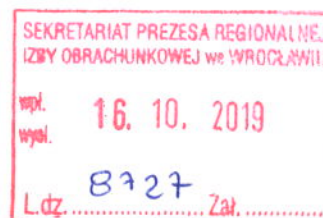


Wrocław, dnia 15 października 2019 r.

P.WR.54.43.2019

**Pani**  
**Renata Granowska**  
**Wiceprezydent Wrocławia**

**Departament Edukacji**  
**ul. Wojciecha Bogusławskiego 8, 10**  
**50-031 Wrocław**



W dniu 19 września 2019 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wpłynął wniosek Wiceprezydenta Wrocławia o udzielenie wyjaśnień dotyczących stosowania przepisów ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. z 2017r. poz. 2203, z późn. zm.). We wniosku sformułowano następujące pytania:

1. (...) czy ustalenie należności z tytułu opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego w publicznych przedszkolach prowadzonych przez Miasto, a także zwolnienie z tej opłaty na podstawie uchwały Nr L/1187/18 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 11 stycznia 2018 r. oraz ustalenie należności z tytułu opłaty za wyżywienie – powinno następować w drodze decyzji administracyjnej czy też w formie wskazanej w piśmie MEN (...)?
2. (...) czy od nieterminowo uiszczanych opłat należy naliczać odsetki?

Ponadto zwrócono się z prośbą o potwierdzenie możliwości udzielania przez Prezydenta Wrocławia upoważnień dla dyrektorów przedszkoli do podejmowania czynności egzekucyjnych na podstawie ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2018r. poz. 1314 ze zm.) w sprawach nieuiszczonych opłat z tytułu korzystania z wychowania przedszkolnego oraz opłat za wyżywienie w placówkach wychowania przedszkolnego prowadzonych przez Miasto, tj.: podejmowania działań informacyjnych wobec zobowiązanego, zmierzających do dobrowolnego wykonania przez niego obowiązku o charakterze pieniężnym (art. 6 § 1b); wszczynania postępowań egzekucyjnych w administracji na podstawie art. 2 § 1 pkt 5; wystawiania pisemnych upomnień, zawierających wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego (art. 15 §1) oraz wystawiania tytułów wykonawczych (art. 26).

Zgodnie z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. z 2017r. poz. 2203, z późn. zm.), rada gminy określa wysokość opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat, w prowadzonym przez gminę:

- 1) publicznym przedszkolu i oddziale przedszkolnym w publicznej szkole podstawowej, w czasie przekraczającym wymiar zajęć, o którym mowa w art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy - Prawo oświatowe;
- 2) publicznej innej formie wychowania przedszkolnego w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki ustalony dla publicznych przedszkoli na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy - Prawo oświatowe.

Natomiast w kwestii opłat za wyżywienie art. 52 ust. 12 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych stanowi, że do ustalania opłat za korzystanie z wyżywienia w publicznych placówkach wychowania przedszkolnego stosuje się odpowiednio przepisy art. 106 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U. z 2019r. poz. 1148, z późn. zm.). Odpowiednie stosowanie art. 106 ust. 3 ustawy Prawo oświatowe oznacza, że wysokość opłat za posiłki ustala dyrektor publicznej placówki wychowania przedszkolnego w porozumieniu z organem prowadzącym tę placówkę. Przepis art. 52 ust. 15 ustawy przesądza z kolei, że opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego w publicznych placówkach wychowania przedszkolnego prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz opłaty za korzystanie z wyżywienia w takich placówkach stanowią niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym, o których mowa w art. 60 pkt 7 ustawy z

dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019r. poz. 869, z późn. zm.), tj. dochody pobierane przez państwowe i samorządowe jednostki budżetowe na podstawie odrębnych ustaw.

W ocenie Izby, co do zasady podzielić należy stanowisko wyrażone w wyjaśnieniach Ministerstwa Edukacji Narodowej z dnia 1 marca 2018 r. pt. „Opłaty za publiczne przedszkola a umowy cywilnoprawne” (zamieszczonych na stronie internetowej [www.men.gov.pl](http://www.men.gov.pl)), że regulacje zawarte w ustawie o finansowaniu zadań oświatowych, określające organy właściwe do ustalania wysokości opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz sposób ich ustalania, wyłączają wydawanie w tym zakresie decyzji administracyjnych. Obowiązek uiszczania przedmiotowych opłat powstaje bowiem z mocy prawa (wraz z rozpoczęciem korzystania przez dziecko z wychowania przedszkolnego), a przepisy ustawy o finansowaniu zadań oświatowych nie przewidują postępowania, w wyniku którego uprawniony organ ustalałby wymiar opłat przez ich konkretyzację i indywidualizację w drodze decyzji. Wysokość miesięcznej należności (wynikającej z liczby godzin, w których dziecko korzystało w danym miesiącu z wychowania przedszkolnego) naliczana powinna być natomiast przez dyrektora placówki w drodze czynności materialno-technicznej, w oparciu o stawki ustalone przez radę gminy.

Podzielić należy również stanowisko Ministerstwa Edukacji Narodowej, że o ile ustalenie opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego nie wiąże się z koniecznością przeprowadzenia postępowania administracyjnego i wydawania decyzji w tym zakresie, to udzielenie zwolnienia z opłat wymaga rozstrzygnięcia w formie decyzji administracyjnej. W myśl bowiem art. 52 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych rada gminy określa jedynie warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia z przedmiotowych opłat. Natomiast zwolnienia rodziców lub opiekunów w całości lub w części z opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego, na warunkach określonych przez radę gminy, dokonuje organ prowadzący placówkę (wójt, burmistrz, prezydent miasta). Przy czym organ ten może upoważnić do udzielania zwolnień odpowiednio dyrektora przedszkola lub szkoły podstawowej (art. 52 ust. 9 ustawy). Ustalenie uprawnienia do zwolnienia dokonywane jest na podstawie oświadczenia rodzica ubiegającego się o zwolnienie (art. 52 ust. 11 ustawy).

Przyjęte powyżej stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie organów nadzoru – por. m.in. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 31 maja 2019 r., sygn. WNP-I.4131.103.2019.DK, rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 29 kwietnia 2019 r., sygn. akt WNP-R.4131.21.2019.AW oraz rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 21 czerwca 2018 r., sygn. akt PN-II.4131.202.2018.

W ocenie Izby również w przypadku opłat za wyżywienie nie ma żadnych podstaw do wydawania decyzji. Jak już zostało wskazane powyżej, w myśl przepisu art. 106 ust. 3 ustawy Prawo oświatowe, wysokość opłat za posiłki ustala dyrektor szkoły (przedszkola) w porozumieniu z organem prowadzącym. Przy czym ustalenie stawek następuje w formie wewnętrznego zarządzenia (por. M. Pilich [w:] M. Pilich (red.), Komentarz do ustawy - Prawo oświatowe [w:] Prawo oświatowe oraz przepisy wprowadzające. Komentarz, Lex). Wyliczenie miesięcznej opłaty za wyżywienie, podobnie jak opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego, powinno sprowadzać się do czynności materialno-technicznej.

Również analogicznie jak w przypadku opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego, zwolnienia z opłat za posiłki organ prowadzący (albo upoważniony przez niego dyrektor placówki wychowania przedszkolnego) dokonuje w drodze decyzji (na podstawie art. 106 ust. 5 i 6 ustawy Prawo oświatowe). Z tą jednak różnicą, że zwolnienie z opłat za wyżywienie ma charakter decyzji uznaniowej.

Udzielając odpowiedzi na pytanie dotyczące konieczności naliczania odsetek od nieterminowo uiszczanych opłat wskazać należy, że zawarte w art. 52 ust. 15 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych odesłanie do przepisu art. 60 pkt 7 ustawy o finansach publicznych oznacza konieczność stosowania do przedmiotowych opłat (jako dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego pobieranych przez samorządowe jednostki budżetowe na podstawie odrębnych ustaw) uregulowań odnoszących się do środków publicznych stanowiących niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym, w tym nakazujących odpowiednie stosowanie, w

sprawach nieuregulowanych ustawą o finansach publicznych, przepisów działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2019r. poz. 900, z późn. zm.) – art. 67 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. W zakresie nieuregulowanym w ustawie o finansach publicznych do opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w publicznych placówkach wychowania przedszkolnego prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, jak również opłat za korzystanie z żywienia w takich placówkach, odpowiednie (tzn. z uwzględnieniem specyfiki tych opłat) zastosowanie znajdują zatem regulacje prawa materialnego przewidziane w dziale III ustawy Ordynacja podatkowa.

Problem odpowiedniego stosowania przepisów ustawy Ordynacja podatkowa dotyczących odsetek za zwłokę (uregulowanych w art. 53-56d ustawy) do niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym wielokrotnie był przedmiotem rozważań sądów administracyjnych. Zauważyć należy, że w orzecznictwie brak jest jednak jednolitego stanowiska co do możliwości naliczania odsetek za zwłokę od tych należności, w sytuacji gdy przepisy ustawy szczegółowej możliwości takiej nie przewidują (tak jak w przypadku ustawy o finansowaniu zadań oświatowych). Podzielić należy pogląd, zgodnie z którym w przypadku braku uregulowania kwestii odsetek od niepodatkowych należności publicznoprawnych w danej ustawie czy też odesłania do innych ustaw, prawo do naliczania odsetek wynika z art. 67 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, odsyłającego do odpowiedniego stosowania przepisów ustawy Ordynacja podatkowa (por. m.in. WSA w Krakowie w wyroku z dnia 10 października 2013 r., sygn. akt II SA/Kr 761/13 oraz z dnia 10 grudnia 2013 r., sygn. akt II SA/Kr 1128/13, WSA w Szczecinie w wyroku z dnia 17 grudnia 2014 r., sygn. akt I SA/Sz 732/14).

Z powyższego wynika, że w „odpowiednim stosowaniu” do opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego w publicznych placówkach wychowania przedszkolnego oraz opłat za korzystanie z żywienia w tych placówkach przepisów działu III ustawy Ordynacja podatkowa, mieści się obowiązek naliczania odsetek odpowiednio jak dla zaległości podatkowych. Zatem w przypadku opóźnienia z zapłatą opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego lub opłaty za żywienie gmina powinna naliczać tego rodzaju odsetki.

Warto zauważyć, że w literaturze przedmiotu znaleźć można stanowisko podające w wątpliwość możliwość naliczania odsetek w przypadku opóźnienia z zapłatą opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego lub opłaty za żywienie, jednak nie tyle z uwagi na brak przepisów przewidujących taką możliwość, a terminu, od którego odsetki te mogłyby być naliczone – por. Andrzej Bielski, Opłaty za przedszkola publiczne. Ustalanie opłat za wychowanie przedszkolne i żywienie oraz ich egzekucja, Warszawa 2019, Legalis.

W odniesieniu natomiast do kwestii możliwości udzielania przez Prezydenta Wrocławia upoważnień dla dyrektorów przedszkoli do podejmowania czynności egzekucyjnych na podstawie ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2019 r. poz. 1438, z późn. zm.) w sprawach nieuiszczonych opłat z tytułu korzystania z wychowania przedszkolnego oraz opłat za żywienie w placówkach wychowania przedszkolnego prowadzonych przez Miasto Wrocław, tytułem wstępu wskazać należy, że zgodnie z art. 1a pkt 13 ustawy przez wierzyciela rozumie się podmiot uprawniony do żądania wykonania obowiązku lub jego zabezpieczenia w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym lub zabezpieczającym. W zakresie pobierania opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego i żywienia w placówkach przedszkolnych, które stanowią dochody własne gminy, wierzycielem jest wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Zgodnie z przepisami ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji czynności takie jak: podejmowanie działań informacyjnych wobec zobowiązanego, zmierzających do dobrowolnego wykonania przez niego obowiązku o charakterze pieniężnym (art. 6 § 1b ustawy), wszczynanie postępowań egzekucyjnych w administracji, wystawianie pisemnych upomnień, zawierających wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego (art. 15 § 1 ustawy) oraz wystawianie tytułów wykonawczych (art. 26 ustawy), należą do kompetencji wierzyciela (wójta, burmistrza, prezydenta miasta). Jednakże obowiązki te mogą być delegowane na inne osoby. Podstawę prawną takiego upoważnienia stanowi przepis art. 17b ustawy,

zgodnie z którym właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego (wójt, burmistrz, prezydent miasta - art. 1a pkt 14 ustawy) może upoważnić kierownika nieposiadającej osobowości prawnej jednostki organizacyjnej tej jednostki samorządu terytorialnego do wykonywania w jego imieniu praw i obowiązków wierzyciela. Ponadto kierownik tej placówki może zwrócić się do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z wnioskiem o udzielenie takiego upoważnienia również wskazanemu przez siebie pracownikowi placówki.

Niezależnie od powyższego wskazuję, że zagadnienie dotyczące wyjaśnienia, czy ustalenie należności z tytułu opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz opłat za wyżywienie w publicznych przedszkolach powinno następować w drodze decyzji administracyjnej, jak również dotyczące możliwości upoważnienia dyrektorów przedszkoli do podejmowania czynności egzekucyjnych na podstawie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, wykracza poza kompetencje regionalnych izb obrachunkowych określone w art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016r. poz. 561, z późn. zm.), zgodnie z którym izby udzielają wyjaśnień w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych.

Ze względu na przedmiotowy zakres działalności Izby, jak również to, że jednostki samorządu terytorialnego działają we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, powyższe stanowisko Izby w przedmiotowym zakresie nie jest wiążące dla wnioskującego o ich udzielenie, jak i innych organów.

*Lucyna Hanus*

PREZES  
REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ  
we Wrocławiu  
*Lucyna Hanus*