

**KRAJOWA RADA  
REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH**

**REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA  
W BIAŁYMSTOKU**

**Informacja o wynikach kontroli  
przeznaczenia dochodów z tytułu opłat za wyżywienie pobranych od uczniów  
i przedszkolaków na podstawie art. 106 ust. 4 ustawy Prawo oświatowe**

**Białystok, maj 2022**

**SPIS TREŚCI**

<b>1. WPROWADZENIE</b>	<b>3</b>
1.1. Cel kontroli i główne zagadnienia poddane kontroli	3
1.2. Analiza stanu prawnego	4
<b>2. WYNIKI KONTROLI</b>	<b>17</b>
2.1. Ogólne dane dotyczące skontrolowanych jednostek	17
2.2. Synteza wyników	17
2.3. Szczegółowe ustalenia kontroli	18
2.3.1. Prawidłowość wprowadzenia opłat za żywienie i finansowania żywienia przez jednostkę oświatową	18
2.3.2. Ocena prawidłowości przeznaczenia środków pobieranych za żywienie	20
2.3.3. Inne nieprawidłowości	23
<b>3. POSTĘPOWANIE POKONTROLNE I REZULTATY FINANSOWE</b>	<b>25</b>
<b>4. UWAGI KOŃCOWE I WNIOSKI DE LEGE FERENDA</b>	<b>27</b>
<b>WYKAZ JEDNOSTEK OBJĘTYCH KONTROLĄ</b>	<b>29</b>

## 1. WPROWADZENIE

### 1.1. Cel kontroli i główne zagadnienia poddane kontroli

Kontrola pod nazwą „Przeznaczenie dochodów z tytułu opłat za wyżywienie pobranych od uczniów i przedszkolaków na podstawie art. 106 ust. 4 ustawy Prawo oświatowe” została przeprowadzona z inicjatywy Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych. Pierwotnie zakładano przeprowadzenie czynności kontrolnych w 2020 roku, jednakże w związku z sytuacją epidemiczną, powodującą nieuniknione problemy z realizacją zadań kontrolnych izb obrachunkowych, KR RIO postanowiła o przedłużeniu okresu przeprowadzania kontroli tego tematu na 2021 rok.

Za cel kontroli przyjęto sprawdzenie przestrzegania przez szkoły podstawowe i przedszkola (gminne jednostki budżetowe; dalej ogólnie jako jednostki oświatowe) dyspozycji art. 106 ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe<sup>1</sup>, której istota polega na zakazie przeznaczania opłat pobranych za żywienie dzieci na inne koszty zapewnienia posiłków niż zakup artykułów żywnościowych zużytych do ich przygotowania. Sfinansowane przez rodziców (pod pojęciem tym rozumiani są także opiekunowie) 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. Zrealizowana w tym zakresie kontrola miała przede wszystkim prowadzić do zweryfikowania, czy:

- całość wnoszonych przez rodziców opłat za żywienie jest przeznaczana na zakup artykułów żywnościowych zużywanych do przygotowania posiłków podawanych dzieciom,
- rodzice nie są obciążani niemającymi podstawy prawnej opłatami dodatkowymi w związku z korzystaniem przez dzieci z żywienia,
- działalność jednostki oświatowej związana z zorganizowaniem żywienia jest zgodna z obowiązującymi przepisami prawa w pozostałych – oprócz sposobu wykorzystania pobranych opłat – aspektach, obejmujących głównie formalny sposób ustalenia opłat oraz funkcjonowanie procesów ich gromadzenia i rozdysponowania.

Program kontroli przewidywał zbadanie przedstawionych zagadnień za 2 pełne lata kalendarzowe – 2018 i 2019. Przepisy prawa nie wskazują okresów, w których ma nastąpić potwierdzenie wykorzystania pobranych opłat zgodnie z art. 106 ust. 4 Prawa oświatowego. Przyjęcie w programie kontroli lat kalendarzowych zostało uzasadnione dostępnością i porównywalnością danych ewidencyjnych i sprawozdawczych (za rok obrotowy) oraz rozliczeniami środków pieniężnych związanych z tymi procesami

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1082

– zarówno przy finansowaniu żywienia za pośrednictwem budżetu gminy, jak i przy wykorzystywaniu wyodrębnionego rachunku dochodów i wydatków nimi finansowanych.

Zaplanowano objęcie kontrolą łącznie 80 szkół podstawowych i przedszkoli prowadzonych przez gminy (przy czym nie wykluczono przeprowadzenia badania także w zespołach szkolno-przedszkolnych czy zespołach szkół). Przyjęto założenie, że kontrola zostanie przeprowadzona przez każdą z 16 regionalnych izb obrachunkowych. Sugestią przy doborze jednostek do kontroli było w szczególności zapewnienie zbadania zarówno szkół podstawowych, jak i przedszkoli oraz obu form zapewnienia posiłków – przygotowywanych we własnej kuchni i nabywanych z zewnątrz w ramach usługi cateringowej lub od innej jednostki oświatowej.

Stosownie do przepisów art. 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych<sup>2</sup> kontrola została przeprowadzona na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym.

## 1.2. Analiza stanu prawnego

Podstawowym wzorcem kontroli jest norma zawarta w art. 106 ust. 4 Prawa oświatowego, zgodnie z którą „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 stołówek”. Przepis art. 106 ust. 3, do którego odwołuje się cytowana regulacja, określa, że warunki korzystania ze stołówki szkolnej, w tym wysokość opłat za posiłki, ustala dyrektor szkoły w porozumieniu z organem prowadzącym<sup>3</sup>. Natomiast art. 106 ust. 1 przewiduje ogólną możliwość (nie obowiązek) zorganizowania przez szkołę stołówki w celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań opiekuńczych, w szczególności wspierania prawidłowego rozwoju uczniów.

Przed 1 września 2017 r. przepis zawarty obecnie w art. 106 ust. 4 Prawa oświatowego obowiązywał na podstawie art. 67a ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty<sup>4</sup>. Natomiast w randze przepisu ustawowego w systemie prawa pojawił się w ustawie o systemie oświaty od 1 stycznia 2008 r., na mocy nowelizacji ustawy o systemie oświaty przyjętej ustawą z dnia 7 września 2007 r.<sup>5</sup> Przy czym pierwotnie i przez początkowy okres obowiązywania – do 23 sierpnia 2008 r. – norma ta znajdowała się w art. 67a ust. 3 ustawy. Według uzasadnienia do projektu ustawy uchwalonej 7 września 2007 r.<sup>6</sup> przyjęte rozwiązanie (...) *ma podkreślić znaczenie żywienia i dożywiania uczniów w realizacji zadań opiekuńczych szkoły. (...) Dzięki stołówkom szkolnym znaczna część dzieci może korzystać z ciepłych posiłków podczas, niekiedy wielogodzinnego, pobytu w szkole, często z dala od miejsca zamieszkania (...)* Posiłek szkolny powinien być

---

<sup>2</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 2137, ze zm.

<sup>3</sup> W przypadku gminnych jednostek oświatowych z wójtem, burmistrzem, prezydentem miasta – art. 29 ust. 1 pkt 3 Prawa oświatowego.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1327

<sup>5</sup> Dz. U. Nr 181, poz. 1292

<sup>6</sup> Druk sejmowy nr 822 (V kadencji).

*także nieodłącznym elementem edukacji prozdrowotnej i promocji zdrowia w szkole. Stanowi on także formę profilaktyki zdrowotnej, zarówno w aspekcie przeciwdziałania niedożywieniu dzieci i młodzieży, jak i zapewnienia właściwej struktury żywienia. Zapewnienie uczniom możliwości korzystania z posiłków w szkole jest również formą wspomagania opiekuńczej funkcji rodziny (...) jest to bardzo istotna forma pomocy dla pracujących rodziców, pozwalająca na pogodzenie roli zawodowej i rodzicielskiej.*

Od czasu wprowadzenia do przepisów ustawowych norma określająca przeznaczenie pobieranych opłat za żywienie nie zmieniła brzmienia. Zmianie uległ natomiast podmiot właściwy do ustalania wysokości opłat za posiłki. Między 1 stycznia a 23 sierpnia 2008 r. obowiązywała bowiem regulacja przewidująca kompetencję organu stanowiącego j.s.t. do ustalania opłat za żywienie w drodze uchwały. Ustawodawca dość szybko wycofał się z takiego sposobu ustalania opłat.

Okres przed 1 stycznia 2008 r. charakteryzował się czasowym brakiem w systemie prawa normy określającej dopuszczalne przeznaczenie środków pobranych z opłat za żywienie dzieci w jednostkach oświatowych. Z dniem 31 grudnia 2004 r. utraciło bowiem moc obowiązującą rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 1993 r. w sprawie warunków, form, trybu przyznawania i wypłacania oraz wysokości pomocy materialnej dla uczniów<sup>7</sup>. Rozporządzenie to uznawało korzystanie z posiłków w stołówce szkoły za formę pomocy materialnej dla uczniów (§ 1 ust. 1 pkt 7). W § 7 ust. 1 tego rozporządzenia było zaś postanowione, że opłata wnoszona przez ucznia za posiłki w stołówce szkoły równa jest wysokości kosztów surowca przeznaczonego na wyżywienie, ustalonych przez dyrektora szkoły. Brak przepisów prawa regulujących przedmiotowe kwestie w latach 2005-2007 nie wpłynął na zmianę interpretacji w zakresie przeznaczenia opłat za żywienie. Dalsze stosowanie zasad wynikających wcześniej z rozporządzenia rekomendowało Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu w dniu 5 stycznia 2005 r. (Wspólnota 2005/2/58), wskazując m.in., że: (...) *Stołówka szkolna, podobnie jak np. świetlica, pracownia, szatnia, sala gimnastyczna, gabinet profilaktyki zdrowotnej i pomocy przedlekarskiej, stanowi integralną część szkoły. (...) Oznacza to, między innymi, że pracownicy zatrudnieni przy przygotowywaniu posiłków w stołówce szkolnej są pracownikami szkoły. Zatem nie może być mowy o tym, by wynagrodzenia tych pracowników były wliczane do opłaty za korzystanie z posiłków w stołówce szkolnej. (...)*

Zgodnie z art. 52 ust. 12 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych<sup>8</sup> do ustalania opłat za korzystanie z wyżywienia w publicznych placówkach wychowania przedszkolnego przepisy art. 106 stosuje się odpowiednio. Ponadto art. 4 pkt 1 Prawa oświatowego stanowi, że ilekroć w ustawie tej jest mowa o szkole, należy przez to rozumieć także przedszkole. W efekcie wszystkie – z jednym wyjątkiem – wnioski wynikające z analizy przepisów art. 106 Prawa oświatowego są wspólne dla szkół podstawowych i przedszkoli. Różnica w obecnym statusie prawnym szkoły podstawowej i przedszkola w zakresie badanego zagadnienia wynika z przepisu szczególnego zawartego w art. 108 pkt 4 Prawa

---

<sup>7</sup> Dz. U. Nr 74, poz. 350 ze zm.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2203, ze zm.

oświatowego – przedszkole obowiązkowo zapewnia dzieciom możliwość korzystania z posiłków. Ogólny przepis art. 106 ust. 1 in fine jest zaś sformułowany w sposób wskazujący na możliwość zorganizowania stołówki, a nie na obowiązek zapewnienia korzystania z posiłków, jak to określono w przypadku przedszkoli w art. 108 pkt 4.

Zmiana w tym zakresie nastąpi od 1 września 2022 r., kiedy to ma wejść w życie art. 106a dodany do Prawa oświatowego na mocy ustawy z dnia 22 listopada 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo oświatowe, ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw<sup>9</sup>. Nakłada on z dniem 1 września 2022 r. na szkoły podstawowe (oprócz szkół podstawowych dla dorosłych) obowiązek zapewnienia uczniom jednego gorącego posiłku w ciągu dnia i stworzenia możliwości jego spożycia w czasie pobytu w szkole. Jednocześnie stanowi, że korzystanie z posiłku jest dobrowolne i odpłatne. Przepis ten w obecnej formie nie zawiera odesłania do przedstawionej wyżej treści art. 106, która nie została też tą ustawą zmodyfikowana. W szczególności nadal pozostaje niezmieniona regulacja o dobrowolności w zakresie zorganizowania stołówki.<sup>10</sup> Również regulacja art. 106a ust. 2 przewidująca ogólną odpłatność za posiłki nie odwołuje się do przepisów art. 106 ust. 3 i 4 określających zasady ustalania odpłatności i przeznaczenie opłat pobranych od rodziców. Brak wyraźnej intencji ustawodawcy, która wskazywałaby na zamiar odmiennego uregulowania statusu prawnego uczniów szkół podstawowych w zakresie obciążających ich opłat za posiłki nie upoważnia do zakładania w procesie wykładni odrębnych rozwiązań obowiązujących tych uczniów niż wynikające z art. 106 ust. 3 i 4. Artykuł 106a powinien więc być traktowany jako uzupełnienie art. 106, polegające tylko na wskazaniu na obowiązek zapewnienia gorącego posiłku w szkole podstawowej.

Według art. 98 ust. 2 pkt 4 Prawa oświatowego, mającego obowiązywać od 1 września 2022 r. na podstawie przywołanej wyżej nowelizacji, statut szkoły podstawowej – jako zobowiązanej do zapewnienia uczniom jednego gorącego posiłku w ciągu dnia i stworzenia im możliwości jego spożycia w czasie pobytu w szkole – ma określać także „organizację żywienia, o którym mowa w art. 106a”. Przy czym w dalszym ciągu przewidziane jest też obowiązywanie art. 106 ust. 3 ustawy, tj. przepisu wymagającego od dyrektorów szkół podstawowych określenia warunków korzystania ze stołówki wraz z wysokością opłat za posiłki<sup>11</sup>. W związku z tym, że do wprowadzania zmian w statutach szkół właściwa jest rada szkoły lub rada pedagogiczna, należy wnioskować, że treści podlegające regulacji w statucie nie mogą powielać zagadnień określanych przez dyrektora na podstawie art. 106 ust. 3. Mimo więc, że szkoła podstawowa zapewni posiłki dopiero w wykonaniu obowiązku z art. 106a (i tylko w formie „miejsca do spożywania posiłków” przy braku kuchni w szkole – o czym

---

<sup>9</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 2245, ze zm.

<sup>10</sup> Przyjmując, że prowadzenie stołówki jest równoznaczne z zapewnieniem żywienia (niezależnie od tego czy szkoła posiada własną kuchnię), dobrowolność tą należy interpretować jako odnoszącą się do innego rodzaju szkół, tj. liceów, techników, szkół branżowych.

<sup>11</sup> W dalszej części zarysowany zostanie problem terminologiczny w zakresie pojęć stołówki i jadalni na tle przepisów Prawa oświatowego. Wyprzedzając rozważania dotyczące tej kwestii należy zasygnalizować brak dostatecznych podstaw do różnicowania zasad ustalania odpłatności ze względu na brak kuchni w szkole i podawanie posiłków przygotowywanych poza szkołą (co może być rozumiane jako istnienie jedynie „jadalni” a nie „stołówki”).

dalej), to odpłatność za te posiłki powinna być nadal ustalana przez dyrektora na podstawie przepisów art. 106.

Zapewnienie żywienia w publicznych jednostkach oświatowych związane jest z zadaniami opiekuńczymi tych jednostek, w szczególności wspieraniem prawidłowego rozwoju uczniów – art. 106 ust. 1 Prawa oświatowego. Stanowi zatem realizację zadania publicznego, którego zorganizowanie należy do dyrektora jednostki. W wyroku z dnia 4 kwietnia 2018 r. (I SA/Gd 173/18) WSA w Gdańsku stwierdził: *Z cytowanego przepisu wynika, że zorganizowanie stołówki (wyżywienia) dla uczniów jest zadaniem szkoły realizowanym w ramach szeroko pojętej edukacji, które należy do zadań publicznych powiatu realizowanych jako organ władzy publicznej. Wskazuje na to umieszczenie analizowanego przepisu w ustawie Prawo oświatowe. Już w wyroku z dnia 7 października 2008 r., sygn. akt I FSK 1157/07, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że w zakresie usług edukacyjnych mieści się dostarczanie obiadów uczniom w ramach stołówki szkolnej.*

Za zorganizowanie przez dyrektora szkoły (przedszkola) żywienia w ramach realizacji zadań publicznych, podlegającego przepisom art. 106 Prawa oświatowego, należy uznać zarówno zapewnienie spożycia posiłków w formie dań przygotowywanych w zorganizowanej w szkole kuchni, jak i w formie posiłków przygotowywanych poza szkołą (np. w kuchni innej szkoły działającej na terenie gminy lub dostarczanych przez przedsiębiorcę), których możliwość zakupu i spożycia na terenie szkoły zapewnia dyrektor. Nie powinna mieć przy tym znaczenia sytuacja, że wybór dostawcy posiłków do spożycia w szkole następuje niekiedy bezpośrednio przez organ prowadzący (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) lub przez ośrodek pomocy społecznej danej gminy. Przyjąć należy, że zapewnienie spożycia tych posiłków w pomieszczeniach szkoły w sposób zorganizowany przez jednostkę i za odpłatnością świadczy o realizacji przez dyrektora zadania z art. 106 Prawa oświatowego.

Za zorganizowanie żywienia w rozumieniu przepisów Prawa oświatowego na potrzeby kontroli nie było traktowane wynajęcie przez szkołę podmiotowi gospodarczemu pomieszczeń w szkole, w tym kuchennych, w celu prowadzenia działalności gastronomicznej (np. ogólnodostępnego baru mlecznego czy bistro), gdzie także uczniowie mogą indywidualnie nabywać posiłki. W takiej sytuacji gmina (dyrektor) nie ma bowiem wpływu na kształtowanie cen i rodzajów posiłków, które u tego podmiotu mogą nabywać uczniowie. Działalność przedsiębiorcy ma wówczas charakter stricte zarobkowy, prowadzony na własne ryzyko przy wykorzystaniu mienia publicznego. Zachodzi wówczas sytuacja o charakterze analogicznym, jak w przypadku prowadzenia przez przedsiębiorcę „sklepiku szkolnego”. Jeżeli zaś szkoła nabywa posiłki od podmiotu gospodarczego prowadzącego działalność w jej obiektach, wówczas sytuacja taka powinna być oceniana analogicznie jak usługa cateringowa.

W obu formach zapewnienia żywienia, tj. prowadzenia własnej kuchni, jak i podawania posiłków przygotowywanych poza szkołą, żywienie w szkole powinno odbywać się przy zachowaniu wszystkich wymogów określonych przepisami art. 106 Prawa oświatowego, odnoszących się w szczególności do:

- określenia przez dyrektora szkoły, w porozumieniu z organem prowadzącym, warunków korzystania ze stołówki szkolnej, w tym wysokości opłat za posiłki,
- pobierania odpłatności za zorganizowaną w szkole możliwość spożywania posiłków,
- zakazu uwzględniania w opłatach pobieranych od uczniów innego rodzaju kosztów niż koszty artykułów żywnościowych zużytych do przygotowania posiłków.

Przyjęcie takiego założenia jest efektem przedstawionej poniżej wykładni przepisów art. 106 Prawa oświatowego. Dotychczasowe problemy w stosowaniu powołanych przepisów ustawy skupiały się bowiem głównie na kwestii, czy wymienione obowiązki spoczywają na dyrektorze szkoły także wówczas, gdy posiłki przygotowywane są poza szkołą (szkoła nie prowadzi kuchni), a więc mają postać np. usługi cateringowej, czy tylko wówczas, gdy w szkole funkcjonuje kuchnia. Głównym źródłem tego problemu jest brak w Prawie oświatowym (a wcześniej w ustawie o systemie oświaty) definicji pojęcia „stołówka szkolna” na użytek stosowania przepisów art. 106. Ustawa wiąże zaś regulacje zawarte obecnie w art. 106 Prawa oświatowego z „prowadzeniem stołówki”.

Według słownika języka polskiego stołówka to „zakład żywienia zbiorowego przy instytucji; też: sala jadalna takiego zakładu”<sup>12</sup>. 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<sup>13</sup>. Z przywołanych znaczeń tego terminu nie da się zatem wywieść, że w przypadku zakupu dla uczniów finansowanych przez nich posiłków w formie cateringu nie ma miejsca prowadzenie stołówki, a w związku z tym, że nie obowiązują ustawowe zasady ustalania oraz przeznaczania ponoszonej przez uczniów odpłatności.

Teżę, iż zorganizowanie żywienia przez szkołę nie jest nierozdzielnie powiązane z koniecznością posiadania kuchni, w której przygotowywane są podawane posiłki, potwierdzają też przepisy ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia<sup>14</sup>. Stanowi ona w art. 72 ust. 2, 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

---

<sup>12</sup> <https://sjp.pwn.pl/sjp/stolowka;2524318.html>

<sup>13</sup> <https://synonim.net/synonim/sto%C5%82%C3%B3wka>

<sup>14</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1541, ze zm.



działalność w zakresie zorganizowanego żywienia określonych grup konsumentów, w szczególności w szpitalach, zakładach opiekuńczo-wychowawczych, żłobkach, przedszkolach, szkołach, internatach, zakładach pracy.

Pojawiające się problemy w kwestii traktowania na tle ustawy sytuacji zorganizowania żywienia w szkole w formie usługi cateringowej – w odniesieniu do ustalania wysokości odpłatności za posiłki finansowane przez rodziców – były przedmiotem orzeczeń i interpretacji, które wymagają w tym miejscu omówienia. Artykuł 106 ust. 4 Prawa oświatowego stanowiąc, że do pobieranych od uczniów opłat za żywienie w stołówce nie wlicza się „wynagrodzeń pracowników i składek naliczanych od tych wynagrodzeń oraz kosztów utrzymania stołówki” przesądza, że opłata wnoszona przez rodziców ma zapewnić wyłącznie koszt zakupu artykułów żywnościowych, z których został przyrządzony podawany uczniowi posiłek. Gmina ma zaś obowiązek sfinansowania z budżetu pozostałych kosztów związanych z przygotowaniem tego posiłku. Oczywistym wnioskiem interpretacyjnym jest, że skoro opłaty te nie mogą finansować „kosztów utrzymania stołówki”, to tym bardziej nie mogą być przeznaczane na finansowanie jakichkolwiek innych celów, nie wykazujących związku z zapewnieniem żywienia.

W sytuacji zorganizowania żywienia w szkole poprzez zakup usługi cateringowej szkoła nie ponosi bezpośrednio żadnego z kosztów spośród literalnie wymienionych w art. 106 ust. 4 ustawy, gdyż wszelkie koszty przygotowania posiłków (w tym wynagrodzenia pracowników z tym związane) oraz dostarczenia ich do szkoły ponosi podmiot zewnętrzny, któremu zlecono dostarczenie do szkoły posiłków (a niekiedy też ich podanie) w określonej porze, miejscu i na zasadach określonych przez dyrektora szkoły. W cenie zamówienia udzielanego przez szkołę czy inną gminną jednostkę (urząd gminy, ośrodek pomocy społecznej) znajdują się wówczas pełne koszty przygotowania i dostarczenia posiłków a także zysk wykonawcy. Niezbędne jest w takiej sytuacji rozstrzygnięcie – na tle przedstawionych wyżej przepisów – czy taka forma zapewnienia posiłków powinna czy nie powinna wpływać na obciążanie uczniów całością składających się na cenę umowną posiłków kosztów ich wytworzenia i dostarczenia, a także i zyskiem wykonawcy.

Dostarczanie posiłków w formie cateringu niewątpliwie również służy realizacji przez szkołę funkcji określonej w art. 106 ust. 1 lub obowiązku z art. 108 pkt 4 Prawa oświatowego. Jako jedyną różnicę w formie realizacji tych zadań należy wskazać okoliczność, iż posiłki przygotowywane są poza szkołą. Wskazuje to na negatywną odpowiedź na pytanie, czy okoliczność przygotowania posiłku poza szkołą powinna być uznana za wyłączającą tak zorganizowane żywienie spod reżimu przepisów art. 106 Prawa oświatowego.

Formułując uzasadnienie dla tego stanowiska w pierwszej kolejności należy przywołać tezy dwóch orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego – z dnia 26 października 2009 r.<sup>15</sup> oraz z dnia 24 listopada 2010 r.<sup>16</sup> wydanych na podstawie art. 67a ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Sąd stwierdził, iż *Nie do przyjęcia jest pogląd (...) że ustawodawca inaczej ukształtował prawa i obowiązki rodziców dzieci w wieku szkolnym,*

---

<sup>15</sup> Sygn. akt I OSK 567/09

<sup>16</sup> Sygn. akt I OSK 1554/10

*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. Zatem: Opłaty za korzystanie z posiłku w stołówce (...) powinny być ustalane (...) 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). Analogicznie omawiany problem zinterpretował WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 4 kwietnia 2018 r.<sup>17</sup>.*

*Pismem z dnia 24 kwietnia 2017 r.<sup>18</sup>, stanowiącym odpowiedź na interpelację nr 11637 w sprawie funkcjonowania szkolnych stołówek w obecnym systemie finansowania oświaty, Ministerstwo Edukacji Narodowej wskazało, 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. (...).*

Na obowiązek ponoszenia przez organ prowadzący szkołę kosztów przygotowania i dowozu posiłków także w sytuacji, gdy szkoła nie prowadzi kuchni, wskazało również Kolegium RIO w Białymstoku w uchwale Nr 9231/18 z dnia 7 lutego 2018 r.<sup>19</sup>, dzieląc argumentację zawartą w przywołanych wyżej orzeczeniach NSA. Kolegium przywołało m.in. tezy uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 grudnia 1997 r.<sup>20</sup> określające kryteria dopuszczalności odrębnego traktowania, różnicowania sytuacji prawnej podobnych podmiotów – w tym przypadku uczniów korzystających z posiłków w szkole za odpłatnością, której koszty ponoszą rodzice. Owo różnicowanie w procesie interpretacji obowiązującego prawa musi mieć w ocenie Trybunału podstawę w odpowiednio przekonywujących kryteriach, które 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 zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium;

---

<sup>17</sup> Sygn. akt I SA/Gd 173/18

<sup>18</sup> Nr 11637/2017

<sup>19</sup> Uchwała dotyczy oddalenia zastrzeżeń do wniosków pokontrolnych.

<sup>20</sup> K 8/97

- 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 omawianej uchwale Kolegium RIO w Białymstoku stwierdziło, że 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 bowiem stworzenie uczniowi możliwości spożycia posiłku, którego cena nie ma charakteru komercyjnego. *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. (...) 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.*

Analogiczne do wyżej zaprezentowanego rozumienie sposobu określania wysokości opłat ponoszonych przez uczniów można wywieść z publikacji dotyczących tego zagadnienia: *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<sup>21</sup> 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<sup>22</sup>.*

Odosobniony charakter w zakresie interpretacji przedmiotowego zagadnienia mają tezy zawarte w postanowieniu WSA w Gliwicach z dnia 10 sierpnia 2017 r.<sup>23</sup>, zakładające możliwość funkcjonowania w jednostce oświatowej żywienia uczniów jako żywienia zorganizowanego przez samych rodziców, bez udziału dyrektora szkoły czy przedszkola; do tak zorganizowanego żywienia miałyby nie mieć zastosowania przepisy ustawy (wówczas art. 67a ustawy o systemie oświaty). Kolegium RIO w Białymstoku w cytowanej

---

<sup>21</sup> M. Pilich, Komentarz do art. 67a ustawy o systemie oświaty, Lex.

<sup>22</sup> „Rzeczpospolita” nr 7 z 2012 r.

<sup>23</sup> Sygn. akt IV SAB/GI 199/17

wyżej uchwale oceniło, że interpretacja taka jest nie do przyjęcia w świetle prawem określonych obowiązków i odpowiedzialności dyrektora szkoły, ponieważ służyłaby 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 cytowanym wyżej wyroku z dnia 26 października 2009 r. (...) *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 postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 10 sierpnia 2017 r. dotyczyło odpłatności za żywienie w przedszkolu. W jego treści Sąd zajął stanowisko, 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 ustawy. Konsekwencjami takiego stanowiska musiałoby być przyjęcie, że dyrektor szkoły (przedszkola) nie ponosi żadnej odpowiedzialności m.in. za rodzaj i jakość posiłków spożywanych przez dzieci (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. Kończąc omówienie postanowienia WSA w Gliwicach należy wskazać, że od 1 września 2017 r. tezy leżące u podstaw tego wyroku wykazują literalną już sprzeczność 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.

Analiza stanu prawnego w zakresie zagadnień będących przedmiotem kontroli wymaga aktualnie odniesienia się jeszcze do kontekstów używania pojęcia „stołówka” w aktach prawnych rangi rozporządzeń wydanych już po dacie przedstawionych orzeczeń i opinii.

W dniu 15 października 2018 r. uchwałą Nr 140 Rady Ministrów ustanowiony został, obowiązujący od 1 stycznia 2019 r., wieloletni rządowy program „Posiłek w szkole i w domu” (M.P. z 2018 r. poz. 1007). We wstępie wskazano m.in., że *Istotnym elementem Programu jest zapewnienie dzieciom i młodzieży w wieku szkolnym zjedzenia gorącego posiłku przygotowanego w stołówce szkolnej. Takie rozwiązanie daje bowiem większą kontrolę nad jakością kupowanych produktów, z których przygotowywane są posiłki, oraz nad procesem ich przygotowywania. Celem Programu jest również zapewnienie wsparcia finansowego organom prowadzącym publiczne szkoły podstawowe (...) w organizacji stołówek oraz miejsc spożywania posiłków w szkołach. Ze środków przekazywanych gminom w ramach Programu dofinansowane zostaną zarówno*

*posiłki wydawane na stołówkach, ale również te dowożone (...) W Programie przeznacza się środki na dowóz posiłków.*

Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2019 r. w sprawie realizacji modułu 3 wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” dotyczącego wspierania w latach 2019-2023 organów prowadzących publiczne szkoły podstawowe w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki przez organizację stołówek i miejsc spożywania posiłków (Dz. U. z 2019 r. poz. 267) zdefiniowano – na użytek określenia celów, jakie mogą być dofinansowane w ramach programu – odrębnie pojęcia stołówki i jadalni. Według § 2 ust. 2 rozporządzenia przewidziane nim wsparcie finansowe jest udzielane na „doposażenie i poprawę standardu funkcjonujących stołówek szkolnych (własnej kuchni i jadalni)”, a także na „adaptację, poprawę standardu i wyposażenie pomieszczeń przeznaczonych do spożywania posiłków (jadalni)”. Celu odrębnego zdefiniowania tych pojęć należy doszukiwać się w sposobie określenia dopuszczalnego przeznaczenia pomocy z budżetu państwa udzielonej w ramach programu, co wynika z przepisów § 2 ust. 7 pkt 2 i 3 rozporządzenia, a także w określeniu maksymalnej wysokości pomocy, która jest wyższa w przypadku stołówek w rozumieniu rozporządzenia niż w przypadku jadalni (§ 4 ust. 1 rozporządzenia). Ponadto dotychczasowy sposób zorganizowania żywienia w jednej lub drugiej z form rozróżnianych rozporządzeniem ma wpływ na punktację wniosku organu prowadzącego zainteresowanego dofinansowaniem – § 8 ust. 4 pkt 2 i 3 rozporządzenia. Najwyższej ocenie mają być poddane szkoły wykorzystujące do przygotowania posiłków własną kuchnię, a najniższej szkoły korzystającej z cateringu mimo posiadania kuchni lub zapewniającej dostarczanie wyłącznie suchego prowiantu.

W uzasadnieniu projektu rozporządzenia z 5 lutego 2019 r. powołano tezy informacji NIK z kontroli pn. „Wdrażanie zasad zdrowego żywienia w szkołach publicznych” przeprowadzonej za lata 2015-2016, według których likwidacja szkolnej stołówki i zastąpienie jej cateringiem może ograniczyć nawet o połowę liczbę dzieci, których rodzice wykupują w szkole obiady. W informacji podkreślono, że obiady z cateringu są dużo droższe, nawet ponad dwukrotnie, ponieważ (...) *Wiązało się to z koniecznością pokrycia przez rodziców kosztów wynagrodzeń pracowników i składek naliczanych od tych wynagrodzeń oraz kosztów utrzymania stołówki, które w przypadku prowadzenia przez szkołę własnej kuchni, nie mogły być wliczane do opłat wnoszonych przez rodziców.*

Oczekiwany efektami programu, według uzasadnienia, ma zatem być rozwój sieci stołówek w publicznych szkołach podstawowych (tj. zwiększenie liczby szkół prowadzących własne kuchnie) oraz zwiększenie odsetka uczniów korzystających z posiłków organizowanych w stołówkach szkolnych (tj. przygotowywanych w szkolnej kuchni, mając na względzie zawartą w rozporządzeniu definicję stołówki).

Uwzględniając cel przyświecający programowi nie można przyjąć, że rozgraniczenie pojęć stołówki i jadalni na potrzeby przedmiotu dofinansowania powinno wywołać skutki w postaci zmiany dotychczas ustalonego w orzecznictwie i opinii MEN – zgodnego z konstytucyjną zasadą równości – sposobu rozumienia użytego w art. 106 Prawa oświatowego pojęcia stołówki. Umożliwiłoby to bowiem formułowanie wykładni

o wyłączeniu posiłków w formie cateringu finansowanych przez rodziców z regulacji art. 106 ust. 4 Prawa oświatowego, co – jak wykazała już Najwyższa Izba Kontroli – skutkowałoby spadkiem liczby dzieci korzystających z posiłków, a nie jej wzrostem. Przedstawiona wyżej analiza stanu prawnego i jego interpretacji nie daje co prawda wystarczających argumentów do uznania, iż obciążanie rodziców kosztami przygotowania i dowozu posiłków może być uznane za legalne. Tezy informacji NIK wskazywały jednak na potrzebę wprowadzenia zmian prawa, aby jednoznacznie potwierdzić obowiązek ponoszenia tych kosztów przez jednostki samorządu terytorialnego<sup>24</sup>. Poza tym dopuszczenie interpretacji, iż program zawęży pojęcie stołówki we wszystkich aspektach tylko do faktu posiadania własnej kuchni zachęcałoby gminy do odejścia od utrzymywania własnych kuchni (prowadzenia „stołówek” w rozumieniu rozporządzenia) – jako generujących koszty dla budżetu gminy – na rzecz tworzenia „jadalni” w rozumieniu rozporządzenia, do których dostarczane byłyby posiłki z zewnątrz, finansowane przez rodziców w pełnej (nieokreślonej ustawą) wysokości.

Aspekt zakresu obciążeń dla rodziców z tytułu żywienia dzieci w jednostkach oświatowych pojawił się – oprócz wymienionych rozporządzeń – także w treści uzasadnienia do powołanej już wyżej ustawy z dnia 22 listopada 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo oświatowe..., na mocy której od 1 września 2022 r. ma obowiązywać m.in. omawiany już art. 106a Prawa oświatowego<sup>25</sup>. W części „Uzasadnienie projektu ustawy” nie znalazły się żadne postanowienia, które odnosiłyby się do kwestii odpłatności za żywienie w szkole. W szczególności brak odniesienia do art. 106a Prawa oświatowego i użytego w nim pojęcia, iż „korzystanie z posiłku jest odpłatne”. Nakazuje to przyjąć, że ustawodawca nie miał intencji zmiany zasad ustalania odpłatności stosowanych na podstawie art. 106 tej ustawy. Wątpliwości budzi jednak użyte w części „Ocena skutków regulacji” w zakresie „Źródeł finansowania” stwierdzenie, iż *Za gorący posiłek zapłacą rodzice, w przypadku stołówek szkolnych będzie to tzw. koszt „wsadu do kotła”. Możliwe jest również zapewnienie gorącego posiłku przez firmy zewnętrzne – w tym przypadku całkowity koszt może być po stronie rodziców.* Model finansowania posiłków przez rodziców w sposób wynikający z tego stwierdzenia w zakresie cateringu pozostawałby w sprzeczności z dotychczasowym dorobkiem orzecznictwa i MEN na tle art. 106 Prawa oświatowego a wcześniej art. 67a ustawy o systemie oświaty. Wątpliwości budzi w szczególności okoliczność, że żadne nowe przepisy w zakresie finansowania odpłatności za posiłki nie są tą ustawą wprowadzane. Ponadto w uzasadnieniu projektu tej ustawy wskazano, że *Zapewnienie uczniom dostępu do gorących posiłków oraz planowany rządowy program "Stołówka szkolna" zachęci samorządy prowadzące szkoły podstawowe do odtworzenia stołówek lub zorganizowania jadalni w szkołach.* Przyjęcie cytowanego wyżej sformułowania zawartego w części „Ocena skutków regulacji” jako podstawy wykładni art. 106 ust. 4 Prawa

---

<sup>24</sup> Na str. 12-13 informacji znajduje się wniosek NIK do Ministra Edukacji Narodowej o podjęcie działań w celu wprowadzenia zmian w ustawodawstwie lub zainicjowania opracowania „Stanowiska Ministra” w zakresie wprowadzenia dla organów prowadzących szkoły obowiązku pokrycia wydatków związanych z przygotowaniem i dowozem posiłków do zorganizowanej przez gminę stołówki (jadalni), w stopniu analogicznym jak ma to miejsce w szkołach z własną kuchnią.

<sup>25</sup> Druk sejmowy nr 2861 (Sejm VIII kadencji).

oświatowego może – wbrew założeniom programu – właśnie odwołać organy prowadzące od organizowania stołówek (tj. prowadzenia własnych kuchni) na rzecz urządzania jedynie miejsc spożywania posiłku („jadalni”). Jak wyżej stwierdzono, takie rozwiązanie ograniczałoby bowiem wydatki budżetu gminy w związku z zapewnieniem gorącego posiłku, kosztem – co wykazała już kontrola NIK – wyższych opłat dla uczniów i zmniejszenia odsetka uczniów korzystających z posiłków.

Zaprezentowana analiza stanu prawnego wykazuje, że na użytek określenia przedmiotu dofinansowania w ramach rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu”, pojęcie stołówki szkolnej zostało utożsamione z prowadzeniem w szkole kuchni. Na potrzeby ustalenia wysokości odpłatności ponoszonej przez rodziców za posiłki w szkole, podmioty orzekające oraz wydające opinie nie akceptowały dotychczas stanowiska przewidującego różnicowanie zasad ustalania wysokości opłat (różnicowanie celów finansowanych z tych opłat) ze względu na to, czy posiłek zapewniany uczniowi przygotowywany jest w kuchni szkolnej czy poza szkołą. Wprowadzenie do systemu prawa pojęcia „jadalni” w treści rozporządzenia określającego zasady programu „Posiłek w szkole i w domu” – mimo, że nie jest ono związane z konkretnymi regulacjami prawnymi, modyfikującymi zasady ustalania odpłatności za posiłki – może jednak stać się przyczynkiem uzasadniania przez gminy, że na rodzicach spoczywa obowiązek ponoszenia pełnej odpłatności w przypadku zapewnienia przez szkoły posiłków w formie cateringu. Podstawą takiego stanowiska byłoby założenie, że w takiej sytuacji nie jest prowadzona stołówka a jedynie jadalnia, a zatem art. 106 Prawa oświatowego nie ma zastosowania.

Reasumpcją analizy stanu prawnego są w szczególności następujące tezy:

- a) opłaty za posiłki uczniów finansowane przez rodziców powinny obejmować wyłącznie koszt „wsadu do kotła”, tj. koszt zakupu artykułów żywnościowych. Nie jest przy tym decydujące, czy szkoła przeprowadziła rzetelną analizę kosztów żywienia na etapie poprzedzającym ustalenie opłat. Wyznacznikiem wypełnienia dyspozycji przepisu ustawy jest bowiem sposób faktycznego przeznaczenia opłat, którymi rodzice są obciążani, a nie zamiary jednostki oświatowej przy ustalaniu ich wysokości;
- b) należy przyjąć – zgodnie z konstytucyjną zasadą równości i dotychczasowymi interpretacjami o nią opartymi – że norma z art. 106 ust. 4 Prawa oświatowego obowiązuje zarówno w przypadku przygotowywania posiłków w kuchni zlokalizowanej w szkole, jak i zapewniania uczniom posiłków, które przygotowywane są poza szkołą. W kwestii ewentualnych wątpliwości co do aktualnego rozumienia zawartego w art. 106 ustawy pojęcia „stołówki szkolnej”, na potrzeby analizowanego zagadnienia, trzeba mieć na uwadze, że zawężanie go tylko do prowadzenia kuchni musiałoby polegać na definiowaniu przepisów ustawy przez przepisy rozporządzenia, którego cel regulacji jest odmienny niż omawianych przepisów ustawy;

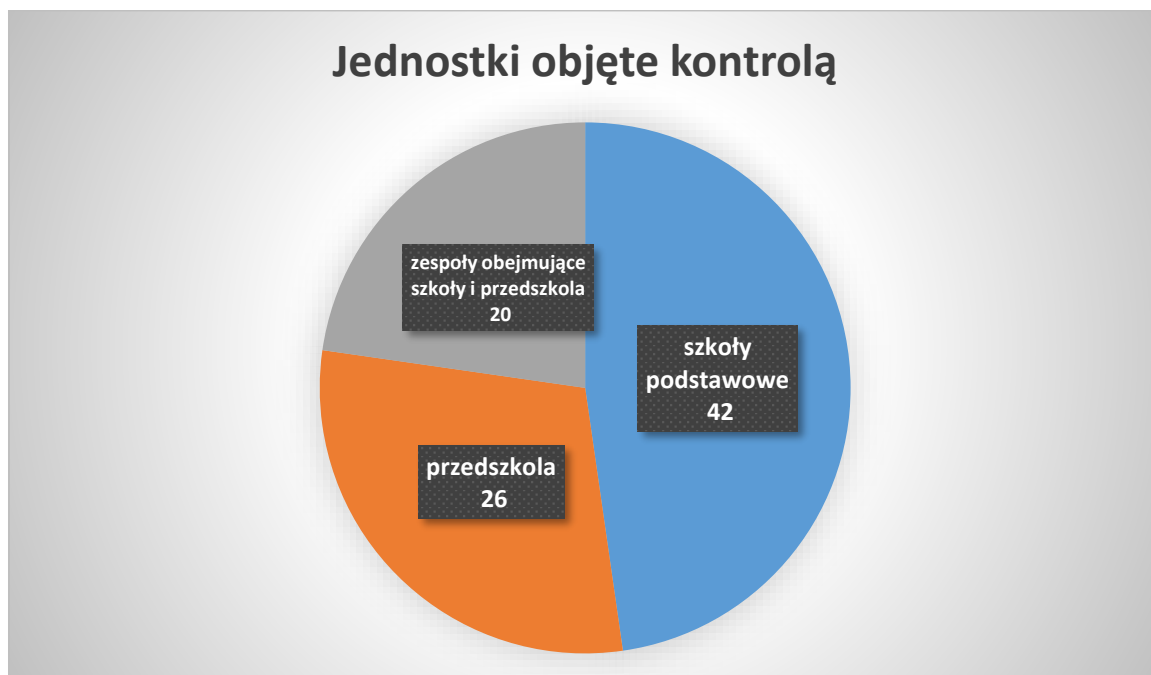
- c) zapewnienie możliwości korzystania z posiłków przygotowanych poza szkołą – których dowóz i podanie uczniom na terenie szkoły w godzinach zajęć zapewnia szkoła lub organ prowadzący – również stanowi realizację określonego ustawą publicznego zadania opiekuńczego szkoły, w związku z czym powinno być objęte gospodarką finansową i rachunkowością jednostki oświatowej. Szkoła powinna prowadzić oraz ewidencjonować operacje dotyczące realizacji tego zadania, polegające na pobieraniu opłat oraz rozliczaniu się z dostawcą.



## 2. WYNIKI KONTROLI

### 2.1. Ogólne dane dotyczące skontrolowanych jednostek

Kontrolę prawidłowości przeznaczania opłat za żywienie uczniów szkół podstawowych i przedszkolaków przeprowadzono w **88 jednostkach oświatowych**, w tym w 42 szkołach podstawowych, 26 przedszkolach i 20 zespołach obejmujących szkoły i przedszkola. Wykaz jednostek skontrolowanych przez poszczególne RIO ujęty jest w załączniku do niniejszego raportu.



Spośród jednostek objętych kontrolą w 66 przygotowano posiłki wyłącznie we własnym zakresie, prowadząc kuchnie na terenie szkoły (przedszkola). W 21 jednostkach nabywano wyłącznie gotowe posiłki przygotowywane przez podmiot zewnętrzny. Ponadto jedno z kontrolowanych przedszkoli posiadające oddział w innej miejscowości zapewniało żywienie z własnej kuchni w głównej siedzibie i w formie cateringu w oddziale.

### 2.2. Synteza wyników

Kontrola wykazała, że ocena przestrzegania przez jednostki oświatowe regulacji zawartych w art. 106 Prawa oświatowego nie może być pozytywna. Szereg jednostek nie respektuje obowiązku przeznaczania środków pobranych za żywienie uczniów wyłącznie na koszty zakupu artykułów żywnościowych do przygotowania posiłków. W przypadku przygotowywania posiłków we własnej kuchni stwierdzono zależność między formą finansowania tej działalności a częstotliwością występowania nieprawidłowości dotyczących przeznaczenia

pobranej opłat za żywność. Aktualny stan prawny może dawać argumenty do formułowania powierzchownych, niejednoznacznych interpretacji, prowadzących do nierównego obciążania uczniów kosztami posiłków, w zależności od miejsca ich przygotowywania, a przez to negatywnie oddziaływać na założone efekty programu „Posiłek w szkole i w domu”.

## **2.3. Szczegółowe ustalenia kontroli**

### **2.3.1. Prawidłowość wprowadzenia opłat za żywność i finansowania żywności przez jednostkę oświatową**

Czynności kontrolne dotyczyły w pierwszej kolejności ogólnych zagadnień dotyczących zorganizowania żywności w jednostce oświatowej, w zakresie związanym z gospodarką finansową. Obejmowały one:

- formalną prawidłowość określenia wysokości opłat za posiłki, zgodnie z zasadami i trybem wynikającymi z art. 106 ust. 3 i 4 Prawa oświatowego,
- charakterystykę sposobu finansowania działalności jednostki polegającej na zapewnieniu posiłków uczniom (za pośrednictwem budżetu gminy lub wyodrębnionego rachunku dochodów i wydatków nimi finansowanych) po uprzednim zweryfikowaniu samego faktu objęcia realizacji tych zadań ewidencją księgową, planowaniem finansowym i sprawozdawczością.

W tym obszarze stwierdzono, że w 76 zbadanych jednostkach (86,4%) ich kierownicy określili formalnie, w drodze pisemnej, wysokość opłat pobieranych od uczniów za zapewnione przez szkołę (przedszkole) posiłki w każdym ze zbadanych lat. Jednakże spośród tych 76 jednostek, w 22 (28,9%), nie okazano dokumentacji poświadczającej wprowadzenie opłat w porozumieniu z organem prowadzącym szkołę (wójtem, burmistrzem, prezydentem miasta), tj. w trybie określonym w art. 106 ust. 3 Prawa oświatowego.

Odstąpienie od realizacji tego obowiązku przez dyrektorów jednostek jest szczególnie widoczne w przypadku żywności zapewnianej w formie usługi cateringowej. Nieokreślenie w sposób formalny przez dyrektora stawki odpłatności za dostarczane do szkoły posiłki przygotowane na zewnątrz dotyczyło 36,4% jednostek korzystających z usługi cateringowej, podczas gdy w jednostkach posiadających własną kuchnię stan taki stwierdzono tylko w 6% jednostek.

W 4 jednostkach stwierdzono, że pobierano lub przewidywano w regulacjach wewnętrznych wprowadzonych przez dyrektora pobieranie innych opłat dotyczących kosztów przygotowania posiłków, wbrew regulacjom zawartym w art. 106 ust. 4 Prawa oświatowego.

***W Szkole Podstawowej w Gałkowie Dużym (łódzkie), w której żywność zorganizowana jest w formie dowozu posiłków przygotowywanych poza szkołą (catering) okazano zarządzenia w sprawie***

stawek opłat za żywienie obowiązujących uczniów na lata szkole 2017/2018 i 2018/2019, bez udokumentowania porozumienia z organem prowadzącym. Z treści tych zarządzeń wynikało, że podstawą ich wydania są przepisy Prawa oświatowego, dla którego przywołano tekst jednolity z 2019 r. Natomiast w treści zarządzenia mającego dotyczyć roku szkolnego 2017/2018 znajdowały się regulacje odnoszące się do sposobu postępowania „w związku z ograniczeniami Covid-19”.

**W Przedszkolu z Oddziałami Integracyjnymi we Wręczycy Wielkiej** (śląskie) ogólnie określone stawki opłat za żywienie były wprowadzane przez dyrektora w poszczególnych badanych okresach – np. jako 7,50 zł dziennie (w tym 3,50 zł za obiad i po 2 zł za śniadanie i podwieczorek). Opłatę 7,50 zł za 3 posiłki stosowano w głównej siedzibie Przedszkola, w której zapewniano żywienie z własnej kuchni. W oddziale Przedszkola położonym w innej miejscowości posiłki dostarczała firma cateringowa i był to jedynie obiad. Cena za obiad wynosiła 7,50 zł i nie wykazywała zgodności z treścią zarządzenia dyrektora.

**Zespół Placówek Oświatowych w Piekoszowie** (świętokrzyskie) przygotowujący posiłki we własnej kuchni zapewniał ich sporządzanie także dla innych szkół z terenu tej gminy, pobierając od uczniów innych szkół dodatkowo 0,40 zł lub 0,50 zł od jednego posiłku za naczynia jednorazowe. W wyniku kontroli ZPO zaprzestał obciążania rodziców dzieci z innych szkół kosztami pakowania posiłków.

**W Zespole Szkół Samorządowych w Dychowie** (lubuskie) do 1 września 2019 r. pobierano formalnie ustalone dodatkowe opłaty za przygotowywanie posiłków wynoszące 18 zł miesięcznie w związku z korzystaniem z posiłków i 4,50 zł miesięcznie za korzystanie z herbaty. Łącznie wbrew art. 106 ust. 4 Prawa oświatowego pobrano od uczniów za przygotowywanie posiłków w 2018 r. 8.255,70 zł, zaś do końca sierpnia 2019 r. 5.890,50 zł.

Analiza sposobu zorganizowania finansowania realizacji zadań szkół i przedszkoli w zakresie żywienia wykazała, że spośród 88 zbadanych jednostek 51 (57,9%) finansowało tę działalność wyłącznie za pośrednictwem budżetu gminy – odprowadzając wpłaty za żywienie do budżetu gminy jako dochody wykazane w sprawozdaniach Rb-27S i finansując zakup artykułów żywnościowych z otrzymanych z budżetu środków na wydatki. Z kolei 26 jednostek (29,5%) wykorzystywało w tym celu wyodrębniony rachunek dochodów i wydatków nimi finansowanych utworzony na podstawie stosownej uchwały organu stanowiącego gminy. Ponadto w jednej jednostce stwierdzono stosowanie obu form ewidencjonowania operacji w zależności od tego, czy dotyczyły one przedszkolaków czy uczniów szkoły podstawowej.

Natomiast w przypadku 10 kontrolowanych jednostek stwierdzono, że środki pieniężne na finansowanie posiłków pozostawały poza planowaniem finansowym, ewidencją księgową i sprawozdawczością. Dotyczyło to wyłącznie żywienia zorganizowanego w formie usługi cateringowej

i polegało na nieformalnym gromadzeniu i przekazywaniu środków dostawcy posiłków przez pracowników jednostki, rodziców lub przedstawicieli dostawcy.

*W Gminnym Zespole Szkół w Kazimierzu Dolnym (lubelskie) dokonano wyboru dostawcy posiłków, dyrektor wydał zarządzenia w sprawie stawek opłat i wprowadził regulamin stołówki. Dochody i wydatki dotyczące żywienia pozostawały poza ewidencją i sprawozdawczością. Rodzice wnosili opłaty pracownikowi GZS, który rozliczał się bezpośrednio z dostawcą. Według uchwały Rady Gminy podjętej na podstawie art. 223 ustawy o finansach publicznych wpływy z opłat za wyżywienie w GZS powinny stanowić dochody wyodrębnionego rachunku dochodów i wydatków nimi finansowanych.*

### **2.3.2. Ocena prawidłowości przeznaczenia środków pobieranych za żywienie**

Badanie tego zagadnienia przeprowadzono w świetle regulacji art. 106 ust. 4 Prawa oświatowego. Na potrzeby opracowania wyników raportu przyjęto, że za niezgodne z ustawą będą uważane sytuacje, w których na cele inne niż zakup artykułów żywnościowych zostaną przeznaczone za rok budżetowy środki o istotnej wysokości z punktu widzenia skali realizowanych zadań w zakresie żywienia. W praktyce w wielu sytuacjach nie jest bowiem możliwe wydanie zgodnie z celem całej kwoty pobranych opłat (nawet na koniec roku budżetowego), zwłaszcza że przepisy prawa nie formułują, za jaki okres należy analizować prawidłowość przeznaczenia wpłat. Podejście takie miało zastosowanie przy ocenie funkcjonowania jednostek oświatowych przygotowujących posiłki we własnej kuchni. W przypadku jednostek zamawiających usługi cateringowe wyznacznikiem prawidłowości przeznaczenia opłat pobranych za żywienie dzieci było zagwarantowanie wiedzy o kosztach „wsadu do kotła” i pozostałych składnikach ceny posiłków oferowanych przez dostawcę a następnie sfinansowanie tych składników ceny (kosztów przygotowania i dowozu, zysku dostawcy) z budżetu gminy, w wyniku czego ze środków wpłacanych przez rodziców pokryte zostały tylko koszty artykułów żywnościowych zużytych do przygotowania dostarczonych posiłków.

Spśród 67 zbadanych jednostek prowadzących własną kuchnię nieprawidłowość w przeznaczeniu opłat za żywienie dzieci – tj. wykorzystywanie ich na inne cele niż zakup artykułów żywnościowych – stwierdzono w 22 jednostkach, co stanowi aż 32,8% skontrolowanych szkół i przedszkoli. Wniosek taki wynika ze stwierdzenia nadwyżki dochodów nad wydatkami, ustalonej po pomniejszeniu jej o pobrane od nauczycieli lub innych pracowników (osób korzystających z posiłków) narzuty ponad cenę mającą z założenia służyć finansowaniu „wsadu do kotła” a następnie jeszcze po zastosowaniu wskaźnika procentowego udziału posiłków wykupionych przez rodziców dzieci do posiłków wykupionych przez ośrodki pomocy społecznej, nauczycieli czy inne osoby – tj. osoby i podmioty, do których nie odnosi się dyspozycja art. 106 ust. 4 Prawa oświatowego zakazująca wliczania do ceny posiłków innych kosztów niż koszty zakupu artykułów żywnościowych.

Interesującym wnioskiem jest, że 83,4% przypadków nieprawidłowości stwierdzono w sytuacji finansowania prowadzenia własnej kuchni za pośrednictwem budżetu gminy a tylko 16,6% gdy działalność ta finansowana była w formie wyodrębnionego rachunku dochodów. Z kolei odnosząc liczbę jednostek, w których stwierdzono nieprawidłowości przy danej formie finansowania działalności do ogólnej liczby zbadanych jednostek stosujących tę formę, uzyskano wynik aż 51,2% jednostek nieprawidłowo przeznaczających dochody z opłat za żywienie z własnej kuchni w przypadku finansowania za pośrednictwem budżetu gminy i jedynie 12,5% w przypadku jednostek finansujących kuchnię za pomocą wyodrębnionego rachunku dochodów. Uzasadnione jest więc przyjęcie wniosku, że wyodrębnienie w planie i sprawozdawczości wpływów i wydatków związanych z przygotowywaniem posiłków we własnej kuchni – wpływające na przejrzystość i jednoznaczną weryfikowalność stosunku dochodów do wydatków dotyczących tej działalności – ogranicza zjawisko nieprzeznaczania całości zebranych środków na zakup artykułów żywnościowych. Większe są też możliwości bieżącej kontroli przeznaczenia środków w przypadku, gdy zarówno ich gromadzenie jak i wydatkowanie następuje z jednego rachunku bankowego, zaś wynik tej działalności jest transparentny i wprost porównywalny na podstawie danych zawartych okresowo w sprawozdaniu Rb-34S. Łatwo też wówczas wykazać, na co zostały przeznaczone opłaty za żywienie niewydatkowane na zakup artykułów spożywczych do przygotowania posiłków. Natomiast w przypadku odprowadzania dochodów z tych opłat na rachunek budżetu gminy, ewentualne nadwyżki nad wydatkami na zakup artykułów żywnościowych poprawiają wynik budżetu; nie jest możliwe ustalenie formalnego przeznaczenia tych środków.

Łączna kwota środków pobranych od rodziców uczniów i wydatkowanych na inne cele niż zakup artykułów żywnościowych przeznaczonych do przygotowania posiłków we własnej kuchni – w skali uznanej w programie za nieprawidłowość – wyniosła w zbadanych jednostkach **495.304,22 zł**, z tego w 2018 r. **239.267,23 zł** i w 2019 r. **256.036,99 zł**.

*W Przedszkolu Samorządowym w Starym Mieście (wielkopolskie) kwota opłat pobranych od rodziców za żywienie dzieci i przeznaczonych na inne cele niż zakup artykułów żywnościowych została wyliczona podczas kontroli na 62.300,87 zł za 2018 r. i 62.214,99 zł za 2019 r. (razem 124.515,86 zł), co stanowiło w każdym z tych lat około 20% pobranych opłat.*

*Niezgodne z ustawą przeznaczenie pobranych opłat na poziomie oscylującym w granicach 20% zgromadzonych środków na żywienie stwierdzono także w **Gminnym Przedszkolu w Widuchowej** (zachodniopomorskie) – łącznie za lata 2018-2019 dotyczyło to kwoty 22.416,53 zł; w granicach 17% w **Zespole Szkół Samorządowych w Dychowie** (lubuskie) – łącznie dotyczyło to kwoty 28.566,67 zł.*

*Największe kwoty środków nieprzeznaczonych wbrew ustawie w okresie objętym kontrolą na zakup artykułów żywnościowych (stanowiące jednak mniejszy procent ogółu zebranych środków) stwierdzono ponadto w: **Zespole Szkół w Krasnobrodzie** (lubelskie) – łącznie 50.559,73 zł; **Szkole Podstawowej w Chmielniku** (świętokrzyskie) – łącznie 41.118,02 zł; **Zespole Szkół Publicznych w Skórczu** (pomorskie)*

– łącznie 34.494,09 zł; **Szkole Podstawowej w Szadku** (łódzkie) – łącznie 33.260,33 zł; **Miejskim Przedszkolu Nr 10 w Żarach** (lubuskie) – łącznie 32.064,44 zł; **Szkole Podstawowej w Pomiechówku** (mazowieckie) – łącznie 27.592,62 zł; **Publicznym Przedszkolu Nr 2 w Praszcze** (opolskie) – łącznie 24.484,02 zł.

*W Publicznym Przedszkolu Nr 2 w Praszcze (opolskie) środki z opłat za żywienie wynoszące łącznie 24.484,02 zł za lata 2018-2019, gromadzone na wyodrębnionym rachunku dochodów i wydatków, wydatkowane na zakup mebli i remont sali, co ustalono na podstawie danych sprawozdań Rb-34S.*

*W Szkole Podstawowej w Pomiechówku (mazowieckie) w wyniku kontroli stwierdzono, że w par. 4220 „Zakup środków żywności ujęto m.in. wydatki na środki do zmywarki (488,24 zł) i zakup stołu ze zlewem (2.632,20 zł), zawyżając tym samym wykazane w sprawozdawczości wydatki na cel, na jaki powinny być przeznaczone opłat pobrane od uczniów.*

Kontrolą objęto 22 jednostki oświatowe zapewniające możliwość spożycia przez dzieci gotowego posiłku dostarczonego do szkoły (przedszkola) przez podmiot, który je przygotowywał (usługa cateringowa). Stwierdzono, że tylko 7 jednostek (31,8%) posiadało wiedzę o składnikach ceny posiłków, tj. potrafiło podać wartość „wsadu do kotła” w cenie nabywanych posiłków i obciążało uczniów tylko tą wartością, finansując z budżetu pozostałe składniki ceny zamówionego posiłku. W pozostałych przypadkach kierownicy kontrolowanych jednostek wskazywali, że nie posiadają wiedzy o konstrukcji, a nawet wysokości, wnoszonych przez rodziców opłat, argumentując to m.in. w tym, iż nie są stroną umowy o dowóz posiłków (zamówienie jest udzielane przez ośrodek pomocy społecznej lub urząd gminy) a rodzice rozliczają się bezpośrednio z dostawcą. Podkreślić należy, że twierdzenia takie formułowane były przez kierowników jednostek także w sytuacji, gdy równocześnie określili oni regulaminy korzystania ze stołówki i zasady wydawania posiłków a pracownicy jednostki zaangażowani byli w pobieranie i rozliczanie z dostawcą odpłatności (poza ewidencją, planowaniem i sprawozdawczością jednostki budżetowej).

Co istotne – w jednostkach, które zapewniają posiłki w formie cateringu nie było możliwe ustalenie choćby przybliżonej sumy kosztów ich przygotowania i dowozu oraz zysku przedsiębiorcy opłaconej wbrew ustawie przez rodziców. Brak takiej możliwości jest wynikiem nieządania przez zamawiających podziału oferowanej ceny zakupu posiłków na koszty „wsadu do kotła” – jako podlegającego sfinansowaniu przez rodziców – i innych składników ceny. Utrzymywanie takiej praktyki ogranicza w praktyce wydatki budżetu gminy, przerzucając koszty przygotowania i dowozu posiłków na rodziców.

*Do Szkoły Podstawowej Nr 3 w Brodnicy (kujawsko-pomorskie) posiłki dostarczane są przez przedsiębiorcę, który posiada umowę zawartą z MOPS. Umowa w sprawie udzielenia zamówienia nie określa kosztów „wsadu do kotła” i pozostałych składników ceny posiłku. Dyrektor szkoły nie określił stawki opłaty, nie jest prowadzony jej pobór ani ewidencja i rozliczenie z wykonawcą – mimo formalnego*

udostępnienia pomieszczeń szkoły na wydawanie posiłków. Dyrektor wyjaśnił, że nie wie jakie opłaty ponoszą rodzice, a także że nie prowadzi stołówki, ponieważ nie posiada własnej kuchni, i w związku z tym nie obowiązują go przepisy Prawa oświatowego.

**W Szkole Podstawowej w Białobrzegach** (mazowieckie) nie wymagano od dostawcy podziału ceny na koszty wsadu i przygotowania, gdyż jak wyjaśniono „wybór odbywał się poza szkołą, delegowano uprawnienie na radę rodziców”. Mimo tego to dyrektor zawierał z firmami „porozumienia” w sprawie przygotowania i dowozu posiłków zawierające m.in. ceny. Pobierane opłaty i wydatki na opłacenie usługi znajdowały się poza planowaniem finansowym, ewidencją i sprawozdawczością. Dyrektor nie określił formalnie stawek opłat za żywienie zorganizowane w szkole, wprowadził natomiast regulamin stołówki.

**W Szkole Podstawowej w Wieliszewie** (mazowieckie) wprowadzono regulamin korzystania z wyżywienia, zatrudnione w szkole woźne wydają posiłki uczniom. Dyrektor nie ustalił formalnie opłat za posiłki, ponieważ według wyjaśnień szkoła „nie posiada stołówki szkolnej, ani żadnych pomieszczeń kuchennych (...) posiłki wydawane są w Sali nr 14, po zakończeniu w niej zajęć lekcyjnych (...) Wysokość opłat, ustalam wspólnie z Radą Rodziców i wybraną firmą cateringową”. Umowy na dostawę zawierane są przez dyrektora, nie ma w nich wyspecyfikowanego kosztu „wsadu do kotła”. Odpłatność za zorganizowane w szkole żywienie znajduje się poza ewidencją, planowaniem i sprawozdawczością – rodzice rozliczają się bezpośrednio z dostawcą.

### 2.3.3. Inne nieprawidłowości

Czynności prowadzone w ramach kontroli zagadnienia objętego tematem ujawniły także innego rodzaju nieprawidłowości w gospodarce finansowej i zamówieniach publicznych badanych jednostek, wykraczające poza kanon zagadnień ustalonych jako niezbędne dla realizacji podstawowych celów kontroli. Można wśród nich wymienić następujące ustalenia:

**W Szkole Podstawowej Nr 61 we Wrocławiu** (dolnośląskie) w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na dostawę gotowych posiłków wybrano bez obiektywnego uzasadnienia dla realizacji zamówienia ofertę droższą o 18.360 zł (jako jedno z kryteriów oceny ofert przyjęto doświadczenie zawodowe z wagą 50%, bez określenia górnego limitu liczby zrealizowanych usług poddawanej ocenie). Stwierdzono też inne naruszenia Prawa zamówień publicznych. Ponadto szkoła opłacała wykonawcy wynagrodzenie zawyżone o 0,04 zł za posiłek względem oferty (łącznie zawyżenie 499,73 zł).

**Szkoła Podstawowa Nr 9 w Białymstoku** (podlaskie) zamawiająca gotowe posiłki w formie usługi cateringowej opłacała stawki za posiłki według ceny niezgodnej z uzyskaną w przetargu, w wyniku czego zawyżono wydatki o 767,34 zł.

*W Szkole Podstawowej Nr 76 we Wrocławiu (dolnośląskie) stwierdzono przekroczenie upoważnienia do zaciągania zobowiązań polegające na podpisaniu umów na zakup artykułów żywnościowych na kwotę wyższą o 106.870 zł od posiadanego limitu w planie finansowym.*

*W Zespole Szkół w Serokomli (lubelskie) kontrola zagadnień dotyczących finansowania żywienia wykazała, że kierownik tej jednostki od 4 lat nie sporządzał formalnego dokumentu planu finansowej Zespołu.*

*W Przedszkolu w Żórawinie (dolnośląskie) wpływy z tytułu opłaty za pobyt w przedszkolu oraz za wyżywienie ujmowano w par. 0830 „Wpływy z usług”, zamiast w przewidzianych do ewidencji dochodów z tego tytułu paragrafach odpowiednio 0660 i 0670.*



### 3. POSTĘPOWANIE POKONTROLNE I REZULTATY FINANSOWE

Na podstawie ustaleń kontroli podejmowano stosowne czynności pokontrolne. Do dyrektorów kontrolowanych jednostek kierowano wystąpienia pokontrolne zawierające opis nieprawidłowości i wnioski zmierzające do ich usunięcia. Łącznie na podstawie ustaleń dotyczących zagadnień związanych z przedmiotem kontroli<sup>26</sup> wystosowano 148 wniosków pokontrolnych; 3 jednostki wniosły zastrzeżenia do wniosków pokontrolnych – we wszystkich przypadkach kolegia izb oddaliły zastrzeżenia. Przedmiotem wydanych wniosków pokontrolnych było m.in.:

- zapewnienie przeznaczenia całości pobranych od uczniów opłat za żywienie na zakup artykułów żywnościowych,
- rozliczenie z uczniami opłat przeznaczonych na inne cele niż zakup artykułów żywnościowych,
- formalne ustalenie opłat za posiłki podawane w szkole oraz warunków korzystania ze stołówki,
- ustalenie, jaką część ceny posiłków dostarczanych w formie cateringu stanowią koszty zakupu artykułów żywnościowych, a jaką koszty przygotowania i dowozu posiłków.

Działania pokontrolne							
Wyszczególnienie	Liczba wydanych wniosków pokontrolnych ogółem	Liczba wniosków pokontrolnych do których wniesiono zastrzeżenia	Zastrzeżenia			Liczba zawiadomień, wniosków i sygnalizacji	
			oddalone	uwzględnione	w części uwzględnione	do komisji orzekających i rzeczników DFP	do organów ścigania (prokuratury, policji)
<b>Ogółem, z tego:</b>	<b>148</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>4</b>	<b>1</b>
Szkoły Podstawowe	85	7	7	0	0	3	1
Przedszkola	30	0	0	0	0	1	0
Zespoły obejmujące SP i przedszkola	33	3	3	0	0	0	0

W odpowiedziach o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych kierownicy badanych jednostek zadeklarowali rozliczenie z rodzicami łącznej kwoty **238.275,91 zł**, spośród ustalonej podczas kontroli kwoty 495.304,22 zł stanowiącej sumę pobranych opłat za żywienie, która nie została przeznaczona na zakup artykułów żywnościowych. Jedna z jednostek zapewniających żywienie w formie zakupu usługi cateringowej zadeklarowała zwrot rodzicom pobranych opłat za usługę cateringową w części obejmującej koszty przygotowania i dowozu posiłków po uzyskaniu od dostawcy informacji, jaki składnik ceny opłacanej przez

<sup>26</sup> Tematyka będąca przedmiotem kontroli koordynowanej w niektórych przypadkach była badana podczas prowadzonych w jednostkach oświatowych kontroli o szerszym zakresie, obejmujących np. kontrolę analizy osiągnięcia średnich wynagrodzeń nauczycieli.

rodziców stanowiły koszty przygotowania i dowozu, a jaki „wsad do kotła”. Ponadto w przypadku 2 jednostek stosujących ceny niezgodne z umową uzyskano deklarację obciążenia dostawców posiłków stwierdzoną podczas kontroli kwotą zawyżenia wydatków wynoszącą łącznie 1.267,07 zł.

Na podstawie ustaleń kontroli przekazano jedno zawiadomienie do prokuratury, którego przedmiotem było podejrzenie przestępstwa polegającego na sfalszowaniu treści zarządzenia w sprawie wysokości opłat za posiłki. Ponadto sformułowano i przekazano właściwym rzecznikom dyscypliny finansów publicznych 4 zawiadomienia o stwierdzeniu czynów mogących wypełniać znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych (3 dotyczyły czynów związanych z udzielaniem zamówień publicznych na zakup posiłków lub artykułów żywnościowych a 1 przekroczenia upoważnienia do zaciągania zobowiązań na zakup artykułów żywnościowych).

#### 4. UWAGI KOŃCOWE I WNIOSKI DE LEGE FERENDA

Kontrola pokazuje niezbędność niezwłocznego wprowadzenia w przepisach Prawa oświatowego regulacji, która będzie wprost utożsamiała pojęcie „stołówki”, i związane z nim obowiązki, także z zapewnieniem żywienia w formie zakupu usługi cateringowej. Odsetek szkół i przedszkoli obciążających rodziców całymi kosztami nabywanej usługi dostarczenia posiłków wskazuje, że jest to zjawisko powszechne, skutkujące nieuzasadnionym przerzucaniem przez gminy na rodziców kosztów przygotowania i dowozu posiłków. Potrzebę interwencji ustawodawcy uzasadnia też, że uwagi formułowane podczas kontroli tego zagadnienia niejednokrotnie nie spotykały się ze zrozumieniem dyrektorów jednostek, wskazujących, iż przy takiej formie zapewnienia posiłków nie obowiązują ich przepisy Prawa oświatowego.

Przedstawione w analizie stanu prawnego zabiegi terminologiczne zastosowane przez prawodawcę przy konstruowaniu modułu 3 wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” dotyczącego wspierania w latach 2019-2023 organów prowadzących publiczne szkoły podstawowe w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki, wychowania i opieki przez organizację stołówek i miejsc spożywania posiłków oraz w uzasadnieniu do ustawy z dnia 22 listopada 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo oświatowe, ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw mogły dostarczyć dodatkowych argumentów dla odmiennego traktowania zasad finansowania żywienia zapewnionego w formie usługi cateringowej. Należy to uznać za zjawisko niepożądane zarówno z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości, jak i celów samego programu „Posiłek w szkole i w domu”. Mając bowiem na uwadze, że jednym z głównych celów programu „Posiłek w szkole i w domu” jest zwiększenie liczby szkół przygotowujących posiłki we własnej kuchni, to utrzymywanie – lub wręcz potęgowanie – niejednoznaczności co do kwestii finansowania z budżetu gminy kosztów przygotowania i dowozu posiłków zamawianych w formie usługi cateringowej może istotnie osłabić realizację tego celu. Wyższe dofinansowanie z programu na zorganizowanie własnej kuchni w szkole nie zrównoważy bowiem „korzyści” finansowych, jakie gmina uzyska w bardzo krótkiej perspektywie z tytułu obciążania rodziców całymi kosztami nabywania posiłków przygotowywanych na zewnątrz. W przypadku prowadzenia własnej kuchni musiałaby bowiem zatrudnić pracowników do przygotowania posiłków oraz ponieść koszty m.in. mediów niezbędnych do ich przygotowania, co zaangażuje wymierne środki budżetowe.

W treści przepisów Prawa oświatowego niezbędne jest więc wskazanie, że wszystkie regulacje zawarte w art. 106 mają odpowiednie zastosowanie także w przypadku zapewnienia żywienia w formie zakupu posiłków przygotowywanych poza szkołą. Za właściwe należy też uznać jednoczesne preredagowanie normy określającej przeznaczenie opłat pobieranych od rodziców za żywienie dzieci, poprzez sformułowanie jej w sposób przesądający, że z tych środków mogą być finansowane wyłącznie koszty artykułów żywnościowych zużytych do przygotowania posiłków. Wydaje się, że bardziej komunikatywne i lepiej służące wyrażeniu celu regulacji byłoby sformułowanie przeznaczenia środków z opłat w sposób pozytywny, poprzez

wskazanie, jakie wydatki (koszty) mogą być za ich pomocą finansowane, a nie negatywny – czyli poprzez wymienienie celów, które nie mogą być nimi sfinansowane, jak to jest uregulowane obecnie.

Ustalenia kontroli wskazują również na zasadność uregulowania rozwiązań zapewniających okresową weryfikację stanu przestrzegania obowiązku przeznaczania dochodów z opłat za żywienie wyłącznie na zakup artykułów żywnościowych w przypadku prowadzenia własnej kuchni. Uwzględniając postulaty funkcjonalności zaproponować można obowiązek porównania pobranych od rodziców opłat z wydatkami na sfinansowanie kosztów zakupu artykułów żywnościowych i dokonanie ewentualnych rozliczeń nadwyżek na koniec I i II półrocza, co zapewniłoby z jednej strony niezbędne dane sprawozdawcze a z drugiej pozwoliłoby zachować zgodność okresu rozliczeniowego z okresami faktycznego korzystania z posiłków przez uczniów poszczególnych oddziałów i przeprowadzić z nimi rozliczenia. Dla dokonania tych rozliczeń oraz zapewnienia prawidłowego wykorzystania środków niezbędne jest też wskazanie w przepisach ustawy o finansach publicznych, że wynikający z art. 223 ust. 5 tej ustawy obowiązek odprowadzenia do budżetu gminy, do dnia 5 stycznia następnego roku, środków pozostających na koniec roku na wyodrębnionym rachunku dochodów i wydatków nimi finansowanych nie dotyczy niewydatkowanych środków pochodzących z opłat za żywienie wniesionych z przeznaczeniem na zakup artykułów żywnościowych do przygotowania posiłków.

Poprawie przestrzegania zasad finansowania kosztów posiłków służyłaby też regulacja prawna, która wymagałaby od zamawiającego usługę dostarczenia posiłków do jednostek oświatowych objętych przepisami art. 106 Prawa oświatowego, aby przyjęte warunki zamówienia zapewniały wyodrębnienie z oferowanej ceny posiłku kosztu artykułów żywnościowych zużytych do przygotowania dostarczonego posiłku (jako podlegających finansowaniu przez rodziców) oraz pozostałych składników ceny (finansowanych przez gminę).

**Wykaz jednostek objętych kontrolą**

<b>Lp.</b>	<b>Kontrolowana jednostka oświatowa</b>	<b>Województwo</b>
1	Publiczne Przedszkole Nr 2 w Strzegomiu	Dolnośląskie
2	Publiczne Przedszkole Nr 4 w Strzegomiu	Dolnośląskie
3	Przedszkole w Żórawinie	Dolnośląskie
4	Szkoła Podstawowa w Rzeplinie	Dolnośląskie
5	Szkoła Podstawowa Nr 1 we Wrocławiu	Dolnośląskie
6	Szkoła Podstawowa Nr 2 we Wrocławiu	Dolnośląskie
7	Szkoła Podstawowa Nr 61 we Wrocławiu	Dolnośląskie
8	Szkoła Podstawowa Nr 76 we Wrocławiu	Dolnośląskie
9	Przedszkole Publiczne Nr 1 w Solcu Kujawskim	kujawsko-pomorskie
10	Przedszkole Samorządowe w Chodczu	kujawsko-pomorskie
11	Szkoła Podstawowa Nr 3 w Brodnicy	kujawsko-pomorskie
12	Szkoła Podstawowa w Chodczu	kujawsko-pomorskie
13	Szkoła Podstawowa w Cierpicach	kujawsko-pomorskie
14	Szkoła Podstawowa w Grucie	kujawsko-pomorskie
15	Szkoła Podstawowa Nr 4 w Solcu Kujawskim	kujawsko-pomorskie
16	Gminny Zespół Szkół w Kazimierzu Dolnym	lubelskie
17	Szkoła Podstawowa w Sulowie	lubelskie
18	Zespół Szkolno-Przedszkolny w Baranowie	lubelskie
19	Zespół Szkół w Krasnobrodzie	lubelskie
20	Zespół Szkół w Serokomli	lubelskie
21	Miejskie Przedszkole Nr 10 w Żarach	lubuskie
22	Szkoła Podstawowa w Bobrowicach	lubuskie
23	Szkoła Podstawowa w Iłowej	lubuskie
24	Szkoła Podstawowa w Trzebielu	lubuskie
25	Szkoła Podstawowa Nr 2 w Żarach	lubuskie
26	Zespół Szkół Samorządowych w Dychowie	lubuskie
27	Gminne Przedszkole w Widzewie	łódzkie
28	Przedszkole Samorządowe w Błaszczkach	łódzkie
29	Szkoła Podstawowa w Gąlkowie Dużym	łódzkie
30	Szkoła Podstawowa w Szadku	łódzkie
31	Przedszkole Samorządowe w Węgrzcach w siedzibą w Bibicach	małopolskie

32	Samorządowe Przedszkole Nr 9 w Krakowie	małopolskie
33	Samorządowy Zespół Szkolno-Przedszkolny Nr 2 w Chełmku	małopolskie
34	Szkoła Podstawowa w Alwerni	małopolskie
35	Szkoła Podstawowa w Minodze	małopolskie
36	Przedszkole Gminne w Chotomowie	mazowieckie
37	Przedszkole Gminne w Jabłonnii	mazowieckie
38	Szkoła Podstawowa w Białobrzegach	mazowieckie
39	Szkoła Podstawowa w Pomiechówku	mazowieckie
40	Szkoła Podstawowa w Wieliszewie	mazowieckie
41	Publiczne Przedszkole w Dobrzeniu Wielkim	opolskie
42	Publiczne Przedszkole Nr 2 w Praszce	opolskie
43	Publiczna Szkoła Podstawowa w Dąbrowie	opolskie
44	Publiczna Szkoła Podstawowa w Rudnikach	opolskie
45	Szkoła Podstawowa Nr 5 w Nysie	opolskie
46	Zespół Szkolno-Przedszkolny, Szkoła Podstawowa, Publiczne Przedszkole w Kałkowie	opolskie
47	Szkoła Podstawowa w Laszkach	podkarpackie
48	Szkoła Podstawowa w Stubnie	podkarpackie
49	Zespół Szkolno-Przedszkolny w Krasnem	podkarpackie
50	Zespół Szkół w Zaleszanach	podkarpackie
51	Przedszkole Nr 3 z Oddziałami Integracyjnymi w Hajnówce	podlaskie
52	Przedszkole Samorządowe Nr 4 w Białymstoku	podlaskie
53	Przedszkole Samorządowe Nr 22 w Białymstoku	podlaskie
54	Szkoła Podstawowa Nr 9 w Białymstoku	podlaskie
55	Szkoła Podstawowa Nr 9 w Łomży	podlaskie
56	Zespół Szkolno-Przedszkolny w Czeremsze	podlaskie
57	Zespół Szkolno-Przedszkolny w Krypnie	podlaskie
58	Zespół Szkolno-Przedszkolny w Narwi	podlaskie
59	Szkoła Podstawowa w Kołczygłowach	pomorskie
60	Szkoła Podstawowa w Lichnowach	pomorskie
61	Zespół Szkół w Kępicach	pomorskie
62	Zespół Szkół Publicznych w Osiecznej	pomorskie
63	Zespół Szkół Publicznych w Skórczu	pomorskie
64	Przedszkole Nr 16 w Siemianowicach Śląskich	śląskie

65	Przedszkole z Oddziałami Integracyjnymi we Wręczycy Wielkiej	śląskie
66	Szkoła Podstawowa Nr 12 w Mikołowie	śląskie
67	Szkoła Podstawowa w Sośnicowicach	śląskie
68	Szkoła Podstawowa Nr 3 w Wojkowicach	śląskie
69	Przedszkole Samorządowe Nr 22 w Kielcach	świętokrzyskie
70	Publiczna Szkoła Podstawowa w Kunowie	świętokrzyskie
71	Publiczna Szkoła-Podstawowa Nr 3 w Busku-Zdroju	świętokrzyskie
72	Szkoła Podstawowa w Chmielniku	świętokrzyskie
73	Zespół Placówek Oświatowych w Piekoszowie	świętokrzyskie
74	Szkoła Podstawowa Nr 30 w Olsztynie	warmińsko-mazurskie
75	Przedszkole Miejskie w Dąbiu	wielkopolskie
76	Przedszkole Samorządowe w Starym Mieście	wielkopolskie
77	Szkoła Podstawowa w Przedczu	wielkopolskie
78	Zespół Szkolno-Przedszkolny w Rzgowie	wielkopolskie
79	Zespół Szkolno-Przedszkolny w Ślesinie	wielkopolskie
80	Gminne Przedszkole w Widuchowej	zachodniopomorskie
81	Przedszkole Miejskie Nr 2 w Białogardzie	zachodniopomorskie
82	Przedszkole Miejskie Nr 6 w Stargardzie	zachodniopomorskie
83	Przedszkole Publiczne Nr 8 w Policach	zachodniopomorskie
84	Szkoła Podstawowa w Bielicach	zachodniopomorskie
85	Szkoła Podstawowa Nr 6 w Kołobrzegu	zachodniopomorskie
86	Szkoła Podstawowa w Suchaniu	zachodniopomorskie
87	Zespół Placówek Oświatowych w Chociwlu	zachodniopomorskie
88	Zespół Szkolno-Przedszkolny w Przybiernowie	zachodniopomorskie