



Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu

ul. Zielona 8, 61-851 Poznań

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

Poznań, dnia 6 grudnia 2024 r.

WA-0280/89/2024

Pan

Paweł Nijakowski

/nijakowski@gmail.com/

W związku z emailiem z dnia 20 listopada 2024 r. dotyczącym opłaty wnoszonej za wyżywienie dziecka uczęszczającego do publicznej szkoły podstawowej w Gminie Dopiewo, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu informuje, co następuje.

Zgodnie z art. 13 pkt 11 w związku z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325, z późn. zm.) Izba udziela wyjaśnień w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych: jednostkom samorządu terytorialnego, związkom metropolitalnym, związkom międzygminnym, stowarzyszeniom gmin oraz stowarzyszeniom gmin i powiatów, związkom powiatów, związkom powiatowo-gminnym, stowarzyszeniom powiatów, samorządowym jednostkom organizacyjnym, w tym samorządowym osobom prawnym, innym podmiotom, w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego z obszaru województwa wielkopolskiego.

Wyjaśnienia na podstawie tego przepisu są udzielane wówczas, gdy wniosek nie dotyczy prośby o wskazanie sposobu rozwiązania konkretnej i indywidualnej sprawy, wnioskodawca wskaże konkretny przepis lub przepisy z zakresu finansów publicznych, którego (których) stosowanie rodzi wątpliwości i ma być przedmiotem wyjaśnień Izby oraz dołączy opinię prawną radcy prawnego urzędu zawierającą stanowisko w tym przedmiocie.

Z powyższego wynika, że nie jest Pan podmiotem uprawnionym do występowania do Izby o udzielanie wyjaśnień. Niemniej jednak Izba wskazuje na ogólne regulacje dotyczące sprawy.

Zgodnie z treścią art. 106a ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 737, z późn. zm.) 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. Korzystanie z tego posiłku jest dobrowolne i odpłatne.

Przepis ten został dodany do ustawy – Prawo oświatowe z dniem 1 września 2022 r. na mocy art. 1 pkt 42 nowelizacji z 2018 r. Jak wynika z uzasadnienia projektu nowelizacji, intencją ustawodawcy jest działanie prozdrowotne: „Dla prawidłowego rozwoju dziecka, szczególnie w młodszym wieku szkolnym oraz w sytuacji narastającej epidemii nadwagi i otyłości, niezbędne jest zapewnienie możliwości spożycia posiłków z uwzględnieniem obowiązujących norm żywieniowych dla poszczególnych grup wiekowych. W okresie wzrostu i rozwoju organizmu właściwe żywienie wpływa nie tylko na stan zdrowia i funkcje poznawcze, lecz pomaga także chronić organizm przed poważnymi konsekwencjami zdrowotnymi w późniejszym okresie. Zbilansowany i gorący posiłek jest istotny dla racjonalnego odżywiania uczniów. Ponadto, prawidłowe nawyki żywieniowe najczęściej kształtują się w młodym wieku (...)”.

Przepisy art. 106 ustawy – Prawo oświatowe stanowią, że:

- „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 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.
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.”.

W myśl przywołanego przepisu art. 106 ust. 3 ustawy, dyrektor szkoły w porozumieniu z organem prowadzącym ustala warunki korzystania ze stołówki, w tym wysokość opłat za posiłki i zasady pomniejszania tej należności w formie aktu wewnętrznego, zgodnie z ustalonym statutem placówki.

W ocenie tut. Izby opłata za wyżywienie dzieci w szkołach jest należnością budżetową o charakterze publicznoprawnym. Gmina ponosząc wydatki na realizację zadań w zakresie edukacji publicznej nie występuje w charakterze przedsiębiorcy. Wydatki na ww. zadania wykonywane przez jednostki oświatowe nie mają związku z prowadzoną działalnością

gospodarczą Gminy, lecz z czynnościami publicznoprawnymi - zadaniami własnymi gminy określonymi w przepisach ustawy – Prawo oświatowe.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym dotyczącym art. 106 ustawy – Prawo oświatowe.

W wyroku z dnia z dnia 16 marca 2022 r., sygn. akt I FSK 2064/18 (orzeczenia.nsa.gov.pl) - NSA wskazał, że „*Ustawowe ukształtowanie konstrukcji opłat za wyżywienie przewidujące szczególne reguły ich kalkulacji, z dodatkową możliwością zwalniania podmiotów zobowiązanych do ich uiszczania, potwierdza, że opłaty te mają charakter opłat publicznoprawnych. Gmina zaś pobierając przedmiotowe opłaty działa w roli organu władzy publicznej, a nie usługodawcy oferującego świadczenia w zamian za ustaloną cenę. Podkreślić należy, że Gmina zapewniając wyżywienie w placówkach edukacyjnych nie działa na zasadach wolnorynkowych, a tym samym jej działalność nie może prowadzić do zakłócenia konkurencji. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, brak jest jakichkolwiek przesłanek, aby twierdzić, że gminna placówka edukacyjna pobierająca opłaty za posiłki w stołówce w kwocie odpowiadającej, tzw. wsadowi do kotła, prowadzi w opisanym zakresie opodatkowaną działalność gospodarczą. Podmioty te działają w warunkach odmiennych od wolnorynkowych. Pobieranie opłat, bez których realizacja tych konkretnych zadań z zakresu edukacji publicznej nie byłaby możliwa, nie może samo w sobie przesądzać o niemożności zastosowania w omawianym zakresie art. 15 ust. 6 u.p.t.u. W tych przypadkach co do zasady nie dochodzi do pełnej ekwiwalentności i wzajemności świadczeń wykonywanych w ramach zawieranego stosunku prawnego. Pobierając opłaty za posiłki Gmina działa bowiem w roli organu władzy publicznej, a nie usługodawcy oferującego świadczenia w zamian za ustaloną cenę (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 31 sierpnia 2020 r., sygn. akt I FSK 920/18; z 23 czerwca 2021 r., sygn. akt I FSK 1809/20; CBOSA). Na gruncie publicznoprawnym opłaty za wyżywienie co do zasady stanowią swoistą zapłatę za określone świadczenie organu administracji. Ponadto charakter ponoszonych opłat za te usługi wskazuje, że nie są one świadczone w celu osiągnięcia dodatkowego dochodu dla Gminy poprzez dokonywanie transakcji w bezpośredniej konkurencji w stosunku do działalności podmiotów komercyjnych, świadczących usługi żywieniowe i podlegających podatkowi VAT (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 czerwca 2021 r., sygn. akt I FSK 857/20; CBOSA).”*

Z kolei w wyroku z dnia 1 marca 2022 r., sygn. akt III OSK 1126/21, NSA wyraźnie wskazał, że opłaty te stanowią niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym, o których mowa w art. 60 pkt 7 ustawy o finansach publicznych, stwierdzając, że: „*Z przepisu art. 106 ust. 4 p.o. wynika, że wprowadzie usługi w zakresie wyżywienia mają charakter odpłatny, jednakże cena ich nabycia oderwana jest od warunków rynkowych ich dostarczenia i zapewnienia marży zysku. Z uwagi także na specyficzny sposób*

ustalania opłaty pomijający szereg czynników cenotwórczych oraz możliwość zwolnienia od ponoszenia opłaty wykluczone jest uznanie, że taka opłata ma charakter umowny i prywatnoprawny”. Tożsame stanowisko odnośnie charakteru opłaty za wyżywienie dzieci w szkołach wynika również m.in. z wyroków NSA: z dnia 23 czerwca 2022 r., sygn. akt I FSK 1809/20, z dnia 3 marca 2021 r., sygn. akt I FSK 73/20, z dnia 23 czerwca 2021 r., sygn. akt I FSK 1809/20, z dnia 26 kwietnia 2022 r., sygn. akt I FSK 20/19, z dnia 20 kwietnia 2022 r., sygn. akt III OSK 1043/21 oraz z dnia 15 grudnia 2021 r., sygn. akt III OSK 789/21.

Z kolei w wyrokach: z dnia 3 marca 2021 r., sygn. akt I FSK 73/20 oraz z dnia 23 czerwca 2021 r., sygn. akt I FSK 1809/20 NSA podał m.in., że „Niekomercyjnych charakter opłat wynika z treści art. 106 ust. 1 u.p.o. (...) Z powoływanych przepisów można w związku z tym wyprowadzić wniosek, że gmina realizując zadania własne (publiczne) w zakresie edukacji, które obejmują organizowanie wyżywienia dla dzieci w stołówce szkolnej nie jest w stosunku do tych czynności, w świetle wyłączenia przewidzianego w art. 15 ust. 6 u.p.t.u., podatnikiem podatku od towarów i usług, o którym stanowi art. 15 ust. 1 w związku z ust. 2 u.p.t.u. Pogląd powyższy wyrażono w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 czerwca 2017 r., sygn. akt I FSK 1271/15 oraz sygn. akt I FSK 1317/15, z dnia 27 lipca 2020 r., sygn. akt I FSK 262/18, z dnia 13 stycznia 2021 r., sygn. akt I FSK 1139/19. czy z dnia 14 kwietnia 2021 r., sygn. akt I FSK 697/19 (...)”.

W orzecnictwie sądów administracyjnych wskazuje się, 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. „wsadu do kotła”, który ponoszą rodzice uczniów, pozostałe wydatki związane z zapewnieniem uczniom posiłków powinny być ponoszone przez gminę. Brak kuchni w placówce, rodzi po stronie organu prowadzącego obowiązek pokrycia wydatków związanych z przygotowaniem i dowozem posiłków do zorganizowanej przez gminę stołówki (jadalni) – por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt I OSK 1554/10.

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

Zastępca Prezesa
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu

/-/ Aldona Pruska

Załącznik:

Klauzula informacyjna