

UCHWAŁA Nr 9231/18
z dnia 7 lutego 2018 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku
w składzie:

Przewodniczący: Stanisław Srocki
Członkowie: Dariusz Renczyński
Paweł Galko
Katarzyna Gawrońska
Agnieszka Gerasimiuk
Marcin Tyniewicki
Maria Wasilewska

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 5a i art. 25b ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r. poz. 561)

po rozpatrzeniu zastrzeżeń wniesionych w trybie art. 9 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych przez Dyrektora Szkoły Podstawowej w Choroszczy do wniosków pokontrolnych zawartych w punktach nr 1-5 wystąpienia pokontrolnego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 4 stycznia 2017 r., wydanego w wyniku doraźnej kontroli gospodarki finansowej Szkoły Podstawowej w Choroszczy w zakresie ustalania opłat za żywienie dzieci w roku szkolnym 2016/2017 i 2017/2018,

postanawia

- oddalić zastrzeżenia

UZASADNIENIE

Regionalna Izba Obrachunkowa w Białymstoku przeprowadziła w dniach 8-11 grudnia 2017 r. w Szkole Podstawowej w Choroszczy doraźną kontrolę gospodarki finansowej Szkoły w zakresie ustalania opłat za żywienie dzieci w roku szkolnym 2016/2017 i 2017/2018. Ustalenia kontroli zostały zawarte w protokole kontroli podpisanym w dniu 11 grudnia 2017 r. Na podstawie wyników kontroli Izba skierowała do Dyrektora Szkoły wystąpienie pokontrolne z dnia 4 stycznia 2018 r. (RIO.I.6003-8/17), zawierające opis stwierdzonych nieprawidłowości oraz wnioski zmierzające do ich usunięcia i usprawnienia badanej działalności.

Dyrektor Szkoły Podstawowej w Choroszczy pismem z dnia 19 stycznia 2018 r. (SP.071.16.2018) wniosła zastrzeżenia do wniosków pokontrolnych zawartych w punktach nr 1-5, rekomendujących:

1. Ustalenie zasad korzystania ze stołówki szkolnej, w tym wysokości opłat za posiłki, przy udokumentowaniu zachowania wymogu ustalenia ich w porozumieniu z Burmistrzem Choroszczy, jak tego wymaga art. 106 ust. 3 Prawa oświatowego, mając jednocześnie na uwadze, że ustalona opłata za posiłki, pobierana od uczniów, może obejmować wyłącznie koszty artykułów żywnościowych zużytych do przygotowania posiłków.
2. Wystąpienie do dostawcy posiłków o wskazanie, jaką kwotę w ramach pobieranej ceny za jeden obiad stanowią koszty zakupu artykułów żywnościowych zużywanych do przygotowania posiłków, a jaką koszty przygotowania i dostawy obiadów. Realizacja tego zalecenia jest warunkiem zgodnego z prawem ustalenia opłat w wykonaniu wniosku nr 1. Podjęcie działań w celu ustalenia wymienionych składników ceny obiadu także za lata

nieobjęte kontrolą – jeżeli w latach wcześniejszych stosowana była analogiczna praktyka jak w latach 2016/2017 i 2017/2018 – poprzez wystąpienie do wykonawcy (wykonawców) o podanie wymienionych składników opłat.

3. Dokonanie zwrotu bezpodstawnie pobranych od uczniów opłat za obiady, tj. opłat w części obejmującej koszty przygotowania i dowozu posiłków ustalonej na podstawie wniosku nr 2. Poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku o skutkach finansowych podjętych działań w odpowiedzi o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych. Informuję przy tym, że zwróciłem się do Burmistrza Choroszczy z wnioskiem o zapewnienie w budżecie gminy środków na wydatki tytułem zwrotu opłat za obiady w części pobranej bezpodstawnie od uczniów.

4. Formalne powierzenie obowiązków w zakresie pobierania opłat za żywienie pracownikowi, który te czynności faktycznie w szkole wykonuje.

5. Odprowadzanie zebranych opłat za obiady na rachunek bankowy Szkoły – bieżący lub wyodrębniony rachunek dochodów i wydatków nimi finansowanych, w zależności od formy gromadzenia tych środków jako środków publicznych wybranej przez organy gminy. Kwestię wyboru formy gromadzenia środków przedstawiłem Burmistrza Choroszczy odrębnym pismem, wskazując na obowiązek objęcia działalności w zakresie prowadzenia stołówki planowaniem finansowym.

W złożonych zastrzeżeniach Dyrektor Szkoły Podstawowej w Choroszczy zarzuca błędną wykładnię przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 59), wskazując, że *W Szkole Podstawowej (...) nie funkcjonuje stołówka w rozumieniu przepisów art. 106 ustawy Prawo oświatowe (...) a żywienie uczniów zostało zorganizowane w inny sposób. Szkoła posiada pomieszczenie, w którym uczniowie spożywają posiłki, ale przygotowywane są, co potwierdza pismo RIO.I.6003-8/17, przez podmiot zewnętrzny – firmę cateringową. Zatem uznanie Regionalnej Izby Obrachunkowej, że w Szkole jest prowadzona stołówka w rozumieniu przepisów prawa oświatowego jest nieuprawnione.* Dalej wskazuje, że uczniowie nie korzystający z rządowego programu dożywiania mogą korzystać z żywienia na własne życzenie, po wyrażeniu takiej chęci przez rodziców, jeśli pokryją koszty obiadów spożywanych przez ich dzieci. Szkoła nie ustalała zaś odpłatności za obiady, ponieważ nie jest stroną umowy z dostawcą posiłków (umowę podpisał Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Choroszczy). *Szkoła zapewniła pomieszczenie do spożywania posiłków i opiekunów, którzy rozdzielają dostarczone z zewnątrz posiłki. Opiekunowie muszą być w ten proces zaangażowani bowiem nie można pozostawić dzieci samych, a posiłki muszą być bezpiecznie przekazane. Powyższy zakres udziału Szkoły przyżywieniu uczniów nie uprawnia jednak do wniosku, że szkoła prowadzi stołówkę w rozumieniu art. 106 ustawy prawo oświatowe.* Dalsza argumentacja Dyrektora Szkoły opiera się na tym, że *(...) opłaty za obiady rodzice przekazują firmie cateringowej za pośrednictwem pracownika szkoły, jednakże pracownik ten nie ma tego w zakresie swoich obowiązków i czynności tych nie wykonywał na moje polecenie, a jedynie za moim przyzwoleniem.* Jak wskazuje Dyrektor w treści zastrzeżeń firma dostarczająca posiłki *(...) realizowała nieformalną umowę zawartą z rodzicami na dostarczanie posiłków ich dzieciom (...) to jednak nie Szkoła była adresatem przekazywanych kwot, tylko firma cateringowa. Zbierane opłat nie były należne Szkole, nie były przez Szkołę zbierane i Szkoła ich nie przekazywała. W żaden zatem sposób nie można uznać, że stroną tego procesu była Szkoła. Nie można więc również uznać, że środki te były środkami publicznymi, które powinny zostać objęte planowaniem finansowym. Z uwagi na powyższe, nie ma też możliwości zwrotu części opłat obejmującej koszty przygotowania i dowozu posiłków, bowiem Szkoła nie prowadziła stołówki (...) i nie pobierała z tego tytułu żadnych opłat.* Na potwierdzenie swojego stanowiska Dyrektor powołuje wyrok WSA w Gliwicach z 10 sierpnia 2017 r. (sygn. akt IV SAB/GI 199/17). Następnie Dyrektor argumentuje, że cena ustalona przez dostawcę obiadów *(...) nie została powiększona o koszty wynagrodzeń pracowników Szkoły i składek od tych wynagrodzeń oraz kosztów utrzymania pomieszczenia przewidzianego do spożywania posiłków, toteż zgodnie z art. 106 ust. 4 ustawy, nie pobrano żadnych kwot, które mogłyby*

podlegać zwrotowi. Odnosząc się do kwestii obowiązujących w Szkole regulacji – jak wynika z protokołu kontroli jest to regulamin korzystania ze stołówki szkolnej oraz zasady spożywania posiłków i zachowania w stołówce szkolnej, a także instrukcja przyjęcia i wydawania posiłków – Dyrektor Szkoły podnosi, że *Regulaminy i instrukcje posiadane przez Szkołę zostały opracowane na ewentualną okoliczność organizacji stołówki szkolnej w rozumieniu art. 106 ustawy Prawo oświatowe, wydającej obiady przygotowywane we własnej kuchni*. Kończąc uzasadnienie złożonych zastrzeżeń Dyrektor Szkoły reasumuje, że w Szkole *nie funkcjonuje stołówka szkolna, a udostępniono jedynie miejsce spożywania posiłków przygotowywanych przez podmiot zewnętrzny (...) Szkoła nie chciała, nadal nie chce i nie realizuje żywienia poprzez prowadzenie stołówki szkolnej. Szkoła organizuje żywienie w inny sposób, do którego (...) odpowiednie przepisy ustawy o systemie oświaty nie mają zastosowania*. Jako potwierdzenie braku zastosowania przepisów ustawy do przyjętego sposobu organizacji żywienia Dyrektor odwołuje się do odpowiedzi sekretarza stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej na interpelację nr 15064.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku zważyło, co następuje:

Analiza zastrzeżeń złożonych przez Dyrektora Szkoły Podstawowej w Choroszczy prowadzi do wniosku, że zasadniczym ich przedmiotem jest zarzut sformułowania wniosków pokontrolnych wynikających z pisma z dnia 4 stycznia 2018 r. (RIO.I.6003-8/17) w następstwie błędnej wykładni przepisów art. 106 Prawa oświatowego – posiadających analogiczne brzmienie jak obowiązujący do dnia 31 sierpnia 2017 r. art. 67a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2017 r. poz. 2198). Z przywołanych regulacji wynika, w zakresie dotyczącym przedmiotowej sprawy, 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.

W pierwszej kolejności oceny wymaga podnoszony przez składającego zastrzeżenia argument, że Szkoła nie prowadzi stołówki w rozumieniu przywołanych przepisów, organizując żywienie „w inny sposób”, o czym ma świadczyć fakt nieprzygotowywania posiłków w kuchni umiejscowionej w Szkole, a zamawianie ich u dostawcy zewnętrznego oraz okoliczność, że to nie Szkoła a MGOPS jest stroną umowy podpisanej w sprawie dostarczania obiadów do szkół prowadzonych przez gminę Choroszcz. Na tle zacytowanych przepisów ustawy podstawowego znaczenia nabiera zatem interpretacja użytego w nich pojęcia „stołówka”, która nie zostało w ustawie zdefiniowane. Nie jest też wprost definiowane przez inne akty prawne powszechnie obowiązujące. Reguły wykładni nakazują w takiej sytuacji odnieść się przede wszystkim do znaczenia tego zwrotu w języku potocznym. Według słownika języka polskiego stołówka to „zakład żywienia zbiorowego przy instytucji; też: sala jadalna takiego zakładu” (<https://sjp.pwn.pl/sjp/stolowka:2524318.html>). Najbardziej typowymi grupami znaczeniowymi słowa „stołówka” są: „zakład gastronomiczny”, „określenie miejsca, w którym spożywa się posiłek”, „określenie miejsca z posiłkami”, „miejsce sprzedaży przekąsek”. Jako synonimy zwrotu „stołówka” w znaczeniu pomieszczenia, w którym spożywa się posiłek, wymieniane są: jadalnia, mesa, pokój jadalny, pokój stołowy, refektarz, sala jadalna, stołowy (<https://synonim.net/synonim/sto%C5%82%C3%B3wka>).

O tym, że pojęcie stołówki nie jest nierozdzielnie powiązane z koniecznością posiadania kuchni, w której przygotowywane są posiłki podawane w stołówce, świadczą także przepisy ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2017 r. poz. 149, ze zm.), która w art. 72 ust. 2 stanowi, że zakład żywienia zbiorowego typu zamkniętego, w przypadku wprowadzania do obrotu gotowych potraw pochodzących z innych zakładów,

przechowuje próbki poszczególnych potraw otrzymanych wraz z dostawą partii każdej potrawy o krótkim okresie przydatności do spożycia z zakładu, w którym zostały wyprodukowane. Według zaś art. 3 ust. 3 pkt 56 tej ustawy zakładem żywienia zbiorowego typu zamkniętego jest zakład wykonujący działalność w zakresie zorganizowanego żywienia określonych grup konsumentów, w szczególności w szpitalach, zakładach opiekuńczo-wychowawczych, żłobkach, przedszkolach, szkołach, internatach, zakładach pracy, z wyłączeniem żywienia w samolotach i innych środkach transportu oraz wojskowych polowych punktów żywieniowych.

Żadne z zaprezentowanych znaczeń pojęcia „stołówka” nie utożsamia go zatem z prowadzeniem kuchni, tj. z wytwarzaniem przez prowadzącą stołówkę produktów żywnościowych spożywanych przez korzystających ze stołówki. Nie można zatem przyjąć, że okoliczność braku kuchni w Szkole (niewytwarzanie w Szkole posiłków spożywanych w stołówce) stanowi okoliczność uniemożliwiającą uznanie, że Szkoła prowadzi stołówkę.

Twierdzenia składającego zastrzeżenia, jakoby Szkoła nie prowadziła stołówki, pozostają w sprzeczności ze stwierdzonymi podczas kontroli, opublikowanymi na stronie internetowej Szkoły dokumentami jednoznacznie świadczącymi o tym, że Szkoła stołówkę zorganizowała:

- opublikowany na stronie internetowej Szkoły statut w wersji ujednoliconej na dzień 12 grudnia 2016 r. przewidywał w § 42, że „W celu realizacji zadań opiekuńczych i wspomagania właściwego rozwoju uczniów Szkoła prowadzi stołówkę”;

- według § 57 ust. 1 statutu Szkoły obowiązującego od 29 listopada 2017 r. szkoła posiada m.in. świetlicę szkolną, kuchnię i zaplecze kuchenne oraz stołówkę (za protokołem kontroli, str. 5);

- z dniem 1 września 2014 r. wszedł w życie, opublikowany na stronie internetowej szkoły, regulamin korzystania ze stołówki szkolnej w Zespole Szkół w Choroszczy (kontrolowana jednostka działała pod tą nazwą do 31 sierpnia 2017 r.). Wśród wymienionych w regulaminie zasad wskazano m.in., iż do korzystania ze stołówki uprawnieni są wszyscy uczniowie oraz pracownicy jednostki. Dodano, że stołówka wydaje posiłki przygotowane przez firmę cateringową, którą corocznie wyłania w drodze zamówień publicznych Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Choroszczy. Cena obiadu jest ustalana corocznie i ogłaszana na początku roku szkolnego. Kwota miesięcznej opłaty podawana jest do wiadomości na stronie internetowej i na tablicy ogłoszeń w stołówce,

- opracowana została instrukcja przyjęcia i wydawania posiłków, podpisana przez poprzedniego dyrektora Zespołu Szkół w Choroszczy, zgodnie z którą: stołówka szkolna wydaje w określonych godzinach obiady dostarczane z zakładów gastronomicznych; posiłki odbiera i wydaje jedna pracownica z upoważnienia dyrektora ZS w Choroszczy; posiłki wydaje się w naczyniach wielokrotnego użycia; resztki są umieszczane w pojemniku na odpady, zaś naczynia stołowe są higienicznie zmywane i wyparzone w zmywarce uniwersalnej GS50, która znajduje się w wydzielonej części stołówki Zespołu Szkół w Choroszczy,

- na stronie internetowej szkoły w zakładce „bezpieczeństwo” znajduje się informacja (tired drugie): „zapewniamy uczniom opiekę świetlicową, możliwość korzystania z obiadów w stołówce szkolnej”.

Kolegium przyjmuje w przedstawionym zakresie stanowisko, że Szkoła Podstawowa w Choroszczy prowadzi stołówkę w rozumieniu przepisów art. 106 Prawa oświatowego, ponieważ zorganizowała pomieszczenie, w którym spożywane są posiłki, określiła zasady korzystania z niego, zasady wydawania posiłków, a także informuje uczniów o obowiązujących cenach. W świetle zasad interpretacji prawa nie ma zaś uzasadnienia twierdzenie, że warunkiem prowadzenia stołówki jest prowadzenie kuchni, tj. przygotowywanie posiłków bezpośrednio w Szkole, do której uczęszczają uczniowie korzystający z żywienia.

Konsekwencją udowodnionego twierdzenia, iż Szkoła Podstawowa w Choroszczy zorganizowała stołówkę, w której wydawane są posiłki za odpłatnością, jest konieczność zrealizowania przez Dyrektora Szkoły obowiązku ustalenia opłat za posiłki w porozumieniu z organem prowadzącym (Burmistrzem) wynikającego obecnie z art. 106 ust. 3 Prawa oświatowego.

Analizy wymaga podnoszona przez składającego zastrzeżenia, wynikająca z powoływanej w treści zastrzeżeń postanowienia WSA w Gliwicach z dnia 10 sierpnia 2017 r., teza o możliwości funkcjonowania w szkole czy przedszkolu zorganizowanego żywienia uczniów jako żywienia zorganizowanego przez samych rodziców, bez udziału dyrektora szkoły czy przedszkola, do którego to żywienia miałyby nie mieć zastosowania przepisy ustawy. W ocenie Kolegium interpretacja taka jest nie do przyjęcia w świetle prawem określonych obowiązków i odpowiedzialności dyrektora szkoły, tym bardziej gdy ma służyć wyłącznie obejściu przepisów ustawy regulujących zasady odpłatności za wydawane posiłki, tj. ponoszeniu opłat przez uczniów w pełnej wysokości, obejmującej wszystkie ich koszty. Zgodnie z art. 68 ust. 1 Prawa oświatowego do zadań dyrektora należy m.in. kierowanie działalnością szkoły, sprawowanie opieki nad uczniami oraz stwarzanie warunków harmonijnego rozwoju psychofizycznego poprzez aktywne działania prozdrowotne. Z kolei art. 10 ust. 1 pkt 1 Prawa oświatowego przypisuje do zadań organu prowadzącego szkołę zapewnienie warunków działania szkoły, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki. Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 26 października 2009 r. (sygn. akt I OSK 567/09) – na tle analogicznych przepisów ustawy o systemie oświaty – (...) *Higieniczne warunki w placówce opiekuńczo wychowawczej jaką jest przedszkole, to nie tylko czystość, ale także odpowiednie wyżywienie, które z uwagi na wiek podopiecznych przedszkola ma szczególne znaczenie.* Zacytowanie tej tezy jest o tyle zasadne, że przywołane przez składającego zastrzeżenia postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 10 sierpnia 2017 r. dotyczyło odpłatności za żywienie w przedszkolu. W jego treści Sąd zajął stanowisko – w opozycji do cytowanego wyroku NSA – że możliwe jest zorganizowanie żywienia w przedszkolu przez samych rodziców, na podstawie zawieranych przez nich umów z firmą cateringową, co należałoby traktować według WSA jako stan faktyczny niepodlegający przepisom art. 67a ustawy o systemie oświaty (obecnie art. 106 Prawa oświatowego). Konsekwencjami takiego stanowiska musiałyby być przyjęcie, że dyrektor szkoły (przedszkola) nie ponosi żadnej odpowiedzialności m.in. za rodzaj i jakość posiłków spożywanych przez dzieci w szkole w sposób zorganizowany (w konkretnych godzinach i pomieszczeniach, przy udziale pracowników jednostki), a także za okoliczność, że w przedszkolu niektóre dzieci w ogóle mogą nie otrzymać posiłku (ponieważ rodzic nie podpisał umowy z firmą) – gdyż jak uznał Sąd zorganizowanie tej funkcji opiekuńczej mogli przejąć rodzice.

Od 1 września 2017 r. tezy leżące u podstaw tego wyroku są zaś w ocenie Kolegium literalnie sprzeczne z art. 108 pkt 4 Prawa oświatowego, który stanowi, że przedszkole w zakresie realizacji zadań statutowych zapewnia dzieciom możliwość korzystania z posiłków, a zatem jest to obowiązek dyrektora i organu prowadzącego, a nie rodziców.

Przedmiotem niniejszej uchwały jest żywienie w szkole podstawowej, a nie w przedszkolu. Wywód przeprowadzony wyżej ma jednak na celu wykazanie braku uzasadnienia na tle przepisów ustawy dla twierdzenia o możliwości wydzielenia pomieszczenia (stołówki), dopuszczenia dostawcy do dostarczania posiłków oraz zapewnienia obsługi wydawania posiłków i opieki w czasie ich spożywania z wyłączeniem decyzji dyrektora szkoły lub organu prowadzącego szkołę (co jest szczególnie jaskrawe w przypadku przedszkola ze względu na wiek uczęszczających do niego uczniów). Sugerowanie zaś możliwości takiego wyłączenia – tylko w celu odstąpienia od stosowania przepisów ustawy odnoszących się do funkcjonowania stołówki – jest w ocenie Kolegium stanowiskiem nie do przyjęcia.

Na marginesie Kolegium zwraca też uwagę, że reprezentacją uczniów w szkołach są rady rodziców, których kompetencje określają obecnie przepisy art. 84 Prawa oświatowego. Nie wynika z nich, aby do zadań rady rodziców mogło należeć organizowanie żywienia w szkole. Rada może występować do dyrektora z wnioskami i opiniami we wszystkich sprawach szkoły oraz wspierać działalność statutową szkoły. Wspieranie działalności statutowej nie oznacza prawa do kreowania zakresu działania szkoły – jeżeli w szkole według statutu nie jest zorganizowana stołówka (w określonym wyżej rozumieniu tego zwrotu), to rodzice nie mogą jej zorganizować. Jeżeli zaś – jak w SP w Choroszczy – statut wskazuje na

prowadzenie stołówki, to nieuprawnione jest twierdzenie, że żywienie organizują rodzice we własnym zakresie, czemu zresztą – jak wyżej wykazano – przeczy szereg innych czynności podejmowanych przez szkołę.

Składający zastrzeżenia odwołuje się do treści odpowiedzi sekretarza stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej na interpelację nr 15064 z dnia 27 lutego 2013 r., w której poseł na Sejm RP zwracała się o ocenę pod kątem przepisów obowiązującego wówczas art. 67a ust. 3 ustawy o systemie oświaty stanu faktycznego, w którym dyrektor szkoły podpisał z firmą gastronomiczną umowę najmu pomieszczeń kuchennych w szkole. Przedmiotem interpelacji było m.in., czy tak zorganizowana stołówka jest stołówką szkolną w rozumieniu ustawy oraz czy uczniowie przebywający na terenie pomieszczeń wynajętych przez inny podmiot są objęci opieką pedagogiczną. Analiza odpowiedzi na interpelację nie wykazała konkretnego wyjaśnienia na postawionych pytań. W zakresie będącym przedmiotem uchwały Kolegium odnotować należy, iż według stanowiska MEN zaprezentowanego w tej odpowiedzi *żywienie uczniów w szkole może być zorganizowane w inny sposób niż prowadzenie stołówki szkolnej i w tym przypadku przepisy art. 67a (...) nie mają zastosowania. W takich przypadkach warunki dostarczania uczniom posiłków przez podmioty zewnętrzne określają umowy zawierane przez jednostki samorządu lub przez szkołę.* Przy czym przypomnieć należy, że przedmiotem odpowiedzi był stan faktyczny, w którym na podstawie umowy wynajęto pomieszczenia kuchenne i stołówki szkoły podmiotowi, który miał prowadzić z ich wykorzystaniem działalność gospodarczą. Ponadto w odpowiedzi na interpelację z dnia 27 lutego 2013 r. odniesiono się do wyroku NSA z dnia 26 października 2009 r. (I OSK 567/09) – zawierającego analogiczne tezy jak cytowany w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Dyrektora Szkoły wyrok z 24 listopada 2010 r. Ministerstwo wskazało mianowicie, że (...) *jest to rozstrzygnięcie precedensowe, tj. jednostkowe w konkretnej zaskarżonej sprawie, i jako takie nie ma mocy wiążącej dla pozostałych rozstrzygnięć czy stosowania w całym kraju.* Ministerstwo podało też charakterystykę stołówki przez GUS, jako (...) *placówkę zbiorowego żywienia zapewniająca określonym grupom konsumentów posiłki (głównie obiadowe), ale także śniadaniowe i kolacje. Stołówka jest wyodrębniona organizacyjnie i lokalowo, zorganizowana na terenie zakładu pracy (stołówka pracownicza), szkół, uczelni, ośrodków wypoczynkowych. Prowadzi ograniczony asortyment posiłków przy zastosowaniu samoobsługi lub obsługi kelnerskiej, stosując przy tym w przeważającej części system abonamentowej sprzedaży i wydawania posiłków.*

Kolegium za niezbędne przywołanie uważa w tym miejscu pisma Ministerstwa Edukacji Narodowej z dnia 24 kwietnia 2017 r. (11637/2017) stanowiącego odpowiedź na interpelację nr 11637 w sprawie funkcjonowania szkolnych stołówek w obecnym systemie finansowania oświaty. W jego treści MEN wskazuje, że *Przy ustalaniu wysokości odpłatności za korzystanie z posiłków w stołówce, należy przestrzegać zasady wyrażonej w zapisie art. 67a ust. 4 ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którą do opłat wnoszonych za korzystanie przez uczniów z posiłku w stołówce szkoły nie wlicza się wynagrodzeń pracowników i składek naliczanych od tych wynagrodzeń oraz kosztów utrzymania stołówki. Powyższe opłaty pokrywa organ prowadzący szkołę. Stanowisko w tej sprawie wyraża wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 listopada 2010 r. (wyrok NSA z dnia 24 listopada 2010 r. - OSK 1554/10, Lex nr 745087).*

Kolegium w całej rozciągłości zgadza się ze stanowiskiem zaprezentowanym przez Naczelną Sąd Administracyjny w przywołanych wyżej wyrokach z dnia 26 października 2009 r. i z dnia 24 listopada 2010 r., iż *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. A także: Opłaty za korzystanie z posiłku w stołówce (...) 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 (jadalni).

Możliwość odrębnego traktowania, różnicowania sytuacji prawnej podobnych podmiotów – w tym przypadku uczniów korzystających ze stołówki – w procesie interpretacji obowiązującego prawa musi mieć podstawę w odpowiednio przekonywujących kryteriach. Jak wynika z uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 grudnia 1997 r. (K 8/97) kryteria te muszą mieć:

- po pierwsze, charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści, czyli wprowadzane różnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium;
- po drugie, kryteria te muszą mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;
- po trzecie, kryteria te muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

W ocenie Kolegium żadnemu z tych kryteriów nie odpowiada różnicowanie zasad ustalania odpłatności ucznia za posiłek spożywany w szkolnej stołówce ze względu na fakt, iż jest przygotowywany poza szkołą i dowożony do szkoły. Celem przepisów umożliwiających zorganizowanie żywienia w szkole jest stworzenie uczniowi możliwości spożycia posiłku, którego cena nie ma charakteru komercyjnego. Jest to jeden z kluczowych aspektów realizacji przez szkołę funkcji opiekuńczych.

Dodatkowo wskazać można, że analogiczne poglądy prezentowane są w publikacjach dotyczących przedmiotu sprawy: *Koszty pośrednie prowadzenia stołówki, będącej integralnie jednostką organizacyjną szkoły, powinny być ponoszone przez szkołę, gdyż pracownicy stołówki są przez nią zatrudniani i ich płace wraz z tzw. pochodnymi pokrywane są z jej budżetu. To samo dotyczy bliżej nieokreślonych w ustawie "kosztów utrzymania stołówki", do których zapewne należy przede wszystkim koszt energii czy też zastawy stołowej. Powyższe zasady pozostają niezmienione również w przypadku, gdy j.s.t. zorganizowała stołówkę w miejscu, w którym bezpośrednio nie są przygotowywane posiłki. Wówczas niedopuszczalne będzie przerzucanie kosztów ich dowozu z kuchni do jadalni; tego rodzaju koszty obciążają bezwzględnie organ prowadzący* (M. Pilich, Komentarz do art. 67a ustawy o systemie oświaty, Lex) oraz [Ustawa o systemie oświaty] *nie różnicuje obowiązków szkoły w zależności od tego, czy osobę przygotowującą posiłek łączy z placówką stosunek pracy czy umowa cywilnoprawna. Nie daje również podstaw do odmiennego kształtowania obowiązków placówki w zależności od tego, czy obiady są przygotowywane na jej terenie, czy dowożone z zewnątrz* („Rzeczpospolita” nr 7 z 2012 r.).

Konsekwencją przyjętego przez Kolegium stanowiska jest uznanie za prawidłowe wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym w celu usunięcia skutków niezgodnego z ustawą finansowania przez uczniów kosztów posiłków, tj. finansowania ich w całości. Zaniechanie ze strony gminy ustalenia i pokrycia kosztów, które zgodnie z ustawą powinny obciążać organ prowadzący, rodzi obowiązek zwrócenia kosztów posiłków – innych niż koszty artykułów żywnościowych zużytych do ich przygotowania – uczniom, którzy ponieśli je mimo obowiązku spoczywającego na gminie. Z kolei mając na uwadze, że zorganizowanie stołówki stanowi część działalności publicznej szkoły, operacje finansowe związane z tą działalnością powinny być objęte planowaniem finansowym i stanowić dochody oraz wydatki publiczne. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1453, ze zm.) dochodami własnymi

gminy są dochody uzyskiwane przez gminne jednostki budżetowe. Natomiast finansowanie zadań publicznych następuje poprzez ponoszenie z budżetu gminy wydatków publicznych – art. 216 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.). W ocenie Kolegium przyjęcie, że pracownik szkoły „nieoficjalnie” pobiera opłaty od rodziców i rozlicza rodziców z firmą cateringową służyłoby tylko obejściu przepisów ustawy określających zasady odpłatności za posiłki wydawane w stołówce, w tym zakresie obciążeń finansowych, do których mogą być zobowiązani uczniowie.

Z przedstawionych względów, Kolegium Izby orzekło jak w sentencji.



Przewodniczący
Stanisław Srocki
Stanisław Srocki

Otrzymuje:

Dyrektor Szkoły Podstawowej w Choroszczy