenie komórki lub komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za realizację zadań dotyczących mniejszości narodowych i etnicznych, w tym na rzecz społeczności romskiej. Ma to szczególne znaczenie dla właściwej koordynacji poszczególnych działań na terenie Gminy w tym zakresie oraz właściwego rozeznania potrzeb i zaplanowania zadań realizowanych w ramach *Programu integracji*, jak i poza nim.

NIK dostrzega, że prowadzenie zadań na rzecz integracji społeczności romskiej, w tym także w ramach *Programu integracji* jest procesem trudnym, ponieważ sami Romowie często odmawiali współpracy w zakresie edukacji, czy też działań dotyczących polepszenia warunków ich bytowania. Dlatego też zdaniem NIK Gmina powinna wykazywać większą aktywność w zakresie rozeznania potrzeb społeczności romskiej, a następnie realizacji działań nakierowanych w większym stopniu na jej integrację.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1 Wykonanie zadań w ramach *Programu integracji*

1.1. Warunki organizacyjne i kadrowe do wykonywania zadań na rzecz społeczności romskiej

Opis stanu
faktycznego

W strukturach Urzędu nie wyznaczono komórek i osób odpowiedzialnych za realizację zadań na rzecz społeczności romskiej. Jednakże zadania te w Gminie realizowały cztery jednostki organizacyjne, tj.: Ośrodek Pomocy Społecznej w Łącku (OPS), Zespół Ekonomiczno-Administracyjny Placówek Oświatowych w Łącku (ZEAPPO), Szkoła Podstawowa w Maszkowicach (SP) oraz Zespół Szkolno-Gimnazjalny w Łącku (*Gimnazjum*).

W Statucie SP w zakresie dydaktyki wskazano, że szkoła zapewnia m.in. poznawanie dziedzictwa kultury narodowej etnicznej i religijnej postrzeganej w perspektywie kultury europejskiej, dzieciom narodowości romskiej podtrzymanie i rozwijanie poczucia tożsamości narodowej oraz własnej historii kultury poprzez realizację *Rządowego programu na rzecz społeczności romskiej*. Podstawowymi formami działalności dydaktyczno-wychowawczej szkoły były m.in. zajęcia z języka mniejszości narodowej i etnicznej. W § 39 Statutu

⁴ W latach szkolnych 2013/2014, 2014/2015, 2015/2016 obowiązku szkolnego nie realizowało (100% absencji) w szkole podstawowej łącznie 15 na 103 uczniów romskich i w gimnazjum ośmiu na 22 uczniów romskich.

wskazano, że SP zatrudnia m.in. nauczycieli wspomagających edukację dzieci romskich oraz asystentów romskich, natomiast w §§ 42 i 43 wykazano ich zakres zadań.

W Statucie Gimnazjum wskazano, że do obwodu należą również uczniowie romscy, dla których zajęcia dydaktyczno-wychowawcze odbywają się z poszanowaniem ich tożsamości etnicznej, a szkoła realizuje cele związane m.in. ze wzmacnianiem poczucia tożsamości kulturowej, etnicznej, historycznej i narodowej oraz kultywuje tradycje regionu m.in. poprzez edukację regionalną, kulturową i etniczną.

(dowód: akta kontroli str. 12-74, 270-298, 390-391)

Według stanu na koniec 2015 r. na terenie Gminy zameldowanych było 16 333 osób, w tym społeczność romska stanowiła 1,2% populacji (192 osoby).

(dowód: akta kontroli str. 185-187, 390)

W kontrolowanym okresie Rada Gminy nie podejmowała uchwał w sprawie realizacji zadań na rzecz społeczności romskiej, jednak na jej sesjach wielokrotnie poruszano tematy związane z funkcjonowaniem społeczności romskiej. Dotyczyły one w szczególności:

- problemu wypalania śmieci, plastików, skór, itp., którego efektem są toksyczne produkty spalania;
- nagminnego wycinania i kradzieży drzewa w sąsiadujących z osiedlem romskim lasach, a także niszczenia i kradzieży plonów w gospodarstwach rolnych;
- zaśmiecania terenu wokół osiedla romskiego;
- żebrania, zaczepiania i wchodzenia w konflikty międzysąsiedzkie;
- niewykonywania obowiązku szkolnego przez dzieci romskie;
- braku systemowego rozwiązania problemu budowy i rozbudowy nielegalnego osiedla romskiego w Maszkowicach;
- braku wsparcia ze strony organów administracji centralnej, komisji sejmowych i Rzecznika Praw Obywatelskich.

(dowód: akta kontroli str. 157-166, 390-391)

Gmina nie współpracowała i nie przekazywała środków organizacjom pozarządowym realizującym na jej terenie zadania na rzecz społeczności romskiej. Na terenie Gminy jedna organizacja pozarządowa realizowała przedsięwzięcia na rzecz społeczności romskiej. Od 2010 r. Stowarzyszenie Kulturalno-Społeczne Romów – Centrum Kultury Romów w Polsce z siedzibą w Tarnowie prowadziło na terenie osiedla romskiego świetlicę dla dzieci. W świetlicy zatrudnione były trzy osoby⁵. Funkcjonowanie świetlicy w całości finansowane było przez stowarzyszenie (w tym ze środków Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji).

(dowód: akta kontroli str. 168, 209, 355, 390-391, 403)

W kontrolowanym okresie kierownik OPS i pracownik socjalny brali udział w szkoleniach dotyczących zasad i procedur obowiązujących przy realizacji *Programu integracji* organizowanych przez Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie (MUW). Spotkania odbywały się dwa razy w roku. W Tarnowie 2 czerwca 2016 r. odbyło się spotkanie nt. *realizacji Programu Integracji w 2016 r.*, w którym uczestniczyli pracownicy SP, ZEAPo oraz OPS.

Dodatkowo pracownik OPS uczestniczył w cyklu szkoleń organizowanych przez Sądecką Agencję Rozwoju Regionalnego w Nowym Sączu w ramach projektu: *Obustronna współpraca podstawą asymilacji małopolskich Romów*, finansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego Podziałania 1.3.1 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki oraz w szkoleniach pn. *Zrozumieć romskie życie - historia, kultura i tradycja, Model społeczności partycypacyjnej i przeciwdziałanie dyskryminacji oraz Zarządzanie wielokulturowością*.

Dyrektor SP oraz nauczyciele wspomagający edukację romską corocznie brali udział w szkoleniach organizowanych przez MUW na temat realizacji *Programu integracji społeczności romskiej w Polsce* i procedur składania wniosków.

Asystenci edukacji romskiej ukończyli szkolenie kierowane do tej grupy organizowane przez Stowarzyszenie Romów w Polsce z siedzibą w Oświęcimiu, natomiast nauczyciele

⁵ Nauczyciel i asystent romski w pełnym wymiarze oraz osoba sprząająca w niepełnym wymiarze godzin.

wspomagający ukończyli kurs w ramach projektu *Edukacja, integracja i zatrudnienie- podstawy do rozwoju społeczności Romów* zorganizowany przez Niepubliczną Placówkę Kształcenia Ustawicznego i Praktycznego – SARR⁶.

W okresie objętym kontrolą dyrektor Gimnazjum nie występowała o zatrudnienie w szkole asystenta edukacji romskiej.

(dowód: akta kontroli str. 210, 216, 233, 355, 404)

Jak wyjaśnił Wójt, na terenie gminy istnieje konflikt między społecznością romską a pozostałą ludnością, szczególnie w miejscowościach bezpośrednio sąsiadujących z osiedlem, tj. z mieszkańcami Maszkowic i Jazowska. Główną przyczyną konfliktu jest m.in. wypalanie przez Romów zebranego przez nich sprzętu AGD i RTV w wyniku czego powstają trujące substancje.

(dowód: akta kontroli str. 211-212)

Celem zażegnania konfliktu władze Gminy podejmowały działania polegające na m.in. organizowaniu spotkań przedstawicieli Romów z władzami Gminy, członkami Rady Gminy oraz z instytucjami odpowiedzialnymi za porządek i bezpieczeństwo w Gminie.

W szkołach nie stwierdzano przypadków dyskryminacji dzieci romskich. Sporadycznie dochodziło do sprzeczek i kłótni między dziećmi, nie były to jednak spory na tle rasowym.

(dowód: akta kontroli str. 216, 303-311)

W okresie objętym kontrolą Gminie przekazano 893 568 zł dotacji z tytułu zwiększonej części oświatowej subwencji ogólnej, w tym w: 2014 r. – 303 514 zł, 2015 – 294 211 zł i w 2016 r. – 295 843 zł. Uzyskane w ramach zwiększonej części oświatowej środki Gmina przekazywała SP, w której wg danych z SIO wykazano w 2014 r. – 35 uczniów romskich i po 34 uczniów romskich w 2015 r. i 2016 r.

W Gimnazjum nie wykazywano w SIO uczniów mniejszości narodowych i grup etnicznych, w związku z czym nie uzyskiwano zwiększonej części subwencji oświatowej, jednak dzieci romskie objęte były zadaniami realizowanymi w ramach *Programu integracji* (w 2014 r. zadaniami objęto czworo, a w 2015 r. dziesięcioro uczniów). W okresie objętym kontrolą Dyrektor Gimnazjum nie wykazała w SIO: na 2014 r. troje uczniów pochodzenia romskiego, na 2015 r. siedmioro i na 2016 r. dwanaścioro, co zostało szczegółowo opisane w części wystąpienia pokontrolnego dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli, str. 63-67, 83, 92, 145-156, 169, 235, 316, 392, 398)

Na terenie Gminy nie działały szkoły niepubliczne o uprawnieniach szkół publicznych, realizujących zadania określone w art. 13 ust. 1 i 2 ustawy o systemie oświaty.

(dowód: akta kontroli str. 147-148, 151-152, 155-156)

W ramach *Programu na rzecz społeczności romskiej w Polsce* obowiązującego w latach 2004–2013⁷ Gmina zrealizowała łącznie 31 zadań na kwotę 613 817 zł, z czego 27 dotyczyło edukacji, a cztery mieszkalnictwa.

(dowód: akta kontroli str. 191)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK liczebność społeczności romskiej na terenie Gminy oraz zakres realizowanych na jej rzecz zadań z zakresu pomocy społecznej, edukacji, kultury i integracji uzasadnia wyznaczenie komórki lub komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za realizację zadań dotyczących mniejszości narodowych i etnicznych, w tym na rzecz społeczności romskiej. Ma to szczególne znaczenie dla właściwej koordynacji poszczególnych działań na terenie Gminy w tym zakresie oraz właściwego rozeznania potrzeb i zaplanowania zadań realizowanych w ramach *Programu integracji*, jak i poza nim.

⁶ Sądecka Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. w Nowym Sączu.

⁷ Program ten został ustanowiony uchwałą Rady Ministrów Nr 209/2003 z dnia 19 sierpnia 2003 r.

1.2. Zadania realizowane na rzecz społeczności romskiej

Opis stanu
faktycznego

Według danych uzyskanych na koniec 2015 r. na terenie Gminy zamieszkiwały 192 osoby pochodzenia romskiego (95 kobiet i 97 mężczyzn). Nieletnich, tj. do 18 roku życia, zamieszkiwało 96 osób⁸, z czego obowiązkowi szkolnemu podlegało 56 osób. W wieku produkcyjnym było 83 osób, z czego 81 stanowili bezrobotni. Wszystkie 192 osoby korzystały z pomocy społecznej. Wśród mieszkańców osiedla romskiego dwie osoby ukończyły szkołę ponadpodstawową, natomiast szkołę podstawową ukończyło 11 osób, a 62 osoby nie ukończyły takiej szkoły.

(dowód: akta kontroli str. 192)

W dniu 28 czerwca 2016 r. Gmina przekazała odpowiedź na pismo MUW⁹, która dotyczyła sytuacji społeczno-edukacyjnej społeczności romskiej na terenie Gminy. W odpowiedzi wskazano m.in., że jednym z najważniejszych problemów społecznych Romów są trudne warunki mieszkaniowe znacznej części mieszkańców osiedla. Według spisu budynków/pomieszczeń dokonanego przez pracowników OPS i Urzędu w listopadzie 2015 r. na osiedlu znajdowało się 47 budynków. Niektóre budynki były niezamieszkałe lub były w trakcie budowy. Część tzw. *starego osiedla* w Maszkowicach zamieszkiwały 34 rodziny (142 osoby), w tym siedem rodzin (27 osób) zamieszkiwało budynki kompleksowo lub częściowo wyremontowane. Pozostała część tej społeczności (ok. 100 osób) zamieszkiwała budynki w złym stanie technicznym. Szczególnie dwa budynki i jedno pomieszczenie na osiedlu wymagało natychmiastowej interwencji z uwagi na bardzo zły stan techniczny grożący zawaleniem. Część tzw. *nowego osiedla* w Jazowsku zamieszkiwało 11 rodzin (50 osób) w czterech kontenerach mieszkalnych oraz w dwóch budynkach/ pomieszczeniach prowizorycznie utworzonych. Kontenery zakupione w 2004 r. również w znacznym stopniu wymagają remontu. W 2016 r. liczba budynków/pomieszczeń zwiększyła się poprzez tworzenie dobudówek do istniejących pomieszczeń z wykorzystaniem dostępnych materiałów, z których Romowie tworzyli często prowizoryczne pomieszczenia.

Osiedle w *starej części* pozbawione było dostępu do bieżącej wody i kanalizacji, a tylko trzy budynki w tej części posiadało łazienki i dostęp do bieżącej wody. Powszechnym problemem na osiedlu były szczury, które wchodziły do budynków/kontenerów i zakładały gniazda w ich ścianach.

(dowód: akta kontroli str. 183-189)

W Gminie rozpoznawano potrzeby społeczności romskiej głównie poprzez dane zebrane przez pracowników OPS w trakcie wywiadów środowiskowych i rozmów indywidualnych z Romami. Jak wyjaśnił Wójt, pracownicy socjalni OPS dokonywali rozeznania sytuacji Romów oraz otrzymywali od nich konkretne zgłoszenia. Wizyty na osiedlu romskim pracowników socjalnych, pracowników Urzędu oraz pielęgniarki środowiskowej pozwalały na identyfikację głównych problemów tej społeczności.

Zadania do realizacji w ramach *Programu integracji* planowano również na podstawie pracy komisji powołanej w celu zinventaryzowania budynków na osiedlu romskim. W skład komisji wchodził m.in. inspektor z Urzędu, który dokonał oceny stanu technicznego budynków. Ocena była podstawą do przygotowania wniosku na 2016 r. w ramach *Programu Integracji* w dziedzinie *Mieszkalnictwo*.

W zakresie zadania *Praca i Zdrowie* bazowano na danych OPS oraz pielęgniarki środowiskowej.

W proces planowania działań włączano społeczność romską, w szczególności w zakresie zadania *Praca i Mieszkalnictwo*. W indywidualnych rozmowach z wójtem romskim oraz w spotkaniach z tą społecznością poruszano problem trudnych warunków mieszkaniowych i bezrobocia wśród Romów. Na jednym z takich spotkań wójt romski – jak wskazano w notatce służbowej z 15 stycznia 2015 r. – kategorycznie wyraził sprzeciw wobec planowanych przez Gminę remontów na osiedlu romskim. Według niego doraźne remonty

⁸ Dzieci w wieku 0-2 lata – 24 osoby, 3-4 lata – 16 osób, 5-14 lat – 42 osoby oraz 15-18 lat – 14 osób.

⁹ Pismo znak BW.V.6113.39.2016 z 21 czerwca 2016 r. w związku z Dezyderatem nr 1 Komisji ds. Mniejszości Narodowych i Etnicznych Sejmu RP ustalonym 9 czerwca 2016 r.

nie rozwiązują problemu trudnych warunków mieszkaniowych części Romów zamieszkujących tzw. starą część osiedla, a jego zdaniem najlepszym dla Romów rozwiązaniem jest wybudowanie na terenie osiedla lub w jego pobliżu budynku, podobnego do powstałego w Ochotnicy Górnej.

W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły skargi od Romów ani informacje o konfliktach wewnątrz społeczności romskiej na tle udzielanego przez Gminę wsparcia.

(dowód: akta kontroli str. 209-215, 303-314, 390-391)

W przekazanej do MUW odpowiedzi dotyczącej sytuacji społeczno-edukacyjnej społeczności romskiej na terenie Gminy wskazano m.in., że według danych OPS wśród Romów ok. 100 osób to osoby niepełnoletnie, przed 18 rokiem życia.

Do oddziałów 0-VI SP w Maszkowicach w latach szkolnych 2014/2015 i 2015/16 uczęszczało odpowiednio 35 i 37 dzieci romskich, z czego odpowiednio sześcioro i czworo zostało niesklasyfikowanych (z powodu nierealizowania obowiązku szkolnego – 100% absencji)¹⁰, a siedmioro i troje ukończyło SP. W latach tych frekwencja w klasach I-III wyniosła odpowiednio 68% i 70%, a w klasach IV-VI 55% i 60%.

W Gimnazjum w latach szkolnych jw. objętych obowiązkiem szkolnym było odpowiednio siedmioro i 12 uczniów, z czego odpowiednio jedno i dwoje uzyskało promocję do następnej klasy. Osoby te z pośród pozostałych wyróżniały się frekwencją będącą na poziomie odpowiednio ok. 62% oraz ok. 92% i 88%. Frekwencja uczniów, którzy nie uzyskali promocji, nie przekroczyła 64%. W poszczególnych latach szkolnych troje i dwoje uczniów w ogóle nie podjęło nauki. W roku szkolnym 2013/2014 troje dzieci objętych było obowiązkiem szkolnym, jednak żadne z nich nie podjęło nauki.

Temat edukacji dzieci romskich poruszano na organizowanych spotkaniach, w których uczestniczyli m.in. przedstawiciele MUW. Wskazywano, że największym problemem w edukacji jest nieznanomość języka polskiego, a także niska frekwencja. Jednocześnie wskazywano, że podejścia dzieci romskich do edukacji nie da się zmienić, ponieważ nie mają one żadnych wzorców od rodziców.

(dowód: akta kontroli str. 183-189, 216-218, 236-238, 312-314, 316)

Zgodnie z art.19 ust. 1 ustawy o systemie oświaty dyrektorzy publicznych szkół podstawowych i gimnazjów m.in. kontrolują spełnianie obowiązku szkolnego przez dzieci zamieszkujące w obwodach tych szkół. Stosownie do postanowień art. 20 ust. 2 tej ustawy przez niespełnienie obowiązku szkolnego należy rozumieć nieusprawiedliwioną nieobecność w okresie jednego miesiąca, na co najmniej 50% zajęć.

W latach szkolnych 2013/2014, 2014/2015, 2015/2016 w SP obowiązku szkolnego nie realizowało (100% absencji) odpowiednio pięcioro z 35, sześcioro z 34 oraz czworo z 34 uczniów romskich. Dyrektor SP przekazywał zawiadomienia o niespełnianiu obowiązku szkolnego w kolejnych latach szkolnych dopiero w marcu 2014 r., w kwietniu 2015 r. i w marcu 2016 r.

W roku szkolnym 2013/2014 w Dyrektor Gimnazjum przekazała rodzicom/prawnym opiekunom dwójki dzieci zawiadomienia, które doręczono dopiero w styczniu 2014 r., a upomnienia w marcu 2014 r. W jednym przypadku upomnienia nie doręczono, a obowiązek szkolny wygasł 10 marca 2014 r. W roku szkolnym 2014/2015 jedno dziecko na siedmioro wykazało się frekwencją powyżej 50%, troje poniżej 50% oraz troje posiadało 100% absencji, tj. nie podjęło w ogóle nauki. Dopiero w lutym 2015 r. przekazano rodzicom/prawnym opiekunom upomnienia/zawiadomienia, a w marcu i kwietniu 2015 r. ponawiano upomnienia. W roku szkolnym 2015/2016 czworo dzieci na 12 posiadało frekwencję powyżej 50%, dwoje posiadało 100% absencji (upomnienia przekazano w listopadzie 2015 r.). W przypadku pozostałych uczniów pomimo frekwencji poniżej 50% nie podejmowano żadnych działań. W latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 do Urzędu Gminy z Gimnazjum nie wpłynął ani jeden wniosek o wszczęcie egzekucji.

¹⁰ W roku szkolnym 2014/2015 troje w klasie IV, jedno w V i dwoje w VI. W roku szkolnym 2015/2016 dwoje w klasie IV oraz po jednym w klasie V i VI.

Szczegółowo zagadnienia dotyczące podejmowania działań mających na celu wyegzekwowanie realizacji obowiązku szkolnego przez uczniów romskich opisano w części wystąpienia pokontrolnego dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 217-218, 236-238, 302, 316, 352)

W związku z nierealizowaniem obowiązku szkolnego przez uczniów romskich w kontrolowanym okresie Dyrektor SP przekazał do organu prowadzącego wnioski o wszczęcie egzekucji¹¹ (dziesięć w roku szkolnym 2013/2014 r. i po osiem w kolejnych latach szkolnych). Natomiast Dyrektor Gimnazjum przekazała takie wnioski tylko w roku szkolnym 2013/2014 r. (cztery wnioski).

Gmina, jako organ prowadzący, w roku szkolnym 2013/2014 wystawiła postanowienia dla rodziców, w których nałożono kary grzywny w celu przymuszenia oraz terminy wykonania obowiązku uczęszczania do szkoły. Po upływie wyznaczonych terminów organ prowadzący wystosowywał wezwania z ponownym terminem do zapłaty grzywny. Żaden z rodziców nie uiszczył nałożonej grzywny, więc sprawy skierowano do dalszego postępowania egzekucyjnego, tj. wystawiono tytuły wykonawcze i przekazano do właściwego urzędu skarbowego.

(dowód: akta kontroli str. 315, 316, 352-353)

Jak wyjaśnił Wójt cała procedura nie przynosiła zamierzonych rezultatów, gdyż dzieci romskie dalej nie realizowały obowiązku szkolnego (głównie uczniowie w wieku od 16 do 18 lat, którzy wstydzą się w tym wieku chodzić do szkoły z młodszymi dziećmi).

(dowód: akta kontroli str. 233-234)

Dyrektor SP przekazywał do Urzędu wyniki monitorowania frekwencji dzieci romskich. W szkole, asystent edukacji romskiej, monitorował frekwencję i sporządzał listy nieobecnych danego dnia. Nauczyciele w dziennikach lekcyjnych odnotowywali nieobecności, a dyrektor szkoły wysyłał upomnienia do rodziców za nieposyłanie dzieci do szkoły i sporządzał wnioski o ukaranie rodziców.

(dowód: akta kontroli str. 352-353)

W SP organizowano dodatkowe zajęcia wyrównawcze z języka polskiego i matematyki prowadzone przez nauczycieli wspomagających w wymiarze trzech godzin tygodniowo. W 2015 r. prowadzono jeszcze dodatkowe zajęcia z języka polskiego oraz zajęcia artystyczne w wymiarze dwóch godzin tygodniowo w każdej klasie od 0-III. Dyrektor SP sporządził wniosek na dofinansowanie takich zajęć i otrzymał w ramach *Programu integracji* dotację w wysokości 11 500 zł na 2015 r. Na 2016 r. dofinansowania dla tego zadania SP nie przyznano.

Średnia ocen w latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 dzieci romskich uczęszczających do SP wynosiła w klasach IV i VI w obu latach 2,7, a w klasie V odpowiednio 2,3 i 2,8.

W Gimnazjum średnia ocen w roku szkolnym 2015/2016 dwójki dzieci promowanych wynosiła 2,5, a dzieci niepromowanych od 1,07 do 2,0. Uczniowie, którzy otrzymali promocję do następnej klasy¹² z języka polskiego otrzymali oceny dopuszczające.

(dowód: akta kontroli str. 216-218, 236-238)

W związku z problemem niskiego poziomu edukacji wśród dzieci romskich Gmina w latach 2014-2016 zaplanowała i realizowała zadania w ramach *Programu integracji* mające na celu zwiększenie uczestnictwa w edukacji uczniów romskich.

(dowód: akta kontroli str. 183-189)

Rodzice/prawni opiekunowie dzieci uczęszczających do Gimnazjum składali Dyrektorowi Gimnazjum oświadczenia o niewyrażeniu zgody na objęcie dzieci pomocą psychologiczno-pedagogiczną w formie zajęć dydaktyczno-wyrównawczych z języka polskiego organizowanych na terenie szkoły. W związku z tym Dyrektor szkoły takich zajęć nie organizowała.

(dowód: akta kontroli str. 239-250)

¹¹ Na każdego rodzica oddzielnie.

¹² W roku szkolnym 2014/2015 jedno z siedmiorga i w 2015/2016 dwoje z 12.

W SP zatrudnionych było dwóch asystentów edukacji romskiej w pełnym wymiarze, natomiast w Gimnazjum nie zatrudniano osób na takich stanowiskach. W roku szkolnym 2014/2015 i 2015/2016 w ramach klasy zerowej w SP z form wychowania przedszkolnego korzystało odpowiednio troje i pięcioro dzieci.

(dowód: akta kontroli str. 209-234, 236-238)

W okresie objętym kontrolą do Gminy nie wpłynęły wnioski dotyczące chęci odbycia kursów i szkoleń dla bezrobotnych przez osoby ze społeczności romskiej.

(dowód: akta kontroli str. 390-391)

Jak wyjaśnił Wójt, OPS rozpowszechniał wśród Romów informację o każdej ofercie zewnętrznej dotyczącej szkoleń lub kursów dla osób bezrobotnych. W 2015 r. dwie Romki uczestniczyły w szkoleniach zawodowych organizowanych przez Sąddecką Agencję Rozwoju Regionalnego w Nowym Sączu. Część Romów zainteresowana głównie była podjęciem zatrudnienia, a nie szkoleniami, czy kursami, ponieważ jak twierdzili ukończone w przeszłości kursy i szkolenia nie pomagały im w znalezieniu pracy.

(dowód: akta kontroli str. 209-215)

Jak wyjaśnił Wójt, Gmina nie zaplanowała do realizacji zadań mających na celu wspieranie społeczności romskiej w rozwiązywaniu problemów społecznych występujących w tej grupie, a profilaktykę w zakresie uzależnień od alkoholu i narkotyków prowadzi wśród Romów pielęgniarka zatrudniona przez OPS w ramach *Programu integracji*.

(dowód: akta kontroli str. 209-215)

Jak wskazał Komendant Miejski Policji w Nowym Sączu¹³, od 2014 r. zauważalny jest spadek liczby interwencji na terenie osiedla romskiego w Maszkowicach z 243 interwencji, co stanowiło 5,6% wszystkich odnotowanych interwencji w powiecie nowosądeckim, 192 w 2015 r., tj. 3,7%, do 91 w I półroczu 2016 r., tj. 3,6%. Komendant wskazał, że Policja nie prowadzi statystyk sprawców przestępstw i wykroczeń w oparciu o kryterium pochodzenia, stąd nie posiada informacji, jaki odsetek sprawców przestępstw i wykroczeń na terenie odpowiedzialności KMP w Nowym Sączu, w tym na terenie Gminy Łącko, stanowiły osoby pochodzenia romskiego.

(dowód: akta kontroli str. 354, 448-449)

W Gminie opracowano dokument pn. *Strategia rozwiązywania problemów społecznych i integracji w Gminie Łącko na lata 2010–2015*, w którym wskazano m.in. wybrane zagadnienia związane z problematyką romską. W dokumencie wskazano m.in. pięć celów strategicznych, a jeden z nich dotyczył *Integracji społeczności romskiej poprzez edukację i dobrosąsiedzkie stosunki*.

(dowód: akta kontroli str. 317-349, 403-406, 450)

W kontrolowanym okresie Gmina nie opracowała *Lokalnego programu integracji społecznej Romów*, o którym mowa w pkt 7.1 *Programu integracji*, co opisano szczegółowo w części wystąpienia pokontrolnego dotyczącej ustalonych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 390-391)

W 2014 r. w ramach *Programu integracji* Gmina realizowała zadania w jednej z czterech dziedzin¹⁴, tj. edukacji polegające na: zakupie podręczników i przyborów szkolnych dla dzieci romskich z SP, wyposażeniu w podręczniki, plecaki, obuwie, i stroje gimnastyczne uczniów z Gimnazjum. Programem objęto 19 uczniów, a łączny koszt wyniósł 8 068 zł.

W 2015 r. Gmina również realizowała zadania w dziedzinie edukacja, które dotyczyły zakupu podręczników, przyborów szkolnych, ubezpieczenia NW, zorganizowania dodatkowych zajęć wyrównawczych z języka polskiego w klasach 0-III, pokrycia kosztów dowożenia do szkoły, zorganizowania III Międzyszkolnej Olimpiady Romsko-Polskiej, konkursu plastycznego, czy zajęć artystyczno-kulturalnych. Programem objęto 53 osoby, a łączny koszt wyniósł 54 167,40 zł.

¹³ Informacje przekazane w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677).

¹⁴ Edukacja, mieszkalnictwo, praca oraz zdrowie.

W 2016 r. Gmina zawarła z Wojewodą Małopolskim porozumienia na realizację dziewięciu zadań: sześciu z dziedziny edukacja i po jednym w pozostałych dziedzinach. Do 30 czerwca 2016 r. Gmina częściowo zrealizowała cztery z sześciu zadań z dziedziny edukacja, tj.: dowożenie do szkoły, zakup biletów miesięcznych z miejscowości zamieszkania do Gimnazjum, zorganizowanie wycieczek integracyjnych i turystycznych. Programem objęto 46 osób, a łączny koszt ich realizacji wyniósł 18 971,74 zł z 34 830 zł zaplanowanych na 2016 r. (54,5%). W dziedzinie praca Gmina realizowała zadanie pn. *Stáže zawodowe dla Romów*, z którego skorzystało sześć osób, a jego koszt na 30 czerwca wyniósł 6 336,43 zł z przewidzianych 56 000 zł (11,3%). W dziedzinie zdrowie Gmina realizowała zadanie dotyczące kompleksowych działań prozdrowotnych kierowanych do Romów, w ramach którego podpisano umowę z pielęgniarką środowiskową¹⁵. Zadaniem tym objęto 60 osób.

W dziedzinie mieszkalnictwo na 30 czerwca 2016 r. w trakcie realizacji było zadanie dotyczące remontu placu na osiedlu romskim o planowanej wartości 61.000 zł. W tej dziedzinie Gminie przyznano również środki na zakup mieszkań w kwocie 900 000 zł, jednakże do 30 czerwca 2016 r. nie zawarto porozumienia z Wojewodą Małopolskim. Powodem niezawarcia porozumienia – jak wyjaśnił Wójt – był spór prawnokompetencyjny zaistniały między samorządami Limanowej i Czerwonej Góry dotyczący kwestii zakupu mieszkań dla społeczności romskiej na terenie innego samorządu. Wójt wskazał również, że Gmina Łącko jest skazana na szukanie potencjalnych mieszkań/domów poza swoim terenem, gdyż na swoim terenie nie dysponuje odpowiednimi nieruchomościami. Przeciagające się rozstrzygnięcie sporu oraz opór społeczności romskiej przed opuszczeniem osiedla w Maszkowicach stawiają pod znakiem zapytania realizację przedmiotowego porozumienia.

(dowód: akta kontroli str. 82-87, 91-96, 170, 171-175, 176-182, 355-356, 405)

W dniu 9 października 2014 r., w związku z przyjęciem 7 października 2014 r. przez Radę Ministrów *Programu integracji*, MUW poinformował Urząd o możliwości składania wniosków na realizację wydatków majątkowych na 2014 r. Termin składania wniosków określono do 15 października 2014 r. Wójt odstąpił od składania wniosku na wykup mieszkań dla społeczności romskiej, uzasadniając swoją decyzję zbyt krótkim terminem realizacji zadania (brak możliwości zachowania procedur szczególnie w kwestii zamówień publicznych czy wyszukiwania mieszkań) oraz z braku zabezpieczenia w budżecie Gminy środków finansowych stanowiących wymagany wkład własny.

(dowód: akta kontroli str. 299-301)

Prawidłowo, zgodnie z ustawą z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁶ oraz uregulowaniami wewnętrznymi w Urzędzie¹⁷, udzielono zamówień na wykonanie projektów zakończonych i realizowanych w ramach *Programu integracji*.

Gmina zgodnie z postanowieniami zawartymi w porozumieniach, w sposób prawidłowy i terminowo rozliczała otrzymane dotacje oraz rzetelnie sporządzała sprawozdania częściowe z wykonania zadań, jak i sprawozdania końcowe przekazywane do MUW oraz Ministerstwa Edukacji Narodowej.

(dowód: akta kontroli str. 76-144, 171-175, 360-389)

W Urzędzie w okresie objętym kontrolą nie przeprowadzano kontroli w zakresie realizacji zadań w ramach *Programu integracji*.

(dowód: akta kontroli, str. 390-391)

Oprócz zadań realizowanych przez Gminę w ramach *Programu integracji* społeczność romska korzystała ze środków publicznych przyznawanych przede wszystkim z pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych. Od stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2016 r. łącznie na pomoc¹⁸ udzieloną społeczności romskiej zamieszkałej na terenie Gminy wydatkowano

¹⁵ W dniu 5 lipca 2016 r. wystawiono fakturę na kwotę 2 120 zł z przyznanych na realizację zadania 30 000 zł.

¹⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 2164 ze zm.

¹⁷ Zarządzenie Nr 33/2/2014 Wójta Gminy Łącko z 16 kwietnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu zamówień publicznych Urzędzie Gminy Łącko.

¹⁸ Zasiłki: stałe, okresowe, celowe, rodzinne wraz z dodatkami, pielęgnacyjne, dla opiekuna, a ponadto jednorazowe zapomogi z tytułu urodzenia dziecka, świadczenia rodzicielskie i wychowawcze, posiłki

1 196 051,60 zł (394 920,59 zł w 2014 r., 415 391,89 zł w 2015 r. i 385 739,12 zł w I półroczu 2016 r.), z czego 956 421,79 zł pochodziło z budżetu państwa, a 239 629,37 zł stanowiły środki Gminy.

Dodatkowo w ramach robót publicznych i prac społecznie użytecznych wykonywanych przez osoby ze społeczności romskiej z budżetu gminy wypłacono łącznie środki w wysokości 103 575,40 zł.

Ponadto Gmina w okresie objętym kontrolą poniosła wydatki na rzecz tej społeczności, m.in. wywóz odpadów, badanie wody i naprawy studni, w łącznej wysokości 77 757,30 zł (w 2014 r. – 26 757,30 zł, w 2015 r. – 24 082,57. zł i 26 219,99 zł w I półroczu 2016 r.).

Według danych z ewidencji OPS, w 2015 r. z pomocy społecznej korzystało 192 osoby ze społeczności romskiej (45 rodzin), co stanowiło ok. 9,7% w całej liczbie osób korzystających z pomocy społecznej przy populacji stanowiącej 1,2% liczby mieszkańców gminy.

Główne przyczyny korzystania Romów z pomocy społecznej w 2015 r. związane były z problemami społecznymi występującymi wśród tej społeczności. Spośród 45 rodzin romskich:

- 42 rodziny korzystały z pomocy z uwagi na ubóstwo występujące w rodzinie,
- 33 rodziny z powodu bezrobocia,
- 31 rodzin z uwagi na długotrwałą lub ciężką chorobę,
- 31 rodzin z uwagi na występującą niepełnosprawność,
- 21 rodzin ze względu na wielodzietność.

Zgodnie z danymi z OPS w społeczności romskiej zaobserwowano wzrost liczby zachorowań na ciężkie i przewlekłe choroby (szczególnie wśród dorosłych Romów), które w warunkach sanitarno-higienicznych jakie panowały na osiedlu romskim trudno było zwalczyć.

(dowód: akta kontroli, str. 184-189)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Gmina nie zapewniła wystarczającego nadzoru nad działalnością jednej z dwóch własnych palcówek oświatowych w zakresie wykazywania danych w SIO o liczbie uczniów romskich pobierających naukę w szkole, a dane te stanowiły podstawę do obliczenia należnych dochodów gminy z tytułu zwiększonej części oświatowej subwencji ogólnej.

Zgodnie z postanowieniami art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁹ dochodami tych jednostek jest subwencja ogólna. Subwencja ogólna dla gmin składa się z części wyrównawczej, równoważącej i oświatowej (art. 7 ust. 1 pkt 1 i 4 cyt. ustawy). Z kolei w art. 28 ust. 5 zdanie drugie powołanej ustawy wskazano, że do podziału części oświatowej subwencji ogólnej przyjmuje się dane zgromadzone w bazie danych systemu informacji oświatowej, o którym mowa w ustawie z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej²⁰.

Organ prowadzący szkołę lub placówkę w myśl art. 34a ust. 1 ustawy o systemie oświaty sprawuje nadzór nad jej działalnością w zakresie spraw finansowych i administracyjnych, z uwzględnieniem odrębnych przepisów.

Od 2013 r. wprowadzono do algorytmu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dodatkowe wagi przeliczeniowe uzależnione m.in. od liczby uczniów korzystających z zajęć dla mniejszości narodowej lub etnicznej, społeczności posługującej się językiem regionalnym lub uczniów pochodzenia romskiego. Szczegółowe zasady podziału tych środków określają rozporządzenia wykonawcze wydawane corocznie na podstawie art. 28 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

w szkole, dofinansowanie zakupu artykułów edukacyjnych oraz pomocy dydaktycznych, stypendia szkolne o charakterze socjalnym, pomoc rzeczowa, fundusz alimentacyjny.

¹⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 198.

²⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 45 ze zm.

W okresie objętym kontrolą Dyrektor Gimnazjum nie wykazała w SIO: na 2014 r. troje uczniów pochodzenia romskiego (waga P10 = 1,50), na 2015 r. siedmiu (waga P12 = 1,50) i na 2016 r. dwanaścioro (waga P14 = 1,50). Spowodowało to, że Gmina uzyskała subwencję ogólną przypadającą na jednego ucznia w wysokości: 7 983,86 zł w 2014 r., 7 562,95 zł w 2015 r. i 7 604,89 zł w 2016 r., zamiast 16 655,73 zł w 2014 r., 16 216,21 zł w 2015 r. i 16 306,15 zł w 2016 r. Łącznie za lata 2014–2016 Gmina nie uzyskała dochodów z tytułu zwiększonej części oświatowej subwencji ogólnej w wysokości 191 003,43 zł, z tego: 26 015,49 zł w 2014 r. (troje uczniów), 60 572,82 zł w 2015 r. (siedmiu) i 104 415,12 zł w 2016 r. (dwanaścioro).

Barbara Stolarska – Dyrektor Gimnazjum wyjaśniła, że w SIO nie wykazała uczniów romskich jako uczniów mniejszości etnicznych z powodu niedopatrzenia.

Wójt wyjaśnił, że Dyrektor Gimnazjum nie wykazywała uczniów pochodzenia romskiego jako uczniów mniejszości narodowej, a ZAEPO przy weryfikacji i tworzeniu zestawień zbiorczych uznawał ten stan za prawidłowy, gdyż uczniowie romscy wykazywani byli w ogólnej liczbie uczniów tej szkoły, a w szkole nie organizowano dodatkowych zadań dla uczniów romskich.

(dowód: akta kontroli, str. 63-67, 145-156, 235, 316, 355, 392, 398, 403-404)

2. Niewystarczający nadzór Gminy nad działalnością placówek oświatowych w zakresie podejmowania działań mających na celu wyegzekwowanie realizacji obowiązku szkolnego przez uczniów romskich.

Zgodnie z art.15 ustawy o systemie oświaty nauka jest obowiązkowa do ukończenia 18 roku życia, a art.18 powołanej ustawy nakłada na rodziców dziecka, obowiązek zapewnienia regularnego uczęszczania dziecka na zajęcia szkolne. Równocześnie w art. 19 ust. 1 powołanej ustawy zapisano, że dyrektorzy publicznych szkół podstawowych i gimnazjów kontrolują spełnianie obowiązku szkolnego przez dzieci zamieszkujące w obwodach tych szkół, a w rozumieniu art. 5 §1 pkt 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²¹ dyrektor szkoły podstawowej i gimnazjum jest wierzycielem uprawnionym do żądania wykonania obowiązku szkolnego w drodze egzekucji administracyjnej. Zgodnie z art. 20 ust 2 ustawy o systemie oświaty przez niespełnianie obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki należy rozumieć nieusprawiedliwioną nieobecność w okresie jednego miesiąca, na co najmniej 50% dni zajęć.

W latach szkolnych 2013/2014, 2014/2015, 2015/2016 w Gimnazjum obowiązku szkolnego nie realizowało (100% absencji) odpowiednio: troje uczniów (wszyscy), troje z siedmiorga oraz dwoje z 12 uczniów romskich. W latach 2014/2015 troje i 2015/2016 sześcioro uczniów romskich miało absencję powyżej 50%.

W roku szkolnym 2013/2014 w Dyrektor Gimnazjum przekazała rodzicom/prawnym opiekunom dwójki dzieci zawiadomienia o nierealizowaniu obowiązku szkolnego dopiero w styczniu 2014 r., a upomnienia w marcu 2014 r. W jednym przypadku upomnienia w ogóle nie doręczono, a obowiązek szkolny wygaś 10 marca 2014 r.

W roku szkolnym 2014/2015 działania zakończono na przekazaniu rodzicom/prawnym opiekunom upomnień, przy czym przekazano je dopiero w lutym 2015 r.

W roku szkolnym 2015/2016 w przypadku dwójga uczniów o 100% absencji upomnienia przekazano w listopadzie 2015 r., natomiast w przypadku sześciorga uczniów posiadających frekwencję poniżej 50% nie podejmowano żadnych działań.

W latach szkolnych 2014/2015 i 2015/2016 od Dyrektora Gimnazjum do Urzędu Gminy nie wpłynął ani jeden wniosek o wszczęcie egzekucji.

Pomimo opracowanej i obowiązującej w Gimnazjum *Procedury postępowania w przypadku niespełniania przez ucznia obowiązku szkolnego* Dyrektor Gimnazjum nie zawiadomiła Wydziału Rodzinnego Sądu Rejonowego (etap 8 Procedury).

²¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 599 ze zm.

W latach szkolnych 2013/2014, 2014/2015, 2015/2016 w SP obowiązku szkolnego nie realizowało (100% absencji) odpowiednio pięcioro z 35, sześcioro z 34 oraz czworo z 34 uczniów romskich.

Dyrektor SP przekazywał zawiadomienia o niespełnianiu obowiązku szkolnego w kolejnych latach szkolnych dopiero w marcu 2014 r., w kwietniu 2015 r. i w marcu 2016 r. W SP nie opracowano procedury postępowania w przypadku niespełniania przez ucznia obowiązku szkolnego, tak jak miało to miejsce w przypadku Gimnazjum, i również nie informowano właściwego sądu o niewypelnianiu obowiązku szkolnego przez uczniów romskich.

W okresie objętym kontrolą dyrektorzy obu szkół podejmowali działania, które kończyły się co najwyżej złożeniem wniosku o wszczęcie egzekucji w Urzędzie Gminy Łącko (Gimnazjum dwa na 22 i SP 13 na 15) w trybie art. 26 § 1 i art. 28 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

(dowód: akta kontroli, str. 316, 352, 355-357, 398, 402, 404)

Dyrektor Gimnazjum wyjaśniła, że powstałe nieprawidłowości nastąpiły z powodu zaniedbania związanego z powiadamianiem rodziców o nierealizowaniu obowiązku szkolnego, a niewnioskowanie o wszczęcie egzekucji spowodowane było wcześniejszymi doświadczeniami (wysyłane zawiadomienia oraz wnioski o wszczęcie egzekucji nie przyniosły żadnych efektów). Ponadto Dyrektor Gimnazjum wskazała, że Romowie, którzy mieszkają w Maszkowicach, mają bardzo niewielkie potrzeby edukacyjne. Wnioskowanie do Sądu Rodzinnego lub informowanie Policji mogłoby spotkać się z ich niechęcią, a nawet wrogością, czy próbą oskarżenia o dyskryminację, co miało miejsce w przeszłości i doprowadziło do zaognienia stosunków z mieszkańcami Maszkowic. Takie działania mogłyby stać się źródłem kolejnych napięć i nie wpłynęłyby pozytywnie na budzenie właściwej motywacji do nauki i rozbudzania przyjaznych nastawień do szkoły.

Dyrektor SP wyjaśnił, że upomnienia dla rodziców uczniów romskich wysyłał dopiero na wiosnę, gdyż brak kontaktu z rodzicami uniemożliwiał na bieżąco realizację przyjętej procedury przymuszenia do realizacji obowiązku szkolnego. Dyrektor wskazał również, że nie składał wniosków do Sądu Rodzinnego ani na Policji, ponieważ nie wierzy w skuteczność takiej drogi przymuszenia rodziców do posyłania dzieci do szkoły. Policja czy sądy traktują Romów z dużą pobłażliwością. Dzieci, które nie realizują obowiązku w SP, to dzieci przerośnięte, mające 16 i 17 lat. Rodzice uważają, że są to już dzieci dorosłe i nie muszą chodzić do szkoły. Wynika to z ich uwarunkowań środowiskowych i mentalności Romów. Ponadto rodzice często zostawiają w domu, zwłaszcza córki, aby zajęły się młodszym rodzeństwem, a same idą żebrac po wsiach. Jest to zajęcie według nich bardzo ważne, gdyż daje im możliwość zdobycia środków na utrzymanie rodziny.

Wójt wyjaśnił, że działania Gminy kończyły się na przekazaniu tytułów wykonawczych do urzędu skarbowego. Gmina nie podejmowała innych działań, tj. zgłoszeń na Policję lub sądu, ponieważ nie leży to w jej gestii, lecz dyrektora szkoły.

(dowód: akta kontroli, str. 316, 352, 355-357, 398, 402, 404)

3. W kontrolowanym okresie Gmina nie opracowała i nie przystąpiła do opracowania *Lokalnego programu integracji społecznej Romów*, o którym mowa w pkt 7.1 *Programu integracji*. W punkcie tym wskazano w szczególności, że aby praca ze społecznością i na rzecz społeczności romskiej prowadziła do skutecznego rozwiązywania problemów, konieczne jest objęcie Romów długofalową, intensywną i kompleksową pomocą. W związku z tym podstawowym zakresem wsparcia *Programu integracji* jest tworzenie lokalnych systemów wsparcia, przyjmujących formę wieloletniego projektu, który oferuje całościową i dostosowaną do potrzeb konkretnych rodzin romskich ofertę usług na kolejne lata.

Realizowane w poszczególnych latach kontrolowanego okresu przez Gminę zadania w ramach *Programu integracji* nie miały charakteru kompleksowego i z wyjątkiem 2016 r. nie dotyczyły wszystkich czterech podstawowych dziedzin interwencji przewidzianych w *Programie* (tj. Edukacja, Mieszkalnictwo, Praca, Zdrowie). Działania te nie były również zaplanowane w perspektywie wieloletniej. Przykładowo Gmina

nie opracowała kryteriów udzielania pomocy w formie zakupu/remontu lokalu mieszkalnego umożliwiających obiektywne ustalenie hierarchii potrzeb poszczególnych rodzin romskich w tym zakresie i nie określiła działań niezbędnych do podjęcia w kolejnych latach w celu poprawy warunków mieszkaniowych tej społeczności. Tymczasem we wstępie *Programu integracji* wskazano m.in., że doświadczenia z realizacji wcześniejszych programów wskazują na mocne powiązanie ze sobą zagadnień takich jak: wykształcenie, odnalezienie się na rynku pracy, sytuacja bytowa i sytuacja zdrowotna społeczności romskiej i dlatego tak istotnym elementem działań powinno być szersze, niezawężające się do jednej dziedziny, myślenie o problemach danej, lokalnej społeczności romskiej. Dzięki temu możliwe będzie kreowanie działań długofalowych w formie systemowych programów wsparcia rodziny, grupy, a w efekcie - romskiej mniejszości etnicznej w Polsce. Tylko tak sformułowane działania i projekty mają szansę być skuteczne. W związku z tym projekty kompleksowe, powstające w oparciu o lokalną analizę przyczynowo-skutkową, będą priorytetem w *Programie integracji*.

Podkreślić również należy, że brak *Lokalnego programu integracji społecznej Romów* wyklucza możliwość ubiegania się przez Gminę o dotację z budżetu państwa w ramach podstawowego instrumentu wsparcia *Programu integracji*, tj. Obszar wsparcia I – Kompleksowe działania na rzecz zwiększenia integracji społeczności romskiej o zasięgu lokalnym.

Wójt wyjaśnił, że Gmina realizuje zadania z Obszaru wsparcia II – Małe granty z uwagi na to, iż w zadaniu 1 – *Kompleksowe działania na rzecz zwiększenia integracji społeczności* jest obligatoryjne stworzenie 3-letniego *Lokalnego programu integracji społecznej Romów* z określeniem m.in. ram finansowych. Natomiast Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji nie daje gwarancji finansowania zadań w tak długim okresie, a Gmina nie posiada wystarczających własnych środków finansowych do zabezpieczenia realizacji zadań. W obszarze wsparcia II – Małe granty przy ubieganiu się o środki nie ma obowiązku tworzenia *Lokalnego programu integracji społecznej Romów*. Dlatego też nie został on stworzony. Co więcej z naszej wiedzy wynika, że żaden samorząd w Małopolsce, który korzysta z *Programu Integracji* nie posiada takiego *Lokalnego programu integracji społecznej Romów*, przede wszystkim z uwagi na brak gwarancji finansowania *Lokalnego programu* ze środków z budżetu państwa.

NIK zwraca uwagę, że przyznawanie środków z budżetu państwa w ramach *Programu integracji* następuje w ramach procedur obowiązujących przy wykonywaniu budżetu państwa (obowiązuje roczny plan finansowy). Zdaniem NIK nie stanowi to jednak przeszkody dla opracowania przez Gminę *Lokalnego programu integracji społecznej Romów* w perspektywie wieloletniej, ponieważ można w nim zapisać, że zadania w kolejnych okresach będą realizowane pod warunkiem uzyskania dotacji z budżetu państwa w poszczególnych latach budżetowych.

(dowód: akta kontroli, str. 167, 355-357, 390-391, 403)

2 Rezultaty osiągnięte w ramach *Programu integracji*

2.1. Efekty rzeczowe realizowanych zadań

Opis stanu faktycznego

W wyniku realizacji w latach 2014–2015 zadań w ramach *Programu integracji* osiągnięto zaplanowane efekty rzeczowe (dziedzina: edukacja), tj.:

- w 2014 r. programem objęto łącznie 19 osób – 15 uczniów z SP otrzymało podręczniki i przybory szkolne oraz 5 uczniów Gimnazjum otrzymało: podręczniki, przybory szkolne, plecaki, obuwie szkolne oraz stroje gimnastyczne,
- w 2015 r. programem objęto łącznie 53 osoby, w tym 43 – SP i 10 Gimnazjum. Uczniowie otrzymali *podręczniki, przybory szkolne, w klasach 0-III organizowano dodatkowe zajęcia wyrównawcze z języka polskiego, zorganizowano dowożenie do szkoły, zorganizowano III Międzyszkolną Olimpiadę Romsko-Polską oraz konkurs plastyczny Ilustracja do wybranego wiersza B. Wajsbury. W ramach Programu integracji ubezpieczono wszystkich uczniów pochodzenia romskiego (ubezpieczenie typu NNW).*

W latach 2014-2015 Gmina nie składała wniosków o dofinansowanie zadań z dziedziny mieszkalnictwo.

Zadania zaplanowane na 2016 r. w ramach *Programu integracji*, w czasie niniejszej kontroli NIK, były w trakcie realizacji. W 2016 r. Gmina złożyła dwa wnioski dotyczące: zakupu mieszkań (900 tys. zł – opis w pkt 1.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego) oraz remont placu na osiedlu romskim (61 tys. zł) będący w trakcie realizacji. Oba wnioski zostały zaakceptowane przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, jednakże do czasu kontroli Gmina nie zawarła porozumienia na zakup mieszkań.

W ramach obowiązującego przed okresem objętym kontrolą *Programu na rzecz społeczności romskiej w Polsce* zrealizowano łącznie cztery zadania w zakresie mieszkalnictwa²².

(dowód: akta kontroli, str. 176-182, 191)

W okresie objętym kontrolą społeczność romska nie wносиła skarg dotyczących wykonywanych działań Gminy na jej rzecz, jak również nie zgłaszała zastrzeżeń do sposobu lub jakości realizowanych zadań w ramach *Programu integracji*.

Do Urzędu nie wpłynęły żadne skargi od Romów ani informacje o konfliktach wewnątrz społeczności romskiej na tle udzielanego wsparcia przez Gminę.

(dowód: akta kontroli str. 76-144, 390-391)

2.2. Stopień realizacji założonych wskaźników *Programu integracji*

Opis stanu
faktycznego

W latach 2014–2015 Gmina realizowała zadania w ramach *Programu integracji* w dziedzinie edukacji, a w 2016 r. dodatkowo w pozostałych dziedzinach.

W pkt 6 *Programu integracji* przewidziano wskaźniki i zdefiniowano mierniki służące do analizy zjawisk oraz ilustrujących kierunki i trendy projektowanych zmian zachodzących na skutek działań podejmowanych przez uczestników i wykonawców *Programu*.

Frekwencja dzieci pochodzenia romskiego w *Programie integracji* (miernik wiodący w Dziedzinie I: Edukacja) kształtowała się w latach 2015-2016 powyżej przewidzianej wartości docelowej i wyniosła 100% (w *Programie integracji* założono wzrost poziomu tego miernika z 64% do 81%). Poziom doposażenia uczniów pochodzenia romskiego objętych działaniami w ramach *Programu integracji* był również wyższy niż przyjęta wartość docelowa i przekraczał 100% w latach 2015-2016 (w *Programie integracji* założono wzrost poziomu tego miernika z 70% do 73%)²³. W kontrolowanym okresie 17-18 uczniów przypadało na jednego asystenta edukacji romskiej (w *Programie integracji* założono spadek poziomu tego miernika z 29 do 23). Dzieci pochodzenia romskiego nie pobierały nauki w placówkach szkolnictwa specjalnego.

Przewidywana frekwencja Romów (zadanie w trakcie realizacji), którym remontowano lub przyznano nowe mieszkania (Dziedzina II: Mieszkalnictwo) wyniosła w 2016 r. 6,8% (w *Programie integracji* założono wzrost poziomu tego miernika z 5,2% do 7,0%).

Frekwencja Romów aktywizowanych zawodowo w ramach *Programu integracji* (miernik wiodący w Dziedzinie III: Praca) w 2014 r. kształtowała się poniżej przewidzianej wartości docelowej i wyniosła 8,7% w 2014 r. (w *Programie integracji* założono wzrost poziomu tego miernika z 5,2% do 10%). Natomiast w latach 2015-2016 r. osiągnięto wartość docelową tego miernika (wyniosła ona odpowiednio 10% i 28,6%). Wynikało to z faktu zatrudnienia w całym kontrolowanym okresie dwóch asystentów edukacji romskiej, a dodatkowo w 2016 r. sześciu osób pochodzenia romskiego w ramach zorganizowanych dla nich stażów zawodowych. Liczba Romów aktywnych zawodowo przypadająca na jedno miejsce pracy utworzone w ramach zadań *Programu integracji* wyniosła 5 w 2016 r. Tym samym osiągnięto w tym okresie zaplanowaną wartość docelową (w *Programie integracji* założono zmniejszenie poziomu tego miernika z 31 do 17 osób). Z kolei w kontrolowanym okresie

²² W 2008 r. wybudowano budynek mieszkalny dla trzech rodzin (107 206 zł), w 2011 r. wykonano remont budynków mieszkalnych (50 000 zł), w 2012 r. wykonano remont trzech budynków mieszkalnych (108 505 zł) oraz w 2013 r. wykonano remont trzech budynków mieszkalnych (75 212 zł).

²³ Wynikało to z niewykazania w SIO uczniów romskich, jako uczniów mniejszości etnicznej (Gimnazjum) i niezorganizowania dla nich zajęć dodatkowych, podczas gdy wyprawką szkolną byli objęci wszyscy uczniowie pochodzenia romskiego.

nie osiągnięto założonej frekwencji Romów korzystających z kursów i szkoleń podnoszących kwalifikacje zawodowe (w *Programie integracji* przewidziano wzrost poziomu tego miernika z 1,5% do 6%), ponieważ Gmina nie organizowała takich szkoleń. Poza Programem integracji w kontrolowanym okresie, poprzez Powiatowy Urząd Pracy w Nowym Sączu, zatrudniano Romów do robót publicznych (w 2014 r. pięć osób i w 2015 r. sześć, w 2016 r. nie zatrudniono żadnej osoby) oraz do prac społecznych odpowiednio sześć, 11 i dziewięć osób.

W Gminie osiągnięto zaplanowaną wartość miernika odnoszącego się do frekwencji Romów objętych badaniami profilaktycznymi, która w 2016 r. wyniosła 21,6%²⁴. W latach poprzednich nie realizowano zadań w ramach Dziedziny IV: Zdrowie.

(dowód: akta kontroli str. 171-175, 176-182, 191)

W ocenie Wójta na terenie Gminy istnieje wiele barier, stwierdzonych problemów wynikających z braku integracji społeczności romskiej z pozostałymi mieszkańcami Gminy. Zdaniem Wójta trudno mówić o integracji społeczności romskiej w Maszkowicach w sytuacji, w której mamy do czynienia z ponad dwustu osobową grupą żyjącą na bardzo małej przestrzeni, w oderwaniu od reszty społeczeństwa. U większości członków tej społeczności występuje wyraźny brak chęci integracji. Społeczność osiedla romskiego w Maszkowicach zalicza się do najniżej ułożonej w hierarchii romskiej grupy Bergitka Roma, co ma swoje daleko idące konsekwencje jak chociażby poziom materialny, intelektualny czy ujmując najogólniej cywilizacyjny i świadomościowy tej społeczności. Problemem jest również liczba osób - jest to największe skupisko romskie w Małopolsce o bardzo specyficznym (trudnym) charakterze i rozwiązania skuteczne w mniejszych zbiorowościach tutaj nie muszą się sprawdzać.

(dowód: akta kontroli str. 355-357, 403-406)

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższą ocenę wynikającą z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 2004 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁵, wnosi o:

- 1) podjęcie działań w celu opracowania *Lokalnego programu integracji społecznej Romów*, a następnie realizację zaplanowanych w nim działań;
- 2) zwiększenie nadzoru Gminy nad placówkami oświatowymi w zakresie podejmowania przez nie działań zmierzających do wyegzekwowania realizacji obowiązku szkolnego przez uczniów romskich oraz w zakresie wprowadzania do SIO danych o liczbie tych uczniów.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania sformułowanej uwagi i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

²⁴ 60 Romek przebadala pielęgniarka środowiskowa, z którą Gmina w 2016 r. podpisała umowę na realizację zadania.

²⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677.

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.

Kraków, dnia 19 września 2016 r.

Kontrolerzy:

Mirosław Wiklik
Główny specjalista kontroli państwowej

Rafał Rossowski
Starszy inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

z up.

Marcin Kopeć
Wicedyrektor