



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Białymstoku

LBI-4111-01-09/2013  
K/13/003



00047013

# 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	Maciej Brzosko, inspektor k.p. – upoważnienie do kontroli Nr 89518 z dnia 21 stycznia 2014 r. [Dowód: akta kontroli str. 1-2]
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Łomży, Stary Rynek 14, 18-400 Łomża <sup>1</sup>
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mieczysław Leon Czemiawski, Prezydent Miasta Łomża

### Ocena ogólna

## II. Ocena kontrolowanej działalności

Miasto Łomża w latach 2011-2013 ustaliło i stosowało przejrzyste zasady przyznawania uczniom szkół podstawowych, gimnazjalnych, ponadgimnazjalnych i studentom I roku szkół publicznych i niepublicznych pomocy o charakterze motywacyjnym.

Uchwała Nr 177/XXVIII/08 Rady Miejskiej Łomży z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie Stypendium Prezydenta Miasta Łomży za szczególne osiągnięcia naukowe i sportowe oraz zasad jego udzielania, dla uczniów oraz studentów I roku uczelni publicznych i niepublicznych<sup>2</sup>, odwoływała się do art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym<sup>3</sup>. Po wejściu w życie, z dniem 20 grudnia 2008 r., przepisu art. 90t. ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty<sup>4</sup>, 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

### 1. Zaspokojenie potrzeb w zakresie stypendiów

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2011-2012 z budżetu miasta na stypendia motywacyjne wydatkowano odpowiednio: 94.200 zł (tj. 100% planu, w którym nie dokonywano zmian) i 104.700 zł (tj. 100% planu po zmianach, plan pierwotny wynosił 101 640 zł)<sup>5</sup>. W 2013 r. z planowanej kwoty 109.600 zł wykorzystano 40.670 zł. Pozostałe 68.930 zł przeniesiono na rok 2014 jako wydatki niewygasające i w styczniu wydatkowano kolejne 10.780 zł.

Jak wyjaśnił Naczelnik Wydziału Oświaty, wysokość planowanych środków na stypendia w budżecie Miasta na dany rok budżetowy była wynikiem dotychczasowej praktyki w zakresie przyznawanych stypendiów i przy wnioskowaniu o zaplanowanie środków na stypendia starano się o utrzymanie standardu ilości przyznanych stypendiów i ich wysokości w stosunku do roku poprzedniego.

Środki na stypendia były ujmowane w dziale 854 Edukacyjna opieka wychowawcza, rozdziale 85415 Pomoc materialna dla uczniów, § 3240 Stypendia dla uczniów. Regionalna

<sup>1</sup> Zwany dalej: „Urzędem” lub „Urzędem Miejskim w Łomży”.

<sup>2</sup> Zwana dalej „uchwałą w sprawie zasad przyznawania stypendiów”.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm. zwana dalej „ustawą o samorządzie gminnym”.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm., dalej: ustawa o systemie oświaty.

<sup>5</sup> W latach budżetowych 2011-2012 część środków wykorzystywano jako wydatki niewygasające z upływem tych lat budżetowych - ponieważ przyznawane stypendia były stypendiami rocznymi – wypłacanymi comiesięcznie od września/października danego roku do czerwca/lipca następnego roku budżetowego.

Izba Obrachunkowa nie kierowała uwag w sprawie sposobu ujęcia tych środków w budżecie. [Dowód: akta kontroli str. 23-30]

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie zaspokajanie potrzeb budżetowych w zakresie stypendiów.

## 2. Zgodność uregulowań dotyczących udzielania stypendiów przyjętych przez Miasto z przepisami prawa, w tym ustawą o systemie oświaty.

2.1. Uchwałą Rady Miejskiej Łomży<sup>6</sup> z dnia 23 kwietnia 2008 r.<sup>7</sup> ustanowiono Stypendium Prezydenta Miasta Łomży za szczególne osiągnięcia naukowe i sportowe dla uczniów oraz studentów I roku szkół publicznych i niepublicznych (dalej zwane „stypendiami naukowymi” i „stypendiami sportowymi”), które przyznawano na podstawie kryteriów ustalonych w regulaminie będącym załącznikiem do ww. uchwały. Uprawnionym do przyznawania stypendium był Prezydent Miasta Łomża<sup>8</sup>. [Dowód: akta kontroli str. 3-22]

Zgodnie z wprowadzonym tą uchwałą regulaminem, w okresie objętym kontrolą stypendystami za szczególne osiągnięcia naukowe mogli zostać uczniowie i studenci spełniający łącznie następujące kryteria:

- a) są uczniami łomżyńskich szkół, lub studentami I roku i absolwentami łomżyńskich szkół ponadgimnazjalnych,
- b) uzyskali co najmniej bardzo dobrą ocenę z zachowania,
- c) wykazują się nienaganną postawą,
- d) spełniają przynajmniej jedno z następujących kryteriów:
  - w klasyfikacji rocznej, poprzedzającej okres, na który ma być przyznane stypendium, średnią ocen z obowiązkowych zajęć dydaktycznych co najmniej: uczniowie klas IV-VI szkoły podstawowej – 5,4; uczniowie gimnazjum – 5,2; uczniowie szkoły ponadgimnazjalnej – 5,0,
  - w roku szkolnym poprzedzającym przyznanie stypendium byli laureatami bądź finalistami olimpiad, konkursów przedmiotowych, artystycznych na szczeblu wojewódzkim, centralnym lub międzynarodowym.

Warunkiem otrzymania stypendium za szczególne osiągnięcia sportowe było spełnienie następujących kryteriów:

- a) zajęcie medalowego miejsca na szczeblu ogólnopolskim lub start w międzynarodowych zawodach sportowych w roku szkolnym poprzedzającym przyznanie stypendium,
- b) uzyskanie co najmniej bardzo dobrej oceny z zachowania w klasyfikacji rocznej, poprzedzającej okres, na który ma być przyznane stypendium.

[Dowód: akta kontroli str. 3-16]

Wnioski o przyznanie stypendium składane były przez dyrektora szkoły, do której uczęszczał uczeń/student w terminie do 30 czerwca danego roku (na mocy uchwały zmieniającej z dnia 26 czerwca 2013 r.<sup>9</sup> wnioski o stypendia naukowe można było składać do 15 lipca, zaś o stypendia sportowe do 5 września danego roku).

Stypendium przyznawane było przez Prezydenta Miasta Łomży po zakończeniu procedury kwalifikacyjnej przeprowadzonej przez powołaną w tym celu Komisję stypendialną (zwaną dalej „Komisją”).

<sup>6</sup> Zwanej dalej „Radą Miejską” lub „Radą Miejską Łomży”.

<sup>7</sup> Nr 177/XXVIII/08 w sprawie Stypendium Prezydenta Miasta Łomży za szczególne osiągnięcia naukowe i sportowe oraz zasad jego udzielania, dla uczniów oraz studentów I roku uczelni publicznych i niepublicznych – zmieniona uchwałami Nr:320/XLIV/09 z 27 maja 2009 r., Nr 59/X/11 z 18 maja 2011 r. oraz 344/XL/13 z 26 czerwca 2013 r., dalej: uchwała w sprawie zasad udzielania stypendiów.

<sup>8</sup> Zwany dalej „Prezydentem” lub „Prezydentem Miasta Łomży”.

<sup>9</sup> Nr 344/XL/13.

Uchwałę w sprawie zasad udzielania stypendiów przyjęto w kwietniu 2008 roku na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>10</sup>. Po wejściu w życie, z dniem 20 grudnia 2008 r., przepisu art. 90t ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty<sup>11</sup>, 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.

[Dowód: akta kontroli, str. 3-22]

2.2. Obowiązującą w okresie objętym kontrolą uchwałę w sprawie zasad udzielania stypendiów oraz jej zmiany przedkładano Wojewodzie Podlaskiemu w ciągu siedmiu dni od ich podjęcia. Wojewoda nie kierował uwag do uchwał i nie toczyło się wobec nich postępowanie nadzorcze.

[Dowód: akta kontroli str. 3-22]

Stanowisko w sprawie uchwały Wojewoda Podlaski przedstawił w piśmie znak NK-II.40.5.2014 „(...) gdy nie istnieje program, o którym mowa w art. 90 t ust. 1 pkt 2 ustawy (...) do podjęcia uchwały w tej sprawie wystarczającym jest ogólny przepis kompetencyjny – tj. art. 18 ust. 2 pkt. 14 a ustawy o samorządzie gminnym(...).Mając na uwadze brzmienie art. 90t ust. 4 ustawy, organ nadzoru zobowiązany jest w trakcie analizy podjętej na tej podstawie uchwały skontrolować czy w danej jednostce samorządu terytorialnego uchwalony jest odpowiedni program.”

[Dowód: akta kontroli str. 126-127]

Ustalone  
nieprawidłowości

1. Zasady udzielania stypendiów nie zostały dostosowane do art. 90t ust. 4 tej 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 Miejska nie przyjęła.

[Dowód: akta kontroli str. 126-127]

Naczelnik Wydziału Oświaty wyjaśnił: „Brak lokalnego programu wspierania edukacji wynika z faktu, iż samorząd terytorialny nie jest związany ustawowym zapisem o konieczności powstania takiego programu, a ustawa o systemie oświaty stwarza tylko podstawę prawną do przyjęcia takiej inicjatywy. Z uwagi na to Miasto Łomża bazuje na uchwale podjętej w oparciu o ustawę o samorządzie gminnym(...)”

[Dowód: akta kontroli str. 115-116]

2. W podstawie prawnej uchwały w sprawie przyjęcia zasad udzielania stypendiów wskazano na art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym (po wejściu w życie art. 90t ust. 4 ustawy o systemie oświaty uchwały nie zmieniano). W świetle jednego z wyroków NSA<sup>12</sup>, 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.

Naczelnik Wydziału Oświaty wyjaśnił m.in., że w chwili podjęcia uchwały w sprawie zasad udzielania stypendiów, przepisy ustawy o systemie oświaty nie dawały jednoznacznych podstaw prawnych do przyjęcia takiej uchwały. Przyjęto ją w oparciu o przepisy ustawy o samorządzie gminnym wzorem innych samorządów - była to praktyka powszechna. Uchwała ta była nowelizowana i Wojewoda Podlaski nie miał do niej zastrzeżeń. Są to stypendia udzielane w oparciu o art. 18 ustawy o samorządzie gminnym, który daje Radzie Miejskiej kompetencje w tym zakresie.

[Dowód: akta kontroli str. 115-116]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że począwszy od 20 grudnia 2008 roku 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,

<sup>10</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o samorządzie gminnym”.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm., dalej: ustawa o systemie oświaty.

<sup>12</sup> 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.

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. W roku szkolnym 2011/2012 do Urzędu wpłynęło 218 wniosków o przyznanie stypendium za szczególne osiągnięcia naukowe i 20 wniosków za szczególne osiągnięcia sportowe, łącznie z 15 spośród 21 szkół publicznych podległych samorządowi miasta Łomży. W roku szkolnym 2012/2013 wpłynęło odpowiednio 223 i 27 wniosków w sprawie stypendiów za takie osiągnięcia z 17 spośród 21 szkół, zaś w roku szkolnym 2013/2014 – kolejno 237 i 34 wnioski z 18 spośród 21 szkół. [Dowód: akta kontroli str. 31-33, 38-82]

3.2. Siedmioosobowa Komisja<sup>13</sup>, powoływana corocznie przez Prezydenta Miasta Łomży, w roku szkolnym 2011/2012 wytypowała 62 uczniów do otrzymania stypendium naukowego oraz 14 uczniów do stypendium sportowego, w roku szkolnym 2012/2013 odpowiednio 69 i 15 uczniów, zaś w roku szkolnym 2013/2014 - 73 i 14 uczniów do stypendium każdego rodzaju.

Posiedzenia Komisji dokumentowane były w protokołach podpisywanych przez wszystkich jej członków. W załącznikach do protokołów znajdowała się lista kandydatów do stypendium zgłoszonych przez szkoły oraz lista osób wytypowanych przez Komisję do stypendium.

Analiza 90 wniosków z lat 2011-2013 wykazała, że kandydatów wytypowano zgodnie z zasadami wynikającymi z regulaminu przyjętego przez Radę Miejską. Wytypowane do stypendium naukowego osoby posiadały wymaganą średnią ocen lub były laureatami bądź finalistami konkursów przedmiotowych na szczeblu co najmniej wojewódzkim, a w przypadku stypendium sportowego zajęły medalowe miejsca w zawodach ogólnopolskich, bądź startowały w zawodach międzynarodowych. Ponadto otrzymały one z zachowania ocenę co najmniej bardzo dobrą. Wszystkie wnioski zawierały opinię o uczniu oraz potwierdzone za zgodność z oryginałem kserokopie dokumentów potwierdzające spełnianie kryteriów określonych w regulaminie. Wnioski były złożone terminowo (oprócz dwóch wniosków złożonych po terminie, jednak wynikało to z błędów dyrektorów szkół w interpretacji uchwały Rady Miejskiej zmieniającej zasady przyznawania stypendiów).

[Dowód: akta kontroli str. 38-83, 88-98]

Ustalone nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

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

### 4. Przyznawanie i udzielanie stypendiów motywacyjnych

Opis stanu faktycznego

4.1. W latach szkolnych 2011/2012 - 2013/2014 Prezydent Miasta Łomży przyznał stypendium naukowe odpowiednio 63, 70 i 73 osobom, stypendium sportowe - kolejno 14, 17 i 14 osobom. Stypendia przyznano wszystkim osobom wytypowanym przez Komisję stypendialną. Udzielono ich na mocy zarządzeń Prezydenta<sup>14</sup> wydawanych po zakończeniu prac Komisji.

<sup>13</sup> W skład Komisji stypendialnej wchodził: Zastępca Prezydenta Miasta Łomży, Naczelnik Wydziału Oświaty Urzędu, dwóch przedstawicieli organu sprawującego nadzór pedagogiczny nad szkołami, dwóch przedstawicieli Komisji Edukacji i Kultury Rady Miejskiej Łomży oraz przedstawiciel Łomżyńskiego Szkolnego Związku Sportowego.

<sup>14</sup> Zarządzenie Nr 225/11 Prezydenta Miasta Łomży z dnia 30 września 2011 r. w sprawie przyznania Stypendium Prezydenta Miasta Łomży za szczególne osiągnięcia naukowe i sportowe, dla uczniów oraz studentów I roku uczelni publicznych i niepublicznych w roku szkolnym 2010/2011, Zarządzenie Nr 247/12 Prezydenta Miasta Łomży z dnia 27 września 2012 r. w sprawie przyznania Stypendium Prezydenta Miasta Łomży za szczególne osiągnięcia naukowe i sportowe, dla uczniów oraz studentów I roku uczelni publicznych i niepublicznych w roku szkolnym 2011/2012 oraz Zarządzenie Nr 223/13 Prezydenta Miasta Łomży z dnia 3 października 2013 r. w sprawie przyznania Stypendium Prezydenta Miasta Łomży za szczególne osiągnięcia naukowe i sportowe, dla uczniów oraz studentów I roku uczelni publicznych i niepublicznych w roku szkolnym 2012/2013.

W okresie objętym kontrolą wysokość stypendium naukowego wynosiła miesięcznie 80 zł dla uczniów szkół podstawowych, 120 zł dla uczniów gimnazjum i 180 zł dla uczniów szkół ponadgimnazjalnych. Stypendium sportowe wynosiło miesięcznie 110 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 49-55, 66-69, 80-82, 99]

W Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu opublikowano informacje o możliwości otrzymania stypendium, w tym m.in. obowiązujące wymagania oraz procedurę przyznawania stypendiów. Informacja ta została upubliczniona 28 lutego 2011 r. i była modyfikowana w oparciu o zmiany w Regulaminie uchwalane przez Radę Miejską.

Naczelnik Wydziału Oświaty wskazując na metody promowania wśród szkół stypendium, wyjaśnił: „Informacje o rodzajach pomocy przekazujemy zainteresowanym, przypominając o terminach i regulaminach konkursów. Otrzymujemy informacje zwrotne o potrzebach w zakresie materialnego wsparcia na corocznej miejskiej gali przy okazji wręczania Stypendium Prezydenta Miasta. Informacje o corocznej edycji Stypendium Prezydenta Miasta Łomża przekazuje Wydział Oświaty UM do wszystkich podległych szkół. Brak wniosków ze szkoły pośrednio informuje o braku kandydatów do stypendium.”

[Dowód: akta kontroli str. 34-37, 111-114]

4.2. Ze stypendystami nie zawierano umów stypendialnych – wewnętrzne regulacje nie przewidywały takiego obowiązku. Stypendia były wypłacane co miesiąc, przy czym wypłat za okres od września do listopada 2011 i 2012 roku dokonywano w listopadzie, zaś w roku 2013 stypendia za okres od września do grudnia wypłacono w grudniu. Regulamin nie określał terminu wypłaty stypendium.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki, w których stypendium podlegało zwrotowi. W roku szkolnym 2013/2014 skreślono z listy stypendystów dwie osoby – z powodu niepodjęcia przez jednego ucznia nauki na uczelni wyższej i rezygnacji z nauki przez drugiego ucznia<sup>15</sup>.

[Dowód: akta kontroli str. 100-110]

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że w latach 2011- 2013 stypendia motywacyjne były przyznawane zgodnie z przyjętymi w Mieście zasadami.

#### IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, wnosi o podjęcie działań w celu dostosowania uregulowań dotyczących stypendiów motywacyjnych do przepisów art. 90t ust. 1 i 4 ustawy o systemie oświaty.

#### V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach: jeden kierownikowi 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.

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.


<sup>15</sup> Jako powód wskazano wyjazd za granicę.

134


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 13 marca 2014 r.

Kontroler  
Maciej Brzosko  
Inspektor kontroli państwowej

  
.....  
podpis

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

  
.....  
Podpis