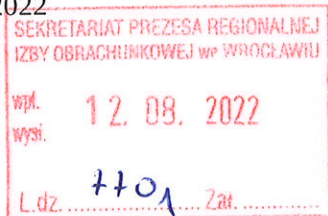


REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
we Wrocławiu
ul. Ofiar Oświęcimskich 5, 50-069 Wrocław
tel. 71 797 76 10
NIP 896-10-03-239, REGON 930117015

Wrocław, dnia 11 sierpnia 2022 r.

P.WR.54.20.2022



Pani
Monika Gaik
Centrum Usług Wspólnych Gminy Oleśnica
ul. Wileńska 32a
56-400 Oleśnica

Szanowna Pani,

W dniu 13 lipca 2022 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wpłynął Pani wniosek o udzielenie wyjaśnień w sprawie dotyczącej stosowania przepisów o finansach publicznych. We wniosku zawarta została prośba o udzielenie odpowiedzi na pytania dotyczące odpłatności za wyżywienie uczniów od 1 września 2022 r. (zasady odpłatności, charakter należności, odsetki za nieterminowe płatności) oraz ewidencjonowania w księgach rachunkowych (budżetu i jednostki budżetowej) środków przekazywanych przez ZUS tytułem dofinansowania obniżenia opłaty rodzica za pobyt dziecka w żłobku. W piśmie wskazano, że szkoły podstawowe prowadzone przez Gminę Oleśnica będą sprowadzać posiłki z zewnątrz w formie cateringu, w związku z brakiem stołówek szkolnych oraz że dofinansowanie obniżenia opłaty rodzica za pobyt dziecka w żłobku zgodnie z art. 64c pkt 5 i 6 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 jest przekazywane na rachunek bankowy podmiotu prowadzącego żłobek, czyli w przypadku Gminy Oleśnica na konto Gminy.

Kompetencje Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu określone zostały w art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1668). Zgodnie z regulacją zawartą w tym przepisie, Izba upoważniona jest do udzielania wyjaśnień na wystąpienia podmiotów wymienionych w art. 1 ust. 2 ustawy w sprawach dotyczących jedynie stosowania przepisów o finansach publicznych. Izba nie ma uprawnień do dokonywania wykładni przepisów prawa oraz nie jest upoważniona do udzielania porad prawnych, jak również nie wskazuje sposobu rozwiązania konkretnej sprawy.

Odnosząc się ogólnie do przedstawionych we wniosku pytań, informuję jak niżej.

Pytania odnoszą się zasadniczo do stosowania nowych przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2021 r. poz. 1082, z późn. zm.), zwanej dalej „u.p.o.”, tj. obowiązku zapewniania uczniom jednego gorącego posiłku w ciągu dnia i stworzenia im możliwości jego spożycia w czasie pobytu w szkole (art. 106a u.p.o.).

Zgodnie z art. 106a u.p.o., który ma obowiązywać od 1 września 2022 r., szkoła podstawowa, z wyjątkiem szkoły podstawowej dla dorosłych, oraz szkoła artystyczna realizująca kształcenie ogólne w zakresie szkoły podstawowej, zapewnia uczniom jeden gorący posiłek w ciągu dnia i stwarza im możliwość jego spożycia w czasie pobytu w szkole, a korzystanie z tego posiłku jest dobrowolne i odpłatne. Przepis ten nie rozstrzyga jednoznacznie co do zakresu odpłatności ponoszonej za posiłek przez uczniów. Zapewnienie gorącego posiłku wymagane będzie natomiast bez względu na to, czy w szkole funkcjonuje stołówka z zapleczem, w którym posiłki są przygotowywane, czy też organizowane one będą w formie cateringu w pomieszczeniu umożliwiającym bezpieczne i higieniczne ich spożycie podczas pobytu w szkole.

Zasady, na jakich ustalana jest opłata za wyżywienie w szkole, określone zostały w art. 106 u.p.o. Zgodnie z tym przepisem warunki korzystania ze stołówki, w tym wysokość opłat za posiłki, ustala dyrektor szkoły w porozumieniu z organem prowadzącym (art. 106 ust. 3 u.p.o.). Do opłat wnoszonych za korzystanie przez uczniów z posiłku w stołówce szkolnej nie wlicza się

wynagrodzeń pracowników i składek naliczanych od tych wynagrodzeń oraz kosztów utrzymania stołówki (art. 106 ust. 4 u.p.o.).

W wyroku z dnia 26 października 2009 r. sygn. akt I OSK 567/09, Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że „Opłaty za korzystanie z posiłku w stołówce zorganizowanej w publicznej szkole czy też publicznym przedszkolu zgodnie z art. 67a ust. 4 ustawy o systemie oświaty powinny być ustalane przez radę gminy jako równowartość surowców wykorzystanych do ich przygotowania. Pozostałe koszty, takie jak wynagrodzenie pracowników, składki naliczane od ich wynagrodzeń oraz nakłady na utrzymanie kuchni powinny obciążać organ prowadzący. W przypadku braku kuchni w placówce, co powoduje, że organ prowadzący nie ponosi kosztów wyżej wymienionych, rodzi to po stronie tego organu obowiązek pokrycia wydatków związanych z przygotowaniem i dowozem posiłków do zorganizowanej przez gminę stołówki (jadalni)”.

Tym samym wspieranie realizacji zadań opiekuńczych, w szczególności prawidłowego rozwoju uczniów (art. 106 ust. 1 u.p.o.) – jeżeli chodzi o odbiorców świadczenia, jakim jest korzystanie z posiłku, oraz ustalanie związanej z tym opłaty – następuje na tych samych zasadach, niezależnie od przyjętych rozwiązań organizacyjnych w zapewnieniu wyżywienia, w tym formie usług cateringu.

Z art. 106 ust. 2 u.p.o. wynika, że korzystanie z posiłków w stołówce szkolnej jest odpłatne. Ustawodawca nie określił charakteru tych opłat. Niemniej jednak jak wskazano w treści uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 czerwca 2017 r. sygn. akt I FSK 1271/15 „(...) wysokość opłat za posiłki nie ma charakteru komercyjnego, ponieważ do opłat wnoszonych za korzystanie przez uczniów z posiłku w stołówce szkolnej, nie wlicza się wynagrodzeń pracowników i składek naliczanych od tych wynagrodzeń oraz kosztów utrzymania stołówki. Poza kosztem tzw. „wkładu do kotła”, który ponoszą rodzice uczniów, pozostałe wydatki związane z zapewnieniem uczniom posiłków powinny być ponoszone przez gminę (...). Reasumując dotychczasowe rozważania stwierdzić należy, że prowadzenie stołówki szkolnej mieści w zadaniach edukacyjnych gminy wykonywanych jako organ władzy publicznej”.

Podobny pogląd wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 28 czerwca 2018 r. sygn. akt I SA/Ol 297/18 wskazując, że pobierane opłaty z tytułu sprzedaży obiadów nie będą miały charakteru komercyjnego, gdyż ich wysokość jest regulowana przez ustawodawcę, a do opłat tych nie wlicza się wynagrodzeń pracowników i składek naliczanych od tych wynagrodzeń oraz kosztów utrzymania stołówki. Ponadto w powołanym wyroku wskazano, że pobierana opłata nie będzie ustalana w ramach czynności cywilnoprawnych, na zasadzie zawierania umów, co wynika z art. 106 ust. 4 i 5 u.p.o. W ocenie Sądu opłata ta ma zatem charakter opłaty publicznoprawnej. Takie same stanowiska zajęły Wojewódzkie Sądy Administracyjne w Poznaniu (wyrok z 10 października 2019 r., sygn. akt I SA/Po 545/19) i Gliwicach (wyrok z 29 września 2020 r., sygn. akt I SA/Gl 356/20), wskazując, że opłaty za korzystanie z wyżywienia w stołówce szkolnej stanowią należności o charakterze publicznoprawnym.

Jednostki sektora finansów publicznych zobowiązane są do prowadzenia rachunkowości zgodnie z przepisami o rachunkowości, z uwzględnieniem zasad określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634). Zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, ujmuje się w księgach rachunkowych zgodnie z ich treścią ekonomiczną. Dofinansowania obniżenia opłaty za pobyt dziecka w żłobku, o którym mowa w art. 64c ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz.U. z 2022 r. poz. 1324, z późn. zm.), nie otrzymuje osoba prowadząca żłobek, a rodzice. Stanowi ono specyficzny sposób uiszczenia naliczonej opłaty za pobyt dziecka w żłobku i jest dochodem budżetowym (zapis Wn 130 i Ma 221 w księgach jednostki).

Wszelkie wątpliwości dotyczące zasad ewidencji należy wyjaśnić we współpracy ze służbami finansowo-księgowymi Urzędu. Pomocne mogą być wytyczne organu wykonawczego, o których mowa w § 20 ust. 1 pkt 4 lit.a rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych,

państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2020 r. poz. 342).

Podkreślenia wymaga, że jednostki samorządu terytorialnego działają we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, a wszelkie wątpliwości prawne związane z realizowanymi przez nie zadaniami w pierwszej kolejności powinny być rozstrzygane przy udziale własnych służb prawnych. Należy mieć na względzie, że regionalne izby obrachunkowe są państwowymi organami nadzoru i kontroli nad jednostkami samorządu terytorialnego w sprawach finansowych, zatem praktyczna możliwość przekształcenia ich równoległe w podmiot wskazujący należyty sposób postępowania, a następnie kontrolujący zachowania pytających narusza zasadę samodzielności finansowej samorządu terytorialnego oraz ograniczonej ingerencji w jego działalność.

Z poważaniem,

PREZES
REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
we Wrocławiu

Lucyna Hanus

