



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR-4101-028-01/2014

P/14/119

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/119 - Działania administracji publicznej na rzecz ochrony praw mniejszości romskiej w Polsce.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu.
Kontrolerzy	1. Lech Jakub Kowalczyk, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli – legitymacja służbowa nr 513. 2. Aleksandra Malicka, doradca prawny, upoważnienie do kontroli - legitymacja służbowa nr 2318.
Jednostka kontrolowana	Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu (dalej: DUW lub Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Smolarz, Wojewoda Dolnośląski. (dowód: akta kontroli str. 1)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, realizację przez Wojewodę Dolnośląskiego, jako organu administracji rządowej, w latach 2012-2014 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych), ustawowych zadań na rzecz praw i potrzeb mniejszości romskiej, zamieszkałej na terenie województwa dolnośląskiego, ze szczególnym uwzględnieniem realizacji programu wieloletniego pn. *Program na rzecz społeczności romskiej w Polsce*, ustanowionego na lata 2004-2013 oraz zadań finansowanych w 2014 r. ze środków rezerwy celowej.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Na powyższą ocenę ogólną złożyły się przede wszystkim następujące oceny częściowe:

- pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości ocena realizacji przez Wojewodę Dolnośląskiego zadań wynikających z art. 22 ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. *o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym*² (dalej: *ustawa o mniejszościach*);
- pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości ocena realizacji, na terenie województwa dolnośląskiego, zadań wynikających z *Programu na rzecz społeczności romskiej w Polsce*³ (dalej: *Program* lub *Program romski*) oraz zadań finansowanych w 2014 r. ze środków rezerwy celowej.

Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli uznaje, iż brak uregulowań prawnych dotyczących obywateli Unii Europejskiej niebędących cudzoziemcami w rozumieniu prawa polskiego powodował, iż Wojewoda Dolnośląski, jako reprezentant administracji rządowej na terenie województwa dolnośląskiego, nie rozwiązał problemu związanego z grupą rumuńskich Romów mieszkających na nielegalnych koczowiskach przy ul. Kamieńskiego i Paprotnej we Wrocławiu.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. z 2005 r. Nr 17, poz. 141; znowelizowana ustawą z dnia 30 maja 2014 r. *o zmianie ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym oraz ustawy o działach administracji rządowej*² (Dz. U. z 2014 r., poz. 829).

³ Wieloletni program rządowy na lata 2004-2013, ustanowiony uchwałą Rady Ministrów Nr 209/2003 z dnia 19 sierpnia 2003 r.

Pozytywnie przy tym ocenić należy wielopłaszczyznową współpracę Pełnomocnika Wojewody ds. mniejszości narodowych i etnicznych z organizacjami romskimi⁴, dużą liczbę zadań realizowanych na rzecz społeczności romskiej z wykorzystaniem znaczących środków⁵ z dotacji budżetowej, a także prowadzenie audytów komórek organizacyjnych Urzędu, których celem było zapewnienie Wojewody Dolnośląskiego, że realizacja działań prowadzonych w ramach *Programu romskiego* na terenie województwa dolnośląskiego przebiegała sprawnie i zgodnie z procedurą określoną przez ministra odpowiedzialnego za sprawy mniejszości narodowych i etnicznych oraz procedurami wewnętrznymi obowiązującymi w DUW.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości polegały na:

- jednoosobowym rozpatrywaniu przez Pełnomocnika Wojewody ds. mniejszości narodowych i etnicznych (dalej: Pełnomocnik Wojewody) wniosków o dotacje przyznawane w ramach *Programu romskiego* do czasu powołania stosownej komisji, tj. do listopada 2012 r.;
- przekroczeniu przez Pełnomocnika Wojewody zakresu udzielonego pełnomocnictwa w następstwie podejmowania działań zastrzeżonych do wyłącznej kompetencji Wojewody Dolnośląskiego, (jako dysponenta środków budżetowych), polegających na zmianie zakresu już zatwierdzonych i przyjętych do realizacji zadań;
- braku kontroli (do 2013 r.) beneficjentów pod kątem prawidłowości wykorzystania środków publicznych udzielonych z dotacji celowej w ramach *Programu romskiego*;
- niewystarczającym nadzorze i niedostatecznych mechanizmach kontroli zarządczej, ze strony kierownictwa Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Urzędu, nad pracownikami, którym powierzono zadania związane z rozdzielaniem środków dotacji z rezerwy celowej na realizację nowego *Programu romskiego*;
- nie w pełni zgodnej z obowiązującymi procedurami, weryfikacji i kwalifikacji wniosków o dotacje w ramach *Programu romskiego*, obejmującej przypadki nieprawidłowości o charakterze formalnym, tj. braku daty złożenia/wpływu wniosku do Urzędu, czy braku daty sporządzenia wniosku;
- braku dostatecznej kontroli formalnej i rachunkowej, przedkładanych Wojewodzie Dolnośląskiemu sprawozdań (zarówno końcowych, jak i częściowych) z realizacji zadań prowadzonych w ramach *Programu romskiego*, w tym uznawaniu wydatków nieujętych w kosztorysie zadania, stanowiącym załącznik do umowy dotacyjnej; co winno skutkować niekwalifikowalnością tych wydatków.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1.1. Realizacja przez Wojewodę Dolnośląskiego zadań wynikających z art. 22 ustawy o mniejszościach.

Opis stanu faktycznego

W 2011 r. – według *Narodowego spisu powszechnego ludności i mieszkań w Polsce*⁶ – przynależność do mniejszości romskiej na terenie województwa dolnośląskiego zadeklarowało 2 028 obywateli polskich. Według danych poprzedniego *Narodowego spisu powszechnego* z 2002 r. deklaracje takie złożyło 1 319 osób. Tym samym w okresie między kolejnymi spisami powszechnymi deklaracje przynależności do mniejszości romskiej złożyło o 709 Romów więcej (wzrost o 53,8%). W 2011 r. mniejszość romska w województwie dolnośląskim stanowiła 0,07% ogółu ludności, podczas gdy w 2002 r. ich odsetek wynosił 0,05%. Przyrost ten wynikał nie tylko ze przyrostu populacji, ale także ze wzrostu świadomości obywatelskiej Romów (jeden z obszarów realizacyjnych *Programu romskiego*), w tym z braku obaw do ujawniania swojej przynależności etnicznej.

⁴ Przeprowadzony w 2011 r. na zlecenie MSWiA audyt w ramach „Badań ewaluacyjnych Programu...” stwierdził m.in., że „w opinii samych Romów w województwie dolnośląskim konsultacje z Romami prowadzone są najlepiej w kraju.... województwo dolnośląskie jest tym, gdzie najczęściej Romowie są pytani o zdanie przez władzę”.

⁵ Województwo dolnośląskie było drugim województwem w Polsce pod względem liczby realizowanych zadań i wielkości przyznanych środków.

⁶ Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań w Polsce w 2011 r. Pierwszy spis realizowany od czasu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej i przeprowadzony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w okresie od 1 kwietnia do 30 czerwca 2011 r., według stanu w dniu 31 marca 2011 r. o godz. 24⁰⁰.

Wypełniając dyspozycje ustawy o mniejszościach, Wojewoda Dolnośląski pełnomocnictwami z 2 stycznia 2012 r. i 2 stycznia 2013 r. ustanowił Pełnomocnika ds. mniejszości narodowych i etnicznych, którym został [...]7, zatrudniony na stanowisku starszego inspektora wojewódzkiego w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców DUW. Pełnomocnictwa udzielone były na czas określony, tj. do końca danego roku kalendarzowego. Fakt powołania Pełnomocnika Wojewody był działaniem celowym, zważywszy, iż na terenie województwa dolnośląskiego, według danych pochodzących z powołanego wyżej spisu powszechnego z 2011 r., zamieszkiwało łącznie 16 775 osób deklarujących inną niż polska (uznawaną ustawowo) przynależność narodowościową lub etniczną, spośród których czwartą grupę (na w sumie 13) stanowiła właśnie społeczność romska.

Ww. dokumentami Wojewoda Dolnośląski określił zakres zadań Pełnomocnika Wojewody, który obejmował: (1) monitorowanie stosunków narodowych i etnicznych w województwie, (2) prowadzenie mediacji w sytuacjach konfliktowych, (3) przygotowanie informacji na temat sytuacji mniejszości narodowych i etnicznych dla administracji rządowej, (4) bieżącą współpracę z mniejszościami narodowymi i etnicznymi, (5) pomoc w rozwiązywaniu problemów mniejszości narodowych i etnicznych oraz zapobieganie ewentualnym konfliktom, (6) inicjowanie programów dotyczących mniejszości narodowych i etnicznych, (7) kreowanie pozytywnego wizerunku mniejszości narodowych i etnicznych w mediach.

Pełnomocnictwem z 31 grudnia 2013 r., udzielonym tym razem na czas nieokreślony, Wojewoda Dolnośląski zmienił zakres pełnomocnictwa [...]8 na: (1) koordynowanie na obszarze województwa działań administracji rządowej, realizujących zadania na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych, (2) podejmowanie działań na rzecz respektowania praw mniejszości narodowych i etnicznych oraz przeciwdziałanie naruszaniu tych praw i dyskryminacji osób należących do tych mniejszości, (3) podejmowanie działań na rzecz rozwiązywania problemów mniejszości narodowych i etnicznych, co było tożsame z zadaniami Wojewody Dolnośląskiego, wynikającymi z art. 22 ustawy o mniejszościach.

W latach 2004-2011 Pełnomocnik Wojewody nie był jedynym pracownikiem, któremu zadania w przedmiocie spraw mniejszości narodowych i etnicznych przypisane zostały zakresem obowiązków (starszego inspektora wojewódzkiego) i udzielonymi pełnomocnictwami. Oprócz niego zadania z tego zakresu przypisano do realizacji (jako nadzór) również kierownikowi komórki, w której zatrudniony był Pełnomocnik Wojewody, a także dyrektorowi Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców DUW i jego zastępcy. W opisie stanowiska pracy starszego inspektora wojewódzkiego z dnia 17 czerwca 2009 r., jako cel istnienia stanowiska ds. współpracy z mniejszościami narodowymi i etnicznymi wskazano: „*prowadzenie spraw z zakresu reprezentowania Wojewody wobec organizacji mniejszości narodowych i etnicznych, opracowywania tez, analiz, informacji problemowych dotyczących mniejszości narodowych i etnicznych, celem przekazania ich do MSWiA (obecnie MAiC), jako materiał do kształtowania polityki państwa w tym obszarze*”.

W 2012 r. sprawami mniejszości romskiej (poza Pełnomocnikiem Wojewody), zajmowała się osoba zatrudniona na stanowisku starszego specjalisty w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Urzędu. Według zakresu czynności tego pracownika do jego zadań należało m.in.: przygotowywanie merytorycznych i formalnych opinii wniosków składanych przez mniejszości narodowe i etniczne w ramach realizacji programów przewidzianych dla tych mniejszości, przygotowywanie umów z organizacjami realizujących te programy oraz sprawdzenie rozliczeń z udzielonych w tym zakresie dotacji. Osoba ta była uprawniona do przeprowadzania kontroli wykorzystania dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 2-8)

⁷ Informacje wyłączone przez NIK z podania do publicznej wiadomości na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U.112.1198 ze zm.) oraz § 10 ust. 1 pkt 3 Zarządzenia Nr 23/2012 Prezesa NIK z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawie udostępniania informacji publicznych przez NIK, tj. ze względu na ochronę prywatności osób fizycznych.

⁸ Vide przypis 7

Wielopłaszczyznowa współpraca z organizacjami romskimi działającymi na terenie województwa dolnośląskiego, była pochodną aktywności w tym zakresie Pełnomocnika Wojewody. W badanym okresie Pełnomocnik Wojewody m.in. uczestniczył w spotkaniach ze środowiskami mniejszości romskiej, w tym zorganizowanych z jego inicjatywy. Zorganizowane je w celu omówienia spraw dotyczących mniejszości przy udziale ich przedstawicieli. Niezależnie od powyższego Pełnomocnik Wojewody uczestniczył w spotkaniach z przedstawicielami organizacji mniejszości romskiej przy okazji imprez kulturalnych (np. Festiwalu Kultury Romskiej organizowanego przez Stowarzyszenie *Romani Bacht*, czy Biesiady Cygańskiej – Dunino k/Legnicy Fundacji „Miłośnicy Kultury i Tradycji Romów”), naukowych, edukacyjnych, dyskusyjnych, religijnych itp., podczas których – według wyjaśnień Pełnomocnika Wojewody – również omawiane były z przedstawicielami organizacji romskich różne problemy tej mniejszości. W 2013 r. Pełnomocnik Wojewody współpracował także z Muzeum Etnograficznym we Wrocławiu, które zorganizowało wystawę *Romani Art*, wraz z promocją książki „Mom jo skarb”, wydanej przez to Muzeum. Znacząca była również aktywność Pełnomocnika Wojewody, jako arbitra, w załatwianiu sporów, zarówno między Romami i innymi obywatelami, jak i pomiędzy samymi Romami.

(dowód: akta kontroli str. 9-18)

W badanym okresie problematyka pracy Pełnomocnika Wojewody nie była kontrolowana ani przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: MSWiA), ani przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (dalej: MAiC). Była natomiast przedmiotem audytów wewnętrznych. W 2012 r. w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców DUW przeprowadzony został audyt wewnętrzny pn. „Ocena realizacji działań prowadzonych w ramach *Programu romskiego* - na terenie województwa dolnośląskiego”. Okres objęty zadaniem audytowym obejmował lata 2010-2012, w tym 2012 r. w zakresie sprawozdawczości dotyczącej realizacji *Programu* w 2011 r. Stwierdzone przez audytora nieprawidłowości dotyczyły m.in. braku dat wpływów sprawozdań częściowych i końcowych, niewskazania zakresu i elementów przedkładanych sprawozdań częściowych, rozbieżności w zestawieniach wykonania wydatków; jednoosobowej weryfikacji wniosków, a przede wszystkim przekroczenia zakresu udzielonych pełnomocnictw, m.in. poprzez podejmowanie przez Pełnomocnika Wojewody działań zastrzeżonych do kompetencji Wojewody Dolnośląskiego (zmiana zakresu realizacji zadania) oraz przekazywanie do MAiC sprawozdań zbiorczych z realizacji *Programu romskiego*. Zauważyć należy, iż nierzetelność w procesie przygotowania i weryfikacji wzmiankowanych sprawozdań, stwarzała ryzyko wykorzystania niezgodnie z przeznaczeniem dotacji na realizację zadań w ramach *Programu romskiego*.

(dowód: akta kontroli str. 19-62)

W lipcu 2013 r. audytor wewnętrzny podjął czynności sprawdzające w celu ustalenia, czy i w jakim stopniu podjęte zostały kroki zmierzające do wprowadzenia w życie zaleceń sformułowanych w wyniku przeprowadzonego w 2012 r. audytu. Jako zrealizowane uznano m.in. zalecenie poaudytowe w przedmiocie objęcia kontrolą podmiotów realizujących zadania *Programu* pod kątem prawidłowości wydatkowania datacji, a także ustalenie zasad wyboru przedstawicieli romskich do komisji oceny wniosków (zarządzeniem Wojewody z 21 września 2012 r.) oraz powołanie członków Komisji do oceny wniosków (zarządzeniem z 9 listopada 2012 r.). Komisja dokonała oceny wniosków w sprawie realizacji *Programu* na 2013 r. na posiedzeniu w dniu 22 listopada 2012 r. Ponownie stwierdzono przekroczenie zakresu udzielonych pełnomocnictw m.in. poprzez podejmowanie działań zastrzeżonych do kompetencji Wojewody Dolnośląskiego - zmiana zakresu realizacji zadania.

Zgodnie z procedurą określoną przez MAiC „dopuszcza się możliwość dokonania przez Ministerstwo korekty decyzji dotyczącej podziału środków przeznaczonych na realizację zadań *Programu* na podstawie uzasadnionego wniosku Uczestnika *Programu*, przekazanego za pośrednictwem Wojewody i przez niego zaopiniowanego. Korekta taka dokonana może zostać w przypadku zmiany nazwy uczestnika lub wykonawcy *Programu*, tytułu zadania lub kwoty dotacji. Zgody na zmiany zakresów zadań, które nie wymagają zmiany decyzji dotyczącej podziału środków przeznaczonych na realizację *Programu*, wyraża Wojewoda oraz przekazuje do wiadomości MAiC”.

Także wzór umowy dotacyjnej, w ramach której Wojewoda Dolnośląski powierzał jednostkom samorządu terytorialnego (j.s.t.) lub jednostkom spoza sektora finansów publicznych (NGO) wykonanie zadań na rzecz społeczności romskiej, dopuszczał (w § 7) odstępstwa od planowanych działań w trakcie realizacji zadania. Odstępstwa te (zmiany zakresu zadania niewymagające dokonania korekty decyzji), wymagały pisemnej zgody Wojewody Dolnośląskiego.

W swoich wyjaśnieniach, złożonych dla audytorów DUW, Tomasz Bruder - dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców (dalej także: Wydział SOC) stwierdził m.in.: „*zdaniem pełnomocnika ma on możliwość wyrażania zgody na zmiany w kosztorysach zadań realizowanych w ramach Programu na rzecz społeczności romskiej w Polsce. Wynika to z art. 22 ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz. U. nr 17 poz. 141 z późn. zm.). Art. 22 ust. 3 ww. ustawy mówi o umocowaniu prawnym pełnomocnika i brzmi następująco: „Wojewoda może ustanowić pełnomocnika do spraw mniejszości narodowych i etnicznych. Przepisu art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. nr 31, poz. 206) nie stosuje się”. Oznacza to, że w sprawach mniejszości narodowych i etnicznych Wojewoda realizuje zadania ustawowe (wymienione w art. 22 ust. 1 i 2) przy pomocy pełnomocnika, któremu udziela pełnomocnictwa do zajmowania się sprawami mniejszości narodowych i etnicznych (art. 22 ust. 3). Pełnomocnik nie ma w tym zakresie dodatkowych pełnomocnictw, tak samo, jak nie ma ich w wypadku innych szczegółowych działań: przyjmowania wniosków, oceny wniosków, informacji o Programie udzielanych wnioskodawcom itd.*”.

(dowód: akta kontroli str. 63-83, 84-103)

Stosownie do zawartych umów dokonywanie zmiany ich warunków było kompetencją przynależną Wojewodzie Dolnośląskiemu, w związku z czym, jakiejkolwiek zmiany w tym zakresie (np. miejsca wypoczynku dzieci romskich wskazane w zaakceptowanym wniosku w sprawie kolonii w województwie zachodniopomorskim i kolonii w Turcji oraz kosztów z tym związanych), wykraczały poza kompetencje Pełnomocnika Wojewody, zwłaszcza w świetle pełnomocnictw udzielonych pełnomocnictw na 2012 r. i 2013 r., oraz wcześniejszych.

W 2014 r. audytor wewnętrzny podjął ponownie czynności sprawdzające stopień wdrożenia zaleceń poaudytowych, wskazując, że w latach 2012-2013 nie zrealizowano zaleceń dotyczących:

1. kwalifikacji wniosków w ramach *Programu*, które powinny być prowadzone zgodnie z procedurą określona przez MAiC w szczególności ocena formalna wniosku winna być dokonywana w sposób rzetelny;
2. wprowadzenia odpowiednich mechanizmów kontroli tak, aby weryfikacja *Sprawozdań* z realizacji zadań w ramach *Programu* dokonywana była w sposób skuteczny i rzetelny;
3. bezwzględnego podejmowania działań przez Pełnomocnika Wojewody i jednocześnie starszego inspektora wojewódzkiego w Wydziale SOC wyłącznie w zakresie swoich kompetencji oraz nadzoru jego działalności wynikającej z Opisu stanowiska pracy przez kierownictwo Wydziału SOC;
4. rozważenia przez kierownictwo Wydziału SOC decyzji i skierowania starszego inspektora wojewódzkiego wykonującego zadania związane z rozdzielaniem i rozliczaniem środków dotacji z rezerwy celowej na realizację *Programu romskiego*, na szkolenie z zakresu finansów publicznych, w szczególności związane z zasadami gospodarowania środkami publicznymi i odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Jako zrealizowane uznano m.in. zalecenie wprowadzenia akceptacji umów dotacyjnych przez Pełnomocnika Wojewody, Głównego księgowego, radcy prawnego oraz dyrektora Wydziału SOC. Opracowano także ramowy wzór umowy udzielenia dotacji na realizację zadań z *Programu*. Dwoje pracowników realizujących zadania z zakresu rozliczania dotacji celowej na *Program romski* uczestniczyło w szkoleniu zorganizowanym przez Wydział Finansów i Budżetu DUW.

(dowód: akta kontroli str. 84-103)

W następstwie opisanych wyżej audytów z lat 2012-2014, Wojewoda Dolnośląski wypowiedział [...] umowę o pracę na stanowisku starszego inspektora wojewódzkiego w Wydziale SOC oraz cofnął mu z dniem 31 października 2014 r. udzielone pełnomocnictwo.

(dowód: akta kontroli str. 104)

Po cofnięciu pełnomocnictwa, zadania wynikające z ustawy o mniejszościach Wojewoda Dolnośląski realizował osobiście, lub za pośrednictwem dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców. W dniu 26 listopada 2014 r. Wojewoda Dolnośląski powołał na Pełnomocnika ds. mniejszości narodowych i etnicznych [...] eksperta w Wydziale SOC, powierzając jej zakres zadań zgodny z pełnomocnictwem udzielonym poprzednikowi w dniu 31 grudnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 105)

Realizując zadania ustawy o mniejszościach w zakresie koordynowania, na obszarze województwa dolnośląskiego, działań organów administracji rządowej, wykonujących zadania na rzecz mniejszości romskiej, Wojewoda Dolnośląski współdziałał z Dolnośląskim Kuratorem Oświaty oraz Komendantem Wojewódzkim Policji we Wrocławiu. Podejmował także współpracę z pozarządowymi instytucjami realizującymi zadania na rzecz mniejszości romskiej, w tym z jednostkami samorządu terytorialnego, a także ze szkołami i organizacjami pozarządowymi, zarówno poprzez inicjowanie działań na rzecz mniejszości romskiej, jak i aktywne odpowiadanie na inicjatywy ww. podmiotów.

Współpraca z Komendą Wojewódzką Policji we Wrocławiu i powołanym w 2008 r. Pełnomocnikiem KWP ds. Ochrony Praw Człowieka, przejawiała się m.in. członkostwem Pełnomocnika Wojewody (do czasu cofnięcia mu pełnomocnictwa) w Zespole ds. Przeciwdziałania Dyskryminacji, powołanym przez Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu, oraz udziałem Pełnomocnika KWP ds. Ochrony Praw Człowieka w powołanym przez Wojewodę Dolnośląskiego Zespole doradczym ds. Romów.

Dolnośląski Kurator Oświaty, na wniosek Pełnomocnika Wojewody, opiniował wnioski z obszaru edukacja i informował o efektach realizacji *Programu romskiego* w dziedzinie edukacja, wskazując m.in., że liczba uczniów romskich w województwie dolnośląskim, uczestniczących w zajęciach dodatkowych, według danych Systemu Informacji Oświatowej wzrosła z 289 w roku szkolnym 2002/2003 (pierwszym roku obowiązywania *Programu romskiego*), do 626 w roku szkolnym 2011/2012, do 629 w roku szkolnym 2012/2013 i do 627 w roku szkolnym 2013/2014. Porównanie liczby uczniów romskich uczestniczących w zajęciach dodatkowych w województwie dolnośląskim z roku szkolnego 2002/2003 do lat szkolnych 2011/2012, 2012/2013 i 2013/2014 wskazuje, że ich liczba wzrosła o 46%.

Spośród 26 powiatów i 4 miast na prawach powiatu w województwie dolnośląskim, zajęcia dodatkowe dla uczniów romskich prowadzono w 14 powiatach. Poza nauczycielami wspomagającymi edukację Romów, znających metodykę pracy w grupach zróżnicowanych kulturowo, z uczniami romskimi pracowali również nauczyciele prowadzący wyłącznie zajęcia dodatkowe. W latach szkolnych 2012/2013, 2013/2014 było to 24 nauczycieli, a w roku szkolnym 2014/2015 23 nauczycieli.

Według Kuratorium Oświaty we Wrocławiu znacząco maleje liczba uczniów romskich gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych w stosunku do liczby takich uczniów w szkołach podstawowych. Wymieniając przyczyny takiego zjawiska szkoły wskazywały m.in. na: niską rangę edukacji w środowisku romskim; trudności w opanowaniu wymagań podstawy programowej na wyższych szczeblach edukacji w związku z niską motywacją uczniów do nauki oraz narastającymi zaległościami w opanowaniu wymagań programowych, przy jednoczesnym niewystarczającym stymulowaniu przez środowisko rodzinne; niemożność wyegzekwowania realizacji obowiązku szkolnego i nauki; migracje; wczesne zamażpójścia, czy brak elementarnej wiedzy o obowiązkach rodziców i możliwościach korzystania z oferty edukacyjnej.

Oczekiwania związane z realizacją obowiązku szkolnego, w tym zgłaszane przez szkoły organizujące zajęcia dodatkowe dla uczniów romskich, sprowadzały się m.in. do:

⁹ Vide przypis 7.

¹⁰ Vide przypis 7.

(1) utrzymania priorytetowego statusu dziedziny edukacji z uwagi na możliwość zaspokojenia podstawowych potrzeb, m.in. zapotrzebowania na podręczniki i wyprawki szkolne oraz działania wychowawczo-opiekuńcze placówek oświatowych, (2) zapewnienia dostępności do edukacji przedszkolnej, (3) wspierania działań asystentów romskich i nauczycieli wspomagających oraz organizacji pozarządowych podejmujących wspólnie ze szkołami działania edukacyjne na rzecz uczniów romskich, (4) wdrożenia działań systemowych sprzyjających objęciem dzieci romskich wychowaniem przedszkolnym.

(dowód: akta kontroli str. 106-146)

Program romski na terenie województwa dolnośląskiego koordynował Wojewoda Dolnośląski. W latach 2012-2013 koordynacja obejmowała: przygotowanie i podpisywanie umów z wnioskodawcami, przekazywanie środków finansowych na realizację zadań, wyrażanie zgody na zmiany w zadaniach, bieżące monitorowanie realizacji projektów i rozwiązywanie pojawiających się problemów, uczestniczenie w spotkaniach w terenie z urzędnikami samorządowymi oraz z Romami, przyjmowanie sprawozdań. Realizowane były także zadania z byłego już Krajowego Programu Przeciwdziałania Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i Związanej z Nimi Nietolerancji. Wprawdzie Program ten obowiązywał w latach 2004-2009, niemniej jednak, zgodnie z rekomendacjami powołanej w to miejsce Rady do spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i Związanej z Nimi Nietolerancji, Pełnomocnik Wojewody uczestniczył w jej spotkaniach i podejmował na terenie województwa dolnośląskiego działania na rzecz przeciwdziałania dyskryminacji osób należących do mniejszości, w tym romskiej.

(dowód: akta kontroli str. 147-150)

Niezależnie od audytów wewnętrznych, wykorzystanie i rozliczenie środków publicznych, w tym udzielonych z dotacji celowej w ramach *Programu romskiego* oraz finansowanych w 2014 r. z rezerwy celowej, było przedmiotem kontroli prowadzonych przez DUW u beneficjentów środków budżetowych. W 2013 r. przeprowadzono trzy takie kontrole (w tym Fundacji Integracji Społecznej „PROM”), a w 2014 r. cztery. W wyniku tych kontroli pracownicy Wydziału Budżetu i Finansów Urzędu wskazywali m.in. *na niepełną realizację zadania; brak daty złożenia (wpływu) wniosku do urzędu wojewódzkiego; brak daty sporządzenia wniosku; brak wyodrębnionej ewidencji księgowej; brak elementów wymaganych ustawą o rachunkowości, czy też brak daty sporządzenia sprawozdania, brak daty jego wpływu do urzędu; brak sprawozdania częściowego; niezgodność poniesionych kosztów z kosztorysem.*

(dowód: akta kontroli str. 151-171)

Stwierdzenie powyższych nieprawidłowości po stronie beneficjentów oznacza, iż weryfikacja w Urzędzie wniosków o dotacje i przedkładanych sprawozdań nie była w Urzędzie w pełni rzetelna. Brak daty złożenia (wpływu) wniosku do Urzędu powodował brak możliwości stwierdzenia, czy wniosek został przedłożony w obowiązującym terminie. Brak daty sporządzenia wniosku uniemożliwiał z kolei identyfikację dokumentu oraz stwierdzenie jego aktualności. Natomiast brak daty sporządzenia sprawozdania, czy brak daty jego wpływu do Urzędu, uniemożliwiał stwierdzenie, czy sprawozdanie zostało sporządzone i przedłożone do DUW w terminie wskazanym w umowie. Na nieprawidłowości te wskazywał także audyt wewnętrzny.

Nieprawidłowości ujawnione w trakcie kontroli prowadzonych przez DUW u beneficjentów wskazują także na niewystarczający nadzór i zawodność mechanizmów kontroli wewnętrznej, m.in. ze strony kierownictwa Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Urzędu, nad pracownikami, którym powierzono zadania związane z rozdzielaniem środków dotacji z rezerwy celowej na realizację uchwalonego w dniu 7 października 2014 r. przez Radę Ministrów *Programu integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014-2020*¹¹ (dalej: *Program integracji*).

(dowód: akta kontroli str. 19-103 i 151-171)

¹¹ Załącznik do uchwały nr 202/2014 Rady Ministrów z dnia 7 października 2014 r.

1.2. Podejmowanie przez Wojewodę Dolnośląskiego działań na rzecz respektowania praw mniejszości romskiej, przeciwdziałania naruszaniu jej praw i dyskryminacji osób do niej należących

Pełnomocnik Wojewody był członkiem Zespołu ds. Przeciwdziałania Dyskryminacji, powołanego przez Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu. Brał też udział w posiedzeniach, powołanej w MAiC, Rady ds. Przeciwdziałania Dyskryminacji. M.in. w listopadzie 2013 r. Pełnomocnik Wojewody przedstawił MAiC plan działań antydyskryminacyjnych na 2014 r. na terenie województwa dolnośląskiego. Zakładano w nim, iż: w lutym 2014 r. przeprowadzone zostanie jednodniowe szkolenie (przy współpracy z Dolnośląskim Kuratorem Oświaty) dla ok. 100 dyrektorów dolnośląskich szkół; w maju 2014 r. odbędzie się jednodniowa konferencja z udziałem specjalistów, przedstawicieli organizacji niezależnych i urzędników, poświęcona problematyce dyskryminacji i przestępstwom popełnianym z nienawiści; w miesiącach wrzesień-listopad 2014 r. planowano zorganizowanie konkursu plastycznego (rysunkowego) dla uczniów szkół gimnazjalnych z terenu województwa dolnośląskiego, upowszechniającego postawy tolerancji, a także założenie na stronie internetowej DUW zakładki poświęconej mniejszościom narodowym i etnicznym, w tym z działem poświęconym dyskryminacji. W związku z cofnięciem w listopadzie 2014 r. pełnomocnictwa Pełnomocnikowi Wojewody, nie wszystkie planowane na 2014 r. zadania zostały zrealizowane, np. planowany konkursu plastyczny.

(dowód: akta kontroli str. 147-148)

W województwie dolnośląskim – w świetle sprawozdań Pełnomocnika Wojewody za lata 2012-2013 – miały miejsce pojedyncze przypadki naruszeń praw mniejszości (w tym romskiej) o charakterze dyskryminacji. W takich sytuacjach Pełnomocnik Wojewody współpracował z Pełnomocnikiem Komendanta Wojewódzkiego Policji ds. ochrony praw człowieka i zgłaszał takie przypadki Policji. Podczas spotkań Zespołu ds. Przeciwdziałania Dyskryminacji, powołanego przez Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu, na bieżąco prezentował sprawy związane z respektowaniem praw mniejszości. I tak, w 2013 r. zgłoszona została Pełnomocnikowi Wojewody sprawa o znamionach dyskryminacji, dotycząca antyromskich napisów, jakie pojawiły się na ulicach Głogowa. Pełnomocnik Wojewody skontaktował się w tej sprawie z Komendą Wojewódzką Policji we Wrocławiu, w wyniku czego wszczęto śledztwo i ustalono sprawcę przestępstwa. W lutym 2014 r. zapadł w tej sprawie wyrok skazujący (nieprawomocny) – 1 rok pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem na 4 lata. Sprawca przyznał się do winy, był wcześniej karany za inne przestępstwa, niezwiązane z dyskryminacją. Z kolei we Wrocławiu doszło do konfliktu rodziny romskiej z niektórymi rodzinami zamieszkającymi w tej samej kamienicy. Konflikt narastał od kilku lat i miał charakter konfliktu sąsiedzkiego – liczna wielopokoleniowa rodzina romska mieszkała w sąsiedztwie osób starszych, którzy skarżyli się na hałas i nieprzestrzeganie porządku. Pełnomocnik Wojewody rozmawiał w tej sprawie z zainteresowanymi Romami, przedstawicielem mieszkańców i Komendą Dzielnicową Policji, a także z interesującymi się sprawą dziennikarzami, starając się łagodzić nieporozumienie. Jeszcze przed wystąpieniem sytuacji konfliktowej Romowie starali się o przydział nowego mieszkania (9-osobowa rodzina mieszkała w jednopokojowym lokalu). Eskalacja konfliktu przyczyniła się do otrzymania przez nich większego mieszkania w innej części miasta.

Według przywołanych wyżej sprawozdań Pełnomocnika Wojewody w okresie objętym kontrolą na Dolnym Śląsku doszło do dwóch znaczących sytuacji konfliktowych w obrębie mniejszości romskiej. Pierwsza wydarzyła się na wrocławskim Brochowie i związana była z niezadowoleniem części Romów z działalności stowarzyszenia *Romani Bacht*. Druga dotyczyła konfliktu wokół zorganizowania ogólnopolskich warsztatów dla asystentów edukacji romskiej przez jedną z ogólnopolskich organizacji romskich, w których nie chcieli uczestniczyć dolnośląscy asystenci edukacji romskiej. W obu przypadkach Pełnomocnik Wojewody dążył do zobiektywizowania sytuacji, zachowując postawę mediatora. Rozmawiał ze wszystkimi stronami konfliktów, a w Urzędzie oraz na terenie dzielnicy Brochów zostały przez niego zorganizowane spotkania wyjaśniające sytuację.

(dowód: akta kontroli str. 9-18)

Incydentalność przypadków naruszeń praw mniejszości romskiej w województwie dolnośląskim potwierdza również informacja Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu, w świetle której w latach 2013-2014 odnotowano sześć zdarzeń o charakterze zjawisk *mowy nienawiści, dyskryminacji i rasizmu w stosunku do mniejszości romskiej*. Powołany przez Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu Zespół ds. Przeciwdziałania Dyskryminacji, monitorował i podejmował działania na rzecz respektowania praw mniejszości romskiej i przeciwdziałania naruszaniu tych praw i dyskryminacji osób należących do tej mniejszości. Na przykład, w 2014 r. podjęto inicjatywę pn. „Przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości z nienawiści”, której celem było m.in. zapobieganie wszelkim przejawom dyskryminacji, pogłębianie kompetencji dotyczących specyfiki mniejszości narodowych, etnicznych, dyskryminacji, w tym szczególnie wobec mniejszości romskiej. Z kolei udział policjantów w projekcie szkoleniowym pn. „*Aby Romom żyło się bezpiecznie*”, służył pogłębianiu wiedzy na temat Romów, walce ze stereotypami o nich. Ponadto w Komendzie Miejskiej Policji we Wrocławiu powstały dwa zespoły: [a] ds. ksenofobii, który miał na celu prewencję w szkołach i środowiskach lokalnych, odnośnie przeciwdziałania ksenofobii, [b] do walki z przestępczością z nienawiści, który obejmował działania operacyjne policjantów na rzecz bezpieczeństwa w obszarze dyskryminacji i walki z pseudokibicami.

(dowód: akta kontroli str. 173-180)

W budżecie Wojewody Dolnośląskiego nie planowano środków na podejmowanie inicjatyw zmierzających do przeciwdziałania naruszania praw mniejszości romskiej lub dyskryminowania osób należących do tej mniejszości etnicznej.

1.3. Podejmowanie przez Wojewodę Dolnośląskiego działań na rzecz rozwiązywania problemów mniejszości romskiej

W latach 2012-2014 na terenie województwa dolnośląskiego działania na rzecz rozwiązywania problemów mniejszości romskiej dotyczyły przede wszystkim realizacji zadań wynikających z *Programu romskiego*. Potrzeby i oczekiwania ze strony romskiej były artykułowane m.in. w przedkładanych projektach zadań oraz w korespondencji z Departamentem Wyznań Religijnych i Mniejszości Narodowych MAiC. Formą bezpośredniego wsparcia organizacji romskich były ze strony DUW starania na rzecz pozyskania środków z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego oraz informacje o innych sposobach pozyskania środków i współpraca w tym zakresie z pełnomocnikiem Marszałka Województwa Dolnośląskiego ds. mniejszości narodowych i etnicznych. Działania te przejawiały się m.in. sporządzaniem opinii i pism z poparciem starań Romów w sprawach socjalno-bytowych (zamiana mieszkań, redukcji zadłużenia czynszowego), pomocą w organizacji niektórych imprez mniejszości romskiej i pozyskaniu patronatu nad nimi Wojewody Dolnośląskiego. Pozytywnie odbierane przez Romów było uczestnictwo Wojewody Dolnośląskiego lub jego przedstawicieli w spotkaniach kulturalnych, edukacyjnych, naukowych, religijnych i dyskusjach organizowanych przez mniejszość romską. Priorytetem działań Wojewody Dolnośląskiego były zadania na rzecz edukacji (zwiększenie udziału dzieci i młodzieży romskiej w procesie edukacji poprzez uczestnictwo w zajęciach wyrównawczych i rewalidacyjnych w świetlicach integracyjnych i środowiskowych) oraz poprawa sytuacji bytowej społeczności romskiej poprzez remonty mieszkań, co było zgodne z priorytetami określonymi przez MSWiA na 2012 r. i MAiC na lata 2013-2014.

Spośród organizacji romskich, działających na terenie województwa dolnośląskiego, stała współpraca Pełnomocnika Wojewody dotyczyła Stowarzyszenia Romów we Wrocławiu („*Romani Bachl*”), Stowarzyszeń Romów w Przemkowie, Lubaniu, Legnicy i Polkowicach, a także Stowarzyszenia Asystentów Edukacji Romskiej w Polsce, Fundacji „Miłośnicy Kultury i Tradycji Romów”, Stowarzyszenia Przyjaznych Romów w Lubinie, Stowarzyszenia Mrodo Dzieł, Stowarzyszenia Edukacji Romskiej oraz Stowarzyszenia *Romane Tsawe*. Sporadycznie (mniej niż pięć kontaktów rocznie) Pełnomocnik Wojewody współpracował ze Stowarzyszeniem Romów w Kowarach, Stowarzyszeniem Wałbrzyskich Romów i Stowarzyszeniem Romów w Oławie (*Bachtało Rom Romenge*). Brak kontaktu, pomimo prób ich nawiązania, sygnalizował Pełnomocnik Wojewody w stosunku do Stowarzyszenia Romów w Strzelinie (*Terne Roma*).

W badanym okresie lat 2012-2014 w budżecie Wojewody Dolnośląskiego na zadania w zakresie rozwiązywania problemów mniejszości romskiej przewidziano środki w łącznej wysokości 5 929,7 tys. zł, pochodzące z rezerw celowych. Środki te nie zaspokajały wszystkich potrzeb, określonych we wnioskach podmiotów ubiegających się o dotacje. Na przykład, spośród 201 wniosków o dotacje na 2012 r. na łączną kwotę 26 193,7 tys. zł, przyznano dotacje w kwocie 2 619,0 tys. zł, co stanowiło 10,1% zgłoszonych potrzeb. Natomiast zgłoszone na 2013 r. potrzeby na kwotę 6 900,5 tys. zł na realizację 222 zadań, zostały uwzględnione na kwotę 2 297,4 tys. zł, tj. 33,3% zgłoszonych potrzeb. Niższa, w stosunku do artykułowanych na 2012 r., kwota potrzeb zgłoszonych w 2013 r. wynikała m.in. z większej realności zgłaszanych zapotrzebowań. Np. w 2012 r., Burmistrz Kamiennej Góry wycenił zadanie pn. „*Pobyt dzieci romskich w przedszkolach*” na kwotę 2 876,5 tys. zł (uzyskał 28,3 tys. zł dotacji), Prezydent Legnicy na zadanie pn. „*Opłaty w przedszkolach*” wnioskował o 366,7 tys. zł (uzyskał 35,0 tys. zł), a wniosek Burmistrza Świebodzic na zadanie pn. „*Remont mieszkań*” na kwotę 12 776,9 tys. zł został zaopiniowany negatywnie.

(dowód: akta kontroli str. 324-341 i 417-436)

Procedura kwalifikowania dokumentacji wnioskowej w ramach *Programu romskiego* na poziomie DUW polegała na sporządzeniu opinii (pozytywna, pozytywna do wysokości dotacji, negatywna) według kryteriów określonych przez MAiC (wcześniej MSWiA), przy czym w Urzędzie wnioski do i na 2012 r. kwalifikowane były jednoosobowo przez Pełnomocnika Wojewody. Taka procedura kwalifikowania wniosków stwarza przesłanki do nierzetelnego przebiegu ich opiniowania, popełniania błędów przy ocenie, a także stanowić może potencjalne zagrożenie działaniami korupcyjnymi. Stosownie do wymogów określonych przez MAiC, wnioskodawcy dotacji zobowiązani byli przedkładać wnioski do Wojewody Dolnośląskiego do dnia 15 maja danego roku (na realizację zadań w roku przyszłym) według wzoru określonego przez MAiC, które następnie, do dnia 30 czerwca, poddawane były ocenie merytorycznej i formalnej (m.in. w zakresie poprawności kosztorysów, kompletności załączników i opinii). W razie wątpliwości, co do wysokości kwot ujętych w kosztorysie przewidziany był proces negocjacji i racjonalizacji zaproponowanych kwot. W przypadku, gdy wnioski były niekompletne, nie spełniały wymogów formalnych odsyłało je do wnioskodawców, celem uzupełnienia. Wojewoda Dolnośląski zobowiązany był przekazać (w wersji papierowej i elektronicznej) zaopiniowane, kompletne wnioski do dnia 30 czerwca danego roku, do MAiC. Wraz z wnioskami przekazywano zestawienie wszystkich wniosków zgłoszonych przez podmioty uczestniczące w *Programie*. Równocześnie, za pośrednictwem bazy ESOR, przekazywano wypełnione karty oceny wniosków.

Wszystkie analizowane wnioski o dotacje zostały zgłoszone do DUW na formularzu określonym w *Instrukcji* i zawierały m.in. dane wnioskodawcy oraz opis zadania (miejsce, cel, termin rozpoczęcia i zakończenia zadania oraz liczbę osób objętych zadaniem). Do każdego wniosku załączona została ocena Pełnomocnika Wojewody, a wnioski z zakresu edukacji zawierały opinię Dolnośląskiego Kuratora Oświaty. Wszystkie wnioski zostały wprowadzone do bazy ESOR. Natomiast nie wszystkie wnioski opatrzone były datą wpływu do DUW, a niektóre wpłynęły po terminie określonym w *Instrukcji*, niemniej nadano im bieg uznając, że terminy noszą charakter instruktażowy (nie były obarczone rygorem nieważności). Według wyjaśnień Pełnomocnika Wojewody – odrzucenie wniosku ze względu na jedno lub kilkudniowe opóźnienie Romowie mogliby odbierać jako przejaw dyskryminacji.

(dowód: akta kontroli str. 19-103)

Nie wszystkie środki z przyznanych dotacji zostały w pełni wykorzystane, niemniej odnotowano zmniejszenie zwrotu do budżetu niewykorzystanych środków z 88,4 tys. zł w 2012 r. do 59,7 tys. zł z 2013 r. Nie wykorzystano w pełni środków przeznaczonych m.in. na realizację zadań związanych z finansowaniem pobytu dzieci romskich w przedszkolach, wypoczynkiem letnim dla dzieci, co wynikało głównie z braku chętnych na wyjazd wakacyjny oraz przeszacowania środków.

Na podstawie rejestru skarg, prowadzonego w Wydziale Nadzoru i Kontroli Urzędu, sprawozdań DUW ze sposobu przyjmowania i załatwiania skarg wniosków, kierowanych do

Urzędu w latach 2012-2013 ustalono, że przedstawiciele mniejszości romskiej z terenu województwa dolnośląskiego nie składali do ww. Wydziału żadnych skarg, bądź wniosków. Natomiast po odwołaniu [...] ¹² ze stanowiska Pełnomocnika Wojewody, społeczność romska kierowała pod adresem Wojewody Dolnośląskiego pisma, w których wyrażała niepokój o finansowanie zadań na ich rzecz. Wojewoda Dolnośląski, odpowiadając przedstawicielom społeczności romskiej, zaniepokojonych stanem spraw po odwołaniu Pełnomocnika Wojewody zapewniał, że realizacja zadań jest zabezpieczona i przebiegać będzie bez zakłóceń.

W związku z zarzutami, zgłaszanymi do MAiC przez jedną z organizacji romskich, odnośnie działalności wydawniczej dotacjobiorcy z Wrocławia, realizowanej w ramach *Programu romskiego*, pismem z dnia 16 kwietnia 2012 r. Pełnomocnik Wojewody ustosunkował się do przedmiotowych zarzutów, stwierdzając m.in.: „wszystkie publikacje należy ocenić bardzo wysoko zarówno pod względem merytorycznym, jak i edytorskim, mają one duży wkład w poszerzenie wiedzy o mniejszości romskiej. Publikacje książkowe przekazywane są asystentom edukacji romskiej, nauczycielom wspomagającym edukację romską oraz osobom zainteresowanym problematyką romską. Dostają je również goście z zagranicy (np. Romowie i nie-Romowie, np. podczas wrocławskiego spotkania Komitetu Ekspertów Rady Europy ds. Romów i Osób Wędrujących. Wydawane komiksy poprzez łatwo przyswajalną formę przekazu są wykorzystywane przed wszystkim w edukacji dzieci romskich i nie-romskich”. Dotacja dla jednej z fundacji na wydanie publikacji „Romowie-Roma-Romanies” została wykorzystana w 2008 r., a wydanie z 2012 r. wydane zostało z funduszy własnych, po wyczerpaniu nakładu finansowanego ze środków *Programu romskiego*. W odpowiedzi MAiC do skarżącego wskazano, że decyzja o umieszczeniu w publikacji nazwiska byłego Pełnomocnika Wojewody, zatrudnionego aktualnie w MAiC, została podjęta przez autorów komiksu i była podyktowana ogromnym nakładem merytorycznym w przygotowanie tej pozycji, a osoba ta nie czerpała korzyści finansowych ze współpracy z Fundacją. Również niniejsza kontrola NIK nie potwierdziła zasadności skargi.

(dowód: akta kontroli str. 181, 596-606)

Wystąpieniem pokontrolnym z dnia 15 marca 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu, po kontroli DUW w przedmiocie realizacji zadań wynikających z *ustawy o.m.n.e. w latach 2007-2009*, skierowała pod adresem Wojewody Dolnośląskiego oceny i uwagi dotyczące działań na rzecz mniejszości romskiej, w tym uwagi odnoszące się do niewykorzystania środków przeznaczonych m.in. na realizację zadań związanych z finansowaniem pobytu dzieci romskich w przedszkolach, wypoczynkiem letnim dla dzieci oraz przeznaczonych na kursy i szkolenia. NIK postulowała także wyjaśnienie okoliczności prowadzenia, ze środków *Programu romskiego*, remontów w latach 2007-2009 w budynku w Strzelinie, który od 2006 r. nie spełniał wymogów bezpiecznego zamieszkiwania w nim. Zasadnym w ocenie NIK było także rozważenie udzielenia pomocy w staraniach mniejszości romskiej na rzecz sfinalizowania remontu pomieszczeń przyszłego *Centrum Kultury Romskiej*, zlokalizowanego we Wrocławiu.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Wojewoda Dolnośląski poinformował o zainteresowaniu Gminy Wrocław i MSWiA w staraniach na rzecz sfinalizowania remontu pomieszczeń przyszłego *Centrum Kultury Romskiej*. Natomiast o złym stanie budynku w Strzelinie i niespełnianiu wymogów bezpiecznego w nim zamieszkiwania powiadomiony został Powiatowy Inspektor Budowlany w Strzelinie. Przeprowadzone w toku bieżącej kontroli oględziny obiektu na Brochowie we Wrocławiu potwierdziły, że obiekt funkcjonuje jako Centrum Kultury Romskiej, składające się m.in. z sali konferencyjnej, świetlicy dla dzieci, siłowni, pracowni komputerowej, studia nagrań, zaplecza kuchенно-sanitarnego. Według Prezesa Stowarzyszenia Romów *Bacht Romani* wypełnia ono swoją rolę, zarówno jako miejsce kultywowania tradycji romskich, spotkań, świętowania uroczystości, jak również działań edukacyjnych wobec dzieci romskich.

(dowód: akta kontroli str. 182-183)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności DUW w przedmiotowym zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

¹² Vide przypis 7.

1. Przekroczenie przez Pełnomocnika Wojewody uprawnień wynikających z nadanych mu na lata 2012 i 2013 pełnomocnictw, poprzez dokonywanie zmian treści warunków umów, zawieranych przez Wojewodę Dolnośląskiego z dotacjobiorcami, co należało do kompetencji wyłącznie Wojewody Dolnośląskiego, jako dysponenta części budżetowej (85/02).
2. Niewystarczający nadzór i mechanizmy kontroli zarządczej, zastosowane przez kierownictwo Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Urzędu w stosunku do pracowników, którym zakresem obowiązków powierzono zadania związane z rozdzielaniem środków dotacji z rezerwy celowej na realizację *Programu romskiego*.
3. Nieprowadzenie do 2013 r. kontroli beneficjentów w przedmiocie prawidłowości wykorzystania środków publicznych, udzielonych z dotacji celowej w ramach rządowego *Programu romskiego*.
4. Jednoosobowe, do listopada 2012 r., rozpatrywanie przez Pełnomocnika Wojewody wniosków o dotacje na realizację zadań na rzecz społeczności romskiej.
5. Przypadki braku daty złożenia (wpływu) wniosku o dotację do Urzędu, co skutkowało brakiem możliwości stwierdzenia czy wniosek został przedłożony w obowiązującym terminie.
6. Przypadki braku daty sporządzenia wniosku dotację, uniemożliwiające identyfikację dokumentu oraz stwierdzenie jego aktualności.
7. Przypadki braku daty sporządzenia sprawozdania z wykorzystania dotacji, czy braku daty jego wpływu do Urzędu, uniemożliwiające stwierdzenie czy sprawozdanie zostało sporządzone i przedłożone do DUW w terminie wskazanym w umowie.

(dowód: akta kontroli str. 182-183)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

[1] Wojewoda Dolnośląski nie ustanowił pisemnego zbioru zasad koordynowania działań organów administracji rządowej, realizujących zadania na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych w województwie, niemniej obowiązek ten wpisany został do zakresu czynności jego Pełnomocnika. Wojewoda Dolnośląski nie wyznaczył także, Kuratorowi Oświaty, zakresu pracy na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych, w tym mniejszości romskiej, ale zadania te, wpisane w szeroko rozumianą działalność oświatową, były prowadzone. Chociaż braku określenia ww. wytycznych w formie dokumentu nie można uznać za nieprawidłowość, gdyż nie było to wymagane przepisami obowiązującego prawa, jednakże zasadnym byłoby rozważenie ich opracowanie w ramach dobrej praktyki.

[2] Konsekwencją audytów wewnętrznych z lat 2012, 2013 i 2014 było cofnięcie pełnomocnictwa i rozwiązanie stosunku pracy ze starszym inspektorem wojewódzkim, zatrudnionym w Wydziale SOC. Zważywszy na fakt, iż wyniki audytów za 2012 r. i 2013 r. były już znane w DUW w momencie podejmowania w dniu 31 grudnia 2013 r. decyzji o prolongowaniu pełnomocnictwa dla Pełnomocnika Wojewody, nie znajduje należytego uzasadnienia nie tylko zmiana polegająca na jego udzieleniu na czas nieokreślony, ale również rozszerzenie jego zakresu przedmiotowego. Nie ulega, bowiem wątpliwości, że waga udzielonego pełnomocnictwa w przedmiocie np. koordynowania na obszarze województwa działań organów administracji rządowej, realizujących zadania na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych, była niewspółmiernie wyższa w porównaniu z monitorowaniem stosunków narodowych i etnicznych w województwie.

[3] Stwierdzone w trakcie kontroli przeprowadzonych przez DUW u beneficjentów dotacji oraz audytów wewnętrznych nieprawidłowości, o charakterze formalnym, wynikały z niewystarczającej, do końca 2012 r., liczby pracowników (początkowo jednego a następnie dwóch), zajmujących się w Wydziale SOC sprawami mniejszości narodowych i etnicznych. Najwyższa Izba Kontroli w pełni podziela stanowisko prezentowane przez audytora wewnętrznego DUW o systemowych przyczynach powstawania błędów, zarówno przy opiniowaniu wniosków, jak i weryfikacji sprawozdań, do których zaliczył m.in. jednoosobowe ich rozpatrywanie i weryfikowanie, które nie tylko powoduje powstanie zagrożenia nierzetelnego przebiegu procesu, ale również może być źródłem wystąpienia ryzyka zagrożenia działaniami korupcyjnymi.

[4] Najwyższa Izba Kontroli zauważa, iż w Urzędzie nie opracowano przejrzystych zasad udziału Pełnomocnika Wojewody (lub innych osób rozpatrujących wnioski o dotacje i weryfikujących sprawozdania z ich wykonania) w projektach podmiotów ubiegających się o dotacje, na przykład w wyjazdach szkoleniowych na Węgry i Słowację, zorganizowanych przez Fundację Integracji Społecznej „Prom”, które sfinansowane zostały ze środków dotacji w ramach *Programu romskiego*. W 2013 r. Pełnomocnik Wojewody, jako członek Komisji do oceny wniosków w sprawie realizacji zadań *Programu*, nie został, bowiem wyłączony z głosowania nad przedmiotowymi wnioskami zagłosował, w tym przypadku „pozytywnie”, a także z udziału, jako uczestnika, w warsztatach finansowanych z dotacji. Takie działania nosiły znamiona konfliktu interesów: z jednej strony pozytywnego opiniowania wniosków, a następnie uczestniczenie w realizacji zadań ujętych tymi wnioskami.

(dowód: akta kontroli str. 2-8 i 19-103)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację przez Wojewodę Dolnośląskiego zadań wynikających z art. 22 *ustawy o mniejszościach*.

2.1. Realizacja zadań wynikających z wieloletniego *Programu romskiego na lata 2004-2013* oraz finansowanych w 2014 r. z rezerwy celowej

Opis stanu faktycznego

Nadzór nad prawidłowym rozdysponowaniem i wydatkowaniem środków pochodzących z rezerwy celowej budżetu państwa w odniesieniu do realizowanych na obszarze województwa dolnośląskiego zadań *Programu romskiego*, Wojewoda Dolnośląski sprawował zarówno w oparciu o zapisy ustawy o finansach publicznych, jak i z uwzględnieniem corocznych zarządzeń Wojewody Dolnośląskiego w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetu państwa, trybu uruchamiania środków budżetu państwa, rozliczania dotacji udzielonych z budżetu państwa oraz realizacji budżetu Wojewody Dolnośląskiego w układzie zadaniowym.

Zakładanym celem realizacji *Programu romskiego* na obszarze województwa dolnośląskiego było dążenie do zapewnienia pełnego uczestnictwa Romów w życiu społeczeństwa obywatelskiego oraz zniwelowania różnic dzielących tę grupę od reszty społeczeństwa, w takich obszarach jak: (1) edukacja, (2) Romowie a społeczeństwo obywatelskie, (3) przeciwdziałanie bezrobociu, (4) zdrowie i higiena, (5) sytuacja bytowa, (6) bezpieczeństwo, przeciwdziałanie przestępstwom popełnianym na tle etnicznym, (7) kultura i zachowanie romskiej tożsamości etnicznej, oraz (8) wiedza o społeczności romskiej.

Na realizację zadań wynikających z *Programu romskiego*, w całym okresie jego obowiązywania, tj. w latach 2004-2013, Wojewoda Dolnośląski otrzymał środki w łącznej wysokości 17 225,2 tys. zł. W latach 2004-2012 następował systematyczny wzrost kwoty dotacji, tj. od 663,6 tys. zł w 2004 r. do 1 915,9 tys. zł w 2008 r. (piąty rok obowiązywania *Programu*), do 2 609,3 tys. zł w 2012 r. Tendencji tej nie zachowano jedynie w 2013 r., tj. w ostatnim roku obowiązywania *Programu romskiego*. Wówczas to otrzymane dla województwa dolnośląskiego środki w wysokości 2 297,4 tys. zł, były niższe od wysokości środków w roku poprzednim o 311,9 tys. zł, tj. o 12,0%. O ile w 2004 r., tj. w pierwszym roku obowiązywania *Programu romskiego*, na jednego Roma, który zadeklarował swoją przynależność etniczną, przypadało 503,1 zł, to w 2013 r., tj. ostatnim roku obowiązywania *Programu romskiego*, było to 1 132,8 zł. Tak więc wynoszący 53,8% przyrost liczby Romów (którzy zadeklarowali swoją przynależność etniczną), odpowiadał wyższy, wynoszący 125,2% przyrost wysokości dotacji przeznaczonych na realizację zadań na rzecz społeczności romskiej. W okresie 10 lat obowiązywania *Programu romskiego* na pojedynczego Roma (który zadeklarował swoją przynależność etniczną) w województwie dolnośląskim przypadało średnio 10,3 tys. zł¹³ środków dotacji. Tak wyliczona kwota dotyczy tylko liczby Romów, którzy zadeklarowali swoją przynależność etniczną i nie odzwierciedla faktu, iż działania adresowane były faktycznie do szerszej populacji.

(dowód: akta kontroli str. 184-282)

Realizowany w latach 2004-2013 w województwie dolnośląskim *Program romski*, obejmował wszystkie jego obszary, ze szczególnym uwzględnieniem edukacji. Większość zadań

¹³ Przy medianie 1673,5, tj. 1319 Romów w 2004 r. i 2028 Romów w 2013 r.

realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, jak i jednostki spoza sektora finansów publicznych (NGO¹⁴), miało charakter cykliczny i wykonywane były w niezmiennym zakresie..

W 2004 r., tj. w pierwszym roku obowiązywania *Programu romskiego* z kwoty 663,4 tys. zł środków z rezerwy budżetowej w obszarze edukacja wydatkowano 272,8 tys. zł, co odpowiadało 41,1% środków (w skali roku). Natomiast na remonty mieszkań i budynków, przeprowadzane w sześciu miastach, wydatkowano 235,6 tys. zł (35,5%), z czego najwięcej, bo 40,0 tys. zł, wydatkował Urząd Miejski w Świebodzicach. Z kolei na profilaktykę zdrowotną wydatkowano 9,6 tys. zł (1,4%). Oprócz dziewięciu gmin beneficjentami dotacji w 2014 r. było pięć jednostek spoza sektora finansów publicznych, które otrzymały łącznie 120 tys. zł (18,1%). W sumie jednostki samorządu terytorialnego i NGO zrealizowały 57 zadań.

(dowód: akta kontroli str. 184-187)

Procedury zgłaszania wniosków o uczestnictwo w realizacji *Programu romskiego* na 2012 r. przekazało MSWiA (pismem z dnia 22 marca 2011 r.), a na 2013 r. MAiC (pismem z dnia 27 maja 2012 r.). W obu tych pismach podano terminarz składania i rozpatrywania wniosków. Wskazano również preferowane przez te Ministerstwa zadania, tj. w 2012 r. - edukacja oraz zadania realizowane wspólnie z przedstawicielami mniejszości romskiej, gwarantujące aktywny i konkretnie opisany we wniosku udział społeczności romskiej (...), a w 2013 r. - edukacja i poprawa warunków bytowych. Procedury sporządzania i przyjmowania wniosków określały, iż DUW dokona ich wstępnej oceny pod kątem formalnym i merytorycznym, a do Ministerstw prześle kompletne wnioski, wraz z kartą oceny, sporządzoną przez Pełnomocnika Wojewody. Wskazano również, iż wnioski z zakresu edukacji powinien zaopiniować Kurator Oświaty. Podkreślić należy, iż wniosek o dotację stanowił podstawę udzielenia dotacji i był merytoryczną podstawą zawarcia umowy.

Obowiązki bieżącego monitorowania realizacji *Programu romskiego* oraz badania jego wykonania w poszczególnych latach, Wojewoda Dolnośląski realizował zarówno poprzez wskazane wcześniej zadania audytowe, związane z działaniami Pełnomocnika Wojewody, jak i poprzez prowadzenie kontroli u beneficjentów środków budżetowych. W latach 2013-2014 Wydział Finansów i Budżetu DUW przeprowadził siedem kontroli, w tym w Fundacji Integracji Społecznej „Prom” we Wrocławiu, w Towarzystwie Wspierania Sztuki Ulicznej „Busker” we Wrocławiu, czy w Fundacji Pomocy Dzieciom i Młodzieży „Salvator” w Wałbrzychu.

Na zadania *Programu romskiego*, realizowane w województwie dolnośląskim, przekazano środki z rezerwy budżetowej (część 83, poz. 14) odpowiednio w wysokości 2 609,3 tys. zł, w 2012 r. i 2 297,4 tys. zł. w 2013 r. Jednostkom samorządu terytorialnego (j.s.t.) przekazano w 2012 r. kwotę 1.116,3 tys. zł, z tego urzędom miast i gmin 1 099,3 tys. zł i starostwom powiatowym 17,0 tys. zł, natomiast w 2013 r. kwotę 739,9 tys. zł, z tego urzędom miast i gmin 725,4 tys. zł i starostwom powiatowym 14,6 tys. zł. Głównymi beneficjentami środków zarówno w 2012 r., jak i w 2013 r. były jednostki spoza sektora finansów publicznych (NGO), tj. fundacje i stowarzyszenia działające na rzecz społeczności romskiej. Jednostkom tym przekazano 1 492,9 tys. zł w 2012 r. i 1 557,5 tys. zł w 2013 r., co stanowiło odpowiednio 57,2% i 67,8% ogółu przekazanych środków w danym roku. W ocenie NIK taki podział środków, w którym preferowano organizacje NGO działające na rzecz społeczności romskiej, był działaniem celowym i gospodarnym. Wpływał także na rozwój społeczeństwa obywatelskiego i aktywizował stowarzyszenia romskie do wpływania na sytuację Romów. Np. w 2013 r. zadania w ramach *Programu romskiego* realizowało dziesięć stowarzyszeń romskich (z 16 istniejących na terenie województwa dolnośląskiego). Rosła też liczba nieromskich stowarzyszeń i fundacji realizujących zadania w ramach *Programu romskiego*. W 2013 r. było ich 11. Stowarzyszenia romskie realizowały stosunkowo małe, niskobudżetowe projekty, co wynikało ze słabości organizacyjnej (brak lub niskie wykształcenie, niewystarczająca znajomość prawa i księgowości). Nie dotyczyło to organizacji nieromskich. W ocenie Pełnomocnika Wojewody działające w nich osoby mają dobry, bezpośredni kontakt z Romami, nastawione są na współpracę, poznanie

¹⁴ Ang. non-gouvernemental organization (tł. organizacja pozarządowa).

środowiska oraz wykazują więcej zaangażowanie, entuzjazmu i inwencji w realizowanych przez siebie projektach (olimpiada romska, projekt „Mamy nasze mamy”).

(dowód: akta kontroli str. 9-18, 283-368 i 369-447)

Łącznie w 2012 r. na realizację zadań z *Programu romskiego* wykorzystano środki w wysokości 3 022,0 tys. zł, z tego 2 475,9 tys. zł z rezerwy celowej (81,93%), 210,3 tys. zł z części 30 budżetu państwa (6,96%) i 335,8 tys. zł środków własnych (11,11%). Najwięcej, bo 1 497,8 tys. zł wydatkowano na edukację (49,56%), na poprawę sytuacji bytowej 753,8 tys. zł (24,94%), a na kulturę i zachowanie romskiej tożsamości 404,0 tys. zł (13,37%). Natomiast 63,7 tys. zł (2,11%) wydatkowano na przeciwdziałanie bezrobociu, a 48,2 tys. zł (1,59%) na zdrowie.

W 2013 r. na realizację zadań z *Programu romskiego* wydatkowano środki w łącznej wysokości 2 867,8 tys. zł, z tego 2 237,7 tys. zł z rezerwy celowej (78,03%), 229,3 tys. zł z części 30 budżetu państwa¹⁵ (7,99%) i 400,9 tys. zł środków własnych (13,98%). Tym samym udział środków z rezerwy celowej zmniejszył się o 3,9 pkt proc., wzrósł natomiast o 1,0 pkt proc. udział środków pochodzących z części 30 budżetu i o 2,9 pkt proc. środków własnych. Ze środków rezerwy celowej w 2013 r. zostały zrealizowane wszystkie 140 zaplanowanych zadań na łączną kwotę 2 237,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 283-368 i 369-447)

Pomimo, że priorytety wydatkowania środków nie uległy zmianie, w badanym okresie nastąpiło zróżnicowanie wysokości środków przyznanych na określone obszary. W 2013 r. największą kwotę, bo 1 832,7 tys. zł wydatkowano na edukację (63,9% środków przeznaczonych w tym roku na realizację *Programu romskiego*), która w stosunku do wydatków w 2012 r. wzrosła o 334,9 tys. zł (o 14,3 pkt proc.)

Zmniejszyła się natomiast wysokość środków na poprawę sytuacji bytowej Romów (402,2 tys. zł, co stanowiło 14,02% ogółu wydatków 2013 r.). W stosunku do roku 2012 ich wysokość była niższa o 351,6 tys. zł, a udział w strukturze wydatków ogółem zmniejszył się o 10,6 pkt proc. Zmniejszyła się także wysokość środków przeznaczonych w 2013 r. na kulturę i zachowanie romskiej tożsamości – spadek o 227,6 tys. zł, a także ich udział w strukturze wydatków - o 4,0 pkt proc. Wydatkowana w 2013 r. kwota 37,6 tys. zł na zdrowie stanowiła 1,3% wydatków ogółem i była niższa od wydatkowanej w roku poprzednim o 10,6 tys. zł, przy spadku udziału w strukturze wydatków ogółem o 0,3 pkt proc.

Najwięcej zadań, bo odpowiednio 97 w 2012 r. i 95 w 2013 r., realizowano w dziedzinie edukacji. Liczba dzieci romskich objętych obowiązkiem szkolnym wzrosła z 710 w roku szkolnym 2011/2012 do 788 w roku szkolnym 2012/2013, przy jednoczesnym wzroście liczby dzieci romskich realizujących obowiązek szkolny z 657 do 740. Frekwencja wśród dzieci romskich, realizujących obowiązek szkolny, pozostawała na niezmiennym poziomie (odpowiednio 74,06% i 74,14%). Pogorszyła się nieznacznie, bo z 3,10 do 3,02 średnia ocen uczniów romskich. Zwiększyła się natomiast liczba uczniów romskich uczestniczących w zajęciach wyrównawczych (z 391 w 2012 r. do 394 w 2013 r.) oraz uczestniczących w zorganizowanym wypoczynku (kolonie, półkolonie, zimowiska, obozy harcerskie), bo z 300 do 328. O ile liczba zatrudnionych asystentów edukacji romskiej pozostawała na niezmiennym poziomie 16 osób, to liczba zatrudnionych nauczycieli wspomagających zmniejszyła się z 15 w 2012 r. do 8 w 2013 r.

Środki na zadania z obszaru edukacja przekazywane były głównie w ramach działu budżetowego 801-*Oświata i wychowanie*, m.in. na edukację przedszkolną, wyprawki szkolne (podręczniki i przybory), warsztaty dla asystentów edukacji romskiej, ubezpieczenia uczniów romskich, kursy zawodowe dla dorosłych Romów. Z kolei z działu 854-*Edukacyjna opieka wychowawcza*, przekazywano wnioskodawcom środki na m.in. następujące zadania z zakresu edukacji: stypendia motywacyjne dla wyróżniających się uczniów romskich, kolonie, półkolonie, wycieczki edukacyjne, zielone szkoły. Większość zadań realizowanych w tym dziale miało charakter integracyjny i zakładało uczestnictwo w projektach zarówno dzieci romskich, jak i nieromskich, co miało zapobiegać wykluczeniu i sprzyjać przyczynianiu się do lepszego rozwoju dzieci romskich.

¹⁵ Część 30 budżetu państwa – oświata i wychowanie

W ramach działu 750-*Administracja publiczna* w 2013 r. przekazano do Urzędu Miasta w Kłodzku kwotę 12,8 tys. zł, wykorzystaną na dofinansowanie zatrudnienia w tym Urzędzie asystenta ds. romskich, osoby zajmującej się pisanem wniosków do *Programu romskiego*, utrzymywaniem kontaktów ze środowiskiem romskim, reagującą na sytuacje konfliktowe, organizującą spotkania w ważnych dla Romów sprawach.

Stopa bezrobocia wśród Romów z obszaru województwa dolnośląskiego wynosiła 95% w 2012 r. i 92% w 2013 r. O 37% zmniejszyła się w tym czasie liczba Romów objętych szkoleniami podnoszącymi i zmieniającymi kwalifikacje zawodowe, tj. z 41 w 2012 r. do 26 w 2013 r. Wydatki na przeciwdziałanie bezrobociu wyniosły w 2012 r. 63,0 tys. zł i w 2013 r. uległy zmniejszeniu o 22,9 tys. zł, tj. do 40,1 tys. zł. Udział wydatków na przeciwdziałanie bezrobociu w strukturze wydatków ogółem również zmniejszył się, bo z 2,1% w 2012 r. do 1,4% w 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 283-368 i 369-447)

Poprawa sytuacji bytowej Romów to druga co do wielkości pozycja w strukturze wydatków *Programu romskiego*. W 2012 r. w tym obszarze wydatkowano 670,1 tys. zł (23,4% ogółu środków), a w 2013 r. 339,2 tys. zł (24,94%). Środki te przekazywane były w dziale 700-*Gospodarka mieszkaniowa* i wykorzystywane przede wszystkim na remonty mieszkań (wymiana okien i drzwi, renowacja klatek schodowych i łazienek). W 2012 r. prace remontowe przeprowadzono w 80, a w 2013 r. w 40 mieszkaniach romskich o złym stanie technicznym. Prace te służyły podniesieniu standardu sanitarno-higienicznego lokali, co wpisywało się w realizację innych dziedzin *Programu romskiego*, jak zdrowie i higiena. Zarówno z wyjaśnień Pełnomocnika Wojewody, jak i na podstawie analizy wniosków o dotację ustalono, że remonty lokali traktowane były przez Romów, jako najbardziej konkretny, materialny wymiar *Programu romskiego*, przynoszący im realną korzyść w postaci podwyższonych standardów mieszkaniowych. Środki na remonty przyznawane były wyłącznie właścicielom nieruchomości, tj. urzędom i spółdzielniom.

Środki przekazywane w dziale 852-*Pomoc społeczna*, wykorzystywane były na finansowanie działalności świetlic środowiskowych, a także na sfinansowanie przewozów żywności z banków żywności przez stowarzyszenia romskie z Kowar, Lubania i Przemkowa. Na świetlice środowiskowe, jako ważny element edukacji dzieci romskich wskazywał także w swoich sprawozdaniach Pełnomocnik Wojewody podkreślając, że projekty realizowane w tej dziedzinie *Programu romskiego* realizowane są na rzecz dzieci romskich, które w domu nie mogą liczyć na pomoc w odrabianiu lekcji ze względu na brak wykształcenia rodziców, a także trudne warunki lokalowe i przeludnienie mieszkań. Świetlice zapewniały także atrakcyjne spędzenie czasu wolnego, prowadząc zajęcia artystyczne, wyjścia do kina itp.

Wsparcie działalności Romów w zakresie kultury i podtrzymania tożsamości etnicznej finansowane było w dziale 921-*Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego*. Środki w tym dziale wykorzystano m.in. na remont, wyposażenie i działalność Centrum Kultury Romskiej na Brochowie we Wrocławiu oraz dofinansowanie festiwalu kultury romskiej, czy prowadzenie dziecięcych zespołów romskich. Wsparcie kultury romskiej ma zapobiec utracie tożsamości przez Romów. Zgodnie z założeniami *Programu romskiego* „nie zamierza się do asymilacji, lecz integracji mniejszości romskiej z resztą społeczeństwa”.

Prowadzenie działalności sportowej na rzecz społeczności romskiej finansowane było ze środków działu 926-*Kultura fizyczna i sport*. W 2012 r. środki te przeznaczono m.in. na zorganizowanie w Kłodzku romskiej olimpiady sportowej i turnieju piłki nożnej dla dzieci romskich. W Legnicy kontynuowane było wsparcie finansowe dla romskiej drużyny piłki nożnej, a we Wrocławiu finansowane były działania sportowe hokeja na trawie.

Z 70 w 2012 r. do 65 w 2013 r. zmniejszyła się liczba podmiotów realizujących zadania *Programu romskiego*. O ile w 2012 r. były to 34 jednostki samorządu terytorialnego i 36 podmioty nienależące do sektora finansów publicznych, to w 2013 r. było to odpowiednio 30 i 35 podmiotów. Najwięcej podmiotów, bo 30 w 2012 r. i 27 w 2013 r., realizowało zadania w zakresie edukacji, a następnie, bo odpowiednio 14 i 12, w zakresie poprawy sytuacji bytowej.

Pozytywną tendencję odnotowano w wykorzystaniu środków przeznaczonych na realizację zadań *Programu romskiego*, bowiem zmniejszyła się wielkość środków zwróconych do budżetu ze 152,2 tys. zł w 2012 r. do 70,9 tys. zł, tj. o 46,6%. Największe pozycje zwrotów

niewykorzystanych środków dotyczyły pobytu dzieci romskich w przedszkolach (20,9 tys. zł w 2012 r. i 23,2 tys. zł w 2013 r.). Powodem zwrotów było – według Pełnomocnika Wojewody – przeszacowanie kosztów w momencie składania wniosków, a także zbyt optymistyczne założenia co do liczby dzieci gotowych uczestniczyć w zadaniu.

(dowód: akta kontroli str. 283-368 i 369-447)

Pełnomocnik Wojewody, po zakończeniu roku budżetowego, sporządzał sprawozdania z realizacji *Programu romskiego*. Przedmiotowe sprawozdania zawierały: (1) wysokość wykorzystanych środków, (2) środki zwrócone do budżetu (w tym tytuły zadań), (3) liczbę uczestniczących podmiotów, (4) liczbę zrealizowanych zadań, (5) dane odnoszące się do części zadaniowej (edukacja, przeciwdziałanie bezrobociu, zdrowie (i higiena), sytuacja bytowa). Sprawozdania te, po zaakceptowaniu przez Wojewodę Dolnośląskiego, przedstawiano do Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych MAiC.

(dowód: akta kontroli str. 353-358 i 437-441)

Przedmiotowe sprawozdania przekazywane były do MAiC (a wcześniej do MSWiA) bezpośrednio przez Pełnomocnika Wojewody, a nie przez Wojewodę Dolnośląskiego, co przewidywały zapisy *Programu*¹⁶ i co zakwestionował audyt wewnętrzny, wskazując na przekroczenie zakresu udzielonego pełnomocnictwa. Przedkładane przez Pełnomocnika Wojewody sprawozdania za lata 2012 i 2013 (oraz wcześniejsze) nosiły np. tytuł „Sprawozdanie z pracy Pełnomocnika Wojewody Dolnośląskiego ds. mniejszości narodowych i etnicznych w 2013 r.”, a sprawozdanie z *Programu na rzecz społeczności romskiej* było jego częścią składową.

2.2. Realizowanie w województwie dolnośląskim zadania publicznego na rzecz mniejszości romskiej z rezerwy celowej na 2014 r.

Finansowanie zadań z *Programu romskiego* zostało zakończone z dniem 31 grudnia 2013 r., a od 1 stycznia 2014 r. na finansowanie zadań na rzecz społeczności romskiej przewidziane były środki budżetowe z rezerwy celowej, których wysokość ustawa budżetowa na 2014 r. ustalała w kwocie 5 000,0 tys. zł (łącznie dla 16 województw).

W dniu 10 kwietnia 2014 r., Minister Administracji i Cyfryzacji poinformował Wojewodę Dolnośląskiego o przyznaniu środków z podziału rezerwy celowej – Pomoc dla społeczności romskiej (cz. 83, poz. 14 budżetu państwa) w kwocie 1 023,0 tys. zł, co stanowiło 25,6% ogółu środków I transzy. Pozostała część rezerwy celowej w wysokości 1 000,0 tys. zł, przeznaczona na wydatki majątkowe, miała zostać rozdysponowana w terminie późniejszym. Minister Administracji i Cyfryzacji zobowiązał Wojewodę Dolnośląskiego do wykorzystania powyższych środków na powierzenie lub wsparcie realizacji zadań publicznych ukierunkowanych na działania edukacyjne, adresowane do romskiej mniejszości etnicznej. Dotacje na finansowanie realizacji tych zadań miały być udzielane po przeprowadzeniu otwartych konkursów ofert, zgodnie z ustawą z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹⁷. Przedmiotowym pismem Minister Administracji i Cyfryzacji wnosił o pilne wystąpienie do Ministra Finansów o uruchomienie środków finansowych znajdujących się w rezerwie celowej, celem ogłoszenia i przeprowadzenia otwartego konkursu ofert. Jednocześnie poinformował Wojewodę Dolnośląskiego, że dotacje mogą obejmować przedsięwzięcia od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r. W dniu 11 kwietnia 2014 r. Minister Administracji i Cyfryzacji powtórzyło potrzebę pilnego wystąpienia Wojewody Dolnośląskiego do Ministerstwa Finansów o zwiększenie właściwej części budżetowej. W celu usprawnienia procesu ogłoszenia konkursu MAiC opublikował w dniu 15 kwietnia 2014 r. wzór ogłoszenia konkursu.

Wnioskiem z dnia 29 kwietnia 2014 r. Wojewoda Dolnośląski wystąpił do Ministra Finansów o uruchomienie środków z rezerwy celowej. Wobec zakwestionowania przez Ministerstwo Finansów procedury występowania wojewodów do Ministerstwa Finansów o zwiększenie właściwej części budżetowej przed ogłoszeniem wyników konkursów, Ministerstwo to skierowało 11 czerwca 2014 r. do Wojewody Dolnośląskiego zapytanie, czy otwarty konkurs

¹⁶ Wojewodowie przekazują ministrowi odpowiedzialnemu za sprawy mniejszości narodowych i etnicznych zbiorcze sprawozdanie z realizacji zadań na terenie poszczególnych województw.

¹⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536.

został rozstrzygnięty, informując jednocześnie, że ujmowanie części wydatków na ten cel w dziale 852-Pomoc społeczna jest niewłaściwe.

W województwie dolnośląskim otwarty konkurs ofert na powierzenie zadania publicznego w roku 2014 pn. „Działalność świetlicowa i edukacyjna dzieci i młodzieży należącej do romskiej mniejszości etnicznej w województwie dolnośląskim”, ogłoszono 26 czerwca 2014 r., a więc niemal pół roku od momentu, kiedy przestał obowiązywać Program romski i pięć miesięcy od uchwalenia ustawy budżetowej na rok 2014¹⁸ oraz ponad dwa miesiące od informacji MAiC o wysokości środków przyznanych dla województwa dolnośląskiego. Zadania konkursowe dotyczyły działalności realizowanej m.in. poprzez: prowadzenie działalności bieżącej świetlic dla dzieci i młodzieży romskiej, organizowanie kolonii, obozów i wycieczek, zielonych szkół, zakup wyprawek szkolnych, czy edukację przedszkolną. Na realizację zadań publicznych na rzecz romskiej mniejszości etnicznej, obejmujących działalność świetlicową oraz edukację dzieci i młodzieży realizowaną w różnych formach, Wojewoda Dolnośląski przeznaczył środki finansowe w wysokości 1 023,0 tys. zł.

Ogłaszając otwarty konkurs ofert na powierzenie ww. zadania publicznego w roku 2014 Wojewoda Dolnośląski, w załączniku nr 1 do zarządzenia w sprawie konkursu, opublikował zasady konkursu, a w załączniku nr 2 zaproszenie skierowane do przedstawicieli organizacji pozarządowych lub podmiotów uprawnionych (do udziału w pracach komisji konkursowej opiniującej oferty w konkursie, określając jednocześnie wymogi formalne, jakie muszą spełniać kandydaci na członków komisji konkursowej. Komisja konkursowa w składzie pięciu osób powołana została zarządzeniem nr 185 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 23 lipca 2014 r., a tryb jej pracy określał regulamin komisji. Moment ogłoszenia konkursu był następstwem zarówno późnego określenia zasad przez MAiC, jak i braku doświadczenia pracowników DUW w prowadzeniu otwartego konkursu ofert.

Decyzją z dnia 29 sierpnia 2014 r. w sprawie zmian w budżecie państwa na 2014 r., Minister Finansów zwiększył budżet Wojewody Dolnośląskiego (część 85.02 - województwo dolnośląskie) o 1 023,0 tys. zł z przeznaczeniem na działania edukacyjne adresowane do mniejszości romskiej. Podział środków finansowych w otwartym konkursie ofert na powierzenie realizacji zadania publicznego w 2014 pn. „Działalność świetlicowa i edukacyjna dzieci i młodzieży należącej do romskiej mniejszości etnicznej w województwie dolnośląskim”, obejmował 55 projektów na kwotę 1 023,4 tys. zł, tj. 62,7% wnioskowanej kwoty 1 632,3 tys. zł. Najwięcej, bo 7 wniosków/ofert, na kwotę 378,4 tys. zł, złożyła Fundacja Integracji Społecznej PROM. Pozytywnie zaakceptowano wszystkie jej oferty, przyznając dotacje w wysokości 243,0 tys. zł (64,5%) w granicach od 49,1% do 72,6% wartości zadania.

W dniu 7 października 2014 r. Rada Ministrów przyjęła „Program integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014-2020”¹⁹ (dalej: Programem integracji), stanowi propozycję kontynuacji działań państwa polskiego, podejmowanych od 2001 r. w ramach Pilotażowego programu rządowego na rzecz społeczności romskiej w województwie małopolskim na lata 2001-2003 oraz Programu romskiego. Za podstawowy cel Programu integracji uznano zwiększenie integracji społeczności romskiej w życiu społeczeństwa obywatelskiego dzięki wsparciu udzielanemu w czterech dziedzinach: (1) edukacji (w tym edukacji kulturowej, historycznej i obywatelskiej), (2) mieszkalnictwa, (3) zdrowia oraz (4) działaniach prozatrudnieniowych²⁰. Jednocześnie Minister Administracji i Cyfryzacji ustalił zasady postępowania w sprawach udzielania dotacji na realizację w 2014 r. zadań Programu integracji, obejmujących Obszar wsparcia II- Małe granty.

(dowód akta kontroli str. 448-508)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności DUW w zakresie realizacji zadań wynikających z wieloletniego Programu romskiego na lata 2004-2013, oraz finansowanych w 2014 r. z rezerwy celowej, stwierdzono:

1. Zwłokę w realizacji w 2014 r. wydatków budżetowych na finansowanie zadań ze środków rezerwy celowej na rzecz społeczności romskiej, w następstwie późnego (26 czerwca) ogłoszenia otwartego konkursu ofert.

¹⁸ Ustawa z dnia 24 stycznia 2014 r. (Dz. U. 2014 r., poz. 162).

¹⁹ Załącznik do uchwały nr 202/2014 Rady Ministrów z dnia 7 października 2014 r.

²⁰ Według Programu integracji.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości realizację na terenie województwa dolnośląskiego zadań wynikających z *Programu romskiego* oraz zadań finansowanych w 2014 r. ze środków rezerwy celowej.

3. Działania podejmowane wobec grupy rumuńskich Romów, mieszkających na nielegalnych koczowiskach przy ul. Kamieńskiego i ul. Paprotnej we Wrocławiu

Opis stanu faktycznego

Według Tomasza Brudera – dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców DUW, koczowiska przy ul. Kamieńskiego i Paprotnej istnieją od 2012 r.²¹. Początkowo skupiały przy ul. Kamieńskiego około 15 osób, a przy ul. Paprotnej około 5 osób. W lipcu 2014 r. stwierdzono, iż przy ul. Kamieńskiego (na terenach byłych ogródków działkowych) w 16 drewnianych barakach zamieszkuje ok. 70 osób, w tym 32 dzieci, a przy ul. Paprotnej w 8 drewnianych barakach zamieszkuje 30 osób, w tym 13 dzieci. Ze względu na dużą mobilność koczowników trudno jest jednoznacznie oszacować ich liczbę. Romowie rumuńscy korzystają bowiem ze swobody przemieszczania się, podróżując do innych miast polskich (np. Gdańsk, Poznań) oraz do innych krajów członkowskich Unii Europejskiej (np. Niemiec).

(Dowód: akta kontroli str. 517-539)

Przedmiotową mobilność potwierdziły oględziny, przeprowadzone przez kontrolerów NIK w dniu 3 grudnia 2014 r. Na koczowisku przy ul. Paprotnej przebywało w tym dniu osiem osób, które – według ich wyjaśnień – były ze sobą spokrewnione i nie utrzymywały kontaktu z mieszkańcami koczowiska przy ul. Kamieńskiego. Osada przy ul. Paprotnej składała się z kilku baraków tworzących ogrodzone płotem obejście. Na początku października 2014 r. część tych zabudowań spłonęła. Spłonęło też kilka okolicznych drzew. Dzięki lokalizacji na uboczu, na osłoniętym terenie i bez bezpośredniego sąsiedztwa, jego mieszkańcy żyją – według ich wyjaśnień – we względnym spokoju, nie zwracając niczyjej uwagi.

Drugi z obozów, mieszczący się przy ul. Kamieńskiego, był większy, gęściej zaludniony i oddalony ok. 200-300 m od bloków mieszkalnych. Obozowisko składało się z kilkunastu baraków zbudowanych własnoręcznie przez Romów z surowców wtórnych (drewniane bale, drzwi, blacha, płyty). Głównym wyposażeniem tych baraków były łóżka i kuchenki węglowe - piece (wykonane m.in. z metalowych beczek), służące zarówno do ogrzewania, jak i gotowania. Prąd elektryczny pochodził z agregatów prądotwórczych. Na koczowisku znajdowały się trzy toalety typu TOI TOI, oraz kontener na śmieci, dostarczone przez Urząd Miejski we Wrocławiu, który dostarcza także wodę pitną dwa razy w tygodniu.

(dowód: akta kontroli str. 540-563)

Romowie rumuńscy, jako obywatele kraju członkowskiego Unii Europejskiej, mogą przebywać na terenie Polski oraz podejmować legalną pracę. Przysługuje im również prawo do edukacji, jednakże po spełnieniu określonych warunków. Zgodnie z obowiązującymi przepisami są oni zobligowani do zarejestrowania swojego pobytu po trzech miesiącach od pojawienia się na terytorium innego kraju członkowskiego Unii Europejskiej. Niemniej w związku ze zniesieniem kontroli paszportowej na granicach wewnętrznych Unii Europejskiej, brak jest mechanizmów umożliwiających ustalenie czasu, jaki spędzili na terytorium Polski. Brak rejestracji pobytu uniemożliwia mieszkańcom obu koczowisk korzystanie z pomocy społecznej oraz usług Powiatowego Urzędu Pracy. Jednakże warunkiem rejestracji pobytu jest posiadanie legalnej pracy i ubezpieczenia. Romowie z wrocławskich koczowisk nie spełniają tych warunków.

Zadania związane ze zjawiskiem migracji realizował Wydział Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców DUW. Stosownie do zapisów § 42.5 Regulaminu organizacyjnego DUW do zadań Oddziału ds. Spraw Obywateli Unii Europejskiej, wchodzącego w skład Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców, należało:

1. prowadzenie postępowań w sprawach obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin;

²¹ Rok wzmożonego ruchu turystycznego w związku z odbywającymi się we Wrocławiu Mistrzostwami Europy w piłce nożnej EURO 2012.

2. dokonywanie wpisu do ewidencji zaproszeń oraz wydawanie decyzji o odmowie lub nieważnieniu wpisu;
3. prowadzenie rejestru spraw z zakresu:
 - zarejestrowania pobytu obywatela Unii Europejskiej,
 - wydawania karty pobytu członka rodziny obywatela Unii Europejskiej,
 - wydania dokumentu potwierdzającego prawo stałego pobytu,
 - wydania karty stałego pobytu członka rodziny obywatela Unii Europejskiej,
 - ewidencji zaproszeń.

Przedmiotowy Regulamin organizacyjny nie uwzględniał zadań dotyczących nielegalnych koczowisk, gdyż – w świetle wyjaśnień Tomasza Brudera, dyrektora Wydziału SOC – *jest to nowe zagadnienie, występujące do tej pory wyłącznie w innych krajach członkowskich UE np. we Francji, Niemczech, gdzie migracja jest zdecydowanie większa*. Zgodnie z art. 20 ust. 1 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej „*ustanawia się obywatelstwo Unii. Obywatelstwo Unii jest każda osoba mająca przynależność Państwa Członkowskiego. Obywatelstwo Unii ma charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego, nie zastępuje go jednak*”. W polskim porządku prawnym, w szczególności w świetle ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. *o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin*²², obowiązują regulacje prawne różniące sytuację prawną cudzoziemców spoza krajów Unii Europejskiej od obywateli krajów członkowskich UE. Zważywszy na fakt, iż osoby koczujące przy ul. Kamieńskiego i Paprotnej to obywatele Unii Europejskiej pochodzenia romskiego, tym samym – w świetle wyjaśnień dyrektora Wydziału SOC – nie mogą być oni traktowani jak cudzoziemcy w rozumieniu ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. *o cudzoziemcach*²³, co ma istotne znaczenie dla określenia ich statusu prawnego, swobód, praw i obowiązków.

(dowód: akta kontroli str. 517-539)

Pierwsze, zainicjowane przez DUW, spotkanie w sprawie rozwiązania problemu przebywających we Wrocławiu grupy rumuńskich Romów odbyło się w dniu 11 kwietnia 2012 r. W spotkaniu uczestniczyli przedstawiciele instytucji miejskich i wojewódzkich, straży granicznej, straży miejskiej, organizacji pozarządowych, oraz rumuńskich Romów. Na spotkaniu tym nie padły jednak konkretne propozycje rozwiązania problemu. W dniu 13 września 2013 r. w siedzibie DUW odbyło się spotkanie z Ovidim Drangą, Ambasadorem Rumunii w Polsce, który zadeklarował pomoc w pozyskaniu dokumentów potrzebnych do legalizacji pobytu rumuńskich Romów. Kolejne spotkanie w DUW zorganizowano w dniu 16 kwietnia 2014 r. Jego uczestnikami byli m.in. Vaasile Daniel - Sekretarz Stanu - Przewodniczący Krajowej Agencji ds. Romów w Rumunii oraz Dragos Gheorgiu – Konsul Generalny Rumunii w Polsce. Władze wojewódzkie reprezentowała Ewa Mańkowska – Wicewojewoda Dolnośląski. Uczestniczący w spotkaniu przedstawiciele społeczności rumuńskiej zadeklarowali chęć zmiany obecnej sytuacji życiowej, w tym udział ich dzieci w edukacji, zamiar podjęcia pracy oraz rejestracji pobytu.

Zarządzeniem nr 150 z dnia 10 czerwca 2014 r. Wojewoda Dolnośląski powołał Zespół doradczy, któremu wyznaczono zadanie *poszukiwania rozwiązań w ramach obowiązującego w Polsce prawa, przyczyniających się do poprawy sytuacji związanej z pobytom rumuńskich Romów we Wrocławiu oraz uwzględniających interes mieszkańców Gminy Wrocław, skarżących się na uciążliwe sąsiedztwo związane z istnieniem koczowisk*. W skład Zespołu doradczego weszło 21 osób, w tym przedstawiciele administracji rządowej (DUW, Kuratorium Oświaty, Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego), samorządowej (Urzędu Miejskiego Wrocławia, MOPS i Straży Miejskiej), duchowieństwa (Archidiecezji Wrocławskiej i Prawosławnej Diecezji Wrocławsko-Szczecińskiej), Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej, Komendy Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu, Ambasady Rumunii we Wrocławiu, Rzecznika Praw Obywatelskich, Przedstawicielstwa Regionalnego Komisji Europejskiej we Wrocławiu, Urzędu ds. Cudzoziemców, Narodowego Funduszu Zdrowia i Uniwersytetu Wrocławskiego. Tym samym Wojewoda Dolnośląski nie skorzystał z propozycji NGO utworzenia szerokiej

²² Dz. U. z 2014 r. poz. 1525.

²³ Dz. U. z 2013 r. poz. 1650

platformy porozumienia z udziałem organizacji pozarządowych, przedstawicieli specjalistów-cyganologów i Romów rumuńskich. Do czasu rozpoczęcia niniejszej kontroli odbyło się pięć spotkań grup eksperckich, zorganizowanych w ramach Zespołu doradczego Wojewody Dolnośląskiego.

(dowód: akta kontroli str. 517-539)

Według Sprawozdania z prac Zespołu doradczego, powołanego ww. zarządzeniem Wojewody Dolnośląskiego:

- co do zasady prawa Romów rumuńskich nie są łamane i nie zanotowano przypadków ich dyskryminacji (wyjątek: wpisy internetowe oraz zniszczenie baraków dla bezdomnych na terenie osiedla Tarnogaj (poprzednim miejscu koczowania);
- Gmina Wrocław ponosi koszty wynikające z dostarczania na koczowiska wody pitnej, przenośnych toalet oraz wywozu śmieci;
- złożony przez Gminę Wrocław pozew o eksmisję z gruntu nielegalnie zajmowanego przez Romów rumuńskich, nie pozbawia ich praw, co stwierdził sąd powszechny. Sąd odmówił przyznania prawa strony Stowarzyszeniu Nomada wskazując, iż celem statutowym tego stowarzyszenia jest m.in. przeciwdziałanie przejawom wszelkiej dyskryminacji, a w postępowaniu o eksmisję dyskryminacja nie występuje;
- Wojewoda Dolnośląski nakazał dolnośląskim służbom mundurowym reagowanie na wszelkie przejawy dyskryminacji i ksenofobii z obu stron;
- od 2012 r., co pół roku, Wojewoda Dolnośląski zwracał się do Straży Granicznej, Policji i Straży Miejskiej we Wrocławiu o monitorowanie, w granicach obowiązującego prawa, koczowisk we Wrocławiu i przekazywanie stosownych informacji. Na koczowiskach nie stwierdzono występowania zjawiska handlu ludźmi, przestępstwa z art. 189a w związku z art. 115 § 22 Kodeksu karnego;
- Zespół doradczy badał obszary: zdrowie, edukacja, aktywizacja zawodowa oraz bezpieczeństwo i porządek publiczny – w celu znalezienia konkretnego rozwiązania prawnego. Równolegle do prac Zespołu, Wydział Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców DUW poszukuje w MSW i MPiPS środków finansowych oraz mechanizmów prawnych umożliwiających uruchomienie projektów dedykowanych rumuńskim Romom, współfinansowanych lub finansowanych w 100% ze środków europejskich. Problemem jest bowiem znalezienie środków pieniężnych dedykowanych obywatelom innych krajów członkowskich Unii Europejskiej. Zespół będzie próbował uzyskać dofinansowanie w ramach POWER - Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój oraz Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego na lata 2014-2020;
- zarejestrowany został pobyt czteroosobowej rodziny z koczowiska przy ul. Kamieńskiego we Wrocławiu;
- w zakresie współpracy z instytucjami publicznymi – odbyło się spotkanie zespołu poświęcone współpracy z NGO. Na tym spotkaniu pojawili się przedstawiciele m.in. Domu Spotkań im. Angelusa Silesiusa, Stowarzyszenia na Rzecz Integracji Społecznej Nomada, La Strada. Spotkanie to nie przyniosło przełomu;
- zjawisko żebractwa i koczownictwa wśród Romów rumuńskich jest powszechne i nikomu jeszcze nie udało się znaleźć sposobu na pogodzenie interesów tej mniejszości z interesami obywateli innych krajów członkowskich Unii Europejskiej;
- w opinii Zespołu doradczego jego działania ustabilizowały sytuację i dały podwaliny pod współpracę instytucji publicznych i NGO z rumuńskimi Romami;
- dostrzeżono, iż deportacja obywateli Unii Europejskiej w tej konkretnej sprawie nie jest prawnie możliwa, aczkolwiek istnieje nadal grupa zwolenników tego rozwiązania.

(dowód: akta kontroli str. 520-548)

Po wypowiedzi [...] ²⁴ – Konsultanta Wojewódzkiego w dziedzinie chorób zakaźnych dla województwa dolnośląskiego, zawartej w artykule pt. „Lekarze: Koczowisko Romów to siedlisko chorób zakaźnych”, zamieszczonym w Gazecie Wrocławskiej z dnia 6 marca 2014 r., Stowarzyszenie Nomada wystosowało skargę w sprawie treści tej wypowiedzi ²⁵.

²⁴ Vide przypis 7.

²⁵ Adresatami skargi byli: Rzecznik Praw Obywatelskich, Minister Zdrowia, Wojewoda Dolnośląski, Pełnomocnik Wojewody ds. mniejszości narodowych i etnicznych, Dyrektor naczelny Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego im. J. Gromkowskiego we Wrocławiu.

W odpowiedzi z dnia 7 kwietnia 2014 r. Wojewoda Dolnośląski poinformował o przeprowadzonym postępowaniu wyjaśniającym wskazując, że nie stwierdzono, aby intencją Konsultanta Wojewódzkiego było zamierzone działanie na niekorzyść grupy rumuńskich Romów, lecz jedynie odniesienie się do całokształtu problematyki związanej z zagrożeniem epidemiologicznym. Warunki, w jakich zamieszkują rumuńscy Romowie we Wrocławiu (brak właściwych standardów sanitarno-epidemiologicznych, bieżącej wody), mają poważny i niepokojący wpływ na wzrost zagrożenia epidemiologicznego dla mieszkańców lokalnej społeczności.

(dowód: akta kontroli str. 590-595)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

[1] Problemy związane z grupą rumuńskich Romów, mieszkających we Wrocławiu na nielegalnych koczowiskach przy ul. Kamieńskiego i Paprotnej stanowią problem interdyscyplinarny i wykraczają poza kompetencje administracji rządowej i samorządowej Wrocławia oraz wymagają rozwiązań systemowych. Dlatego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych powołano ekspercką grupę roboczą w sprawie obywateli Rumunii narodowości romskiej, przebywających na terenie Wrocławia oraz problemów, jakie wynikają z ich obecności. Zadaniem tego zespołu ma być pogłębiona diagnoza sytuacji oraz przedstawienie propozycji rozwiązań. Konkretnych rozwiązań wymagają zarówno kontrola, jak i potencjalna egzekucja rejestracji pobytu na terenie Rzeczypospolitej Polskiej oraz zakres i źródła finansowania ewentualnej pomocy dla koczujących. Powołanie grupy eksperckiej przy Ministrze Spraw Wewnętrznych spowodowało, że w listopadzie 2014 r. Zespół doradczy Wojewody Dolnośląskiego zakończył swoją działalność.

[2] Najwyższa Izba Kontroli w pełni podziela stanowisko zarówno Wojewody Dolnośląskiego, jak i Prezydenta Wrocławia o braku jednolitej i spójnej procedury postępowania władz państwowych i samorządowych w odniesieniu do istniejącego problemu. Podkreślają oni złożoność i wielowątkowość sytuacji koczujących Romów: z jednej strony jest to grupa od pokoleń narażona na wykluczenie społeczne, z drugiej strony dopuszczająca się wykroczeń, zachowująca w sposób nieakceptowalny przez społeczność lokalną²⁶.

[3] Dalsze działania administracji rządowej i samorządowej w stosunku do wrocławskiej grupy rumuńskich Romów uzależnione są od rozstrzygnięcia niezawisłego Sądu²⁷ w przedmiocie pozwu Gminy Wrocław, złożonego w dniu 19 kwietnia 2013 r. o opróżnienie, opuszczenie i wydanie nieruchomości będących własnością Gminy Wrocław. Pozwu podyktowanego przede wszystkim – jak wynika z wyjaśnień Prezydenta Wrocławia – „ochroną własności, jak i również równością wobec prawa wszystkich obywateli - w żadnym wypadku nie mających charakteru dyskryminacyjnego”. Od daty złożenia pozwu odbyły się trzy rozprawy sądowe (22 listopada 2013 r. oraz 10 stycznia i 21 lutego 2014 r.). Oczekuje się, że kolejna rozprawa zostanie wyznaczona w pierwszych miesiącach 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 509-580)

Ocena cząstkowa

Brak uregulowań prawnych dotyczących obywateli Unii Europejskiej, niebędących cudzoziemcami w rozumieniu prawa polskiego powodował, iż Wojewoda Dolnośląski, jako reprezentant administracji rządowej na terenie województwa dolnośląskiego, nie rozwiązał problemu związanego z grupą rumuńskich Romów mieszkających na nielegalnych koczowiskach przy ul. Kamieńskiego i Paprotnej we Wrocławiu. Zauważyć przy tym należy, iż rumuńscy Romowie, będący obywatelami Rumunii, tak jak i polscy Romowie, będący obywatelami Polski, są częścią największej mniejszości etnicznej w Europie i zarazem obywatelami Unii Europejskiej.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*²⁸ (dalej: *ustawa o NIK*), wnosi o:

²⁶ Z wyjaśnień Prezydenta Wrocławia dla kontrolera NIK kontrolującego Urząd Miejski Wrocławia.

²⁷ Sądu Rejonowego dla Wrocławia-Fabrycznej.

²⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

1. Przeszkolenie pracowników Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców DUW, którym zakresem obowiązków powierzono zadania związane z rozdzielaniem środków dotacji z rezerwy celowej na realizację *Programu integracyjnego*, z zakresu finansów publicznych, w szczególności związanym z zasadami gospodarowania środkami publicznymi i odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.
2. Rozważenie potrzeby i możliwości przeprowadzenia szkoleń beneficjentów dotacji z zakresu prawidłowości wypełniania wniosków i sprawozdań.
3. Poinformowanie Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu o zmianie na stanowisku Pełnomocnika Wojewody, z wnioskiem o włączenie go do prac Zespołu ds. ochrony praw człowieka.
4. Opracowanie, transparentnych zasad, warunkujących udział Pełnomocnika Wojewody (lub innych osób rozpatrujących wnioski o dotacje i weryfikujących sprawozdania z ich wykonania), w projektach podmiotów ubiegających się o dotacje.

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 dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli we Wrocławiu.

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 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Wrocław, dnia 15 stycznia 2015 r.

Kontroler
Lech Jakub Kowalczyk
doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Dyrektor
z up.
Ziemowit Florkowski
Wicedyrektor