



Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu

45-052 Opole
ul. Oleska 19a
NIP 754-11-36-950
REGON 530617411

tel: 77 453 86 36
77 443 18 70
tel/fax: 77 453 73 68
e-mail: rio@rio.opole.pl www.rio.opole.pl

Opole, 7 lipca 2021 r.

NA.III-0221-11/2021

Pani

Agnieszka Nowak

**Kierownik Gminnego Zarządu Oświaty
w Leśnicy**

Działając na podstawie art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2137, dalej u.r.i.o.) w odpowiedzi na wniosek o udzielenie wyjaśnienia, czy w przypadku nieterminowej wpłaty opłaty za wyżywienie przez rodzica albo pracownika korzystającego ze stołówki szkolnej, powinno naliczać się odsetki ustawowe jak od należności cywilnoprawnych,

uprzejmie wyjaśniam i informuję, co następuje:

Warunki korzystania ze stołówki szkolnej uregulowane zostały w przepisie art. 106 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1082; dalej: p.o.):

1. W celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań opiekuńczych, w szczególności wspierania prawidłowego rozwoju uczniów, szkoła może zorganizować stołówkę.
2. Korzystanie z posiłków w stołówce szkolnej jest odpłatne.
3. Warunki korzystania ze stołówki szkolnej, w tym wysokość opłat za posiłki, ustala dyrektor szkoły w porozumieniu z organem prowadzącym szkołę.
4. Do opłat wnoszonych za korzystanie przez uczniów z posiłków w stołówce szkolnej, o których mowa w ust. 3, nie wlicza się wynagrodzeń pracowników i składek naliczanych od tych wynagrodzeń oraz kosztów utrzymania stołówki.
5. Organ prowadzący szkołę może zwolnić rodziców albo pełnoletniego ucznia z całości lub części opłat, o których mowa w ust. 3:

- 1) w przypadku szczególnie trudnej sytuacji materialnej rodziny;
 - 2) w szczególnie uzasadnionych przypadkach losowych.
6. Organ prowadzący szkołę może upoważnić do udzielania zwolnień, o których mowa w ust. 5, dyrektora szkoły, w której zorganizowano stołówkę.

Istota problemu sprowadza się do ustalenia, czy opłaty za korzystanie z posiłków w stołówce szkolnej mają charakter publicznoprawny, czy też cywilnoprawny.

W przypadku przedszkoli ustawodawca przesądził w art. 52 ust. 15 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 2029 ze zm., dalej: u.f.z.o.), że opłaty za korzystanie z wyżywienia w publicznych placówkach wychowania przedszkolnego, prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, 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 (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 305; dalej: u.f.p.). Takiego uregulowania w odniesieniu do szkół nie zawiera ustawa Prawo oświatowe. W kwestii tej wypowiedziała się już Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu (wyjaśnienie z dnia 21 grudnia 2018 r., NA.III.-0221-20/2018), stwierdzając, że opłata za korzystanie z posiłków w stołówce szkolnej ma charakter opłaty publicznoprawnej.

Powyższe stanowisko potwierdzenie znajduje w orzecznictwie. W wyroku dnia 9 czerwca 2017 r. (sygn. akt I FSK 1271/15) Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, 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”*. W powyższym wyroku Sąd stwierdził, że prowadzenie stołówki szkolnej mieści się w zadaniach edukacyjnych gminy, wykonywanych jako organ władzy publicznej. Tożsama argumentacja zaprezentowana została w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 28 czerwca 2018 r. (sygn. akt I SA/Ol 297/18), gdzie podkreślono, że dokonując sprzedaży obiadów w stołówce, gmina będzie realizować zadanie własne z zakresu edukacji publicznej. Pobierane przez nią opłaty z tytułu sprzedaży obiadów nie będą miały charakteru komercyjnego, gdyż ich wysokość jest regulowana przez ustawodawcę. Pobierana opłata nie będzie ustalana w ramach czynności cywilnoprawnych, na zasadzie swobody zawierania umów, co wynika z art. 106 ust. 4 i 5 p.o. Opłata ta ma zatem charakter opłaty

publicznoprawnej. Natomiast w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 10 października 2019 r. (sygn. akt I SA/Po 545/19) wyjaśnione zostało, że „w ocenie Sądu treść powołanych przepisów nie pozostawia wątpliwości co do tego, że opłaty za korzystanie z wyżywienia w publicznych placówkach wychowania przedszkolnego prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz szkołach stanowią należności o charakterze publicznoprawnym. Stosunek prawny łączący osobę korzystającą z wyżywienia w stołówce z podmiotem prowadzącym placówkę wychowania przedszkolnego bądź szkołę jest w dominującym stopniu ukształtowany w sposób charakterystyczny dla stosunku prawa publicznego. Z uwagi na jednoznaczny charakter opłat pobieranych za korzystanie ze stołówek należy uznać, że skarżący pobierając opłaty za wyżywienie w przedszkolach i szkołach działa jako organ władzy publicznej realizujący zadania ustawowe (...). Podkreślić należy, że w przypadku działania strony skarżącej w sferze imperium, stosunki prawne powstają w dominującym stopniu w oparciu o administracyjnoprawną metodę regulacji, która na plan dalszy odsuwa cywilnoprawny charakter zawieranych umów. Strony tego stosunku nie mają bowiem pełnej swobody co do ustalania jego treści, albowiem ograniczają je przepisy powszechnie obowiązującego prawa administracyjnego (por. wyrok NSA z 6 listopada 2014 r., I FSK 1644/13, wyrok z 9 czerwca 2017 r., sygn. akt I FSK 1271/15). Pobierana opłata za wyżywienie nie jest w okolicznościach sprawy ustalana w ramach czynności cywilnoprawnych. Opłata ta ma zatem charakter opłaty publicznoprawnej.”.

Wyjaśnić również należy, że charakter opłaty za wyżywienie pozostaje taki sam bez względu na to, czy zobowiązanym jest rodzic, czy pracownik korzystający ze stołówki. Jak wynika z uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 stycznia 2021 r. (sygn. akt I FSK 1156/19) „prowadzenie przez gminę stołówki szkolnej/przedszkolnej i pobieranie opłat za posiłki, z których korzystają wychowankowie przedszkoli, uczniowie szkół podstawowych oraz personel pedagogiczny pozostaje w ścisłym związku z realizowaną przez gminę, w ramach zadań publicznych, edukacją uczniów. Nie ma uzasadnionych podstaw, aby różnicować w tym zakresie sytuację prawną uczniów oraz personelu pedagogicznego, który jest integralną składową świadczonych usług związanych z edukacją. Zabezpieczanie wyżywienia również nauczycielom i personelowi pomocniczemu związanemu z prowadzoną placówką wpływa na jakość realizacji obowiązku wynikającego z art. 67a Ustawy o systemie oświaty w zakresie realizacji usług opiekuńczych.”.

Mając na uwadze powyższe w ocenie tutejszej Izby opłaty za korzystanie z posiłków w stołówce szkolnej stanowią niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym. Zatem odpowiednie zastosowanie znajdą przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1325 ze zm., dalej: o.p.), do której odsyła art. 67 ust. 1 u.f.p. Zgodnie z art. 67 ust. 1 u.f.p. w związku z art. 60 u.f.p. w sprawach nieuregulowanych tą ustawą stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 735) i odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa. Odniesienie dotyczy również szczegółowych regulacji prawnych w zakresie odsetek za zwłokę od zaległości podatkowych, które zawarte zostały w art. 53 o.p. i następnych. Tym samym w przypadku opóźnienia z zapłatą opłaty przez rodzica albo pracownika korzystającego ze stołówki szkolnej powinno się naliczać odsetki jak dla zaległości podatkowych.

Przedstawiając powyższe należy zaznaczyć, że wyjaśnienia Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu nie stanowią wiążącej wykładni prawa.

Signed by /
Podpisano przez:

Grzegorz
Czarnocki
Date / Data: 2021-
07-07 13:54

Prezes
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Opolu

Grzegorz Czarnocki