



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI-4111-01-02/2013
K/13/003

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	K/13/003 – Udzielanie uczniom przez jednostki samorządu terytorialnego pomocy materialnej o charakterze motywacyjnym (stypendiów)
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Janusz Zawirski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97294 z dnia 10 grudnia 2013 r. [Dowód: akta kontroli str. 1-2]
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Łomża, ul. Marii Skłodowskiej-Curie 1A, 18-400 Łomża.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Nowakowski, Wójt Gminy Łomża od 26 listopada 2006 r. (zwany dalej „Wójtem”) [Dowód: akta kontroli str. 3-4]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W Gminie Łomża w latach 2011 – 2013 ustalono i stosowano transparentne zasady przyznawania uczniom szkół podstawowych i gimnazjalnych pomocy o charakterze motywacyjnym. Stypendia motywacyjne za wyniki w nauce i w sporcie otrzymali wszyscy uczniowie spełniający kryteria ustalone przez Gminę, lecz z opóźnieniem od ośmiu do 32 dni.

Uchwała Nr XXII/129/08 Rady Gminy Łomża z dnia 25 listopada 2008 r. w sprawie zasad udzielania stypendiów za wyniki w nauce, sporcie i osiągnięcia artystyczne dla uczniów szkół podstawowych i gimnazjum działających na terenie Gminy Łomża¹, odwoływała się do art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym². Po wejściu w życie, z dniem 20 grudnia 2008 r., przepisu art. 90t. ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty³, stanowiącego że określenie szczegółowych warunków, form i zakresu udzielania pomocy (stypendiów) dzieciom i młodzieży następuje w przypadku uchwalenia programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży lub programu wyrównywania ich szans edukacyjnych (art. 90t ust. 1 tej ustawy), zasady udzielania stypendiów nie zostały dostosowane do zmienionego stanu prawnego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego

1. Zaspokajanie potrzeb w zakresie stypendiów motywacyjnych

1.1. W latach 2011-2013 w Gminie przyznawano stypendia motywacyjne za wyniki w nauce i za osiągnięcia sportowe, wypłacane ze środków budżetu Gminy, stosownie do postanowień art. 90s ust. 1 ustawy o systemie oświaty.

Stypendia motywacyjne, wraz z określeniem ich wysokości, były przyznawane przez Wójta uczniom gimnazjum i ośmiu szkół podstawowych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Łomża. [Dowód: akta kontroli str. 5-6]

Wójt wyjaśnił, że *nie było potrzeby dokonywania analizy potrzeb w zakresie przyznawania i wypłacania stypendiów motywacyjnych dla uczniów, bowiem – jak wynika z ostatnich pięciu lat – ich liczba jest w każdym roku podobna i mieści się w przedziale od 100 do 115 zł, z wyjątkiem 2013 roku, w którym tylko 90 uczniów spełniło wymagane kryteria. W tej sytuacji, potrzeby na ten cel planowaliśmy każdorazowo w wysokości 15.000 zł i w zależności od aktualnych potrzeb, kwotę tę podnosiliśmy od 1.000 do 2.000 zł.*

¹ Zwana dalej „uchwałą w sprawie zasad przyznawania stypendiów”.

² Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm. zwana dalej „ustawą o samorządzie gminnym”.

³ Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm., dalej: ustawa o systemie oświaty.

Jednocześnie nadmieniam, że kwota 17.000 zł, przyjęta po zmianach w 2011 r., jest maksymalną sumą na jaką stać aktualnie budżet Gminy. Zatem, w przypadku gdyby liczba uczniów uzdolnionych naukowo lub sportowo znacznie wzrosła, to wielkość przyznawanych stypendiów musiałaby ulec zmniejszeniu. [Dowód: akta kontroli str. 7-8]

Aspekty prawne dotyczące uchwały w sprawie zasad udzielania stypendiów, omówiono w pkt 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. [Dowód: akta kontroli str. 9-12]

Wójt wyjaśnił, że podstawą do wydawania przez niego decyzji o przyznaniu stypendiów motywacyjnych dla uczniów była uchwała Rady Gminy Łomża z 25 listopada 2008 r. w sprawie zasad ich udzielania, w której zapisano m. in., że stypendia przyznaje wyłącznie Wójt, według szczegółowych zasad określonych w załączniku do tej uchwały. W naszej ocenie takie rozwiązanie znacznie usprawnia procedury przyznawania i wypłacania tych stypendiów. [Dowód: akta kontroli str. 7-8]

1.2. W latach budżetowych 2011 – 2013 na wypłatę stypendiów motywacyjnych zaplanowano po 15.000 zł. Po zmianach plan na te lata wyniósł, odpowiednio 17.000 zł, 16.000 zł i 15.000 zł, a wydatkowano: 16.725 zł, 15.750 zł i 15.000 zł. Wydatki ujęto w dziale 854 Edukacyjna opieka wychowawcza, rozdziale 85415 Pomoc materialna dla uczniów, § 3240 stypendia dla uczniów (taki sposób ujęcia nie był kwestionowany przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Białymstoku). [Dowód: akta kontroli str. 13-23]

Wójt oświadczył, że głównym powodem zmniejszania wydatków na stypendia motywacyjne w latach 2011 – 2013, był spadek liczby dzieci uczęszczających do szkół prowadzonych przez Gminę oraz ograniczenia budżetowe. [Dowód: akta kontroli str. 6]

Podstawą do określenia wielkości pierwotnie planowanych środków na stypendia motywacyjne w latach 2011 – 2013, były kwoty ujęte na ten cel w uchwale budżetowej w poprzednim roku (15.000 zł). Po otrzymaniu od dyrektorów szkół w styczniu i czerwcu imiennych wniosków stypendialnych (odpowiednio za I i II półrocze roku szkolnego), dokonywano zmian w planie budżetowym, zwiększając – w razie potrzeby – środki do wielkości wynikających z liczby wniosków, w całości uwzględnianych przez Wójta, który także określał ich wysokość. Każdy plan na dany rok budżetowy obejmował cztery miesiące (wrzesień – grudzień) poprzedniego roku kalendarzowego oraz osiem miesięcy (styczeń – sierpień) roku bieżącego. Zasady i wysokość przyznanych i wypłaconych stypendiów opisano w pkt 4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. [Dowód: akta kontroli str. 6 i 13]

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności Gminy w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieterminowym (w stosunku do przyjętych terminów) wypłacaniu stypendiów motywacyjnych. Stypendia:

- za I i II semestr roku szkolnego 2010/2011 w łącznej wysokościach – odpowiednio – 5.600 zł i 11.125 zł, wypłacono 2 marca i 8 lipca 2011 r., tj. po 15 i 8 dniach określonych (na 15 lutego i 30 czerwca) w § 9 ust. 1 i 2 uchwały w sprawie zasad udzielania stypendiów,
- za II semestr roku szkolnego 2011/2012 w łącznej kwocie 7.825 zł wypłacono 25 lipca 2012 r., tj. 25 dni po ww. terminie,
- za I i II semestr roku szkolnego 2012/2013 w łącznej wysokościach – odpowiednio – 5.325 zł i 9.675 zł, wypłacono 18 marca i 31 lipca 2013 r., tj. 32 i 31 dni po ww. terminach. [Dowód: akta kontroli str. 13, 11]

Wójt wyjaśnił, że opóźnienia w wypłacie stypendiów motywacyjnych w latach 2011 – 2013 wynikały z konieczności uzupełniania przez dyrektorów szkół wymaganych załączników do składanych wniosków stypendialnych, tj. aktualnej informacji o uzyskanych wynikach w nauce oraz opinii wychowawców. [Dowód: akta kontroli str. 7-8]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli uznaje, że Gmina w latach 2011 – 2013 zaspokajała potrzeby w zakresie stypendiów motywacyjnych dla uczniów szkół, dla których była organem prowadzącym. Nie dotrzymano terminów wypłacania stypendiów.

Opis stanu
faktycznego

2. Zgodność uregulowań dotyczących udzielania uczniom stypendiów motywacyjnych z przepisami prawa, w tym ustawy o systemie oświaty

2.1. Uchwałę w sprawie zasad udzielania stypendiów przyjęto 25 listopada 2008 r. odwołując się do art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym. Po wejściu w życie, z dniem 20 grudnia 2008 r., przepisu art. 90t. ust. 4 ustawy o systemie oświaty, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa szczegółowe warunki, formy i zakres udzielania pomocy (stypendiów) dzieciom i młodzieży w przypadku uchwalenia programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży lub programu wyrównywania ich szans edukacyjnych (o których mowa w art. 90t. ust. 1 tej ustawy), ww. program nie został uchwalony, a treść uchwały z 25 listopada 2008 r. pozostawiono bez zmian.

[Dowód: akta kontroli str. 6 i 9]

2.2. Wójt przedłożył uchwałę w sprawie zasad udzielania stypendiów organowi nadzorującemu w terminie określonym w art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, tj. do siedmiu dni od dnia jej podjęcia. Wojewoda Podlaski nie zgłaszał uwag do uchwały i opublikował ją w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego⁴.

[Dowód: akta kontroli str. 31-32]

Organ nadzoru stoi na stanowisku, że do podjęcia uchwały w sprawie stypendiów i nagród przyznawanych przez organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego wystarczający jest ogólny przepis kompetencyjny – art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym, w przypadku gdy nie uchwalono programu, o którym mowa w art. 90t. ust. 1 ustawy o systemie oświaty. Zdaniem organu nadzoru uzasadnione jest stwierdzenie nieważności takiej uchwały jedynie wtedy, gdy podjęto ją na podstawie art. 90t. ust. 4 ustawy o systemie oświaty, a nie przyjęto programu o których mowa w art. 90t. ust. 1 tej ustawy.

[Dowód: akta kontroli str. 33-36]

Ustalone
nieprawidłowości

Zasady udzielania stypendiów nie zostały dostosowane do art. 90t. ust. 4 ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym szczegółowe warunki, formy i zakres udzielania pomocy (stypendiów) dzieciom i młodzieży – uwzględniające m.in. przedsięwzięcia sprzyjające eliminowaniu barier edukacyjnych i potrzeby edukacyjne – można określić w przypadku przyjęcia jednego z programów, o których mowa w art. 90t. ust. 1 ustawy o systemie oświaty. Programu takiego Rada Gminy nie przyjęła.

Wójt wyjaśnił, że *dotychczas nie skorzystaliśmy z możliwości zawartej w art. 90t. ust. 1 ustawy o systemie oświaty, dotyczącej opracowania i przyjęcia programu wspierania edukacji lub rozwoju edukacyjnego dzieci i młodzieży, ponieważ posiadamy wdrożone szczegółowe zasady udzielania stypendiów motywacyjnych i socjalnych uczniom, które stanowią podstawę wsparcia uzdolnionych dzieci i młodzieży oraz wyrównywania ich szans edukacyjnych. W tej sytuacji uznaliśmy, że tworzenie odrębnego dokumentu w tym zakresie jest niecelowe.*

[Dowód: akta kontroli str. 6-8]

W podstawie prawnej uchwały w sprawie przyjęcia zasad udzielania stypendiów wskazano na art. 18 ust. 2 pkt 14a (i art. 40 ust. 1) ustawy o samorządzie gminnym (po wejściu w życie art. 90t. ust. 4 ustawy o systemie oświaty uchwały nie zmieniano). W świetle jednego z wyroków NSA⁵, przepis ustawy o samorządzie gminnym ma charakter ogólnego przepisu kompetencyjnego, w związku z czym nie może stanowić samodzielnej podstawy prawnej przyjęcia aktu normatywnego przez radę gminy.

Dyrektor Zarządu Ekonomicznego Szkół Gminy Łomża, który przygotował projekt tej uchwały wyjaśnił, że był przekonany, iż wystarczającą podstawą do jej opracowania jest art. 18 ust. 2 pkt. 14a ustawy o samorządzie gminnym, gdyż udzielanie stypendiów motywacyjnych jest zadaniem nieobowiązkowym gminy i w związku z tym dozwolona jest modyfikacja zasad ich przyznawania w stosunku do wymogów zawartych w art. 90t. ust. 1 i 4 ustawy o systemie oświaty.

[Dowód: akta kontroli str. 37-38]

⁴ Nr 317 z dnia 15 grudnia 2008 r., poz. 3372.

⁵ Wyrok NSA z dnia 29 maja 2009 r. sygn. I OSK 178/09 oraz WSA w Lublinie z dnia 18 listopada 2008 r. sygn. III SA/LU 309/08. Art. 90 t. ust. 4 zawiera upoważnienie ustawowe do wydania aktu prawa miejscowego w zakresie pomocy materialnej dla uczniów.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że dopiero uchwalenie programów o których mowa w art. 90 t ust. 1 ustawy o systemie oświaty, daje możliwość określenia szczegółowych warunków udzielania pomocy dzieciom i młodzieży, a podejmowane w tych sprawach uchwały organu stanowiącego powinny być oparte również o uregulowania zawarte w ustawie o systemie oświaty.

3. Tryb i zasady udzielania stypendiów motywacyjnych

Opis stanu faktycznego

3.1. Zgodnie z podjętą przez Radę Gminy Łomża uchwałą w sprawie zasad udzielania stypendiów:

- decyzje o przyznaniu stypendium podejmował Wójt, na podstawie imiennych wniosków składanych przez dyrektorów szkół, do których dołączano informację o uzyskanych ocenach za dane półrocze (potwierdzonych przez dyrektora szkoły po zasięgnięciu opinii rady pedagogicznej i samorządu uczniowskiego), dokumenty potwierdzające osiągnięcia naukowe lub sportowe oraz opinie wychowawców. Wójt określał także liczbę stypendiów i ich wysokość na podstawie wielkości środków przeznaczonych na ten cel w budżecie gminy. Wysokość przyznanych i wypłaconych stypendiów wynosiła od 20 zł do 50 zł miesięcznie;
- warunkiem przyznania: a) stypendium naukowego było: uzyskanie przez ucznia szkoły podstawowej klas IV – VI co najmniej średniej ocen na poziomie 5,3, zaś w przypadku ucznia gimnazjum – oceny 5,0, b) stypendium sportowego było: zajęcie medalowego miejsca w zawodach sportowych na szczeblu minimum wojewódzkim przy uzyskanej średniej ocen na poziomie co najmniej 3,5, c) stypendium artystycznego było: zdobycie nagrody lub wyróżnienia w konkursie lub wystawie o zasięgu co najmniej wojewódzkim i uzyskanie przez ucznia średniej ocen na poziomie minimum 3,5 d) oraz uzyskanie dobrej oceny z zachowania w każdym ww. przypadku;
- stypendium za I semestr danego roku szkolnego wypłaca się do 15 lutego (tj. na początku II semestru), a za II semestr – do 30 czerwca (tj. po zakończeniu zajęć dydaktycznych w tym semestrze),
- informacje o przyznanych stypendiach podawano do publicznej wiadomości na tablicy ogłoszeń Urzędu. [Dowód: akta kontroli str. 6, 9-12 i 27-28]

Zgodnie z procedurami zawartymi w uchwale w sprawie zasad udzielania stypendiów, dyrektorzy wszystkich szkół, w których uczniowie spełnili w latach szkolnych 2010/2011 – 2012/2013 kryteria dotyczące przyznawania stypendium motywacyjnego, przedłożyli Wójtowi (w styczniu za I półrocze i czerwcu za II półrocze danego roku szkolnego) ogółem 308 imiennych wniosków w tej sprawie, z tego: 102 wnioski w 2011 r. (31 za I półrocze i 71 za II półrocze), 116 wniosków w 2012 r. (59 i 57) oraz 90 wniosków w 2013 r. (40 i 50 wniosków).

[Dowód: akta kontroli str. 24 i 27-29]

W okresie objętym kontrolą omawiane wnioski składali wszyscy dyrektorzy szkół, z wyjątkiem dyrektora Szkoły Podstawowej w Jarnutach – z powodu nieosiągnięcia przez żadnego z uczniów kryteriów przewidzianych dla poszczególnych rodzajów stypendiów motywacyjnych.

[Dowód: akta kontroli str. 25-26]

3.2. W 30 (z 308) analizowanych przez NIK sprawach (po 10 z lat 2011 - 2013), stypendia motywacyjne zostały przyznane osobom wytypowanym zgodnie z ustalonymi w Gminie zasadami:

- w każdym przypadku, dyrektorzy szkół złożyli imienne wnioski o przyznanie stypendium motywacyjnego, uzgodnione z radą pedagogiczną i samorządem uczniowskim, do których dołączano informację o uzyskanych ocenach za dane półrocze, dokumenty potwierdzające osiągnięcia naukowe lub sportowe oraz opinie wychowawców,
- 18 analizowanych uczniów szkół podstawowych, których wytypowano do stypendiów naukowych, osiągnęło średnią ocen od 5,30 do 5,73, zaś ośmiu uczniów gimnazjum – od 5,0 do 5,31; wszyscy uzyskali wymaganą średnią ocen,
- czterech uczniów, których wytypowano do stypendiów sportowych, zajęło medalowe miejsce w zawodach sportowych o zasięgu co najmniej wojewódzkim oraz uzyskało wymaganą średnią ocen, od 3,88 do 4,82,
- spośród 30 uczniów, 27 otrzymało wzorową ocenę z zachowania, a trzech ocenę bardzo dobrą,

- w każdym przypadku dyrektorzy szkół typowali danego ucznia tylko raz w danym semestrze
Dowód: akta kontroli, str. 27-28 i 29]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że w latach 2011 – 2013 przestrzegano uchwalonych przez Radę Gminy zasad typowania uczniów do stypendiów motywacyjnych.

4. Przyznawanie i udzielanie stypendiów motywacyjnych za lata szkolne 2010/2011 – 2012/2013

W Gminie Łomża nie zawierano umów stypendialnych. Stypendia były przyznawane decyzją Wójta Gminy. Na tej podstawie wypłacono 308 stypendiów motywacyjnych, po rozpatrzeniu takiej samej liczby wniosków złożonych przez dyrektorów szkół, w tym:

- w 2011 r. za I i II semestr roku szkolnego 2010/2011 wypłacono – odpowiednio – 31 i 71 uczniom stypendia w łącznej wysokości 5.600 zł i 11.125 zł,
- w 2012 r. za I i II semestr roku szkolnego 2011/2012 wypłacono 59 i 57 uczniom stypendia w łącznej kwocie po 7.875 zł,
- w 2013 r. za I i II semestr roku szkolnego 2012/2013 wypłacono 40 i 50 uczniom stypendia w łącznej wysokości kolejno 5.325 zł i 9.675 zł.

[Dowód: akta kontroli, str. 5 i 29]

W 30 (z 308) analizowanych przez NIK sprawach, na podstawie decyzji Wójta o przyznaniu stypendium motywacyjnego (po 10 decyzji z lat 2011, 2012 i 2013):

- stypendia kwocie od 20 zł do 50 zł miesięcznie, przyznano i wypłacono uczniom zgłoszonym przez dyrektorów szkół. Stypendium za I semestr danego roku szkolnego wypłacano w lutym i marcu (tj. na początku II semestru), a za II semestr – w lipcu (tj. po zakończeniu zajęć dydaktycznych w tym semestrze) ale z opóźnieniami omówionymi w pkt 1.2 wystąpienia pokontrolnego,
- uczniowie spełniali kryteria przyznania stypendiów naukowych i sportowych określonych w uchwale w sprawie zasad udzielania stypendiów, co wykazano w pkt. 3.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.
[Dowód: akta kontroli str. 27-28]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że w latach 2011 – 2013 stypendia motywacyjne były przyznawane zgodnie z przyjętymi w Gminie zasadami, ale z opóźnieniem od ośmiu do 32 dni.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶, wnosi o:

- 1) podjęcie działań w celu dostosowania uregulowań dotyczących stypendiów motywacyjnych do przepisów art. 90t ust. 1 i 4 ustawy o systemie oświaty,
- 2) dotrzymanie ustalonych przez Radę Gminy Łomża terminów wypłacania stypendiów motywacyjnych za wyniki w nauce, sporcie i osiągnięcia artystyczne uczniów szkół podstawowych i gimnazjalnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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

⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Białystok, dnia 12 marca 2014 r.

Kontroler:
Janusz Zawirski
gł. specjalista k. p.

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli
w Białymstoku
z up. p.o. WICEDYREKTORA
Agata Ciupa

.....
podpis

.....
podpis