



Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu

ul. Zielona 8, 61-851 Poznań

tel.: 61 85 95 710; fax: 61 85 31 332; e-mail: poznan@rio.gov.pl

adres do korespondencji: skrytka pocztowa nr 223; 60-967 Poznań 9

Poznań, dnia 30 listopada 2022 r.

WA-0280/74/2022

Pan

Adam Kupś

Radny Rady Gminy Siedlec

Jażyniec 40

64-225 Kopanica

W związku z pismem z dnia 20 października 2022 r. (doręczonym w dniu 31 października 2022 r.) dotyczącym wysokości opłat za posiłki w publicznych szkołach i publicznych przedszkolach zapewniane w formie cateringu, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu wyjaśnia, co następuje.

Przepis art. 106 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2021 r. poz. 1082, z późn. zm., zwanej dalej „ustawą”) stanowi, że:

- w celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań opiekuńczych, w szczególności wspierania prawidłowego rozwoju uczniów, szkoła może zorganizować stołówkę (ust. 1);
- korzystanie z posiłków w stołówce szkolnej jest odpłatne (ust. 2);
- warunki korzystania ze stołówki szkolnej, w tym wysokość opłat za posiłki, ustala dyrektor szkoły w porozumieniu z organem prowadzącym szkołę (ust. 3);
- 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 (ust. 4);
- 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 (ust. 5);

– organ prowadzący szkołę może upoważnić do udzielania zwolnień, o których mowa w ust. 5, dyrektora szkoły, w której zorganizowano stołówkę (ust. 6).

Wynikające z zacytowanego przepisu zasady, na jakich ustalana jest wysokość opłat za posiłki (art. 106 ust. 3 i 4 ustawy), dotyczą zarówno publicznej szkoły jak i publicznego przedszkola.

O tym, że przepis ten ma zastosowanie do publicznej szkoły przesądza brzmienie art. 106 ustawy. Natomiast za stosowaniem art. 106 do opłat za posiłki w publicznych przedszkolach przemawia przepis art. 4 pkt 1 ustawy, który stanowi, że *ilekroć w dalszych przepisach jest mowa bez bliższego określenia o: szkole - należy przez to rozumieć także przedszkole*, a ponadto przepis art. 52 ust. 12 w zw. z art. 2 pkt 20 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2082, z późn. zm.), zgodnie z którym *do ustalania opłat za korzystanie z wyżywienia w publicznych placówkach wychowania przedszkolnego przepisy art. 106 ustawy - Prawo oświatowe stosuje się odpowiednio* (przez placówkę wychowania przedszkolnego należy rozumieć przedszkole, oddział przedszkolny w szkole podstawowej oraz inną formę wychowania przedszkolnego; w odniesieniu konkretnie do przedszkola, tj. podmiotu mieszczącego się w pojęciu publicznej placówki wychowania przedszkolnego, przepis art. 106 ustawy należy – w ramach tzw. odpowiedniego stosowania – stosować wprost, gdyż przedszkole jako takie jest objęte ustawowym pojęciem szkoły (art. 4 pkt 1 ustawy).

W ocenie tut. Izby wysokość opłat za posiłki ustalana na podstawie art. 106 ustawy, niezależnie od formy przygotowywania tych posiłków (tzn. zarówno wówczas, gdy posiłki są przygotowywane w stołówce szkolnej/przedszkolnej, jak i wtedy, gdy posiłki są zapewniane w formie cateringu) powinna odpowiadać jedynie równowartości surowców wykorzystanych do ich przygotowania. Zatem – odpowiadając na zadane pytanie – w przypadku cateringu wysokość opłaty powinna uwzględniać jedynie koszty produktów żywnościowych składających się na posiłek, czyli jedynie tzw. „wsad do kotła”, a różnicę między całkowitym kosztem posiłku a tym wsadem powinien ponosić organ prowadzący.

Za taką oceną przemawia przede wszystkim orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Wprawdzie w wyroku z dnia 4 lutego 2009 r. (sygn. akt IV SA/Wr 447/08, publ. orzeczenia.nsa.gov.pl, LEX nr 546065) Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu ocenił, że *tylko w przypadku gdy jest zorganizowana stołówka w szkole, a więc jest częścią jej infrastruktury, koszty jej utrzymania, wynagrodzenia pracowników i składki naliczane od tych wynagrodzeń obciążają organ prowadzący. Natomiast w sytuacji, gdy zorganizowano*

dożywianie w innej formie np. poprzez dowóz posiłków z innej placówki (...) to z przepisów ustawy o systemie oświaty nie można wyprowadzić wniosku o obowiązku ponoszenia tych kosztów przez organ prowadzący, jednakże Naczelny Sąd Administracyjny rozpatrując skargę od powyższego wyroku uznał (wyrok z dnia 26 października 2009 r., I OSK 567/09), że opłaty za korzystanie z posiłku w stołówce zorganizowanej w publicznej szkole czy też publicznym przedszkolu, zgodnie z art. 67a ust. 3 ustawy (po kolejnej nowelizacji ust. 4), 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 po stronie tego organu obowiązek pokrycia wydatków związanych z przygotowaniem i dowozem posiłków do zorganizowanej przez gminę stołówki (jadalnia).

Nie do przyjęcia jest pogląd zaprezentowany przez Sąd I instancji, że ustawodawca inaczej ukształtował prawa i obowiązki rodziców dzieci w wieku szkolnym, a inaczej rodziców dzieci w wieku przedszkolnym. Inaczej sytuację finansową rodziców dzieci uczęszczających do przedszkola, w którym jest kuchnia i inaczej sytuację finansową rodziców przedszkolaków chodzących do przedszkola, do którego dowożone są posiłki z uwagi na brak kuchni. Taka sytuacja naruszałaby zasadę równości obywateli wobec prawa wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP. Z tego względu, obciążenie finansowe gminy we wskazanych powyżej przypadkach powinno być jednakowe.

Naczelny Sąd Administracyjny potwierdził powyższą ocenę w innym, późniejszym swoim orzeczeniu, tj. wyroku z dnia 24 października 2010 r. (sygn. akt I OSK 1554/10 - LEX nr 745087).

Mimo że powyższe orzeczenia NSA zapadły na podstawie art. 67a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn.zm.), to jak stwierdził WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 31 października 2018 r. (I SA/Gd 727/18) powyższy pogląd zachowuje swoją aktualność także w obecnym stanie prawnym, albowiem treść uchylonego przepisu art. 67a ustawy o systemie oświaty była tożsama z obecnym brzmieniem art. 106 prawa oświatowego (mowa o poglądzie wyrażonym w wyroku NSA z dnia 24 października 2010 r., a w konsekwencji także o poglądzie wynikającym z wyroku z dnia 26 października 2009 r.).

Ponadto z wyroku NSA z dnia 20 kwietnia 2022 r. (III OSK 1043/21 – LEX nr 3357277) wydanego już na tle art. 106 ustawy wynika, że opłata za posiłek ucznia

w publicznej szkole lub publicznym przedszkolu powinna odpowiadać tylko wydatkom ponoszonym na zakup artykułów żywnościowych przeznaczonych do przygotowania posiłków. W wyroku tym NSA wskazał przy tym na specyficzny sposób ustalania opłaty, o której mowa w art. 106 ust. 4 ustawy, w tym na to, że opłata ta *ustalana jest w oderwaniu od warunków rynkowych pomijających szereg czynników cenotwórczych dostarczenia usług*.

Stanowisko zbieżne z orzecznictwem sądów administracyjnych prezentuje także Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych w *Informacji o wynikach kontroli przeznaczenia dochodów z tytułu opłat za wyżywienie pobranych od uczniów i przedszkolaków na podstawie art. 106 ust. 4 ustawy Prawo oświatowe* (<https://rio.gov.pl/145/25/przeznaczenie-dochodow-z-tytulu-oplat-za-wyzywienie-pobranych-od-uczniow-i-przedszkolakow-na-podstawie-art-106-ust-4-ustawy-prawo-oswiatowe.html>), w której zostało wskazane, że istota dyspozycji art. 106 ustawy *polega na zakazie przeznaczania opłat pobranych za żywienie dzieci na inne koszty zapewnienia posiłków niż zakup artykułów żywnościowych zużytych do ich przygotowania*. W Informacji tej podano także, że *sfinansowane przez rodziców (...) opłaty za posiłki w gminnej jednostce oświatowej powinny zatem w całości zostać przeznaczone na koszty tzw. „wsadu do kotła”*. *Nie mogą one służyć pokryciu kosztów wynagrodzeń oraz pozostałych kosztów przygotowania i wydania posiłków, jak też – co logiczne – kosztów nie związanych w ogóle z żywieniem. Jednostki oświatowe nie są również uprawnione do pobierania innego rodzaju opłat związanych z korzystaniem przez dziecko z żywienia, oprócz opłat mających służyć wyłącznie sfinansowaniu zakupu artykułów żywnościowych* (jednostki oświatowe rozumiane jako szkoły podstawowe i przedszkola – gminne jednostki budżetowe).

Z Informacji jednoznacznie wynika ponadto, że powyższe dotyczy także sytuacji, gdy posiłki zapewniane są poprzez usługę cateringową, jak również sytuacji, w której opłaty są ustalane na podstawie, obowiązującego od 1 września 2022 r., przepisu art. 106a ustawy.

Stanowisko prezentowane przez Izbę nie stanowi wiążącej interpretacji prawa, a jedynie pogląd Izby w zakresie objętym pytaniem.

Prezes Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu

/-/ Grażyna Wróblewska