



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Małgorzata Motylow

KAP.410.006.02.2020

Pan
Przemysław Czarnek
Minister Edukacji i Nauki
Al. J.Ch. Szucha 25
00-918 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

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

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Edukacji i Nauki ¹ (dalej „MEN” lub „Ministerstwo”) Aleja Jana Chrystiana Szucha, 00-918 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Przemysław Czarnek, Minister Edukacji i Nauki (dalej „Minister EN”), od 19 października 2020 r. ² W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Dariusz Piontkowski, Minister Edukacji Narodowej, od 4 czerwca 2019 r. do 19 października 2020 r. i Anna Zalewska, Minister Edukacji Narodowej, od 16 listopada 2015 r. do 3 czerwca 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania Ministra Edukacji Narodowej w celu zapewnienia warunków umożliwiających podtrzymywanie poczucia tożsamości kulturowej i językowej mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym. 2. Zlecenie przez Ministra Edukacji Narodowej zadań publicznych dotyczących mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym, nadzór nad ich realizacją oraz uzyskane efekty.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych 8 stycznia 2021 r. (w tym z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeśli miały wpływ na kontrolowaną działalność)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	1. Tomasz Kwitowski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KAP/80/2020 z 22 września 2020 r. 2. Marek Bieńkowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KAP/81/2020 z 22 września 2020 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Ministerstwo Edukacji i Nauki zostało utworzone z dniem 1 stycznia 2021 r. rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Edukacji i Nauki oraz zniesienia Ministerstwa Edukacji Narodowej i Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego (poz. 2334).

² Postanowienie Nr 1131.38.2020 Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 19 października 2020 r. (M.P. poz. 974).

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2018-2020, Minister EN zapewnił warunki prawo-organizacyjne i finansowe, umożliwiające realizację zadań w zakresie podtrzymywania poczucia tożsamości kulturowej i językowej mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym (dalej „mniejszości”).

Zgodnie z art. 13 ust. 6 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁵ (dalej „u.s.o.”), Minister EN podejmował działania w celu zwiększenia dostępu do podręczników niezbędnych do kształcenia uczniów mniejszości. W ocenie NIK, rzetelnie rozpoznane zostały potrzeby w tym zakresie. Przestrzegano też procedur dotyczących dopuszczania wspomnianych podręczników do użytku szkolnego. W latach objętych kontrolą pozytywnie rozpatrzono 13 wniosków w tej sprawie. Wszystkie podręczniki dopuszczone do użytku szkolnego wpisano do Wykazu podręczników do kształcenia ogólnego. W ww. okresie sfinansowano blisko 19 tys. podręczników i książek pomocniczych na łączną kwotę 2 063,9 tys. zł.

Stosownie do art. 13 ust. 7 u.s.o., w MEN realizowano działania mające na celu popularyzację wiedzy o historii, kulturze, języku i o tradycjach religijnych mniejszości. W ocenie NIK, rzetelnie oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami i uregulowaniami wewnętrznymi przeprowadzono nabór wniosków, ich weryfikację i ocenę w ramach konkursu pt.: „Wspieranie inicjatyw edukacyjnych w szkolnym środowisku wielokulturowym”. W efekcie tych rozstrzygnięć zawarto osiem umów dotyczących zadań na rzecz mniejszości o wartości 124,0 tys. zł. Ministerstwo uczestniczyło również we wdrażaniu rządowego „Programu integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014-2020” (dalej „Program integracji” lub „Program”), w ramach którego, w okresie objętym kontrolą, Minister EN zawarł 126 umów/porozumień o łącznej wartości 1 946,6 tys. zł.

Szczegółowe badanie 11 zadań publicznych o łącznej wartości 347,8 tys. zł⁶ wykazało, że w latach 2018-2020 MEN terminowo i rzetelnie rozliczał beneficjentów z przekazanych środków dotacji w ramach ww. konkursu oraz Programu integracji. W wyniku realizacji zleconych zadań uzyskano zakładane efekty, w szczególności w zakresie umożliwiania młodemu pokoleniu kultywowanie języka, tradycji i kultury mniejszości zamieszkałych w Polsce, wspierania integracji dzieci należących do mniejszości ze środowiskiem rówieśniczym oraz wzmocnienia poczucia przynależności narodowej lub etnicznej.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- niezwyfikowaniu, do czasu kontroli NIK, danych zawartych w Systemie Informacji Oświatowej (dalej „SIO”) dotyczących liczby uczniów nieposiadających obywatelstwa polskiego, błędnie doliczonych do liczby uczniów mniejszości. Danych tych nie zweryfikowano, pomimo powzięcia w 2018 r. informacji o ich zawyżeniu w SIO. Skutkiem tego w 2020 r. 101 jednostkom samorządu terytorialnego (dalej j.s.t.) wypłacono nienależną kwotę części oświatowej subwencji ogólnej w wysokości 3 469,4 tys. zł. Do dnia zakończenia kontroli NIK nie ustalono natomiast kwot subwencji dotyczących lat wcześniejszych;
- długotrwałym procesie podpisywania umów z beneficjentami Programu integracji w latach 2018-2019, skutkującym niepełnym wykorzystaniem przez niektórych beneficjentów środków z przekazanych dotacji, bądź rezygnacją z realizacji zadania.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 1327.

⁶ W tym cztery zadania o łącznej wartości zawartych umów 54,0 tys. zł zleconych w wyniku rozstrzygnięcia konkursów pt.: „Wspieranie inicjatyw edukacyjnych w szkolnym środowisku wielokulturowym” oraz siedem zadań o łącznej wartości 293,8 tys. zł zleconych w ramach Programu integracji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zapewnienie przez Ministra EN warunków umożliwiających podtrzymywanie poczucia tożsamości kulturowej i językowej mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym

Opis stanu faktycznego

1.1. Minister EN zapewnił od strony organizacyjnej i kadrowej warunki do realizacji prawa osób należących do mniejszości do nauki języka mniejszości lub w języku mniejszości, a także prawa tych osób do nauki historii i kultury mniejszości oraz nauczania języka regionalnego mniejszości. Zadania w tym zakresie należały do właściwości czterech departamentów MEN, tj.:

- Departamentu Kształcenia Ogólnego (dalej „DKO”), w zakresie organizacji kształcenia mniejszości⁸. W okresie objętym kontrolą, zadania te były wykonywane przez czterech pracowników DKO (jedna z tych osób od połowy 2018 r. przebywa na urlopie wychowawczym, a jej obowiązki były wykonywane przez pozostałych pracowników), w tym przez naczelnika Wydziału Organizacji i Kształcenia Ogólnego w ramach sprawowanego nadzoru;
- Departamentu Podręczników, Programów i Innowacji (dalej „DPPI”), w zakresie spraw związanych z dopuszczeniem do użytku szkolnego podręczników przeznaczonych do kształcenia ogólnego, w tym dla uczniów należących do mniejszości oraz spraw związanych z dofinansowaniem podręczników i książek pomocniczych do kształcenia uczniów w zakresie niezbędnym do podtrzymywania poczucia tożsamości narodowej, etnicznej i językowej⁹. Obowiązki w ww. zakresie realizowało trzech pracowników, w tym naczelnik Wydziału Podstaw Programowych i Podręczników;
- Departamentu Współpracy Międzynarodowej (dalej „DWM”), w zakresie koordynacji prac dwustronnych komisji do spraw oświaty¹⁰. W realizację tego zadania zaangażowanych było czterech pracowników DWM, w tym naczelnik Wydziału Oświaty Polskiej za Granicą;
- Departamentu Współpracy z Samorządem Terytorialnym (dalej „DWST”) w zakresie zadań polegających na opracowywaniu zasad podziału części oświatowej subwencji ogólnej pomiędzy j.s.t. oraz współpracy z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego (dalej „KWRiST”), w zakresie opiniowania projektów algorytmów podziału subwencji¹¹. Do zakresu działań DWST należało także wykonywanie zadań wynikających z ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej¹² oraz dokonywanie usprawnień funkcjonalności SIO.

Sprawy z zakresu edukacji mniejszości zostały przypisane do kompetencji podsekretarza stanu w MEN Macieja Kopcia.

(akta kontroli str. 11-219, 807, 812-813, 815-819)

W przypadku DKO, DPPI oraz DWM w opisach stanowisk określono zadania odnoszące się do spraw mniejszości, natomiast w przypadku DWST nie dokonano takiego wyodrębnienia. Dyrektor DWST wyjaśnił, że *Realizacja przedmiotowych zadań nie należy wprost do zakresu działania Departamentu Współpracy z Samorządem Terytorialnym. Dlatego zapisy w tym zakresie nie znajdują się w Wewnętrznym Regulaminie Organizacyjnym*

⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Zadanie określono w § 20 pkt 13 regulaminu organizacyjny MEN. Tekst ujednolicony załącznika nr 49 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 4 grudnia 2017 r., uwzględniający zmiany wprowadzone zarządzeniami MEN : nr 7 z dnia 14 lutego 2018 r., nr 11 z dnia 9 marca 2018 r., nr 16 z dnia 22 maja 2018 r. nr 14 z dnia 15 maja 2019 r. oraz nr 27 z dnia 1 sierpnia 2019 r. przyjętego 8 sierpnia 2019 r. dalej „regulamin organizacyjny”.

⁹ Zadania określono w § 21 pkt 5a oraz § 21 pkt 8 regulaminu organizacyjnego.

¹⁰ Zadania określono w § 24 regulaminu organizacyjnego.

¹¹ Zadania określono § 25 regulaminu organizacyjnego.

¹² Dz. U. z 2019 r. poz. 1942, ze zm.

Departamentu, ani w głównych zadaniach realizowanych na stanowiskach pracy, zawartych w opisach stanowisk. Pracownicy ww. departamentów nie byli kierowani na szkolenia poświęcone tematyce mniejszości.

(akta kontroli str. 13-14, 220-297)

1.2. W planach działalności Ministra EN na lata 2018-2020 nie przewidziano zadań, wynikających z przepisów art. 13 ust. 6 i 7 u.s.o., dotyczących zapewnienia możliwości kształcenia nauczycieli, dostępu do podręczników niezbędnych do nauki języka oraz własnej historii i kultury dzieci i młodzieży należących do mniejszości, a także popularyzacji wiedzy o historii, kulturze, języku i tradycjach religijnych mniejszości. W okresie objętym kontrolą, problematyka edukacji uczniów należących do mniejszości została uwzględniona w dokumencie zawierającym ustalone przez Ministra EN podstawowe kierunki realizacji polityki oświatowej państwa tylko w roku szkolnym 2017/2018. Zgodnie z ww. kierunkami polityki, w ramach nadzoru pedagogicznego została zaplanowana do przeprowadzenia w I kwartale 2018 roku kontrola pn. „Ocena prawidłowości realizacji zadań szkół i przedszkoli w zakresie organizacji nauki języka mniejszości narodowej, etnicznej i języka regionalnego oraz własnej historii i kultury w publicznych i niepublicznych przedszkolach i szkołach organizujących naukę języka mniejszości narodowej, etnicznej i języka regionalnego oraz własnej historii i kultury”.

(akta kontroli str. 36-37, 600-621)

W związku z ww. planem MEN, kuratorzy oświaty objęli kontrolą placówki prowadzące nauczanie języka mniejszości lub języka regionalnego, w tym: 17 spośród 127 przedszkoli, 56 spośród 838 szkół podstawowych, 4 spośród 110 gimnazjów, 7 spośród 28 liceów ogólnokształcących oraz 3 spośród 15 techników. W wyniku tej kontroli w dokumentacji MEN wykazano m.in., że:

- 13% uczniów objętych nauczaniem języka ukraińskiej mniejszości narodowej nie posiadało obywatelstwa polskiego,
- 40% szkół na terenie województw podkarpackiego i lubelskiego nie zawarło w swoich statutach postanowień wymaganych przepisami prawa,
- w ponad 37% szkół nie zorganizowano uczniom należącym do mniejszości obowiązkowej nauki historii własnej i kultury, a w ponad 75% szkół nie zorganizowano nauki geografii państwa, z którego obszarem kulturowym utożsamia się mniejszość narodowa.

Wskazywano również na nieprawidłowości w zakresie dokumentacji przebiegu nauczania oraz nieprawidłowości dotyczące danych w SIO. Z analizy przedłożonego NIK zbiorczego arkusza kontroli wynika, że stwierdzone nieprawidłowości były głównie wynikiem nieznamomości w szkołach przepisów prawnych, w tym ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym¹³ (dalej „ustawa o mniejszościach”). W zakresie planowania nadzoru pedagogicznego, we wnioskach MEN wskazano na konieczność wzmocnienia kompetencji osób sprawujących nadzór pedagogiczny w szkole oraz monitorowania dopuszczania do użytku w przedszkolu i szkole programów nauczania, a także na konieczność zwiększenia zadań placówek doskonalenia zawodowego w zakresie przygotowania nauczycieli do nauczania historii własnej i kultury oraz geografii kraju pochodzenia mniejszości.

MEN zleciło przeprowadzenie w 2019 r. powtórnej kontroli w ww. zakresie w szkołach województwa Pomorskiego w związku z tym, że w 2018 r. Pomorski Kurator Oświaty nie przeprowadził kontroli we wszystkich typach szkół, w których prowadzone było nauczanie języka mniejszości lub języka regionalnego (nie przeprowadzono jej w żadnym z 37 gimnazjów, w żadnym z 15 liceów i w żadnej z 8 szkół branżowych), a także z powodu stwierdzonych nieprawidłowości (w przedszkolach nauką języka kaszubskiego objęto dzieci, których rodzice nie złożyli wniosków w sprawie tej nauki, wystąpiły liczne niezgodności pomiędzy liczbą uczniów w szkołach, których rodzice złożyli wnioski w sprawie nauczania języka mniejszości lub języka regionalnego, a liczbą uczniów faktycznie objętych tym nauczaniem). W wyniku tej kontroli stwierdzono również nieprawidłowości, które polegały m.in. na:

¹³ Dz. U. z 2017 r. poz. 823.

- nieokreślanie w statucie szkoły zapisów dotyczących realizacji zadań w zakresie organizacji nauki języka mniejszości,
- wprowadzaniu do SIO przez dyrektorów niektórych szkół danych niezgodnych ze stanem faktycznym¹⁴.

Dyrektor DWST wyjaśnił, że *Minister Edukacji Narodowej każdorazowo po naliczeniu subwencji oświatowej zwracał się do jednostek samorządu terytorialnego z prośbą o ponowną weryfikację danych przyjętych do naliczenia kwoty subwencji. JST po dokonaniu weryfikacji zwracały się do MEN o zmniejszenie subwencji, w tym z powodu błędów w wykazywaniu uczniów mniejszości narodowych i etnicznych (...)* Kuratorzy Oświaty wydali zalecenia pokontrolne dyrektorom szkół, w których stwierdzili niezgodności.

(akta kontroli str. 613-621, 2055, 2058)

Dyrektor DKO wyjaśniła, że w okresie objętym kontrolą NIK, w trakcie narad z kuratorami oświaty, były omawiane zagadnienia dotyczące zmian w systemie oświaty, a także w sprawach wykonywania przez przedszkola, szkoły i placówki publiczne zadań umożliwiających podtrzymywanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej i językowej uczniów należących do mniejszości. Przedstawiony został także wspomniany wyżej arkusz kontroli (narada 18 grudnia 2017 r.)¹⁵. Dyrektor DKO poinformowała, że w ww. spotkaniach nie uczestniczyli przedstawiciele środowisk mniejszości.

W sprawozdaniach z nadzoru pedagogicznego, przekazywanych Ministrowi EN, kuratorzy oświaty informowali o realizacji działań wspomagających w zakresie nauczania języka mniejszości w szkołach, w tym głównie poprzez organizację narad i konferencji poświęconych tematyce mniejszości.

(akta kontroli str. 11-33, 822-853)

1.3. Według danych MEN¹⁶, w roku szkolnym 2019/2020 nauka języka mniejszości była prowadzona w 399 szkołach podstawowych, 17 szkołach ponadpodstawowych oraz w 925 grupach/międzyszkolnych zespołach nauczania w formie dodatkowej¹⁷.

Nauczaniem języka mniejszości objęto łącznie 78 515 uczniów (w szkołach podstawowych – 26 025, w szkołach ponadpodstawowych – 1 419 oraz w grupach nauczania – 51 071). Najbardziej liczne grupy objęte nauczaniem języka mniejszości stanowili uczniowie należący do: narodowej mniejszości niemieckiej (51 750), społeczności posługującej się językiem regionalnym - kaszubskim (20 245) oraz narodowej mniejszości białoruskiej (2 589) i narodowej mniejszości ukraińskiej (2 564).

Nauczanie języka danej mniejszości w 369 szkołach podstawowych, odbywało się w formie dodatkowej (taką formą nauczania objęto 23 770 uczniów), w 22 szkołach (5,5%) nauczanie prowadzono w dwóch językach – w języku mniejszości i w języku polskim (1 572 uczniów), natomiast w 10 szkołach (2,5%) nauka odbywała się w języku mniejszości (683 uczniów). W 12 szkołach ponadpodstawowych nauczanie prowadzono w formie dodatkowej (971 uczniów), w czterech szkołach nauka odbywała się w języku mniejszości (295 uczniów), zaś w trzech szkołach nauczanie prowadzono w dwóch językach (153 uczniów).

W porównaniu do roku szkolnego 2017/2018, liczba uczniów korzystających z możliwości nauki języka mniejszości zwiększyła się o 3 728.

(akta kontroli str. 673-675)

W latach 2018-2020 część oświatowej subwencji ogólnej naliczono dodatkowymi wagami dla uczniów mniejszości (określonymi w kolejnych rozporządzeniach w tej sprawie¹⁸) odpowiednio w kwotach: 364,7 mln zł w 2018 r., 397 mln zł w 2019 r. oraz 422,9 mln zł w 2020 r. W 2018 r., w stosunku do roku 2017 (w którym dodatkowa kwota części oświatowej wynosiła 373,2 mln zł), nastąpiło zmniejszenie tej kwoty o 8,5 mln zł. W latach

¹⁴ Spośród 23 dzieci/uczniów objętych nauką mniejszości dwóch (8%) nie posiadało obywatelstwa polskiego.

¹⁵ Spotkania MEN z kuratorami oświaty nie były protokolowane. Nie sporządzano również notatek z ich przebiegu.

¹⁶ Według stanu na 6 października 2020 r.

¹⁷ Zarówno na poziomie szkoły podstawowej, jak i ponadpodstawowej.

¹⁸ Podziału dokonano na podstawie rozporządzeń Ministra EN z dnia: 15 grudnia 2017 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2018 (Dz. U. z 2017 r., poz. 2395), 18 grudnia 2018 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2019 (Dz. U. z 2018 r., poz. 2446 ze zm.) oraz 12 grudnia 2019 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2020 (Dz. U. z 2019 r., poz. 2446).

2019-2020 odnotowano natomiast wzrost kwot subwencji naliczanych na uczniów mniejszości w porównaniu do lat poprzednich (w 2019 r. w porównaniu do 2018 r. nastąpił wzrost o 32,2 mln zł, w 2020 r. nastąpił wzrost względem roku 2019 o 25,9 mln zł).

W algorytmie podziału kwoty części oświatowej subwencji ogólnej dla j.s.t. na rok 2018, 2019 i 2020, dla uczniów należących do danej mniejszości oraz uczniów pochodzenia romskiego, dla których szkoła podejmuje dodatkowe zadania edukacyjne, stosowano trzy wagi, których wartość uzależniona była od liczby uczniów w danej szkole należących do danej mniejszości¹⁹ oraz jedną wagę²⁰, której zastosowanie było możliwe tylko w przypadku uczniów oddziałów i szkół z nauczaniem w języku mniejszości oraz dla uczniów oddziałów i szkół, w których zajęcia edukacyjne prowadzone są w dwóch językach: polskim oraz języku mniejszości, będącym drugim językiem nauczania.

(akta kontroli str. 664-665, 1189-1192)

W latach objętych kontrolą, MEN prowadziło analizy odnośnie wpływu zmian w wartości ww. wag określonych dla uczniów należących do mniejszości na organizowanie nauczania języka mniejszości. Dyrektor DWST wskazał m.in., że zmiany dokonane w 2018 r. w zakresie: zmniejszenia wagi P_{21} z wartości 1,5 do 1,3 oraz zmniejszenia wagi P_{20} z wartości 1,1 do 1,0 miały charakter dostosowujący do rozporządzenia Ministra EN z dnia 18 sierpnia 2017 r. w sprawie warunków i sposobu wykonywania przez przedszkola, szkoły i placówki publiczne zadań umożliwiających podtrzymywanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej i językowej uczniów należących do mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym²¹. Część zmian dotyczących m.in. organizacji oddziałów w szkołach dla uczniów należących do mniejszości narodowej lub etnicznej, zdaniem Dyrektora DWST, zaprojektowano tak, aby powodować pozytywne skutki finansowe dla j.s.t. Po wspomnianej zmianie, jeżeli liczba zgłoszonych uczniów w szkole jest mniejsza niż siedem, wówczas szkoła prowadzi tę naukę w grupie międzyoddziałowej lub międzyklasowej, także wyłącznie w formie dodatkowej nauki języka, dla grupy o liczebności od trzech do 16 uczniów. Przed zmianami w rozporządzeniu konieczne było zorganizowanie odrębnego oddziału. Zwiększono wartość wagi P_{22} z 0,4 do 0,6, tj. wagi dla uczniów oddziałów i szkół z nauczaniem w języku mniejszości narodowej, mniejszości etnicznej lub w języku regionalnym oraz dla uczniów oddziałów i szkół, w których zajęcia edukacyjne są prowadzone w dwóch językach: polskim oraz języku mniejszości narodowej, mniejszości etnicznej lub języku regionalnym, będącym drugim językiem nauczania. Liczba uczniów przeliczana wagą P_{22} zwiększyła się w latach 2018-2020 o ok. 10%, z 2 460 do 2 701. W opinii dyrektora DWST, wzrost w latach 2016-2019 liczby uczniów deklarujących przynależność do mniejszości (o 8,5%), wskazuje na istotną poprawę dostępności do tych zajęć.

Według danych MEN, w latach objętych kontrolą zwiększył się o 0,21 pkt proc. udział liczby uczniów mniejszości w odniesieniu do liczby wszystkich uczniów szkół uwzględnionych w subwencji oświatowej. W okresie 2018-2020 uczniowie należący do mniejszości stanowili odpowiednio 1,57%, 1,62% i 1,61% wszystkich uczniów uwzględnionych w subwencji oświatowej. MEN nie posiada natomiast danych dotyczących średniego kosztu kształcenia ucznia mniejszości w zależności od rodzaju j.s.t., liczby uczniów objętych nauczaniem i formy nauczania. Dyrektor DWST poinformował, że zarówno sprawozdawczość budżetowa (raport dotyczący wydatków j.s.t. w układzie dział, rozdział, paragraf), jak również sposób zbierania danych w SIO (brak przyporządkowania kosztu do pojedynczego ucznia w szkole) nie pozwalają na przeprowadzenie tego typu analiz.

(akta kontroli str. 1184-1186)

Wysokość środków z tytułu zwiększonej części oświatowej subwencji ogólnej w odniesieniu do uczniów należących do mniejszości romskiej, przekazana j.s.t. w latach 2018-2020, wynosiła 15 150 tys. zł w 2018 r., 14 896 tys. zł w 2019 r. oraz 13 355 tys. zł w 2020 r. Liczba uczniów pochodzenia romskiego, dla których szkoły podejmowały dodatkowe działania w poszczególnych latach, wynosiła odpowiednio: 2 145, 2 029 i 1 711 uczniów.

¹⁹ Wagi: P_{19} , P_{20} , P_{21} w podziale subwencji na rok 2018, wagi: P_{22} , P_{23} , P_{24} w podziale subwencji na rok 2019 oraz: wagi: P_{24} , P_{25} , P_{26} w podziale subwencji na rok 2020.

²⁰ Wagi: P_{22} (2018 r.), P_{25} (2019 r.) oraz P_{27} (2020 r.).

²¹ Dz. U. poz.1627.

Dodatkowe wagi w algorytmie podziału subwencji na uczniów pochodzenia romskiego naliczane były na podstawie danych wykazanych przez dyrektorów szkół w SIO, weryfikowanych przez j.s.t. przed naliczeniem subwencji.

(akta kontroli str. 666, 2069)

1.4. Dane dotyczące szkół prowadzących nauczanie języka mniejszości oraz liczby uczniów objętych tym nauczaniem są gromadzone w centralnej bazie danych SIO, którego administratorem, zgodnie z art. 6 ustawy o SIO, jest minister właściwy do spraw oświaty i wychowania. W zmodernizowanym SIO dla każdej z trzech form nauki języka mniejszości lub języka regionalnego tworzone są oddziały z określoną specyfiką, tj.: z językiem nauczania mniejszości, z nauczaniem w dwóch językach (w języku mniejszości i w języku polskim), z dodatkową nauką języka mniejszości. Możliwe jest także utworzenie oddziału dodatkowego: grupa nauczania języka mniejszości. Informacje w ww. zakresie wprowadzane są do SIO m.in. przez dyrektorów szkół zapewniających naukę języka mniejszości. W świetle art. 49 ustawy o SIO, przekazanie danych do bazy danych SIO jest równoznaczne z potwierdzeniem przez kierownika podmiotu zobowiązanego do przekazania tych danych (dyrektora szkoły) ze stanem faktycznym i dokumentacją szkoły lub placówki oświatowej.

W latach objętych kontrolą, w MEN prowadzono prace modernizacyjne dotyczące SIO, a jego zmodernizowana wersja jest używana od roku szkolnego 2019/2020. W opracowanie założeń modernizacji SIO zaangażowane były departamenty merytoryczne MEN. Na etapie prac prowadzono również konsultacje z innymi właściwymi merytorycznie ministerstwami i instytucjami. W celu dostosowania SIO do zmian w przepisach oświatowych, w MEN na mocy zarządzenia Dyrektora Generalnego z 3 stycznia 2017 r., powołano *Zespół do spraw wdrażania i funkcjonowania zmodernizowanego systemu informacji oświatowej*, w skład którego wchodził pracownicy poszczególnych departamentów merytorycznych. Do zadań Zespołu należało m.in. współpraca przy opracowywaniu założeń merytorycznych rozwiązań przyjmowanych przy rozwijaniu oprogramowania; weryfikacja i opiniowanie – pod względem merytorycznym – dokumentów, będących podstawą do zaimplementowania konkretnych rozwiązań w oprogramowaniu; udzielanie merytorycznego wsparcia użytkownikom zmodernizowanego SIO, w tym udzielanie odpowiedzi na pytania dotyczące merytorycznych aspektów funkcjonowania SIO. Wprowadzone zmiany dotyczyły sposobu zbierania danych o uczniach (ze zbiorczego na jednostkowy) oraz terminów aktualizacji (aktualizacja bazy danych w zmodernizowanym SIO dokonywana jest w ciągu 7 dni od wprowadzenia zmiany, zamiast jak wcześniej – dwa razy w roku). Z SIO można uzyskać dane według stanu na 30 września uwzględniające zmiany wprowadzone przez dyrektorów szkół i placówek oświatowych do dnia generowania raportu (wg stanu bazy na dany dzień). Do danych zawartych w SIO bieżący dostęp mają (w formie aktualizowanych codziennie raportów) j.s.t. oraz kuratoria oświaty. W sekcji Raporty/Raporty SIO2, w strefie dla zalogowanych użytkowników SIO, udostępniane są zestawienia na dany rok szkolny, na podstawie których możliwe jest monitorowanie stanu wypełnienia danych w SIO²².

Dyrektor DWST poinformował też, że w ramach prac Zespołu nie poruszano kwestii ujmowania wśród uczniów mniejszości narodowych uczniów nieposiadających polskiego obywatelstwa uznając, że stan prawny w tym zakresie jest oczywisty i będzie respektowany przez dyrektorów szkół.

W wyniku oględzin SIO, przeprowadzonych przez NIK stwierdzono, że do oddziałów, w których prowadzone było nauczanie języka mniejszości, możliwe było przypisanie również uczniów nieposiadających polskiego obywatelstwa. System nie blokował takiej operacji ani nie wydawał żadnego ostrzeżenia o wprowadzeniu nieprawidłowych danych²³.

²² Są to m. in. następujące zestawienia: wykaz szkół i placówek zarejestrowanych w RSPO w roku szkolnym 2020/2021, liczba uczniów i liczba oddziałów podstawowych według specyfiki oddziałów w roku szkolnym 2020/2021, uczniowie uczący się języka mniejszości narodowej lub grupy etnicznej albo języka regionalnego w roku szkolnym 2020/2021, uczniowie uczący się języka mniejszości narodowej lub grupy etnicznej albo języka regionalnego w roku szkolnym 2020/2021 wg języka nauczania, informacja o językach mniejszości narodowych nauczanych w szkołach wg oddziałów w roku szkolnym 2020/2021, liczba uczniów oddziałów podstawowych w roku szkolnym 2020/2021 w dniu 30.09.2020, Użytkownicy SIO mają do dyspozycji również instrukcje merytoryczne, techniczne, filmy instruktażowe oraz odpowiedzi na najczęściej zadawane pytania na stronie: Usługi wsparcia merytorycznego i technicznego świadczą również pracownicy Kuratoriów Oświaty:

²³ Podczas oględzin SIO (wersja testowa), które miały miejsce 30 listopada 2020 r., dokonano próby przypisania (z poziomu szkoły) uczniów do oddziałów mniejszości. Przeprowadzone czynności wykazały, że nie tylko uczniowie posiadający

Uczestniczący w oględzinach gł. specjalista w DWST oświadczył, że *dotychczas departamenty merytoryczne nie zgłaszały takiego zapotrzebowania* odnośnie blokowania błędnych danych. W trakcie oględzin SIO, wygenerowane zostały również zestawienia, z których wynikało, że spośród 25 szkół, prowadzących nauczanie języka mniejszości, wskazanych przez kontrolerów NIK w związku z niniejszą kontrolą, w czterech z nich (16%) uczyło się 52 uczniów cudzoziemskich w oddziałach mniejszości²⁴. W SIO możliwe jest również wygenerowanie informacji dotyczącej liczby cudzoziemców w oddziałach mniejszości.

Według wyjaśnień gł. specjalisty w DWST, wygenerowanie informacji o liczbie uczniów będących cudzoziemcami, uczęszczającymi do oddziałów dla mniejszości jest procesem długotrwałym i nie dokonywał on wcześniej takiej weryfikacji (poza zapytaniem NIK).

(akta kontroli str. 1322-1329, 1343-1351)

Na podstawie danych zgromadzonych w zmodernizowanym SIO, podczas kontroli NIK, Ministerstwo ustaliło kwoty korekt części oświatowej subwencji ogólnej za rok 2020 dla poszczególnych j.s.t. Na skutek zakwalifikowania uczniów nieposiadających polskiego obywatelstwa (586,2623 uczniów przeliczeniowych) do oddziałów, w których prowadzona była nauka języka mniejszości, poszczególne j.s.t.²⁵ uzyskały w 2020 r. nienależny dochód z tytułu kwoty uzupełniającej część oświatową subwencji ogólnej w kwocie ogółem 3 469 439 zł²⁶ (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). Dyrektor DWST podał, że są to dane kompletne i odnoszą się do wszystkich uczniów objętych nauczaniem mniejszości. W trakcie kontroli NIK, Minister EN poinformował Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej o liczbie j.s.t., które uzyskały nienależny dochód z tytułu kwoty uzupełniającej część oświatową subwencji ogólnej.

Nieprawidłowe dane w ww. zakresie zostały ujęte w SIO, pomimo że Minister EN zwrócił się do wszystkich j.s.t. (pismo z 14 grudnia 2019 r.²⁷) o sprawdzenie poprawności danych statystycznych, które miały zostać przyjęte do skalkulowania części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2020. Zestawienia w strefie dla zalogowanych w SIO miały potwierdzić w formie elektronicznej wszystkie j.s.t. będące organem rejestrującym lub prowadzącym dla przedszkoli, szkół i placówek. Wgląd do zestawień mieli również dyrektorzy przedszkoli, szkół i placówek oświatowych, co miało umożliwić monitorowanie ewentualnych korekt wprowadzonych do SIO. Zgodnie z informacją przekazaną w ww. piśmie, stosownej weryfikacji i potwierdzenia prawdziwości danych należało dokonać w terminie do 15 stycznia 2020 r.

Odnośnie weryfikacji danych dotyczących lat 2018-2019, dyrektor DWST wskazał, że *precyzyjne wyliczenie liczby uczniów cudzoziemskich w latach 2018 i 2019 nie jest możliwe z powodu zbiorczego sposobu zbierania danych o uczniach w tzw. starym systemie informacji oświatowej. W każdym przypadku zgłoszenia niezgodności w zakresie wypełnienia danych dotyczących nauczania uczniów mniejszości narodowej lub etnicznej zawiadamiany był minister właściwy ds. finansów publicznych, który w drodze decyzji zmniejszał część oświatową subwencji ogólnej dla danej jednostki samorządu terytorialnego.*

W wyniku ponownej analizy danych zgromadzonych w tzw. starym SIO, dokonanej przez DWST w związku z zapytaniem NIK, zidentyfikowano przypadki szkół, w których liczba uczniów cudzoziemców była wyższa niż różnica pomiędzy liczbą uczniów ogółem a liczbą uczniów mniejszości narodowej lub etnicznej, co oznacza, że przynajmniej część uczniów cudzoziemców była wykazana jako korzystający z nauki języka mniejszości.

polskie obywatelstwo, ale również uczniowie, którzy takiego obywatelstwa nie mieli, zostali z powodzeniem przypisani do oddziału z nauczaniem języka mniejszości. Przy dokonaniu nieprawidłowych wpisów w SIO nie pojawił się alert. System nie dokonał również blokady takiej operacji.

²⁴ W trakcie oględzin SIO dokonano analizy wygenerowanego z SIO zestawienia uczniów mniejszości, w tym cudzoziemców oraz wszystkich uczniów cudzoziemców w 12 wskazanych przez kontrolerów szkołach na terenie 12 j.s.t. W ww. zestawieniu, w kolumnie pn. „Uczniowie mniejszości Polacy i cudzoziemcy” znajdowali się uczniowie, którzy zostali przypisani do oddziałów mniejszości pomimo tego, że nie posiadali obywatelstwa polskiego.

²⁵ Będące organami prowadzącymi szkół, w których funkcjonowały takie oddziały.

²⁶ MEN przy piśmie z 30 listopada 2020 r. (nr DWST-WSST.0916.166.2020.BK) przekazało szczegółowe dane wg stanu na dzień 30 września 2019 r., na podstawie których zostały naliczone kwoty części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2020 w wysokości wyższej od należnej dla poszczególnych j.s.t.

²⁷ DWST-WSST.356.2916.2019.BK.

(akta kontroli str. 1334-1351, 2057-2058)

W związku z ustaleniami NIK, w dniu 18 grudnia 2020 r., została wdrożona nowa funkcjonalność SIO, mająca na celu zapewnienie prawidłowego kwalifikowania uczniów do oddziałów dla mniejszości (przez dyrektorów szkół). Przy próbie przypisania uczniów nieposiadających polskiego obywatelstwa, do oddziałów dla mniejszości narodowych lub etnicznych, wyświetlany jest ostrzegawczy komunikat dla użytkownika o treści: *Uczeń jest cudzoziemcem. Nie można przypisać ucznia niebędącego obywatelem polskim do oddziału podstawowego ze specyfiką dodatkową, tj. :*

- z językiem nauczania mniejszości narodowej lub etnicznej albo j. regionalnego,
- dwujęzycznego dla mniejszości narodowej,
- z dodatkową nauką języka mniejszości narodowej lub etnicznej albo j. regionalnego.

NIK zauważa, że do czasu zakończenia kontroli system nie blokował błędnie wprowadzanych danych.

(akta kontroli str. 1346-1351)

1.5. W 2018 r. w planach wydatków MEN w części 30 – *Oświata i wychowanie* (po zmianach) na zadanie pn. *Zapewnienie podręczników przeznaczonych do kształcenia uczniów w zakresie niezbędnym do podtrzymania poczucia tożsamości narodowej, etnicznej i językowej* zapewniono 836,6 tys. zł, w 2019 r. 1 140,1 tys. zł, a w 2020 r. 89,0 tys. zł. Podstawę planowania wydatków na ww. zadanie stanowiły wnioski podmiotów składane w MEN, z prośbą o dofinansowanie podręczników i książek pomocniczych do kształcenia uczniów w zakresie niezbędnym do podtrzymania poczucia tożsamości narodowej, etnicznej i językowej. Zmiany w planach wydatków wynikały głównie ze złożonych przez wydawców w ciągu roku nowych propozycji wydawniczych, które nie były przewidziane na etapie planowania wydatków.

(akta kontroli str. 676-690, 1256-1321)

Plany wydatków MEN na poszczególne lata przewidywały również środki finansowe na organizację konkursów ofert na realizację zadania publicznego pt.: „Wspieranie inicjatyw edukacyjnych w szkolnym środowisku wielokulturowym”, w ramach którego dofinansowano projekty związane z działaniami wspierającymi edukację mniejszości (po 400,0 tys. zł w każdym roku) – bez wyodrębnienia kwot planowanych na projekty dotyczące działań na rzecz mniejszości.

(akta kontroli str. 30-31, 699-701, 1256-1321)

Na realizację zadań w ramach Programu integracji w latach 2018-2020, w planie wydatków w części 30 zabezpieczono środki w kwotach: 633,3 tys. zł w 2018 r., 633,8 tys. zł w 2019 r. i 679,5 tys. zł w 2020 r.

(akta kontroli str. 1256-1321)

Na działania podejmowane na rzecz mniejszości MEN w latach 2018-2020 wydatkowało łącznie 3 661,9 tys. zł, z tego w 2018 r. 1 434,8 tys. zł (z planowanych 1 506,9 tys. zł, tj. 95,2%), w 2019 r. 1 643,3 tys. zł (z planowanych 1 790,9 tys. zł, tj. 91,8%), a do 31 grudnia 2020 r. 583,7 tys. zł z planowanych 778,5 tys. zł, tj. 75%²⁸. Na zapewnienie dostępu do podręczników do kształcenia uczniów mniejszości wydatkowano w latach 2018-2020 odpowiednio: 836,6 tys. zł, 1 138,3 tys. zł i 89 tys. zł, na działania w celu popularyzacji wiedzy o historii, kulturze, języku i tradycjach religijnych mniejszości - w ramach konkursu „Wspieranie inicjatyw edukacyjnych w szkolnym środowisku wielokulturowym”: 33,5 tys. zł, 17 tys. zł i 10 tys. zł, a w ramach Programu integracji: 564,6 tys. zł, 488 tys. zł i 484,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 1256-1321)

W okresie objętym kontrolą, MEN nie realizowało projektów na rzecz mniejszości finansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE.

(akta kontroli str. 661-662, 1256-1321)

1.6. W latach 2018-2020, zgodnie z art. 13 ust. 6 u.s.o., Minister EN za pośrednictwem DPPI podejmował działania w celu zapewnienia możliwości dostępu do podręczników do kształcenia uczniów mniejszości, tj.:

²⁸ Dane uaktualnione na dzień 8 stycznia 2021 r., czyli na dzień zakończenia czynności kontrolnych w MEN.

- monitorował dostęp do podręczników, m.in. na podstawie Wykazu podręczników przeznaczonych dla mniejszości narodowej, etnicznej i społeczności posługującej się językiem regionalnym (dalej „Wykaz podręczników”). Dostęp do brakujących podręczników zapewniany był po ich przygotowaniu przez wydawców i dopuszczeniu do użytku szkolnego;
- monitorował zapotrzebowanie na podręczniki. W celu dokładnego ustalenia wysokości nakładów wydania poszczególnych pozycji wydawniczych DPPI występował do właściwych kuratorów oświaty, sprawujących nadzór nad szkołami z językiem nauczania mniejszości, w sprawie zapotrzebowania szkół na zgłoszone do wydania przez poszczególne podmioty podręczniki i książki pomocnicze. Zastępca Dyrektora DPPI wyjaśniła, że *podjęwane działania mają na celu weryfikację proponowanych przez wydawców tych podręczników nakładów wydania poszczególnych tytułów w stosunku do zapotrzebowania szkół i możliwości wielokrotnego wykorzystania podręczników w bibliotekach szkolnych. Działania te pozwalają na dokładniejsze rozeznanie zapotrzebowania szkół na poszczególne tytuły podręczników i książek pomocniczych;*
- dofinansowywał wydanie podręczników i książek pomocniczych do kształcenia uczniów mniejszości, dopuszczonych do użytku szkolnego przez Ministra EN i wpisanych do Wykazu podręczników, jak również książek pomocniczych, np. zeszyty ćwiczeń, słowniki przedmiotowe, poradniki metodyczne, które nie podlegają dopuszczeniu do użytku szkolnego;
- udostępniał edukacyjne zasoby elektroniczne do kształcenia ogólnego na wszystkich etapach edukacyjnych na Zintegrowanej Platformie Edukacyjnej (ZPE) pod adresem www.epodreczniki.pl.

W latach 2018-2020 do MEN wpłynęło 13 wniosków o dopuszczenie do użytku szkolnego podręczników dla mniejszości narodowych, etnicznych i społeczności posługującej się językiem regionalnym, z tego sześć w 2018 r. (cztery dla mniejszości litewskiej, po jednym dla mniejszości niemieckiej i kaszubskiej), sześć w 2019 r. (dwa dla mniejszości litewskiej, trzy dla białoruskiej i jeden dla kaszubskiej) oraz jeden w 2020 r. (dla mniejszości litewskiej). Wszystkie zgłoszone podręczniki zostały dopuszczone do użytku szkolnego i wpisane do Wykazu podręczników. Na dzień 30 września 2020 r. w toku były postępowania w sprawie dopuszczenia do użytku szkolnego dwóch podręczników przeznaczonych dla litewskiej mniejszości narodowej.

(akta kontroli str. 5-32, 696-698, 730-806, 1256-1321)

Szczegółowym badaniem objęto prawidłowość dopuszczenia do użytku szkolnego podręczników dla mniejszości narodowej, mniejszości etnicznej lub społeczności posługującej się językiem regionalnym, pod kątem spełniania szczegółowych warunków określonych w u.s.o. oraz w rozporządzeniach Ministra Edukacji Narodowej z dnia 1 marca 2017 r.²⁹ oraz 3 października 2019 r.³⁰ w sprawie dopuszczania do użytku szkolnego podręczników, tj.:

- podręcznika do nauczania języka kaszubskiego w IV klasie szkoły podstawowej pod tytułem „Kaszëbsczi Òdkriwca” (klasa IV) autorstwa Emilii Maszke;
- podręcznika do nauki języka białoruskiego dla klasy 2 szkoły podstawowej pod tytułem Lemantar autorstwa Anety Wawrzeńniuk;
- podręcznika do języka litewskiego dla klasy III szkoły podstawowej część 1 Gražina Karaneckienė pod nazwą „Saulutės dovanėlės (Prezenty słoneczka).

Badanie wykazało, że:

- wnioskodawcy posiadali wyłączne prawa autorskie i majątkowe do podręczników,
- zarówno wnioskodawcy jak i rzeczoznawcy wskazani na podstawie § 8 ust. 1 rozporządzenia przez Ministra EN oświadczyli, że podręczniki spełniają warunki określone w art. 22a0 ust. 3 pkt 1-6 u.s.o., w szczególności nie zawierają pytań, poleceń zadań i ćwiczeń wymagających uzupełniania w podręczniku – w przypadku podręcznika w postaci papierowej; nie zawiera on odwołań i poleceń wymagających korzystania z opracowanych przez określonego wydawcę dodatkowych materiałów dydaktycznych

²⁹ Dz. U. poz. 481.

³⁰ Dz. U. poz. 2013.

- przeznaczonych dla ucznia, co zostało potwierdzone przez rzeczoznawców zawierają usystematyzowaną prezentację treści nauczania z zakresu danych zajęć edukacyjnych na danym etapie edukacyjnym, ustalonych w podstawie programowej kształcenia ogólnego i nie zawierają materiałów i treści o charakterze reklamowym;
- w postępowaniach o dopuszczenie podręcznika do użytku szkolnego wnioskodawcy wnieśli opłaty w wysokości wymaganej w § 15 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia, tj. po 3 600 zł;
 - podręczniki dopuszczone do użytku szkolnego zostały wpisane do Wykazu podręczników stosownie do § 13 pkt 2 rozporządzenia z 2019 r.

(akta kontroli str. 1603- 1667)

W związku z brakiem ofert ze strony wydawców, MEN zleciło - Katolickiemu Uniwersytetowi Lubelskiemu im. Jana Pawła II - opracowanie podręcznika do języka ukraińskiego dla liceum i technikum, przeznaczony dla uczniów ukraińskiej mniejszości narodowej³¹ (Umowa z 26 listopada 2019 r. nr MEN/2019/DPPI/1149). MEN wystosowało także (29 kwietnia 2019 r.) zapytanie o możliwość realizacji tego zadania do czterech innych uczelni³². W lipcu 2019 r. w siedzibie MEN przeprowadzono negocjacje z przedstawicielami trzech uczelni, w wyniku których wybrano najkorzystniejszą cenowo ofertę. Ówczesna dyrektor DPPI Alina Teresa Sarnecka wyjaśniła, że ofertę wybrano też *ze względu na klarowność koncepcji realizacji zadania, kadre i spójne kalkulacje finansowe z zaplanowanymi działaniami*. Poszczególne części podręcznika mają być przygotowywane sukcesywnie w latach 2020-2022. W 2019 r. ze środków MEN poniesiono wydatek w wysokości 10,4 tys. zł na przygotowanie projektu podręcznika – sprawozdanie zostało rozliczone przez MEN terminowo. W 2020 r. planowane było opracowanie podręcznika dla I klasy liceum i technikum za kwotę 89,0 tys. zł, w 2021 r. dla II klasy za kwotę 71,6 tys. zł, a w 2022 r. dla III i IV klasy za kwotę 132,0 tys. zł. Łączna kwota określona w umowie wynosi 303,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 1385-1496)

1.7. W latach 2018-2020 MEN sfinansowało 9 906 podręczników i książek pomocniczych dla mniejszości niemieckiej (5 797 w 2018 r. i 4 109 w 2019 r.) na łączną kwotę 263,5 tys. zł, 1 781 dla mniejszości litewskiej (1 081 w 2018 r. i 700 w 2019 r.) na kwotę 871,8 tys. zł, 4 002 dla mniejszości kaszubskiej (2 002 w 2018 r. i 2 000 w 2019 r.) na kwotę 478,3 tys. zł, 2 700 dla mniejszości białoruskiej (w 2019 r.) na kwotę 344,2 tys. zł, 200 dla mniejszości słowackiej (w 2019 r.) na kwotę 8,2 tys. zł oraz 69 dla mniejszości ormiańskiej (w 2018 r.) na kwotę 0,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 5-33, 1256-1321)

Szczegółowym badaniem NIK objęto postępowanie z 2019 r. dotyczące zakupu podręczników dla mniejszości białoruskiej na łączną kwotę 256,2 tys. zł: *Lemantar - podręcznika do nauki języka białoruskiego dla klasy 2 szkoły podstawowej; Kruhahod - podręcznika do nauki języka białoruskiego dla klasy 3 szkoły podstawowej; zeszytu ćwiczeń do nauki języka białoruskiego dla klasy 2 szkoły podstawowej i scenariuszy lekcji języka białoruskiego dla klasy 1 szkoły podstawowej*. Kontrola wykazała, że postępowanie przeprowadzono w trybie zamówienia z wolnej ręki, na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 1 lit b) ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³³, zgodnie z przepisami tej ustawy. W wyniku realizacji postępowania, MEN zawarło umowę³⁴ ze Stowarzyszeniem Na Rzecz Dzieci i Młodzieży Uczących się Języka Białoruskiego „AB-BA” o wydanie, wydrukowanie oraz dostarczenie ww. podręczników do Kuratorium Oświaty w Białymstoku i MEN. Strony umowy przeprowadziły negocjacje w zakresie ceny, w wyniku których osiągnięto niższe ceny od zaproponowanych przez Wykonawcę. Ceny jednostkowe zakupu wynosiły od 60 zł za zeszyt ćwiczeń do nauki języka białoruskiego dla klasy II szkoły podstawowej do 129 zł za *Podręcznik do nauki języka białoruskiego dla klasy II szkoły*

³¹ Na podstawie art. 464 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 1668 ze zm.), w związku z art. 13 ust. 6 i art. 22c ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty oraz art. 68 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych.

³² Uniwersytet Warszawski, Uniwersytet Szczeciński, Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II.

³³ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.

³⁴ Nr MEN/2019/DE/1405.

podstawowej Lemantar. Wykonawca wywiązał się z umowy w terminie i dostarczył do Zleceniodawcy umówioną liczbę podręczników – łącznie 2 200 sztuk.

(akta kontroli str. 1497-1602)

W latach 2018-2020 nie przeprowadzono kontroli w zakresie zapewnienia dostępu do podręczników do kształcenia uczniów w zakresie niezbędnym do podtrzymania poczucia tożsamości narodowej, etnicznej i językowej. Planowane zakupy podręczników i książek pomocniczych dla mniejszości ujmowane są w *Planach postępowań o udzielenie zamówień publicznych i dokonanie zakupów MEN* na dany rok budżetowy.

(akta kontroli str. 5-33)

W związku z realizacją wniosku pokontrolnego NIK, sformułowanego po kontroli pn. *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 30 – Oświata i wychowanie (P/20/001)*, w trakcie niniejszej kontroli NIK, zarządzeniem nr 15 Dyrektora Generalnego MEN z dnia 18 listopada 2020 r., powołano w MEN roboczy zespół do spraw podręczników i książek pomocniczych do kształcenia uczniów w zakresie niezbędnym do podtrzymywania poczucia tożsamości narodowej, etnicznej i językowej. Jego zadaniem ma być opracowanie rekomendacji dotyczących sposobu finansowania podręczników i książek pomocniczych do kształcenia uczniów w ww. zakresie.

(akta kontroli str. 474-475)

1.8. Dyrektor DKO wyjaśniła, że w okresie objętym kontrolą w MEN przeprowadzono analizę dotyczącą funkcjonowania systemu doradztwa metodycznego w zakresie nauczania mniejszości. Krytycznie oceniono jego organizację, która do końca 2018 r. pozostawała w gestii j.s.t. W opinii dyrektora DKO, konsekwencją dotychczasowych rozwiązań dotyczących doradztwa metodycznego był systematyczny spadek liczby doradców metodycznych i bardzo nierównomierny dostęp nauczycieli do doradztwa metodycznego, zarówno ze względu na liczbę nauczycieli przypadających na jednego doradcę, jak i ze względu na rozkład specjalności nauczycielskich doradców metodycznych. Na podstawie przepisów ustawy o finansowaniu zadań oświatowych³⁵ i rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 maja 2019 r. w sprawie placówek doskonalenia nauczycieli³⁶ doradztwo metodyczne w przedmiotowym zakresie przeniesiono na poziom województwa, a kuratora oświaty wskazano jako podmiot odpowiedzialny za jego organizację. Wprowadzone przepisy dotyczące doradztwa metodycznego dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach z językiem nauczania mniejszości były uzgadniane z KWRiMNE.

(akta kontroli str. 34-41)

W latach 2018-2020 Minister EN podejmował także działania legislacyjne dotyczące wydania: rozporządzenia Ministra EN z dnia 11 października 2018 r. w sprawie akredytacji placówek doskonalenia nauczycieli³⁷; rozporządzenia Ministra EN z dnia 18 stycznia 2019 r. w sprawie dofinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli³⁸; rozporządzenia Ministra EN z dnia 23 sierpnia 2019 r. w sprawie dofinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli, szczegółowych celów szkolenia branżowego oraz trybu i warunków kierowania nauczycieli na szkolenia branżowe³⁹.

(akta kontroli str. 34-41)

Dyrektor DKO poinformowała, że rok 2019 był początkiem okresu zmian w funkcjonowaniu doradztwa metodycznego, a lata 2019 – 2021 miały być latami przejściowymi. Do 2021 r. w każdym województwie ma zostać utworzona sieć doradców zapewniająca równy dostęp terytorialny i przedmiotowy do doradztwa metodycznego na terenie danego województwa, zgodnie z potrzebami nauczycieli.

(akta kontroli str. 34-41)

Ustalono, że obecnie kuratorzy oświaty powierzyli nauczycielom zadania doradcy metodycznego dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach z językiem nauczania mniejszości w województwach:

– podlaskim – w zakresie nauczania języka litewskiego oraz języka ukraińskiego;

³⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 2029.

³⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1045.

³⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 2029.

³⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 136.

³⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1653.

- podkarpackim – w zakresie nauczania języka ukraińskiego;
- warmińsko-mazurskim – w zakresie nauczania języka niemieckiego;
- zachodniopomorskim – w zakresie nauczania języka ukraińskiego.

W ocenie dyrektora DKO, przyjęte w ww. przepisach rozwiązanie polegające na potwierdzeniu znajomości języka danej mniejszości, w którym nauczyciel naucza lub prowadzi zajęcia, m.in. zaświadczeniem wydanym przez organizację społeczną mniejszości, umożliwiało tym organizacjom bezpośredni udział w ustalaniu kwestii uznawania kwalifikacji tej grupy nauczycieli.

(akta kontroli str. 34-41, 1117-1120)

1.9. W okresie objętym kontrolą, Minister EN, w celu popularyzacji wiedzy o historii, kulturze, języku i o tradycjach religijnych mniejszości, ogłaszał co roku otwarty konkurs ofert na realizację zadania publicznego pn. „Wspieranie inicjatyw edukacyjnych w szkolnym środowisku wielokulturowym”. W ramach tego konkursu umożliwiono realizację m.in. projektów wspierających kultywowanie języka, tradycji i kultury dla dzieci i młodzieży z mniejszości narodowych i etnicznych mieszkających w Polsce. W latach 2018-2020, MEN nie organizowało konkursów wyłącznie na realizację zadań publicznych dotyczących inicjatyw edukacyjnych na rzecz mniejszości. W dokumentach pn. „Program współpracy Ministra Edukacji Narodowej z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie” znajdowały się ogólne zapisy dotyczące współpracy z organizacjami pozarządowymi, nie wyszczególniono jednak zadań odnoszących się wprost do organizacji mniejszości.

W latach 2018-2020 MEN zawarło łącznie 33 umowy, w tym osiem na zadania dotyczące mniejszości narodowych i etnicznych. Prawidłowość wydatkowanych środków, a także efekty zrealizowanych projektów w ramach ww. konkursu opisano w pkt 2.4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Ponadto Dyrektor DKO poinformowała, że *wiedza o historii, kulturze, języku i o tradycjach religijnych mniejszości oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym stanowi obowiązkowy komponent treści nauczania już od przedszkola i szkoły podstawowej, a następnie jest rozwijana i poszerzana na kolejnych etapach edukacji.*

(akta kontroli str. 696-698, 721-728, 1256-1321, 1668-2054)

1.10. W okresie objętym kontrolą, Minister EN współpracował z przedstawicielami środowisk oświaty mniejszości w sprawie zmian w oświacie dla mniejszości narodowych⁴⁰. Prowadzone były prace koncepcyjne nad opracowaniem dokumentu o charakterze programowym, dotyczącym oświaty dla uczniów należących do mniejszości. W dniu 16 maja 2019 r. odbyło się pierwsze spotkanie grupy roboczej do spraw oświaty mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym z inicjatywy Podsekretarza Stanu Ministra M. Kopcia⁴¹ z udziałem przedstawicieli MSWiA oraz przedstawicieli mniejszości. Na spotkaniu MEN przedstawił propozycję zmiany legislacyjnej, polegającej na wprowadzeniu przepisu stanowiącego, że w przypadku, gdy uczeń jest objęty nauczaniem języka mniejszości narodowej, etnicznej lub języka regionalnego, może być on zwolniony z nauczania drugiego języka obcego.

(akta kontroli str. 1045-1052)

W okresie objętym kontrolą, MEN skierowało do przedstawicieli mniejszości (członków strony mniejszościowej KWRiMNE) ankiety na temat diagnozy i propozycji zmian w systemie oświaty w obszarze wspierania tożsamości narodowej, etnicznej i językowej uczniów. Ankiety nadesłali przedstawiciele sześciu mniejszości⁴², tj.: litewskiej, niemieckiej, białoruskiej, słowackiej i łemkowskiej. Z analizy ankiet można wskazać na duże zróżnicowanie problemów oświaty w przypadku poszczególnych grup mniejszości, zarówno bieżących spraw, jak i w zakresie postulowanych, czy pożądaných zmian. Dotyczyły one następujących zagadnień:

⁴⁰ Notatka DKO na temat podjętych działań i ustaleń w sprawie zmian w oświacie dla mniejszości narodowych.

⁴¹ W spotkaniu uczestniczyli: przedstawiciele MEN, przedstawiciele MSWiA, przedstawiciele mniejszości (niemieckiej, białoruskiej i społeczności kaszubskiej).

⁴² Ankiety nie nadesłali przedstawiciele pięciu pozostałych grup korzystających z nauki własnego języka w szkołach (Kaszubi, Słowacy, Ormianie, Żydzi, Rosjanie).

- doskonalenia zawodowego i dostępu do pomocy metodycznych (mniejszość ukraińska i łemkowska),
- niewystarczającego zaopatrzenia w podręczniki i pomoce dydaktyczne (mniejszości: ukraińska, słowacka, białoruska i niemiecka),
- finansowania nauczania – postulat wprowadzenia systemu dotacyjnego zamiast subwencji dla j.s.t. (mniejszości: litewska i niemiecka),
- potrzeby rozbudowywania nauczania w języku mniejszości (mniejszości: niemiecka i ukraińska),
- umożliwienia rezygnacji z nauczania drugiego języka obcego oraz prowadzenia egzaminu z języka mniejszości zamiast języka obcego (mniejszości: niemiecka i ukraińska).

MEN po przeanalizowaniu ankiet, przygotowało szczegółową informację zbiorczą, która w 28 stycznia 2020 r. została przesłana do pięciu zainteresowanych środowisk mniejszości. Obecnie w MEN prowadzone są prace analityczne zmierzające do wypracowania koncepcji zmian legislacyjnych w tym obszarze.

(akta kontroli str. 1041-1084)

1.11. W latach objętych kontrolą Minister EN współdziałał z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej Minister SWiA) w ramach KWRiMNE oraz przy realizacji *Programu integracji*. Ponadto MEN opiniowało szereg dokumentów dotyczących problematyki mniejszości narodowych⁴³. Pracownicy DKO uczestniczyli w spotkaniu z przedstawicielami Komitetu Doradczego Rady Europy zorganizowanym w MSWiA:

- w lutym 2020 r. DPP MEN udzieliło również odpowiedzi na pismo⁴⁴ dotyczące IV opinii Komitetu Doradczego Ramowej Konwencji Rady Europy o ochronie mniejszości narodowych oraz przekazało komentarze i wyjaśnienia w zakresie dotyczącym spraw oświaty;
- przekazano wkład do VII raportu dotyczącego sytuacji mniejszości narodowych i etnicznych w Rzeczypospolitej Polskiej. W lipcu 2017 r., na prośbę MSWiA, ww. Departament odniósł się do uwag Sekretarza Generalnego Związku Słowaków w Polsce do projektu ww. Raportu w kwestii dotyczących podręczników;
- udzielano odpowiedzi⁴⁵ na dodatkowe pytania Komitetu Doradczego Europejskiej Karty języków regionalnych lub mniejszościowych (COMEX) do III Raportu z realizacji postanowień Karty języków regionalnych lub mniejszościowych (dotyczące spraw oświaty).

(akta kontroli str. 953-1034)

Ponadto, przekazano opinię⁴⁶ do dokumentu „Mniejszości narodowe i etniczne w Polsce – najważniejsze zagadnienia nurtujące środowiska mniejszości narodowych i etnicznych”, przygotowanego przez stronę mniejszościową KWRiMNE w zakresie tezy zawartej we wprowadzeniu do punktu 2 „Oświata mniejszości”.

(akta kontroli str. 953-954, 983-1034)

W okresie objętym kontrolą, podsekretarz stanu w MEN Maciej Kopeć, uczestniczył we wszystkich posiedzeniach KWRiMNE (w roku 2018 i 2019 odbyły się po cztery posiedzenia KWRiMNE, a w roku 2020 – dwa posiedzenia). W zależności od tematyki omawianej na posiedzeniach, podsekretarzowi stanu towarzyszyli pracownicy właściwych merytorycznie departamentów. MEN przygotowywał również wymagane informacje odnośnie spraw edukacji mniejszości dla członków Komisji. Szczegółowe informacje o przebiegu każdego posiedzenia zawarte były w protokołach⁴⁷. Kontrola NIK wykazała, że MEN przestrzegało przyjętych zasad współpracy z MSWiA oraz realizowało ustalenia dotyczące oświaty dokonane w wyniku prac KWRiMNE.

(akta kontroli str. 953-1034)

⁴³ M.in. projekt IV raportu dotyczących sytuacji mniejszości narodowych i etnicznych w Rzeczypospolitej Polskiej, projekt IV Raport z realizacji postanowień Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych. 6 lipca 2017 r., projekt III Raportu z realizacji postanowień Europejskiej karty języków regionalnych lub mniejszościowych.

⁴⁴ Pismo nr DWRMNI-E-WMNIE-6750-1/2020.

⁴⁵ Pismo nr MSWiA nr DWRMNI-E-WMNIE-6751-1/2020/MM z dnia 17 lipca 2020 r.

⁴⁶ Na wniosek Zastępcy Dyrektora Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych Sekretarza Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych w MSWiA⁴⁶ z 8 lipca 2020 r

⁴⁷ Szczegółowe informacje są opublikowane na stronie internetowej MSWiA: <https://www.gov.pl/web/mniejszosci-narodowe-i-etniczne/komisja-wspolna>.

W ramach KWRiMNE powołano grupy robocze: do spraw finansowania zadań oświatowych służących podtrzymywaniu tożsamości narodowej, etnicznej i językowej mniejszości, do spraw: podręczników dla mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego, opracowania projektu nowelizacji ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, finansowania zadań oświatowych służących podtrzymywaniu tożsamości narodowej, etnicznej i językowej mniejszości oraz Zespołu ds. romskich. Ostatnie posiedzenie grupy roboczej do spraw podręczników dla mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego, powołanej 28 maja 2014 r. na XLIV posiedzeniu KWRiMNE, z udziałem pracowników MEN, miało miejsce 20 maja 2016 r. W latach objętych kontrolą, do MEN nie wpłynęły zaproszenia z MSWiA na kolejne spotkania grupy roboczej do spraw podręczników dla mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego.

(akta kontroli str. 730-736, 953-1034)

W związku z wnioskiem MSWiA, MEN sporządzało również informacje i sprawozdania z zakresu problematyki mniejszości, w szczególności: wkłady do raportów Rady Europy w ramach Komitetu Doradczego ds. Konwencji Ramowej o Ochronie Mniejszości Narodowych, a także odpowiedzi na pisma MSWiA dotyczące m.in.:

- działań w zakresie rewitalizacji języka tatarskiego,
- algorytmów stosowanych przy finansowaniu nauczania języka mniejszości,
- wykazu podręczników i książek pomocniczych sfinansowanych przez MEN, przeznaczonych do kształcenia uczniów w zakresie niezbędnym do podtrzymywania poczucia tożsamości narodowej, etnicznej i językowej,
- liczby uczniów poszczególnych mniejszości oraz stosowanych form nauczania języka mniejszości (według SIO).

(akta kontroli str. 949-1032)

Powyższe informacje, opracowane na podstawie wkładów właściwych komórek organizacyjnych MEN (głównie DPPI i DWST), przekazywano terminowo do MSWiA. W latach objętych kontrolą, z MSWiA wpłynęło do DPPI pismo Dyrektora Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych w MSWiA⁴⁸ w sprawie przygotowania i przesłania do MSWiA informacji Ministra EN nt. podręczników do nauczania języków mniejszości narodowych i etnicznych, stan na dzień 1 września 2019 r.⁴⁹. W 2020 r. właściwe departamenty MEN (DPPI oraz DWM) uczestniczyły w przygotowaniu materiałów dla kierownictwa MEN w związku z organizacją XII sesji Zgromadzenia Parlamentarnego Polski i Ukrainy oraz III posiedzenia Wspólnej Komisji konsultacyjnej do spraw szkolnictwa dla ukraińskiej mniejszości narodowej w Rzeczypospolitej Polskiej i szkolnictwa dla polskiej mniejszości narodowej na Ukrainie.

(akta kontroli str. 959-969, 1085-1100)

W latach 2018-2020, Minister EN współpracował również z MSWiA w innych przedsięwzięciach na rzecz mniejszości, w tym przy organizacji spotkania wiceministrów oświaty Polski i Litwy w Suwałkach (6 marca 2020 r.), poświęconego oświacie litewskiej mniejszości narodowej w Polsce (w związku z pracami Zespołu monitorującego wdrażanie Deklaracji w sprawie oświaty polskiej mniejszości narodowej w Republice Litewskiej i litewskiej mniejszości narodowej w Rzeczypospolitej Polskiej). MEN zwrócił się do MSWiA o przekazanie informacji o sytuacji mniejszości litewskiej w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii powołania Centrum Oświaty i Kultury Litewskiej w Suwałkach⁵⁰.

(akta kontroli str. 953-958)

1.12. W okresie objętym kontrolą, kwestie związane z zapewnieniem realizacji prawa osób należących do mniejszości do nauki języka mniejszości lub w języku mniejszości, a także prawa tych osób do nauki historii i kultury mniejszości były przedmiotem prac:

⁴⁸ Pismo z dnia 07.10.2019 r. znak: DWRMNIIE-WMNIIE-670-6-19/2019.

⁴⁹ Odpowiedź została udzielona przez Dyrektora DPPI 15 października 2019 r. przy piśmie znak: DPPI-WPPIP.441.16.2019.AM.

⁵⁰ Pismo Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych MSWiA z 3 marca 2020 r., nr DWRMNIIE-WMNIIE-6712-2/2020.

- Wspólnej Komisji konsultacyjnej do spraw szkolnictwa dla polskiej mniejszości narodowej na Ukrainie i szkolnictwa dla ukraińskiej mniejszości narodowej w Rzeczypospolitej Polskiej⁵¹,
- Wspólnej Komisji Konsultacyjnej Edukacji Polskiej Mniejszości Narodowej w Republice Białorusi i Białoruskiej Mniejszości Narodowej w Rzeczypospolitej Polskiej⁵². Posiedzenie Komisji odbyło się 6 czerwca 2019 r. w Warszawie. Protokół z posiedzenia jest w trakcie uzgadniania ze stroną Białoruską.

Na podstawie *Porozumienia pomiędzy Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o współpracy w dziedzinie edukacji* (podpisanego w Warszawie 20 lipca 2016 r.) Minister EN wydał zarządzenie⁵³ powołujące przedstawicieli Wspólnej Komisji Konsultacyjnej do spraw Edukacji Polskiej Mniejszości Narodowej w Republice Białorusi i Białoruskiej Mniejszości Narodowej w Rzeczypospolitej Polskiej. W skład Komisji ze strony polskiej wchodził przedstawiciel DWM, przedstawiciel DPPI oraz przedstawiciel Podlaskiego Kuratora Oświaty. Do zadań Komisji należy m.in.:

- wymiana informacji o aktach prawnych w dziedzinie edukacji i nauki oraz planach rozwoju systemów edukacji,
- szkolenie kadr na wszystkich poziomach, stopniach, kierunkach edukacji i specjalnościach, będących przedmiotem obustronnego zainteresowania,
- nawiązywanie współpracy między placówkami systemu oświaty Rzeczypospolitej Polskiej i placówkami edukacyjnymi na wszystkich poziomach nauczania w Republice Białorusi,
- podnoszenie kwalifikacji nauczycieli języka polskiego w Republice Białorusi i języka białoruskiego w Rzeczypospolitej Polskiej,
- popieranie organizowania wspólnych spotkań naukowych, konferencji, sympozjów, olimpiad, konkursów i innych przedsięwzięć w dziedzinie edukacji,
- stworzenie warunków dla rozwoju edukacji dla mniejszości narodowych – polskiej w Republice Białorusi i białoruskiej w Rzeczypospolitej Polskiej.

II posiedzenie Wspólnej Komisji Konsultacyjnej do spraw Edukacji Polskiej Mniejszości Narodowej w Republice Białorusi i Białoruskiej Mniejszości Narodowej w RP, w której uczestniczyli przedstawiciele Ministerstwa Edukacji Republiki Białorusi odbyło się 6 czerwca 2019 r. W trakcie posiedzenia, pod przewodnictwem podsekretarza Stanu Macieja Kopcia, omawiano stan nauczania języka ojczystego i w języku ojczystym mniejszości narodowej, odpowiednio polskiej na Białorusi oraz białoruskiej w Polsce. Efektem współpracy ma być wspomaganie nauczania języka polskiego na Białorusi, w szczególności kierowanie nauczycieli do pracy dydaktycznej na Białorusi, wyposażanie szkoły z nauczaniem języka polskiego w podręczniki i pomoce dydaktyczne, organizowanie doskonalenie zawodowego nauczycieli oraz wypoczynek letni dla uczniów z polskiej mniejszości narodowej, a także wspieranie współpracy szkół w Polsce ze szkołami i ośrodkami nauczania języka polskiego na Białorusi. Strona białoruska zapoznała się z polskimi regulacjami prawnymi oraz aktualnym stanem oświaty białoruskiej mniejszości narodowej w Polsce. Protokół ze spotkania jest w trakcie uzgadniania.

(akta kontroli str. 513-584)

Przedstawiciele MEN uczestniczyli w pracach wspólnej Komisji konsultacyjnej do spraw szkolnictwa dla polskiej mniejszości narodowej na Ukrainie i szkolnictwa dla ukraińskiej mniejszości narodowej w Rzeczypospolitej Polskiej ustanowionej na podstawie *Porozumienia zawartego między Ministrem Edukacji Narodowej Rzeczypospolitej Polskiej a Ministerstwem Oświaty i Nauki Ukrainy z dnia 19 stycznia 2015 r. o współpracy w dziedzinie oświaty*. W okresie podlegającym kontroli, dwóch pracowników Departamentu Strategii i Współpracy Międzynarodowej MEN, pracownik DKO oraz pracownik DPPI zostali wskazani jako przedstawiciele strony Polskiej (zarządzenie Ministra EN z 2017 r.⁵⁴.

⁵¹ Funkcjonuje na podstawie Porozumienia między Ministrem EN Rzeczypospolitej Polskiej a Ministerstwem Oświaty i Nauki Ukrainy o współpracy w dziedzinie oświaty, podpisanego w Kijowie dnia 19 stycznia 2015 r.

⁵² Funkcjonuje na podstawie Porozumienia między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białorusi o współpracy w dziedzinie edukacji, podpisanego w Warszawie dnia 20 lipca 2016 r.

⁵³ Zarządzenie Ministra EN Nr 47 z dnia 4 grudnia 2017 r.

⁵⁴ Zarządzenie Ministra EN Nr 12 z dnia 31 marca 2017 r.

W Komisji, w charakterze obserwatora, uczestniczył przedstawiciel ukraińskiej mniejszości narodowej w Rzeczypospolitej Polskiej, wyznaczony przez Związek Ukraińców w Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Ministra EN. Do zadań Komisji należało w szczególności:

- wymiana informacji o systemach oświaty, planach ich rozwoju i kierunkach ich reformowania,
- doskonalenie zawodowe kadr przedszkoli, ogólnokształcących placówek oświatowych i placówek pozaszkolnych, w tym centrów kulturalno-oświatowych prowadzonych przez organizacje społeczne polskiej mniejszości narodowej na Ukrainie oraz przedszkoli, szkół i placówek oświatowych w Rzeczypospolitej Polskiej,
- zapewnienie mniejszościom narodowym – polskiej na Ukrainie i ukraińskiej w Rzeczypospolitej Polskiej – warunków do nauki języka ojczystego i w języku ojczystym,
- wspieranie wspólnych przedsięwzięć, tj. sympozja, olimpiady i konkursy dla młodzieży,
- rozwój współpracy między podmiotami zaangażowanymi w nauczanie języka mniejszości narodowej na Ukrainie i w Polsce.

Ostatnie posiedzenie Komisji odbyło się 6 czerwca 2020 r. w formie wideokonferencji (protokół z tego posiedzenia był w trakcie uzgadniania ze stroną Ukraińską).

(akta kontroli str. 513-528)

Na podstawie *Deklaracji w sprawie oświaty polskiej mniejszości narodowej w Republice Litewskiej i litewskiej mniejszości narodowej w Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 listopada 2019 r.* Minister EN powołał Zespół monitorujący wdrażanie ww. Deklaracji⁵⁵, w którego skład weszli:

- członek Kierownictwa MEN, do którego zakresu czynności należą sprawy mniejszości narodowych i etnicznych – Przewodniczący Zespołu;
- dyrektorzy albo wyznaczeni przez nich zastępcy dyrektorów (po jednej osobie z danej komórki organizacyjnej) lub po jednym, wyznaczonym przez właściwego dyrektora, pracowniku następujących komórek organizacyjnych MEN: DWM, DKO, DPPI i DWST;
- dyrektorzy albo wyznaczeni przez nich zastępcy dyrektorów (po jednej osobie z danej jednostki) lub po jednym, wyznaczonym przez właściwego dyrektora, pracowniku następujących jednostek podległych Ministrowi Edukacji Narodowej lub przez niego nadzorowanych: Centralnej Komisji Egzaminacyjnej, Ośrodka Rozwoju Polskiej Edukacji za Granicą, Ośrodka Rozwoju Edukacji.

Do zadań ww. Zespołu należało: opracowanie harmonogramu wdrażania ww. Deklaracji; monitorowanie wdrażania Deklaracji; coroczne podsumowywanie wyników monitorowania wdrażania Deklaracji. W ramach Deklaracji zdefiniowano trzy główne obszary działań, w tym dotyczące warunków kształcenia uczniów polskiej mniejszości w ramach litewskiego systemu oświaty i przedstawiciele litewskiej mniejszości w ramach polskiego systemu oświaty oraz podręczników do nauki języka polskiego w ramach litewskiego systemu oświaty, a także do nauki języka litewskiego w ramach polskiego systemu oświaty.

(akta kontroli str. 552-584)

1.13. W latach 2018-2020 MEN współpracowało z przedstawicielami sześciu mniejszości⁵⁶: litewskiej, niemieckiej, ukraińskiej, białoruskiej, słowackiej i łemkowskiej m.in. w sprawie zmian w prawie oświatowym. DWM współpracował także z przedstawicielami mniejszości narodowych w ramach prac: Zespołu monitorującego wdrażanie Deklaracji w sprawie oświaty polskiej mniejszości narodowej w Republice Litewskiej i litewskiej mniejszości narodowej w RP, Wspólnej Komisji Konsultacyjnej do spraw szkolnictwa dla polskiej mniejszości narodowej na Ukrainie i szkolnictwa dla ukraińskiej mniejszości narodowej w Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto, MEN współpracowało z romskimi organizacjami społecznymi lub działającymi na rzecz społeczności romskiej w ramach realizacji umów finansowanych przez MEN z Programu integracji.

(akta kontroli str. 1041-1084)

⁵⁵ Zarządzenie Nr 12 Ministra EN z dnia 5 marca 2020 r.

⁵⁶ Ankiety nie przekazali przedstawiciele pięciu pozostałych środowisk korzystających z nauki języka własnego w szkołach (Kaszubi, Słowacy, Ormianie, Żydzi, Rosjanie).

1.14. W okresie objętym kontrolą, MEN był jednym z realizatorów Programu integracji⁵⁷. Do zadań Ministra EN w zakresie zadań finansowanych ze środków z części 30 budżetu państwa należało przygotowanie do podpisu umów i porozumień z wnioskodawcami rekomendowanymi przez MSWiA i wojewodów, nadzór oraz rozliczenie realizowanych zadań. Projekty dofinansowane przez Ministra EN dotyczyły wyposażenia uczniów w podręczniki i przybory szkolne oraz opłacenia ubezpieczenia szkolnego. Środki budżetowe w ramach dotacji celowych były przekazywane na zadania służące wyrównywaniu szans edukacyjnych uczniów romskich, w tym m.in. na:

- zakup wyprawek szkolnych dla uczniów szkół podstawowych, gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych (pomoce dydaktyczne, plecaki, stroje i obuwie sportowe),
- zakup wyprawek dla dzieci romskich w wieku przedszkolnym,
- sfinansowanie polis ubezpieczeniowych uczniów,
- sfinansowanie kosztów organizacyjnych wyjazdów wakacyjnych, tj. wycieczek i kolonii.

(akta kontroli str. 656-662, 860-864)

Zdaniem Dyrektora DKO, przekazanie dotacji wnioskodawcom podejmującym działania na rzecz wyrównywania szans edukacyjnych uczniów romskich w ramach Programu integracji (gminom, powiatom, romskim stowarzyszeniom i fundacjom), przyczyniło się do realizacji działań socjalnych, edukacyjnych i doradczych, umożliwiających zmniejszenie skali marginalizacji społeczno-ekonomicznej tej grupy etnicznej. Dyrektor podkreślił, że społeczna i gospodarcza integracja Romów jest procesem dwustronnym, wymagającym zmiany nastawienia zarówno większości społeczeństwa, jak i członków społeczności romskiej oraz ich umiejętności efektywnego wykorzystania warunków stworzonych przez państwo.

(akta kontroli str. 863-864)

Efekty działań podejmowanych na rzecz wyrównywania szans edukacyjnych uczniów romskich były na bieżąco monitorowane przez MEN. Do obliczania wskaźników i monitorowania rezultatów Programu integracji DKO wykorzystywał dane z SIO, a także analizował sprawozdania z realizacji umów, zawartych w danym roku w ramach Programu integracji. DKO, na potrzeby opracowania Informacji dla Komisji Sejmowej Mniejszości Narodowych i Etnicznych, pozyskiwał również od kuratorów oświaty informacje dotyczące sytuacji dzieci romskich w poszczególnych województwach⁵⁸.

(akta kontroli str. 860-868)

MEN przekazywało ministrowi właściwemu do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych informacje na temat sytuacji uczniów romskich zgłoszonych w danym roku do SIO oraz wysokości pozyskanej przez j.s.t. zwiększonej części oświatowej subwencji ogólnej na dodatkowe zadania dla uczniów romskich⁵⁹, a także poziomu finansowania działań przedszkoli, szkół i placówek oświatowych na rzecz społeczności romskiej. Do MSWiA przekazywano również sprawozdania z realizacji *Programu integracji*, zawierające informacje dotyczące dofinansowanych zadań w podziale na województwa, oraz dane dotyczące liczby uczniów i liczby asystentów edukacji romskiej w podziale na placówki publiczne i niepubliczne.

(akta kontroli str. 860-864, 927-930)

1.15. W okresie pandemii COVID-19 Minister EN nie pozyskiwał od kuratorów oświaty informacji w sprawie przygotowania szkół do organizacji zajęć dla mniejszości w formie kształcenia na odległość. Dyrektor DKO wyjaśniła, że zajęcia wspierające tożsamość narodową, etniczną i kulturową uczniów były prowadzone w szkołach tak jak pozostałe zajęcia, ujęte w rozkładzie zajęć szkolnych każdego ucznia. Organizacja tych zajęć w formie kształcenia na odległość nie wymagała, zdaniem dyrektora DKO, rozwiązań innych, niż przyjęte w danej szkole wobec wszystkich pozostałych zajęć edukacyjnych. W opinii dyrektora DKO, skutki wynikające z wprowadzenia nauczania zdalnego w związku

⁵⁷ Program przyjęty uchwałą Rady Ministrów Nr 202/2014 z 7 października 2014 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Program integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014–2020”. Zgodnie z zapisami Programu Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania wspiera realizację jego założeń w dziedzinie edukacji, w szczególności w zakresie współpracy w zakresie wdrażania I i II Obszarów wsparcia Programu integracji odnośnie wyposażenia uczniów romskich w wyprawki szkolne.

⁵⁸ Pismo nr DKO-WOK.442.57.2018.

⁵⁹ Sprawa nr DKO-WOK.442.2.2018 oraz Sprawa nr DKO-WOK.440.14.2019.

z występowaniem pandemii COVID-19 dotyczyły w jednakowy sposób wszystkich uczniów w szkole. Z informacji pozyskiwanych przez MEN w drodze kontaktów roboczych (telefonicznych) z pracownikami Departamentu Wyznań oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych MSWiA, a także z asystentami edukacji romskiej wynikało, że w związku z wprowadzeniem edukacji zdalnej uczniowie romscy zostali w pierwszej kolejności wyposażeni w sprzęt niezbędny do nauki w tym trybie oraz przeszkoleni wraz z rodzicami przez nauczycieli (np. wszyscy uczniowie romscy w szkołach w Bydgoszczy). NIK nie przedstawiono jednak szczegółowych danych będących w posiadaniu MEN dotyczących sytuacji dzieci romskich, w związku z przejściem szkół na kształcenie na odległość.

W trakcie LXX posiedzenia KWRiMNE w dniu 17 czerwca 2020 r. omawiany był temat „Mniejszości narodowe i etniczne oraz społeczność posługująca się językiem regionalnym w warunkach pandemii”. Uczestniczący w nim przedstawiciele środowisk mniejszości nie zgłosili żadnych uwag, zastrzeżeń, wniosków w sprawie oświaty uczniów należących do mniejszości⁶⁰.

(akta kontroli str. 854-862)

Dyrektor DKO poinformowała, że w szkołach i oddziałach, których funkcjonowanie zostało ograniczone ze względu na pandemię COVID-19, zajęcia organizowane były z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość. Natomiast, w odniesieniu do wszystkich uczniów, również uczniów należących do mniejszości, którzy z uwagi na rodzaj niepełnosprawności lub brak możliwości realizowania zajęć z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość w miejscu zamieszkania, dyrektor szkoły miał obowiązek zorganizować zajęcia w szkole lub umożliwić uczniowi realizację zajęć z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość na terenie szkoły. W celu objęcia uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi wsparciem odpowiednim do ich potrzeb, a więc również uczniów pochodzących z mniejszości narodowych, dyrektor szkoły został zobowiązany przez właściwego kuratora oświaty do uwzględnienia potrzeb i możliwości tej grupy uczniów przy organizacji nauczania i wsparcia z wykorzystaniem metod i technik kształcenia na odległość. Zadaniem dyrektora było określenie sposobu realizacji zajęć z zakresu pomocy psychologiczno-pedagogicznej oraz zajęć rewalidacyjnych organizowanych dla uczniów niepełnosprawnych.

(akta kontroli str. 860-864)

W 2020 r., MEN prowadziło robocze ustalenia, związane z planowaną przez MSWiA organizacją konferencji – I Forum asystentów edukacji romskiej w Polsce, które nie doszło do skutku z powodu pandemii COVID-19.

(akta kontroli str. 1173)

1.16. W latach 2018-2020 w Ministerstwie nie przeprowadzono wewnętrznych audytów oraz kontroli w zakresie realizacji zadań dotyczących podtrzymywania tożsamości kulturowej i językowej mniejszości.

(akta kontroli str. 653-655)

Nie stwierdzono, aby w okresie objętym kontrolą do MEN wpłynęły skargi dotyczące utrudnień w dostępności do nauczania języka mniejszości i innych przedmiotów służących podtrzymywaniu tożsamości narodowej i etnicznej⁶¹.

(akta kontroli str. 1193-1217)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Do czasu kontroli NIK, w MEN nie zweryfikowano danych zawartych w SIO dotyczących liczby uczniów nieposiadających obywatelstwa polskiego, błędnie doliczonych do liczby uczniów mniejszości, pomimo powzięcia w 2018 r. informacji o ich zawyżeniu. Dane te stanowią podstawę naliczania zwiększonej części oświatowej subwencji ogólnej.

⁶⁰ Na stronie MSWiA udostępniono nagranie z posiedzenia:

<https://www.gov.pl/web/mniejszosci-narodowe-i-etniczne/komisja-2020>.

⁶¹ W wyniku przeprowadzonych oględzin, jak również na podstawie uzyskanych informacji od Dyrektora Biuro Kontroli ustalono, że badanym okresie nie odnotowało w Centralnym Rejestrze wpływu skarg dotyczących utrudnień w zakresie dostępności do nauczania języka regionalnego oraz języków mniejszości narodowych i etnicznych oraz innych przedmiotów służących podtrzymywaniu tożsamości narodowej i etnicznej.

Z ustaleń kontroli kuratorów oświaty w 2018 r. wynika, że w przedszkolach i szkołach prowadzących nauczanie języka mniejszości, 77 z 3 282 dzieci/uczniów objętych nauczaniem języka mniejszości w roku szkolnym 2017/2018 (2,4 %) nie posiadało obywatelstwa polskiego. Działania w celu weryfikacji liczby uczniów cudzoziemców w SIO, branych pod uwagę przy wyliczeniu kwoty części oświatowej subwencji ogólnej dla j.s.t. zostały podjęte dopiero w trakcie kontroli NIK. Weryfikacji danych w SIO, według stanu na dzień 30 września 2019 r., dokonano po ponad dwóch latach od uzyskania informacji o nieprawidłowościach stwierdzonych w 2018 r. przez kuratorów oświaty, polegających na wprowadzaniu do SIO przez dyrektorów niektórych szkół danych niezgodnych ze stanem faktycznym. Weryfikacja ta wykazała, że na skutek zawyżenia liczby uczniów ujętych na podstawie SIO w wagach przeznaczonych dla uczniów mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym o 586, w 2020 r. 101 j.s.t. uzyskało część oświatową subwencji ogólnej w kwocie wyższej od należnej – łącznie o 3 469 439 zł. Do dnia zakończenia kontroli NIK, MEN nie ustaliło natomiast kwot subwencji dotyczących lat wcześniejszych.

(akta kontroli str. 1334-1342, 2055-2067)

Dyrektor DWST wyjaśnił m.in., że *Do 2019 r. nie było możliwe sprawdzenie, czy uczniowie objęci nauczaniem języka mniejszości są jednocześnie obywatelami innego państwa. Tzw. „stary” SIO zbierał informacje o uczniach zbiorczo. Tzw. „zmodernizowany” SIO został po raz pierwszy produkcyjnie użyty do podziału subwencji oświatowej na rok 2020 i dopiero od tego roku możliwe jest weryfikowanie poprawności wprowadzanych danych w zakresie wag dla uczniów mniejszości narodowej lub etnicznej oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym. W nowym SIO istnieje techniczna możliwość sprawdzenia, czy uczniowie objęci nauczaniem mniejszości mają obywatelstwo polskie czy obywatelstwo innego państwa, jednak jest ograniczona tylko do uczniów posiadających zweryfikowany numer PESEL. Stopniowo dodawane są kolejne kontrole i blokady w systemie informacji oświatowej mające wpływ na poprawę jakości wprowadzanych przez dyrektorów szkół informacji. Uczniowie cudzoziemcy nie będą wliczeni do odpowiednich wag podziału części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2021 przeznaczonych dla uczniów mniejszości narodowych i etnicznych.* Dyrektor wyjaśnił również, że pomimo iż stare SIO nie dawało możliwości ministrowi właściwemu ds. oświaty i wychowania weryfikacji tego rodzaju niezgodności w danych z powodu zbierania danych zbiorczych o uczniach, *Minister Edukacji Narodowej każdorazowo po naliczeniu subwencji oświatowej zwracał się do jednostek samorządu terytorialnego z prośbą o ponowną weryfikację danych przyjętych do naliczenia kwoty subwencji. JST po dokonaniu weryfikacji zwracały się do MEN o zmniejszenie subwencji, w tym z powodu błędów w wykazywaniu uczniów mniejszości narodowych i etnicznych.*

(akta kontroli str. 1330-1351, 2055-2067)

Minister EN, w trakcie kontroli NIK, wystąpił do Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej⁶² o przeprowadzenie postępowania administracyjnego, zgodnie z art. 37 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁶³, w związku z uzyskaniem przez 101 j.s.t. kwoty części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2020 w wysokości wyższej od należnej (pismo z 27 listopada 2020 r.).

Ponadto, w toku kontroli NIK, w grudniu 2020 r., MEN zwróciło się do ośmiu j.s.t. z prośbą o wskazanie liczby uczniów posiadających obywatelstwo innego państwa, objętych nauczaniem języka mniejszości w szkołach, dla których te j.s.t. są organem prowadzącym lub dotującym⁶⁴. NIK zwraca również uwagę, że Dyrektor DWST, po przeprowadzeniu ponownej analizy w związku z zapytaniem NIK wskazał, że *w roku szkolnym 2016/2017 wg danych na 30.09.2016 r. zidentyfikowano 20 szkół, w których uczyło się 295 cudzoziemców. Organami rejestrującymi jest 15 jednostek samorządu terytorialnego. W roku szkolnym 2017/2018 wg danych na 30.09.2017 r. zidentyfikowano 28 szkół, w których uczyło się 316 cudzoziemców. Organami rejestrującymi jest 20 jednostek samorządu terytorialnego.*

⁶² Pismo nr DWST-WSST.0916.166.200.BK.

⁶³ Dz. U. z 2020 r. poz. 23, ze zm.

⁶⁴ Tj. Województwo Zachodniopomorskie, Miasto Kołobrzeg, Miasto Przemysł, Gmina Puńsk, Miasto Plock, Miasto Legnica, Powiat Bielski, Miasto Wrocław.

W roku szkolnym 2018/2019 wg danych na 30.09.2018 r. zidentyfikowano 25 szkół, w których uczyło się 353 cudzoziemców. Organami rejestrującymi jest 17 jednostek samorządu terytorialnego.

(akta kontroli str. 1330-1342, 2055-2058, 2084-2085)

Dyrektor DWST poinformował ponadto, że do organów rejestrujących zostaną wysłane pisma z prośbą o ponowną weryfikację danych przyjętych do naliczenia subwencji oświatowej na lata 2017, 2018 oraz 2019. W przypadku potwierdzenia błędów, które doprowadziły do naliczenia części oświatowej w kwocie wyższej od należnej, zostanie powiadomiony minister właściwy ds. finansów publicznych oraz Najwyższa Izba Kontroli.

(akta kontroli str. 1334-1340)

W ocenie NIK, działania zmierzające do ustalenia nienależnie przekazanych poszczególnym j.s.t. kwot uzupełniających część oświatową subwencji ogólnej i poinformowania o tym fakcie ministra właściwego do spraw finansów publicznych, powinny być podjęte przez Ministerstwo niezwłocznie po uzyskaniu informacji o nieprawidłowościach wykazanych w toku kontroli prowadzonych m.in. w tym zakresie przez kuratorów oświaty w 2018 r.

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK, MEN zapewniło warunki prawno-organizacyjne i finansowe, umożliwiające realizację zadań w zakresie podtrzymywania poczucia tożsamości kulturowej i językowej mniejszości. Rzetelnie rozpoznano potrzeby odnośnie podręczników szkolnych przeznaczonych dla mniejszości, a wydatków na ten cel dokonywano zgodnie z zawartymi umowami. Podejmowano także działania mające na celu popularyzację wiedzy o historii, kulturze, języku i tradycjach religijnych mniejszości poprzez organizację konkursów i Programu Integracji. NIK natomiast negatywnie ocenia brak podjęcia działań do czasu kontroli NIK w celu rzetelnego weryfikowania w SIO danych o uczniach mniejszości i ustalenia nienależnie przekazanych części j.s.t. kwot uzupełniających część oświatową subwencji ogólnej oraz brak poinformowania o tym fakcie ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

2. Prawidłowość zlecenia przez Ministra EN zadań publicznych dotyczących mniejszości narodowych i etnicznych oraz społeczności posługującej się językiem regionalnym, nadzór nad ich realizacją oraz uzyskane efekty

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2018-2020 Minister EN corocznie ogłaszał otwarty konkurs ofert na realizację zadania publicznego pt.: "Wspieranie inicjatyw edukacyjnych w szkolnym środowisku wielokulturowym"⁶⁵. Celem tych konkursów było wspieranie działań Ministra poprzez dofinansowanie projektów na rzecz szkół, kształcących uczniów cudzoziemców, w tym podlegających ochronie międzynarodowej, oraz uczniów należących do mniejszości narodowych i etnicznych, a także wspieranie projektów na rzecz placówek oświatowo-wychowawczych działających w środowisku lokalnym.

Szczegółowym badaniem NIK objęto wszystkie trzy konkursy przeprowadzone w okresie objętym kontrolą i ustalono, że:

- ogłoszenia otwartego konkursu ofert zawierały informacje określone w art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁶⁶ (dalej „udpp”), m.in. o rodzaju zadania, wysokości środków publicznych przeznaczonych na realizację tego zadania, zasadach przyznawania dotacji, terminach i warunkach realizacji zadania;
- konkursy zostały wszczęte na podstawie wniosku dyrektora właściwej komórki organizacyjnej, a także zgodnie z zasadami określonymi w zarządzeniu Ministra EN nr 1 z dnia 25 stycznia 2013 r. i zarządzeniu Ministra EN nr 6 z dnia 5 lutego 2020 r.⁶⁷

⁶⁵ Nr DE.WZP.263.1.4.2018; DE-WZP.263.1.1.2019 i DE-WZP.263.1.4.2020.

⁶⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 1057, ze zm.

⁶⁷ Zarządzenia w sprawie trybu zlecenia i rozliczania realizacji zadań publicznych z zakresu oświaty i wychowania oraz edukacyjnej opieki wychowawczej.

- (dalej „zarządzenia w sprawie trybu zlecenia i rozliczenia realizacji zadań publicznych”);
- zorganizowane konkursy skierowane były do ogółu mniejszości występujących w Polsce;
 - oceny formalnej i merytorycznej złożonych do MEN wniosków dokonywano zgodnie z kryteriami określonymi w regulaminie konkursu⁶⁸;
 - z prac Komisji konkursowych zostały sporządzone protokoły końcowe, które zawierały wszystkie elementy określone w zarządzeniach w sprawie trybu zlecenia i rozliczenia realizacji zadań publicznych. Protokoły zostały zatwierdzone przez właściwego członka kierownictwa MEN;
 - niezwłocznie po dokonaniu wyboru ofert i zatwierdzeniu wyników tych konkursów i protokołów końcowych przez Ministra EN, stosownie do art. 15 ust. 2j udpp, wyniki konkursów ogłoszono na stronie MEN, BIP MEN oraz w siedzibie Ministerstwa⁶⁹. Ogłoszenia o wynikach konkursów zawierały elementy określone w art. 15 ust. 2h udpp, czyli nazwę oferenta, nazwę zadania publicznego i wysokość przyznanych środków publicznych.

(akta kontroli str. 1776-1835)

W latach objętych kontrolą do MEN nie wpłynęły wnioski organizacji pozarządowych o realizację zadania publicznego złożone z własnej inicjatywy, o których mowa w art. 12 udpp.

(akta kontroli str. 5-44)

2.2. W latach 2018-2019 na dofinansowanie 33 projektów wyłonionych w ramach ww. konkursów Minister przyznał dotacje w łącznej kwocie 1 020,0 tys. zł z planowanych 1 200,0 tys. zł, tj. odpowiednio 400,0 tys. zł (wykorzystano 396,8 tys. zł), 400,0 tys. zł (wykorzystano 399,7 tys. zł) i 220,0 tys. zł (wykorzystano 209,3 tys. zł)⁷⁰.

W ramach ww. konkursów, do 30 września 2020 r., zawarto pięć umów o łącznej wartości 64,0 tys. zł, dotyczących zadań wspierających kultywowanie języka, tradycji i kultury mniejszości narodowych i etnicznych zamieszkałych w Polsce – w 2018 r. – jedną umowę umów o wartości 37,0 tys. zł, w 2019 r. trzy umowy o łącznej wartości 17,0 tys. zł oraz w 2020 r. jedną umowę o wartości 10 tys. zł. Po rozliczeniu dotacji wydatki wyniosły odpowiednio 33,5 tys. zł (90,5%), 17,0 tys. zł (100%) oraz 10,0 tys. zł (na dzień 31 grudnia 2020 r. nie dokonano jeszcze rozliczenia dotacji przekazanych w 2020 r., ze względu na fakt, że termin złożenia sprawozdania w umowie określono na dzień 15 stycznia 2021 r.)⁷¹.

Szczegółowym badaniem NIK objęto cztery z pięciu zadań, o łącznej wartości umów w kwocie 54,0 tys. zł. Badanie wykazało, że:

- umowy z wybranymi oferentami zawierano bez zbędnej zwłoki, po ogłoszeniu wyników konkursu, tj. zgodnie z art. 15 ust. 4 udpp. Umowy sporządzono zgodnie ze wzorem określonym w obowiązujących przepisach⁷²,
- środki na realizację zadań zostały przykazane zleceniobiorcom w terminach określonych w zawartych umowach;
- zadania zrealizowano w terminach określonych w umowach;
- środki zostały wykorzystane przez zleceniobiorców na cel określony w umowie oraz nie wystąpiły przypadki pobrania dotacji w nadmiernej wysokości;
- sprawozdania z realizacji zadań były przedkładane do MEN terminowo;

⁶⁸ Oceny były przeprowadzane przy użyciu kart oceny formalnej i merytorycznej, których wzór określono załączniku do zarządzeń nr 1 i 6 w sprawie trybu zlecenia i rozliczenia realizacji zadań publicznych.

⁶⁹ Wyniki konkursu nr DE.WZP.263.1.4.2018 ogłoszono 8.06.2018 r., nr WZP.263.1.1.2019 ogłoszono 28.05.2019 r., nr WZP.263.1.4.2020 ogłoszono 6 sierpnia 2020 r., tj. w dniu zatwierdzenia protokołów końcowych.

⁷⁰ Dane uaktualnione na 31 grudnia 2020 r.

⁷¹ Według uaktualnionych danych na 31 grudnia 2020 r. w badanym okresie osiem umów dotyczyło projektów na rzecz mniejszości.

⁷² Tj. w 2018 r. w rozporządzeniu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (MRPiPS) z dnia 17 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (Dz. U. poz. 1300). Rozporządzenie obowiązywało do 29 października 2018 r. W 2019 r. z § 2 rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań przewidującym stosowanie przepisów dotychczasowych do zadań publicznych realizowanych w wyniku oferty złożonej w trybie otwartego konkursu ofert ogłoszonego do dnia 1 marca 2019 r., w tym przed dniem wejścia w życie rozporządzenia (Dz. U. 2057).

- rzetelnie i terminowo zatwierdzono rozliczenia zleceniobiorców z wykonania zleconych zadań publicznych⁷³.

W wyniku realizacji ww. czterech zadań publicznych osiągnięto efekty zakładane w umowach, tj.:

- zorganizowano udział dziesięciorga dzieci i młodzieży ze środowisk romskich w 14-dniowych warsztatach psychologiczno-kulturalno-integracyjnych (m.in. zajęcia muzyczne i taneczne i inne spotkania o charakterze kulturalnym i artystycznym)⁷⁴;
- zorganizowano pięciodniowy obóz dla młodzieży mniejszości łemkowskiej z województwa dolnośląskiego i lubuskiego dla dziesięciu uczestników i dwóch opiekunów, w trakcie którego młodzież brała udział w zajęciach językowych i odwiedziła miejsca ważne dla kultury i historii społeczności łemkowskiej⁷⁵. Zorganizowano konferencję metodyczną dla nauczycieli j. łemkowskiego, uczących w szkołach województwa dolnośląskiego, lubuskiego i małopolskiego, której celem było podniesienie jakości kształcenia, wymiana doświadczeń i poszukiwanie rozwiązań pojawiających się problemów w procesie nauczania j. łemkowskiego (brak podręczników, klasy łączone, spadek zainteresowania nauczaniem języka ojczystego);
- dwa trzydniowe wyjazdy na Słowację dla 65 uczniów i dziewięciu opiekunów, w trakcie których uczestnicy zapoznali się z historią, zabytkami i kulturą Słowacji⁷⁶.

(akta kontroli str. 5-44, 1153-1170, 1776-2054)

Poza ww. zadaniami, wyłonionymi w drodze otwartych konkursów przeprowadzonych na podstawie przepisów udpp, w okresie objętym kontrolą, MEN dofinansowywało zadania realizowane w ramach Programu integracji. Do MEN przez wojewodów były przekazywane wnioski zatwierdzone przez Ministra SWiA do dofinansowania ze środków rezerwy celowej w części 30. Minister EN w latach 2018-2020 zawarł 126 umów o łącznej wartości 1 946,6 tys. zł⁷⁷ (obszar II „Małe granty”), w tym w 2018 r. 44 umowy o wartości 633,3 tys. zł, w 2019 r. 43 umowy o wartości 633,8 tys. zł oraz w 2020 r. 39 umów o wartości 679,5 tys. zł. Wydatki, po uwzględnieniu środków zwróconych z niewykorzystanych dotacji wyniosły odpowiednio 564,6 tys. zł (89,2%), 488,0 tys. zł (77%) i 484,8 tys. zł (71,3% z zaplanowanych)⁷⁸.

Szczegółowemu badaniu poddano siedem ze 126 projektów sfinansowanych w latach 2018-2020 w ramach Programu integracji (trzy porozumienia z j.s.t. i cztery umowy z organizacjami pozarządowymi) o łącznej wartości zawartych umów 293,8 tys. zł⁷⁹. Badanie wykazało, że:

⁷³ Po dokonaniu oceny sprawozdań z realizacji zleconych zadań DWM MEN każdorazowo przygotował kartę oceny sprawozdania (wg wzoru stanowiącego załącznik do zarządzenia MEN nr 1 z dnia 25 stycznia 2013 r.) oraz przekazał je do Departamentu Ekonomicznego MEN, co było zgodne z § 15 ust. 4 ww. zarządzenia.

⁷⁴ Realizowane przez Stowarzyszenie „Uśmiech” w 2018 i 2019 r. zadania pn. *Rom i Polak dwa bratanki i Kolory Polsko-Romskiej przyjaźni*.

⁷⁵ Zadanie realizowanego w 2018 r. przez Diecezjalny Ośrodek Kultury Prawosławnej „Elpis” pn. „Podniesienie jakości nauczania języka łemkowskiego w szkołach publicznych” realizowanego w 2018 r. przez Diecezjalny Ośrodek Kultury Prawosławnej „Elpis”.

⁷⁶ Zadanie realizowane w 2018 r. przez Towarzystwo Słowaków w Polsce pn. „Poznaj ojczyznę swoich przodków – wycieczki edukacyjne dla młodzieży słowackiej z Polski”.

⁷⁷ Środki przekazane zgodnie z umową.

⁷⁸ Dane uaktualnione na dzień 31.12.2020 r. (według stanu na 8 stycznia 2021 r., czyli dzień zakończenia czynności kontrolnych w MEN).

⁷⁹ Porozumienie MEN/2018/DKO/1058 z dnia 17.07.2018 r. z Gminą Kłodzko na zadanie: „Zakup przyborów oraz podręczników dla uczniów romskich zamieszkałych na terenie Gminy Kłodzko” – przyznana kwota: 13 360 zł, „Zakup odzieży i obuwia sportowego z przeznaczeniem na zajęcia kultury fizycznej” – przyznana kwota: 9 800 zł, „Stypendia motywacyjne dla uczniów romskich” – przyznana kwota: 12 960 zł; Umowa nr MEN/2019/DKO/922 z dnia 4.06.2019 r. z Fundacją Pomocy Dzieciom i Młodzieży „SALVATOR” na zadanie: „Wsparcie edukacji przedszkolnej dla dzieci pochodzenia romskiego z Wałbrzycha” – przyznana kwota: 106 700 zł; Umowa nr MEN/2019/DKO/332 z dnia 23.04.2020 r. z Centralną Radą Romów w Polsce na zadanie: „Konferencja „Romowie w szkole” – przyznana kwota: 22 400 zł; Umowa nr MEN/2019/DKO/966 z dnia 18.06.2019 r. ze Stowarzyszeniem na Rzecz Społeczności Romskiej „Zefiry” na zadanie: „Wycieczka 2019” – przyznana kwota: 13 450 zł, „Wyprawka 2019” – przyznana kwota: 7 100 zł; Porozumienie MEN/2019/DKO/984 z dnia 19.06.2019 r. z Gminą Prudnik na zadanie: „Działanie instruktora promującego kulturę romską w regionie” – przyznana kwota: 12 950 zł; Porozumienie MEN/2019/DKO/921 z dnia 4.06.2019 r. z Gminą Łącko na zadanie: „Ubezpieczenie uczniów od NNW” – przyznana kwota: 1 800 zł, „Zatrudnienie nauczycieli wspomagających” – przyznana kwota: 35 000 zł; Umowa nr MEN/2019/DKO/959 z dnia 18.06.2019 r. z Towarzystwem Kulturalno-Społecznym Romów w Głubczycach na zadanie: „Romska świetlica integracyjno-edukacyjna dodatkowa działalność” – przyznana kwota: 21 070 zł, „Zakup podręczników i wyprawek dla dzieci romskich” – przyznana kwota: 22 260 zł, „Działalność romskiej świetlicy integracyjno-edukacyjnej” – wycieczka – przyznana kwota: 15 000 zł.

- przy zlecaniu realizacji zadań publicznych w ramach Programu integracji stosowano przepisy zarządzeń w sprawie trybu zlecania i rozliczania realizacji zadań publicznych oraz zasady wynikające z Informacji na temat zasad postępowania w sprawach dotyczących udzielania w latach 2018-2020 dotacji na realizację zadań w ramach ww. Programu integracji. Zadania z dziedziny „Edukacja” były finansowane/dofinansowane z części 30 budżetu państwa, w formie dotacji celowych przekazywanych bezpośrednio przez Ministra EN podmiotom realizującym poszczególne zadania, na podstawie umów lub porozumień;
- umowy i porozumienia sporządzono zgodnie z wzorem określonym w obowiązujących przepisach⁸⁰;
- środki na realizację zadań zostały przekazane zleceniobiorcom w terminach określonych w umowach i porozumieniach ze zleceniobiorcami;
- zadania były realizowane w terminach określonych w § 2 ust. 1 zawartych umów o realizację zadania publicznego;
- środki zostały wykorzystane przez zleceniobiorców na cel określony w umowie/porozumieniu oraz nie wystąpiły przypadki pobrania dotacji w nadmiernej wysokości;
- sprawozdania były przedkładane przez zleceniobiorców terminowo, tj. w terminie do 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania publicznego (zgodnie z § 10 ust. 4 zawartych umów o realizację zadania publicznego);
- sprawozdania z realizacji zadań zatwierdzono rzetelnie i terminowo⁸¹.

W wyniku realizacji ww. siedmiu zadań publicznych osiągnięto efekty zakładane w umowach, tj.:

- kupiono odzież i obuwie sportowe z przeznaczeniem na zajęcia z kultury fizycznej i przybory szkolne dla 38 uczniów i wypłacono stypendia motywacyjne za I i II semestr 13 uczniom⁸²;
- zorganizowano wycieczki do Palmiarni, fabryki słodczy, Kinderplanety, Aqua Parku w Wałbrzychu, na Poczta Polską i do Parku Bajek w Karpaczu oraz zatrudniono asystenta romskiego⁸³;
- zakupiono podręczniki i wyprawki dla uczniów szkół średnich i zawodowych, a także dla siedmiu przedszkolaków, ubezpieczono od nieszczęśliwych wypadków 72 uczniów, pokryto opłaty związane z pobytem w przedszkolach 19 dzieci, opłacono lekcje języka angielskiego 18 uczniom, zorganizowano i opłacono wycieczkę do Pszczyny, Inwałdu i Wadowic dla 50 uczniów⁸⁴;
- w Gminie Prudnik zorganizowano zajęcia taneczne oraz konkursy: plastyczny, wokalny i recytatorski⁸⁵;
- w Gminie Łącko sfinansowano zatrudnienie nauczycieli wspomagających dla 62 dzieci romskich (prowadzili oni zajęcia wyrównawcze, uczyli języka polskiego i przygotowali pomoce dydaktyczne)⁸⁶.

⁸⁰ Tj. w 2018 r. w rozporządzeniu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (MRPiPS) z dnia 17 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (Dz. U. poz. 1300). Rozporządzenie obowiązywało do 29 października 2018 r. W 2019 r. z § 2 rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu ds. Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań przewidującym stosowanie przepisów dotychczasowych do zadań publicznych realizowanych w wyniku oferty złożonej w trybie otwartego konkursu ofert ogłoszonego do dnia 1 marca 2019 r., w tym przed dniem wejścia w życie rozporządzenia (Dz. U. 2057).

⁸¹ Po dokonaniu oceny sprawozdań z realizacji zleconych zadań DKO MEN każdorazowo przygotował kartę oceny sprawozdania (wg wzoru stanowiącego załącznik do zarządzenia MEN nr 1 z dnia 25 stycznia 2013 r.) oraz przekazał je do DE MEN, co było zgodne z § 15 ust. 4 ww. zarządzenia.

⁸² Zadanie pn. „Zakup przyborów oraz podręczników dla uczniów romskich zamieszkałych na terenie Gminy Kłodzko, zakup odzieży i obuwia sportowego z przeznaczeniem na zajęcia kultury fizycznej, stypendia motywacyjne dla uczniów romskich”, realizowane na podstawie porozumienia zawartego z Gminą Kłodzko.

⁸³ Zadanie pn. „Wsparcie edukacji przedszkolnej dla dzieci pochodzenia romskiego z Wałbrzycha”, realizowane na podstawie umowy z Fundacją Pomocy Dzieciom i Młodzieży „SALVATOR”.

⁸⁴ Zadanie pn. „Romka świetlica integracyjno-edukacyjna - dodatkowa działalność, zakup podręczników i wyprawek dla dzieci romskich, działalność romskiej świetlicy integracyjno-edukacyjnej”, realizowane na podstawie umowy Towarzystwem Kulturalno-Społecznym Romów w Głubczycach.

⁸⁵ Zadanie pn. „Działanie instruktora promującego kulturę romską w regionie”, realizowane na podstawie porozumienia z Gminą Prudnik.

⁸⁶ Zadanie pn. „Działanie instruktora promującego kulturę romską w regionie. Zatrudnienie nauczycieli wspomagających”, realizowane na podstawie porozumienia z Gminą Łącko.

Badanie wykazało, że zawieranie przez MEN umów z beneficjentami Programu integracji było procesem długotrwałym, co wynikało po części z przyjętego sposobu procedowania w Programie, ale też z odmiennych stanowisk MEN i MSWiA odnośnie określania w umowach okresów realizacji zadań przez poszczególnych beneficjentów. Dyrektor Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych w MSWiA w piśmie do MEN z 12 lipca 2019 r.⁸⁷ przedstawił opinię w kwestii zlecenia zadań przy określaniu wstecznego terminu ich realizacji, w którym poinformował m.in., że w przypadku działań ciągłych, obejmujących przedsięwzięcia o charakterze całorocznym (np. działalność świetlic środowiskowych), finansowanie wydatków poniesionych w okresie ich realizacji z merytorycznego punktu widzenia wydaje się w pełni uzasadnione. Poinformował też, że arbitralne wskazywanie terminu zakończenia zadania przez organ administracji publicznej, szczególnie w odniesieniu do zadań ciągłych, obejmujących przedsięwzięcia o charakterze całorocznym, nie znajduje merytorycznego uzasadnienia. W odpowiedzi, MEN wystosowało w dniach 26 lipca 2019 r.⁸⁸ i 4 grudnia 2019 r.⁸⁹ pisma do MSWiA, w których zawarło m.in. prośbę, aby wnioski rekomendowane do sfinansowania lub dofinansowania z części 30 budżetu państwa, przekazywane do MEN najczęściej w połowie roku (w maju i czerwcu), po rozstrzygnięciach podjętych przez Wojewodów i MSWiA, obejmowały zadania możliwe do realizacji w terminie podpisanego z MEN porozumienia/umowy, zgodnie z przepisami dotyczącymi udzielania dotacji celowej. Dodatkowo podkreślono, że wnioski przekazywane do MEN powinny dotyczyć obszaru wsparcia II – Małe granty, czyli zadań jednostkowych (interwencji) o zasięgu lokalnym i najczęściej dotyczących jednej dziedziny, a dotacja celowa nie jest refundacją kosztów, dlatego MEN, udzielając dotacji na realizację zadania, nie może pokryć wydatków, poniesionych przez realizatora zadania przed dniem podpisania umowy (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 1124-1152, 1229-1255)

2.5. W latach objętych kontrolą, w MEN nie wystąpiły zaległości z tytułu niewyegzekwowanych kwot dotacji podlegających zwrotowi dotyczących zleconych zadań na rzecz mniejszości. Ustalono, że w przypadku jednej umowy⁹⁰, MEN wezwało do zwrotu, na podstawie § 11 ust. 6 pkt 2 umowy, nienależnie pobranej dotacji w wysokości 3 474 zł wraz z odsetkami. Podsekretarz Stanu w MEN, Maciej Kopeć, w związku z wnioskiem Sekretarza Generalnego Towarzystwa Słowaków w Polsce z dnia 9 kwietnia 2019 r., decyzją z 13 października 2020 r., umorzył ww. należność wraz z przypadającymi od tej kwoty odsetkami, na podstawie okoliczności, o których mowa w art. 64 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹¹, tj. ze względu na uzasadnione względy społeczne lub gospodarcze, polegające w szczególności na ograniczonych możliwościach finansowych zobowiązanego.

W kwestii wydania przez Ministra decyzji o umorzeniu należności po pół roku od wniosku Beneficjenta o jej umorzenie, Zastępca Dyrektora DWM poinformowała, że *Przed wydaniem decyzji o umorzeniu zwrotu dotacji pobranej w nadmiernej wysokości trwały ustalenia oraz analizy wewnętrzne. Przed wydaniem decyzji należało zgromadzić niezbędne do rozstrzygnięcia dokumenty, dokonać oceny wyjaśnień przedstawionych przez beneficjenta oraz należyte uzasadnienia wydania takiej decyzji.*

(akta kontroli str. 1153-1170, 1256-1321, 1836-1938)

2.6. Zadania na rzecz mniejszości, zlecone przez MEN do realizacji w latach 2018-2020 nie były przedmiotem audytu wewnętrznego ani kontroli wewnętrznej w MEN. Kontrola realizacji zadań zleconych sprawowana była przez osoby wyznaczone ze strony MEN w umowach/porozumieniach. Monitorowanie i zatwierdzanie rozliczenia tych zadań odbywało się zgodnie z procedurą opisaną w zarządzeniach Ministra EN i polegały w szczególności na ocenie wykonania zadania publicznego na podstawie złożonego sprawozdania końcowego z realizacji zadania publicznego, kontaktów roboczych

⁸⁷ WMNIE-6722-34/2019.

⁸⁸ DKO-WOK.442.56.2019.AAK z dnia 26 lipca 2019 r. do Dyrektora Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji MEN.

⁸⁹ DKO-WOK.070.12.2019.MK.

⁹⁰ Umowa nr MEN/2018/DWM/973 z 21 czerwca 2018 r. na kwotę 11,0 tys. zł z Towarzystwem Słowaków w Polsce na realizację projektu „Poznaj ojczyznę swoich przodków – wycieczki edukacyjne dla młodzieży słowackiej z Polski”.

⁹¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

z beneficjentami w trakcie realizacji projektów oraz podczas procesu zatwierdzania rozliczenia wykorzystanej dotacji, a także występowania do zleceniobiorców o dodatkowe wyjaśnienia, informacje, dokumentację finansowo-księgową, w szczególności faktury i rachunki potwierdzające dokonanie wydatków na cele określone w umowie. Zastępca Dyrektora DWM wyjaśniła, że *dobór beneficjenta do kontroli odbywa się w oparciu o czynniki ryzyka takie jak np.: kwota przyznanej dotacji, liczba otrzymanych punktów podczas wyboru projektu, liczba uczestników zadania, liczba działań podejmowanych podczas realizacji zadania. w wyniku analizy czynników ryzyka w okresie od 2018 r. do 2020 r. nie objęto kontrolą projektów zleczanych na rzecz mniejszości.*

(akta kontroli str. 2070-2083, 1153-1170, 1836-2054)

2.7. W latach 2018 – 2020 w MEN nie sporządzano analiz rezultatów osiągniętych w ramach otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego pn. *Wspieranie inicjatyw edukacyjnych w szkolnym środowisku wielokulturowym*, a także rezultatów osiągniętych w ramach *Programu integracji*.

(akta kontroli str. 1153-1170, 1272-1273)

2.8. W związku z epidemią COVID-19, wprowadzono zmiany w zakresie organizacji wycieczek dzieci i młodzieży w 2020 roku w ramach konkursu pn. „Wspieranie inicjatyw edukacyjnych w szkolnym środowisku wielokulturowym”, tj. zrezygnowano z możliwości organizacji m.in. intensywnych kursów wakacyjnych języka polskiego. Zastępca Dyrektora DWM wyjaśniła, że konkurs w 2020 r. skupiał się przede wszystkim na doskonaleniu wiedzy i umiejętności nauczycieli oraz środowiska szkolnego w pracy z uczniami cudzoziemskimi, głównie w formie zdalnej w postaci e-warsztatów, e-szkoleń i webinarów. W związku ze zmianą formatu konkursu, sytuacją epidemiologiczną, zamknięciem instytucji edukacyjnych oraz niezgodnością z regulaminem części składanych ofert, w 2020 r. na realizację zadań publicznych, w ramach ww. konkursu, udzielono dotacji na kwotę 220,0 tys. zł, z planowanych 400,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 1153-1170)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na długotrwałym procesie procedowania umów z beneficjentami Programu integracji w latach 2018-2019. W ocenie NIK, było to działaniem nierzetelnym, skutkującym niepełnym wykorzystaniem przez niektórych beneficjentów środków z przekazanych dotacji, bądź rezygnacją z realizacji zadania.

Kontrola NIK wykazała, że termin pomiędzy wpływem do MEN wniosków od poszczególnych wojewodów a zawarciem umów/porozumień wynosił od 32 do 130 dni w 2018 r., od 19 do 152 dni w 2019 r. oraz od 28 do 143 dni w 2020 r. Z tego przygotowanie projektu umowy/porozumienia w MEN do podpisu trwało w 2018 r., 2019 r. oraz w 2020 r. odpowiednio od 13 do 74 dni, od siedmiu do 111 dni oraz od sześciu do 60 dni. Ustalono też, że we wszystkich umowach/porozumieniach z beneficjentami Programu MEN określiło terminy realizacji zadania inne, niż we wnioskach przesyłanych przez wojewodów do MEN (tj. od dnia zawarcia umowy), a terminy zakończenia realizacji zadania określiło na 31 października. MEN nie dokonywało natomiast zmiany wartości zadania określonej we wniosku. W konsekwencji beneficjenci realizujący zadania „całoroczne” lub takie, których termin rozpoczęcia nastąpił wcześniej niż data zawarcia umowy z MEN, nie mogli sfinansować wydatków poniesionych przed zawarciem umowy, bądź finansowali je ze środków własnych.

Przykładowo w 2019 r. na zadanie pn. „Wsparcie Edukacji Przedszkolnej dla Dzieci Pochodzenia Romskiego z Wałbrzycha”, realizowane przez Fundację „Salvator” wykorzystano jedynie 35% przyznanych środków (37,4 tys. zł z 106,7 tys. zł). Prezes Zarządu Fundacji „Salvator” wyjaśnił, że zadanie zrealizowano w pełnym zakresie, ale postanowienia umowy ograniczyły możliwość sfinansowania wydatków poniesionych przez Fundację przed dniem zawarcia umowy. Prezes ww. Fundacji wyjaśnił, że Fundacja realizowała i finansowała ze środków własnych zadanie w okresie przewidzianym we wniosku (od stycznia 2019 r.) licząc, że MEN uwzględni te wydatki w umowie (zgodnie z treścią wniosku zatwierdzonego przez Ministra SWiA). Gmina Krosno zwróciła całość dotacji w wysokości 4 tys. zł, otrzymanej na zadanie pn. „Działanie integracyjne na rzecz uczniów romskich w SP Nr 6 w Krośnie”, uzasadniając swoją decyzję tym, że zadanie

polegające na wsparciu działań integracyjnych z udziałem dzieci pochodzenia romskiego, zaplanowano na kwiecień, czerwiec, listopad i grudzień 2019 r., natomiast środki na realizację zadania szkoła otrzymała na początku lipca, a termin zakończenia jego realizacji w porozumieniu został ustalony na 31 października 2019 r. W ocenie Dyrektora placówki, powyższa sytuacja spowodowała brak możliwości realizacji zaplanowanych zadań, a tym samym konieczność zwrotu pełnej kwoty przyznanej dotacji. Uwagi w kwestii braku możliwości zakwalifikowania do okresu realizacji zadania wydatków poniesionych przed datą podpisania porozumienia przez MEN w 2019 r. zgłosiła też Gmina Nowy Targ, za pośrednictwem Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego, realizująca zadanie pn. „Edukacja przedszkolna oraz Ubezpieczenia uczniów pochodzenia romskiego”, która wykorzystała jedynie 34,6% przyznanej dotacji.

Wyjaśniając kwestię długotrwałego przygotowywania umów do podpisu dla beneficjentów, Dyrektor DKO wyjaśniła, że *Wnioski przysłane do MEN przez Urzędy Wojewódzkie wymagają podjęcia czynności w kierunku przygotowania spersonalizowanych umów/porozumień, których wzór jest akceptowany przez DP, i przesłanie ich do beneficjenta do podpisu. Wysłanie umów/porozumień zamyka sprawę na tym etapie. Obliczanie kolejnych terminów załatwienia sprawy jest możliwe po wpływie podpisanych przez beneficjenta 3 egzemplarzy umów/porozumień. DKO przekazuje jeden egzemplarz podpisanego porozumienia/umowy wpływającego od każdego z beneficjentów do akceptacji DE, a następnie po uzyskaniu podpisu Głównej Księgowej MEN, przedstawia do podpisu dyrektora DKO. Ponadto wyjaśniam, że w 2019 r. przedmiotem dodatkowej konsultacji z DP była kwestia ujęcia paragrafów 16 w umowie i 14 w porozumieniu dotyczących danych osobowych i zmiany przepisów w tym zakresie w związku z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych „RODO”) (Dz. Urz. UE L 119, s. 1). Sprawa wymagała także konsultacji z inspektorem ochrony danych w MEN. Wzory umów i porozumień zostały przekazane do akceptacji kierownictwa DKO 1 kwietnia 2019 r., a do akceptacji DP 8 kwietnia 2019 r. Akceptację DP uzyskały 10 maja 2019 r.*

Odnośnie niepełnego wykorzystywania środków przez beneficjentów Programu integracji Dyrektor DKO wyjaśniła również, że *o zwrocie środków MEN dowiaduje się w momencie wpływu zwrotu dotacji na konto MEN bądź podczas rozliczania sprawozdania, gdy istnieje konieczność wezwania do zwrotu środków uznanych za niekwalifikowane. Najczęściej podawaną przyczyną zwrotu dotacji jest zmniejszenie liczby uczestników zadania, do czego Zleceniobiorca jest zobowiązany zgodnie z zapisami umowy/porozumienia. Zwroty dotyczą również środków wydanych przed podpisaniem umowy lub po terminie jej obowiązywania, zgodnie z zasadami dofinansowania w ramach dotacji celowej (art. 126 ustawy o finansach publicznych).*

W kwestii wyznaczenia w umowach/porozumieniach terminów realizacji zadania innych niż określone we wnioskach, Dyrektor poinformowała, że w sprawozdaniach z realizacji zadań beneficjenci nie sygnalizowali problemów przy realizacji zadań i nie występował z prośbą o aneks do umów, a dotacja celowa nie jest refundacją kosztów. Dlatego MEN, udzielając dotacji na realizację zadania, nie mogła pokryć wydatków, poniesionych przez realizatora zadania przed dniem podpisania umowy. Dodała też, że dokonywane zwroty dotacji, w jej opinii, nie wynikały z braku realizacji zadań, ale z rzeczywistych potrzeb społeczności romskiej.

(akta kontroli str. 594-599, 1124-1152, 1218-1255, 2070-2083)

MSWiA w swoim stanowisku⁹² wskazywało, że dofinansowanie wydatków na zadania możliwe jest przed zawarciem umowy. NIK zauważa, że odmienne od MSWiA stanowisko MEN w zakresie możliwości refundowania wydatków dokonanych przed terminem zawarcia umowy, skutkowało niepełnym wykorzystaniem środków dotacji bądź rezygnacją beneficjenta z realizacji zadania. Tego typu działanie stawia również w niekorzystnej sytuacji beneficjentów Programu integracji, którzy po zatwierdzeniu wniosku przez Ministra

⁹² DKO-WOK.442.56.2019.AAK z dnia 26 lipca 2019 r. do Dyrektora Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji MEN.

SWiA, w którym określony jest m.in. termin realizacji zadania i jego wartość, mieli podstawę zakładać, że zadanie będzie realizowane w terminie zgodnym z wnioskiem.

W związku z zakończeniem w 2020 r. realizacji Programu integracji, NIK odstępuje od sformułowania wniosku pokontrolnego.

OCENA CZĄSTKOWA

W MEN rzetelnie oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami i uregulowaniami wewnętrznymi przeprowadzano nabór wniosków, ich weryfikację i ocenę w zakresie konkursu pt.: "Wspieranie inicjatyw edukacyjnych w szkolnym środowisku wielokulturowym". W ocenie NIK, MEN w latach 2018-2020 terminowo i rzetelnie rozliczał beneficjentów z przekazanych środków dotacji w ramach ww. konkursu oraz Programu integracji. NIK ocenia jako nierzetelne długotrwałe procedowanie w MEN umów i porozumień dotyczących realizacji zadań zleconych w ramach Programu integracji, skutkujące w przypadku niektórych zadań niepełnym wykorzystaniem środków przez beneficjentów i rezygnacją z realizacji zleconego zadania.

IV. Wnioski

Wniosek
pokontrolny

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o zapewnienie w Ministerstwie sprawnego prowadzenia działań w celu rzetelnego ustalenia kwot z tytułu nienależnie uzyskanej przez j.s.t. części oświatowej subwencji, w związku z zawyżeniem liczby uczniów należących do mniejszości oraz przekazanie tych informacji ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa,stycznia 2021 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Małgorzata Motylow

.....
podpis