



Warszawa, 15-05-2023 r.

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

**Marcin Wiącek**

**VII.7037.37.2023.AT**

**Pan**

**Przemysław Czarnek**

**Minister Edukacji i Nauki**

**Ministerstwo Edukacji i Nauki**

**ePUAP**

Szanowny Panie Ministrze,

**w związku z wnioskami kierowanymi do Rzecznika Praw Obywatelskich zwracam się do Pana Ministra w sprawie dostępności gorących posiłków w szkołach.** Z uwagi na rozbieżności interpretacyjne dotyczące art. 106 i obowiązującego od 1 września 2022 r. art. 106a ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2023 r. poz. 900 ze zm.), w niektórych gminach może dochodzić do nierównego traktowania osób, które chcą skorzystać z wyżywienia w szkole. **Koszty posiłków różnią się bowiem znacznie w zależności od tego, czy są one przygotowane w szkolnej stołówce, czy też dostarczane przez podmiot zewnętrzny.**

Przepisy Prawa oświatowego dają podstawę do zorganizowania stołówki w szkole, określają zasady odpłatności za posiłki oraz zwolnienia z opłat, a także

nakładają na wybrane szkoły obowiązek zapewnienia uczniom jednego gorącego posiłku w ciągu dnia i stworzenia im możliwości jego spożycia. W obecnym stanie prawnym szkoły nie mają obowiązku urządzenia stołówki – zależy to od uznania dyrektora szkoły, który w porozumieniu z organem prowadzącym szkołę ustala warunki korzystania ze stołówki szkolnej, w tym wysokość opłat za posiłki. Stosowane rozwiązania, to także centralne zaopatrzenie szkół i placówek przez organ prowadzący (np. poprzez rozwożenie posiłków przygotowywanych w jednym miejscu) lub w trybie zlecenia zadania podmiotowi zewnętrznemu (catering). Wybór odpowiedniego wariantu pozostawia się gminie, zgodnie z zasadą samodzielności w zakresie wykonywania zadań własnych<sup>1</sup>.

**Jak wynika z wniosków kierowanych do RPO oraz informacji prasowych<sup>2</sup>, w niektórych gminach znacząca część kosztów związanych z przygotowaniem posiłków dla dzieci w szkołach i przedszkolach ponoszona jest przez rodziców i opiekunów. Dzieje się tak, pomimo orzecznictwa sądów administracyjnych, zgodnie z którym taka sytuacja nie jest prawidłowa.** Należy podkreślić, że w wyroku z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt I OSK 1554/10, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że opłaty za korzystanie z posiłku w stołówce zorganizowanej w publicznej szkole czy też publicznym przedszkolu 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, ma on obowiązek pokrycia wydatków związanych z przygotowaniem i dowozem posiłków do zorganizowanej przez gminę stołówki (jadalni).

Wyrokiem z dnia 20 kwietnia 2022 r., sygn. akt III OSK 1043/21, Naczelny Sąd Administracyjny potwierdził, że przepis art. 106 ust. 4 Prawa oświatowego nie dopuszcza przerzucenia w całości kosztów ponoszonych przez gminę w związku z żywieniem dzieci na rodziców. W przypadku, gdy przedszkole nie posiada własnej

---

<sup>1</sup> M. Pilich (red.), *Prawo oświatowe. Komentarz*, wyd. III Opublikowano: WKP 2022.

<sup>2</sup> A. Radwan, *Sądowe wyroki nie rozwiązały problemu wsadu do kotła. Co dalej z kosztami posiłków dla dzieci*, 05.10.2022, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/edukacja/artykuly/8561802,wsad-do-kotla-posilki-dla-dzieci-szkola-wyroki-sady.html> (dostęp: 11.05.2023).

kuchni i korzysta z zapewnienia żywienia przez podmiot zewnętrzny, do ustalania wysokości opłat za wyżywienie dzieci powyższy przepis również ma zastosowanie. Postulat, aby wyraźnie wskazać organom prowadzącym szkoły, że są one obowiązane do pokrywania wydatków związanych z przygotowaniem i dowozem posiłków, w przypadku, gdy nie są one przygotowywane w szkolnej kuchni, pojawia się także w komentarzach prawniczych<sup>3</sup>.

W maju 2022 r. dokładną analizę problemu przedstawiła w imieniu Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych (dalej jako: KRRIO) Regionalna Izba Obrachunkowa w Białymstoku, publikując „Informację o wynikach kontroli przeznaczenia dochodów z tytułu opłat za wyżywienie pobranych od uczniów i przedszkolaków na podstawie art. 106 ust. 4 ustawy Prawo oświatowe”<sup>4</sup>. Kontrola ta wykazała, że nieuzasadnione przerzucanie przez gminy na rodziców kosztów przygotowania i dowozu posiłków jest zjawiskiem powszechnym i wymagającym zmiany.

KRRIO poinformowała, że uwagi formułowane podczas kontroli niejednokrotnie nie spotykały się ze zrozumieniem dyrektorów jednostek, przekonanych, że w razie zapewnienia posiłków przez firmę cateringową, nie obowiązują ich przepisy Prawa oświatowego. Zdaniem kontrolerów może mieć to związek z zabiegami terminologicznymi zastosowanymi przez prawodawcę przy konstruowaniu modułu 3 wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu”. Skutkiem braku jasności jest odmienne traktowanie zasad finansowania żywienia w zależności od jego formy.

Wydaje się także, że poglądy dyrektorów jednostek mogą wynikać ze stanowiska zajmowanego przez Ministerstwo Edukacji i Nauki. Resort wyjaśniał, że ustawodawca, nakładając na gminę zadanie polegające na zapewnieniu odpłatnego gorącego posiłku dla chętnych uczniów szkół podstawowych, nie wskazał, aby wejście w życie art. 106a Prawa oświatowego spowodowało jakiegokolwiek dodatkowe skutki finansowe dla

---

<sup>3</sup> S. Dziwisz *Zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie organizacji i finansowania stołówek szkolnych*, FK 2019, nr 6, s. 32-39; M. Nagórek, *Gminy nie mogą zawyżać opłat za posiłki dla uczniów dostarczane w formie cateringu*, 18.07.2022, <https://gov.legalis.pl/gminy-nie-moga-zawyzac-oplat-za-posilki-dla-uczniow-dostarczane-w-formie-catering/> (dostęp: 11.05.2023).

<sup>4</sup> Informacja dostępna na stronie <https://rio.gov.pl/145/przeznaczenie-dochodow-z-tytulu-oplat-za-wyzywienie-pobranych-od-uczniow-i-przedszkolakow-na-podstawie-art-106-ust-4-ustawy-prawo-oswiatowe.html> (dostęp: 11.05.2023).

gminy, do zadań której należy prowadzenie publicznych szkół podstawowych<sup>5</sup>. Określone w art. 106 ust. 4 Prawa oświatowego zasady odpłatności za posiłki mają odnosić się tylko do spożywanych w stołówce szkolnej, nie zaś do posiłków dostarczanych przez firmy cateringowe, w ramach realizacji obowiązku wynikającego z art. 106a Prawa oświatowego<sup>6</sup>. Chociaż MEiN podkreśla, że jego opinia nie jest wiążąca, może wpływać na sposób realizacji zadań przez samorządy.

Należy zgodzić się z opinią KRRIO, że **utrzymywanie niejednoznaczności co do kwestii finansowania z budżetu gminy kosztów przygotowania i dowozu posiłków zamawianych w formie usługi cateringowej jest niepożądane zarówno z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości, jak i celów samego programu „Posiłek w szkole i w domu”**. W ocenie KRRIO niezbędne jest niezwłoczne wprowadzenie w przepisach Prawa oświatowego regulacji, która będzie wprost utożsamiała pojęcie „stołówki” oraz związane z nim obowiązki, także z zapewnieniem żywienia w formie zakupu usługi cateringowej. Wszystkie regulacje zawarte w art. 106 Prawa oświatowego powinny mieć odpowiednie zastosowanie w przypadku zapewnienia żywienia w formie zakupu posiłków przygotowywanych poza szkołą. Ze środków pobieranych od rodziców mogą być finansowane wyłącznie koszty artykułów żywnościowych zużytych do przygotowania posiłków, a przestrzeganie obowiązków organów w tym obszarze powinno być okresowo weryfikowane<sup>7</sup>.

Pragnę podkreślić, że **program rozwoju sieci stołówek w publicznych szkołach zasługuje na poparcie**. Jak wskazywała Najwyższa Izba Kontroli w 2017 r.<sup>8</sup>, spadek liczby dzieci korzystających z obiadów szkolnych był największy w szkołach, w których zrezygnowano z prowadzenia własnych stołówek. Zaproponowane zmiany przyczynią się do lepszego przestrzegania prawa, w tym zasady równości, przez

---

<sup>5</sup> M. Sewastianowicz, *Od września podstawówka musi zapewnić miejsce do zjedzenia posiłku*, 24.03.2023, <https://www.prawo.pl/oswiata/obowiazkowa-stolowka-w-szkole-oplaty,517032.html> (dostęp: 11.05.2023).

<sup>6</sup> Pismo Zastępcy Dyrektora Departamentu Wychowania i Edukacji Włączającej z dnia 15 listopada 2022 r. (znak DWEW-WWR.4017.78.2022.KK).

<sup>7</sup> *Informacja o wynikach kontroli...*, s. 27-28.

<sup>8</sup> Informacja NIK, *Wdrażanie zasad zdrowego żywienia w szkołach publicznych 2015 – 2016*, s. 13, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,14601,vp,17066.pdf> (dostęp: 11.05.2023).

dyrektorów szkół i organy prowadzące szkoły, a także doprowadzą do zwiększenia odsetka uczniów korzystających z gorących posiłków, z korzyścią dla zdrowia dzieci i młodzieży. Jednocześnie, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, należy dokonać rzetelnej analizy skutków finansowych dla gmin, uwzględniając zgłaszane przez gminy postulaty w zakresie finansowania systemu oświaty.

Mając na uwadze powyższe, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r., poz. 627 ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o informację, czy w Ministerstwie Edukacji i Nauki rozważane jest podjęcie działań mających na celu zmianę przepisów Prawa oświatowego we wskazanym wyżej kierunku.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

**Pani Mirosława Stachowiak-Różecka**

**Przewodnicząca Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży**

**Sejm RP**

**ePUAP**