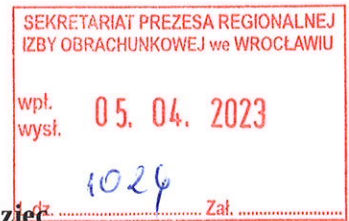


Wrocław, dnia 5 kwietnia 2023 r.

P.WR.54.6.2023

Pan
Robert Relich
Burmistrz Nowogrodźca
Urząd Miejski Nowogrodziec
Rynek 1
59-730 NOWOGRODZIEC



Szanowny Panie,

W dniu 6 marca 2023 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wpłynął Pana wniosek o udzielenie wyjaśnień w sprawie dotyczącej stosowania przepisów o finansach publicznych. We wniosku zawarta została prośba o udzielenie odpowiedzi na pytanie czy z budżetu Gminy Nowogrodziec na 2023 r. może być finansowana usługa dostarczania posiłku w części związanej z przygotowaniem posiłku i jego dostarczaniem, dla dzieci ze szkół podstawowych. W piśmie wskazano, że szkoły podstawowe prowadzone przez Gminę Nowogrodziec sprowadzają posiłki z zewnątrz w formie cateringu, oraz zapewniają posiłek w stołówce prowadzonej przez najemcę, w związku z brakiem stołówek szkolnych.

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 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 obowiązuje 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 jest bez względu na to, czy w szkole funkcjonuje stołówka z zapleczem, w którym posiłki są przygotowywane, czy też organizowane są 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)”.

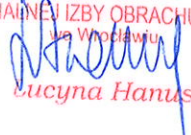
Tym samym wspieranie realizacji zadań opiekuńczych, w szczególności prawidłowego rozwoju uczniów (art. 106 ust. 1 u.p.o.) – jeżeli chodzi o odbiorców świadczenia, jakim jest korzystanie z posiłku, oraz ustalanie związanej z tym opłaty – następuje na tych samych zasadach, niezależnie od przyjętych rozwiązań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

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 równolegle 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
w Wrocławiu

Lucyna Hanus