



PREZES REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W LUBLINIE

20-027 Lublin, ul. Karłowicza 4 IX p., tel. (081) 467 91 27

Lublin, 13 stycznia 2021 r.

RIO – I – 430/55/2020

Pani Barbara Czołowska

Dyrektor Lubelskiego Centrum

Ekonomiczno-Administracyjnego Oświaty

lco@lco.lublin.eu

(drogą elektroniczną)

Szanowna Pani Dyrektor

W odpowiedzi na wniosek z 17 grudnia br. o udzielenie wyjaśnienia w zakresie stosowania przepisów o finansach publicznych uprzejmie informuję.

Analizując przedstawione we wniosku zagadnienie należy w pierwszej kolejności wskazać, że zgodnie z brzmieniem ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2020 poz. 910 z późn. zm.) w celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań opiekuńczych, w szczególności wspierania prawidłowego rozwoju uczniów, szkoła może zorganizować stołówkę (art. 106 ust. 1). Z art. 106 ust. 2 powołanego aktu prawnego wynika natomiast, że korzystanie z posiłków w stołówce szkolnej jest odpłatne. Warunki korzystania ze stołówki szkolnej, w tym wysokość opłat za posiłki, ustala dyrektor szkoły w porozumieniu z organem prowadzącym szkołę (art. 106 ust. 3). Co istotne na podstawie art. 106 ust. 4 ustawy Prawo oświatowe do opłat wnoszonych za korzystanie przez uczniów z posiłku w stołówce szkolnej, o których mowa w ust. 3, nie wlicza się wynagrodzeń pracowników i składek naliczanych od tych wynagrodzeń oraz kosztów utrzymania stołówki.

Ustawodawca w przypadku opłat za korzystanie z posiłków w stołówkach szkolnych nie określił ich charakteru, tak jak w art. 52 ust. 15 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 2029 z późn. zm.). Zgodnie z brzmieniem powołanego powyżej przepisu ustawowego, 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 2019 r. poz. 869 z późn. zm.).

Wobec braku ustawowego uregulowania charakteru opłat za korzystanie ze stołówki szkolnej należy przywołać wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 czerwca 2017 r., sygn. akt I FSK 1271/15, w którego uzasadnieniu wskazano, że „(...) 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 w okolicznościach sprawy opłata nie będzie ustalana w ramach czynności cywilnoprawnych, na zasadzie swobody zawierania umów, co wynika z art. 106 ust. 4 i 5 ww. ustawy - Prawo oświatowe. W ocenie Sądu opłata ta ma zatem charakter opłaty publicznoprawnej.

Odnosnie analogicznego problemu przedstawionego w pytaniach odnoszących się do opisanego w piśmie stanu faktycznego nr 2 tj. w zakresie charakteru opłat za korzystanie z posiłków w stołówkach oraz opłat za zakwaterowanie za pobyt w bursach, dla których organem prowadzącym jest gmina Lublin, wobec braku ustawowego uregulowania tej kwestii również należy odwołać się do aktualnego orzecznictwa sądowego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 28 stycznia 2016 r. sygn. akt I SA/Po 1049/15 oceniając jako nieprawidłowe uznanie przez organy skarbowe gminy jako podatnika podatku od towarów i usług w zakresie zakwaterowania uczniów szkół w bursie będącej jednostką budżetową stwierdził m. in., że „stosunek prawny między jednostką budżetową Miasta (bursą szkolną) nawiązany z rodzicami (opiekunami prawnymi) powstaje w oparciu o administracyjnoprawną metodę regulacji, która na plan dalszy spycha cywilnoprawny charakter zawieranych porozumień. Strony nie mają swobody w kształtowaniu warunków pobytu dzieci w bursach ani też wysokości opłaty za zakwaterowania ucznia. Zasada funkcjonowania burs szkolnych jest regulowana przepisami prawa, jak również wysokość opłaty jest nimi ograniczona (rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 12 maja 2011 r. w sprawie rodzajów i szczegółowych zasad działania placówek publicznych, warunków pobytu dzieci i młodzieży w tych placówkach oraz wysokości i zasad odpłatności wnoszonej przez rodziców za pobyt ich dzieci w tych placówkach (Dz. U. Nr 109, poz. 631). W rozporządzeniu tym ustawodawca wskazał, że organ może pobrać opłatę wyłącznie za posiłki w wysokości kosztów surowca przeznaczonego na wyżywienie oraz za zakwaterowanie do 50% kosztu utrzymania miejsca, bez wliczania wynagrodzeń pracowników i wydatków pochodnych od tych wynagrodzeń, przy czym opłaty nie mogą przekraczać 25% wysokości przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej

w poprzednim roku kalendarzowym, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" na podstawie art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 z późn. zm.). W związku z powyższym opłaty pobierane za zakwaterowanie uczniów szkół w bursie nie są ceną za świadczoną usługę, ponieważ są regulowane przepisami prawa i nie są ekwiwalentne do otrzymywanych świadczeń, należy przyjąć w związku z tym, że w swym charakterze zbliżone są do daniny publicznej”

Mając na względzie powyższe stanowisko sądów administracyjnych, w ocenie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie opłata za korzystanie z posiłków w stołówce szkolnej opisana w piśmie w stanie faktycznym nr 1 oraz mające podobny charakter opłaty za korzystanie z posiłków w stołówkach i opłaty za zakwaterowanie w bursach opisane w piśmie w stanie faktycznym nr 2 mają charakter opłaty publicznoprawnej i w tym zakresie Izba przychyliła się do stanowiska wnioskodawcy przedstawionego w piśmie.

Odnosząc się do pytania dotyczącego źródła zobowiązania podmiotów zobowiązanych do zapłaty przedmiotowych opłat, Izba zwraca uwagę, że obowiązek ponoszenia opłat za posiłki w stołówkach szkolnych, posiłki w stołówkach burs oraz opłaty za zakwaterowanie w bursach wynika wprost z przepisów o charakterze powszechnie obowiązującym i aktualizuje się z chwilą rozpoczęcia korzystania z tych świadczeń. Obowiązek uiszczenia tych opłat przez rodziców dzieci korzystających z przedmiotowych świadczeń następuje po ustaleniu tych opłat w drodze czynności materialno-technicznych przez odpowiedzialny podmiot i zawiadomieniu rodzica dziecka o ich wysokości.

Ustosunkowując się do zapytania w zakresie procedury zwrotu ewentualnej nadpłaty, Izba wyjaśnia, że zgodnie z przepisami art. 67 ww. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w sprawach niepodatkowych należności budżetowych należy stosować postanowienia przepisów ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. Poz. 256 z późn. zm.) i odpowiednio przepisy działu III ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1325 z późn. zm.). W przypadku konieczności zwrotu nadpłaty zastosowanie znajdą przepisy rozdziału 9 ustawy – Ordynacja podatkowa, w których w sposób kompleksowy uregulowano postępowanie organu w przypadku wystąpienia kwot stanowiących nadpłatę.

Oдноśnie przedstawionego w piśmie stanowiska w zakresie wskazania podmiotu odpowiedzialnego za prowadzenie spraw związanych z ewentualnym zwrotem nadpłaty. We wskazanych przypadkach zaznaczyć należy, że powołany w piśmie art. 39 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.) w sposób jednoznaczny wskazuje podmioty tj. organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz organy jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust.1 tej ustawy, które mogą być upoważnione przez radę gminy do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej. W opinii Izby, Dyrektor Lubelskiego Centrum Ekonomiczno-Administracyjnego mieści się w katalogu podmiotów objętych zakresem tego przepisu.

Jednocześnie informuję, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Lublinie, prowadząc działalność informacyjną, instruktażową i szkoleniową przedstawia wyłącznie swoje stanowisko i nie jest upoważniona do wydawania rozstrzygnięć w indywidualnych sprawach ani do dokonywania wiążącej wykładni przepisów prawa.

Z poważaniem,

prezes RIO w Lublinie

/-/ Jacek Grządka