

BEOS-1609/25

Warszawa, 11 września 2025 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-III.02p.233.M.2025

11. 09. 2025

Data wpływu

Pan

Szymon Hołownia

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji senackiego projektu ustawy
o zmianie ustawy – Prawo oświatowe
(druk sejmowy nr 1650)**

Na podstawie art. 34 ust. 9b uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierza rozwiązać Wnioskodawca

Zgodnie z uzasadnieniem projektu i Oceną Skutków Regulacji (OSR) proponowana ustawa służy rozwiązaniu problemu polegającego na braku ustawowej podstawy prawnej dla zakładania i funkcjonowania spółdzielni uczniowskiej (dalej: spółdzielnia), co stanowi barierę rozwojową dla tych podmiotów.

Spółdzielnie są obecnie zakładane i działają w oparciu o statut przygotowany na podstawie Wzorcowego Statutu Spółdzielni Uczniowskiej (zatwierdzonego na mocy uchwały II Kongresu Polskiej Spółdzielczości w 1983 r.). Struktura organów spółdzielni uczniowskich jest wzorowana na przepisach ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze¹ (dalej: u.P.s.).

Wnioskodawca wskazuje, że od końca lat 80. XX wieku (ok. 18 tys. spółdzielni) liczba spółdzielni systematycznie się zmniejsza (w 2011 r. pozostało ich ok. 5 tys.). Podnoszą jednocześnie, że promowanie i wspieranie spółdzielni zostało wskazane wyraźnie w „Krajowym Programie Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2030 roku. Ekonomia Solidarności Społecznej”². W ocenie Wnioskodawcy spółdzielnie stanowią formę edukacji uczniów w zakresie praktycznego działania przedsiębiorstwa, jak również w obszarze zespołowego działania dla realizacji wspólnych celów.

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 593.

² Uchwała nr 212 Rady Ministrów z dnia 26 października 2022 r. zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku. Ekonomia Solidarności Społecznej” (M.P. z 2022 r. poz. 1171).

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawcę

Projekt przewiduje nowelizację ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe³ (dalej: u.P.o.; art. 1 projektu).

Proponowana ustawa dotyczy spółdzielni uczniowskich. Zgodnie z nowelizacją pojęcie to oznacza dobrowolne zrzeszenie uczniów szkoły lub placówki (w rozumieniu art. 4 pkt 14 u.P.o.), którego celem jest: popularyzacja idei i wiedzy o spółdzielczości; kształtowanie umiejętności życia i działania w społeczeństwie; rozwijanie cech takich jak gospodarność, przedsiębiorczość, odpowiedzialność i solidarność. Przedmiotem działalności spółdzielni będzie: prowadzenie działalności usługowej, handlowej lub wytwórczej – na rzecz szkoły, placówki oraz uczniów; prowadzenie działalności społeczno-kulturalnej, promocyjnej i edukacyjnej – na rzecz szkoły, placówki, uczniów oraz środowiska lokalnego. Spółdzielnia nie będzie posiadała osobowości prawnej ani nie będzie podlegała wpisowi do Krajowego Rejestru Sądowego (projektowany art. 85a u.P.o.).

Projekt określa w szczególności: zasady założenia spółdzielni oraz opieki nad jej działalnością (projektowany art. 85b u.P.o.); organizację i działalność spółdzielni (projektowane art. 85c-85e u.P.o.); sposób likwidacji spółdzielni (projektowany art. 85f u.P.o.).

Założenie spółdzielni będzie wymagało inicjatywy grupy co najmniej 5 uczniów szkoły lub placówki, którzy ukończyli 13. rok życia (w przypadku uczniów małoletnich będzie wymagana zgoda rodziców). Dyrektor szkoły lub placówki powinien wyrazić zgodę na założenie spółdzielni (po uprzednim uzgodnieniu warunków jej prowadzenia z założycielami) i wyznaczyć opiekuna nad działalnością spółdzielni (spośród nauczycieli zatrudnionych w szkole lub w placówce).

Spółdzielnia powinna zrzeszać co najmniej 5 członków. Członkowie muszą wnieść wpisowe, nie będą otrzymywali wynagrodzenia z tytułu pracy w spółdzielni. Nadwyżka środków finansowych uzyskana w wyniku działalności spółdzielni nie będzie podlegała podziałowi pomiędzy jej członków i będzie przeznaczona na działalność statutową spółdzielni.

Podstawą działalności spółdzielni będzie statut.

Organami spółdzielni będą: walne zgromadzenie (organ najwyższy), komisja rewizyjna (sprawująca kontrolę i nadzór nad działalnością spółdzielni) oraz zarząd (kierujący działalnością spółdzielni i reprezentujący ją na zewnątrz).

Zgodnie z proponowaną ustawą spółdzielnia przejdzie w stan likwidacji jeżeli: w sposób trwały nie będzie mogła osiągnąć wymaganego stanu członków lub prowadzić działalności statutowej; dyrektor szkoły lub placówki uzna jej działalność za niezgodną ze statutem; szkoła lub placówka, w której działa spółdzielnia ulegnie likwidacji albo przekształceniu uniemożliwiającemu dalsze prowadzenie działalności spółdzielni.

W sprawach nieuregulowanych w proponowanej ustawie do spółdzielni będą odpowiednio stosowane przepisy u.P.s. (projektowany art. 85g u.P.o.).

Projekt zawiera przepis przejściowy, zgodnie z którym działające w dniu wejścia w życie proponowanego aktu spółdzielnie uczniowskie będą zobowiązane

³ Dz. U. z 2025 r. poz. 1043.

do dostosowania swoich statutów do zmienionych przepisów u.P.o w terminie 12 miesięcy od wejścia w życie nowelizacji (art. 2 projektu).

Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawcę

Wnioskodawca nie przedstawił informacji w zakresie analizy alternatywnych rozwiązań.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

Poniżej zaprezentowano informację na temat funkcjonowania spółdzielni uczniowskich w trzech państwach Unii Europejskiej – Austrii, Finlandii i Niemczech.

W Austrii spółdzielnie uczniowskie działają w placówkach szkolnych na zasadach projektów edukacyjnych. Pierwsze dwie spółdzielnie powołano w 2021 r. Wywodzą się one z pilotażowego projektu edukacyjnego zainicjowanego przez Austriacki Związek Raiffeisena (ÖRV). Celem pilotażowego projektu jest ułatwienie tworzenia spółdzielni uczniowskich w szkołach, aby uczniowie mogli wykorzystywać zdobytą wiedzę i rozwijać praktyczne umiejętności w ramach przedmiotów szkolnych, w tym z obszaru zarządzania i przedsiębiorczości. Projekt został opracowany we współpracy z właściwymi ministerstwami, Austriackim Związkiem Spółdzielczym Schulze-Delitzsch (ÖGV) i Związkiem Budownictwa Mieszkaniowego (GBV). Partnerami wspierającymi są regionalne spółdzielnie, a za proces zakładania i coroczne kontrole spółdzielni szkolnych odpowiadają właściwe krajowe związki rewizyjne⁴. Od uruchomienia projektu liczba spółdzielni uczniowskich znacząco wzrosła. W styczniu 2025 r. w Dolnej i Górnej Austrii, Karyntii, Salzburgu, Styrii, Tyrolu i w Wiedniu działało ich 21 a kolejne są w fazie zakładania⁵. Od 2026 r. planowane jest stałe włączenie spółdzielni uczniowskich do programu nauczania szkół handlowych⁶.

W Finlandii początki szkolnej działalności spółdzielni sięgają 1993 r. Pierwsze tzw. przedsiębiorstwa zespołowe założono na Uniwersytecie Zawodowym Jyväskylä. Z czasem zakładanie spółdzielni uczniowskich, jako jeden ze sposobów nauczania przedsiębiorczości, rozpowszechniło się zwłaszcza w szkolnictwie zawodowym, a także w liceach i na uniwersytetach⁷. Obecnie spółdzielnie uczniowskie odgrywają ważną rolę w programie nauki przedsiębiorczości. W 2024 r.

⁴ *Genossenschaft macht Schule*, <https://raiffeisenverband.at/genossenschaft-macht-schule/> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 10 IX 2025 r.].

⁵ *Schülergenossenschaften: Kooperatives Unternehmertum erlernen*, <https://raiffeisenzeitung.at/schuelergenossenschaften-kooperatives-unternehmertum-erlernen/>.

⁶ Ibidem.

⁷ *Osuustoiminta oppimismallina yrittäjyyteen: opas opiskelijoiden osuuskuntien perustamiseen ja niiden toiminnan kehittämiseen*, <https://helda.helsinki.fi/server/api/core/bitstreams/bc0fbc81-8f7e-4bd2-9122-e03f95decf36/content>.

w Finlandii działało ponad 60 spółdzielni uczniowskich w około 30 placówkach edukacyjnych, przede wszystkim w wyższych szkołach zawodowych i w szkołach średnich o profilu zawodowym⁸. Funkcjonują one w oparciu o przepisy ustawy o spółdzielniach⁹ oraz na podstawie aktów regulujących szkolną działalność edukacyjną i samorządową. W szkołach średnich nauczyciele-opiekunowie spółdzielni uczniowskich są jednocześnie członkami spółdzielni. W spółdzielniach studenckich działających w szkołach wyższych członkami są zazwyczaj wyłącznie studenci. Nauczyciele nie należą do spółdzielni, mimo że pełnią rolę opiekuna-mentora. Oprócz nauczycieli w spółdzielni mogą także działać osoby spoza placówki, np. przedstawiciele gminy, lokalnych organizacji przedsiębiorców lub organizacji wolontariackich.

W Niemczech spółdzielnie uczniowskie tworzone są w ramach projektu edukacyjnego zatytułowanego „Spółdzielnie uczniowskie – gospodarować zrównoważenie – działać solidarnie”, będącego wspólną inicjatywą trzech związków spółdzielczych: 1) Genoverband e.V., 2) Badeńsko-Wirtemberskiego Związku Spółdzielni e.V. oraz 3) Związku Spółdzielni Weser-Ems¹⁰. Projekt został wsparty i objęty patronatami przez różne ministerstwa krajów związkowych¹¹. W ramach projektu uczniowie mają możliwość założenia w szkole w bezpiecznych warunkach firmy uczniowskiej, której forma prawna wzorowana jest na spółdzielni. Organizacja spółdzielni uczniowskich, w przeciwieństwie do innych modeli firm uczniowskich, ma charakter demokratyczny. Kluczowe decyzje dla spółdzielni podejmowane są przez jej członków, a funkcje w spółdzielni uczniowskiej obsadzone są w drodze wyborów. Spółdzielnie uczniowskie działają w wielu obszarach gospodarczych, a swoje produkty i usługi sprzedają zarówno na terenie placówki szkolnej, jak i poza nią. Spółdzielnie uczniowskie często nawiązują kontakt z lokalnymi spółdzielniami, które mogą doradzać i wspierać uczniów i nauczycieli-opiekunów w kwestiach związanych z zagadnieniami praktycznej spółdzielczości i przedsiębiorczości. Jednocześnie każda spółdzielnia uczniowska może otrzymać wsparcie od związku spółdzielczego, do którego należy. W ramach takiej współpracy związek może przeprowadzać kontrole działalności spółdzielni uczniowskiej, udzielać wskazówek dotyczących rozwoju oraz organizować szkolenia i wymianę doświadczeń¹². Pierwsza spółdzielnia uczniowska powstała w 2006 r. w Dolnej Saksonii. Wkrótce potem dołączyły szkoły z Badenii-Wirtembergii i Nadrenii Północnej-Westfalii¹³. Liczba spółdzielni uczniowskich w Niemczech stale rośnie – obecnie (2025 r.) działa ich około 215 w dziewięciu krajach związkowych. W 2025 r. w uznaniu promowania kreatywności i rozwijania przedsiębiorczego myślenia dla wspólnego dobra

⁸ Yrittäjän päivänä 5.9.2024: Opiskelijaosuustoiminta on yrittäjyyskasvatusta parhaimmillaan, tekst w j. fińskim: <https://pellervo.fi/uutiset/2024/09/05/yrittajan-paivana-5-9-2024-opiskelijaosuustoiminta-on-yrittajyyskasvatusta-parhaimmillaan/>.

⁹ Osuuskuntalaki, tekst w j. fińskim: <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2013/421>.

¹⁰ Ausgezeichnet: Schülergenossenschaften sind Vorbilder für nachhaltige Bildung, <https://www.genoverband.de/newsroom/presse/pressemitteilungen/ausgezeichnet-schuelergenossenschaften-sind-vorbilder-fuer-nachhaltige-bildung/>.

¹¹ Presse-Information: Schülergenossenschaften — nachhaltig wirtschaften, solidarisch handeln, <https://schuelergeno.de/site/assets/files/2123/presse-info-sgenos-2024.pdf>.

¹² Ibidem.

¹³ Daten & Fakten, <https://schuelergeno.de/das-projekt/daten-und-fakten/>.

i zrównoważonego rozwoju cały projekt rozwoju spółdzielni uczniowskich został wyróżniony przez Federalne Ministerstwo Edukacji oraz Niemiecką Komisję UNESCO prestiżową nagrodą „Narodowe wyróżnienie – Edukacja dla Zrównoważonego Rozwoju”. Nagroda honoruje organizacje i projekty, które poprzez innowacyjne podejście do edukacji umożliwiają uczestnikom aktywne współtworzenie odpowiedzialnej i zrównoważonej przyszłości¹⁴.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Projekt wprowadza do systemu prawa oświatowego instytucję spółdzielni uczniowskiej i ustanawia ustawowe podstawy jej funkcjonowania. Dotychczasowe przepisy nie przewidywały odrębnej regulacji tego rodzaju działalności, co powodowało, że spółdzielnie uczniowskie działały wyłącznie na podstawie wzorcowych statutów, dotychczasowej, niesformalizowanej praktyki i przepisów ogólnych, dotyczących spółdzielni. Wprowadzenie regulacji ustawowej oznacza nadanie tej formie aktywności uczniów jednoznacznego umocowania prawnego, a także określenie ram organizacyjnych i nadzorczych dla ich działalności. Celem projektu powinno więc być unormowanie w sposób systemowy zasad zakładania, funkcjonowania i likwidacji spółdzielni uczniowskich, a także ich relacji z innymi podmiotami systemu oświaty.

Projekt kształtuje spółdzielnię uczniowską jako dobrowolne zrzeszenie uczniów szkoły lub placówki, które ma funkcjonować w ramach struktury systemu oświaty. Zgodnie z projektowanym art. 85a ust. 4 u.P.o. działalność spółdzielni nie będzie działalnością gospodarczą w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców¹⁵, a na podstawie art. 85a ust. 5 spółdzielnia nie będzie posiadała osobowości prawnej ani podlegała wpisowi do Krajowego Rejestru Sądowego. W sprawach nieuregulowanych przewiduje się odpowiednie stosowanie przepisów u.P.s. (projektowany art. 85g u.P.o.). Regulacja ta zmierza więc do stworzenia odrębnej kategorii „spółdzielni” – pozbawionej podmiotowości prawnej, a zarazem wyposażonej w określone uprawnienia o charakterze organizacyjnym i majątkowym.

Przyjęte rozwiązania rodzą wątpliwości. Po pierwsze, brak osobowości prawnej nie przesądza o zdolności do czynności prawnych spółdzielni uczniowskich. Projekt zakłada możliwość prowadzenia przez spółdzielnię działalności usługowej, handlowej lub wytwórczej (projektowany art. 85a ust. 3), co w praktyce wiąże się z koniecznością zawierania umów, posiadaniem i nabywaniem mienia czy zaciąganiem zobowiązań. W toku konsultacji na fakt ten zwracał uwagę Rzecznik Praw Dziecka, wskazując, że projekt nie rozstrzyga wprost, jak pogodzić brak osobowości prawnej z możliwością prowadzenia działalności faktycznie mającej wymiar gospodarczy oraz kto będzie ponosił odpowiedzialność za zobowiązania i jej

¹⁴ *Ausgezeichnet: Schülergenossenschaften sind...*, <https://www.genoverband.de/newsroom/presse/pressemitteilungen/ausgezeichnet-schuelergenossenschaften-sind-vorbilder-fuer-nachhaltige-bildung/>.

¹⁵ Dz. U. 2018 poz. 646 ze zm.

działalność. W konsekwencji w obrocie cywilnoprawnym stroną czynności będą musiały być podmioty „zewnętrzne” wobec spółdzielni, co przerzuca na szkołę ryzyka kontraktowe i deliktowe, choć decyzje będą podejmowane w praktyce przez organy spółdzielni uczniowskiej.

Po drugie, wyłączenie działalności spółdzielni spod definicji działalności gospodarczej zawartej w Prawie przedsiębiorców nie zmienia faktu, że aktywność polegająca na sprzedaży towarów czy świadczeniu usług odpowiada cechom działalności gospodarczej na gruncie ustaw podatkowych. Minister Finansów w trakcie konsultacji zwrócił uwagę, że niejasny status podatkowy spółdzielni uczniowskich rodzi pytania m.in. o obowiązki w zakresie podatku dochodowego i VAT, a Rzecznik Praw Dziecka zwrócił uwagę, że „zasadne byłoby określenie *expressis verbis*, że spółdzielnia uczniowska jest wyjęta spod ogólnych zasad opodatkowania i rejestrowania sprzedaży na kasie fiskalnej”. Pozostawienie tej kwestii bez jednoznacznego uregulowania może w praktyce prowadzić do rozbieżnych interpretacji organów podatkowych, a w konsekwencji do obciążenia szkół dodatkowymi obowiązkami fiskalnymi (np. koniecznością rejestracji dla VAT, rozliczania sprzedaży w ramach działalności szkoły, ujęcia obrotu w ewidencji i sprawozdawczości budżetowej). Jeżeli intencją ustawodawcy jest pełne wyłączenie skutków fiskalnych po stronie szkoły, należałoby wprost przesądzić, że przychody i koszty spółdzielni nie stanowią przychodów/kosztów jednostki prowadzącej szkołę ani samej szkoły oraz że sprzedaż realizowana przez spółdzielnię nie rodzi po stronie szkoły obowiązków w VAT.

Po trzecie, projekt zakłada odpowiednie stosowanie przepisów u.P.s. Takie odesłanie, w świetle projektowanego statusu prawnego spółdzielni uczniowskich, może rodzić wątpliwości, gdyż zgodnie z art. 11 § 1 u.P.s. spółdzielnie posiadają osobowość prawną, nabywaną z chwilą wpisu do KRS. Adaptowanie jej przepisów do podmiotu pozbawionego osobowości prawnej może wywoływać trudności interpretacyjne, zwłaszcza w zakresie regulacji dotyczących organów, praw i obowiązków członków czy zasad odpowiedzialności.

Projekt określa także rolę dyrektora szkoły i nauczyciela-opiekuna w procesie tworzenia i funkcjonowania spółdzielni uczniowskiej. Zgodnie z projektowanym art. 85b ust. 2-4 spółdzielnia może być utworzona po przedstawieniu dyrektorowi listy założycieli wraz ze zgodami rodziców oraz projektem statutu, a jej powołanie wymaga wyrażnej zgody dyrektora szkoły lub placówki, wydanej po uprzednim uzgodnieniu warunków funkcjonowania spółdzielni z założycielami. Dyrektor zobowiązany jest również do wyznaczenia spośród zatrudnionych nauczycieli opiekuna, który sprawuje nadzór nad działalnością spółdzielni. Projektowany art. 85b ust. 5 wskazuje, że do jego obowiązków należeć będzie monitorowanie działalności spółdzielni, udzielanie pomocy członkom w jej prowadzeniu oraz nadzorowanie dokumentacji i rozliczeń finansowych. Ponadto, zgodnie z projektowanym art. 85f ust. 1 pkt 3, dyrektor szkoły jest uprawniony do uznania działalności spółdzielni za niezgodną ze statutem, co stanowi przesłankę jej likwidacji. Należy w tym miejscu wskazać, że zakres odpowiedzialności dyrektora oraz nauczyciela-opiekuna zdaje się być niedostatecznie określony. Wątpliwość ta była wyraźnie podnoszona w toku konsultacji. Minister Finansów wskazał, że projekt

nie zawiera regulacji określających zasady gospodarki finansowej spółdzielni uczniowskich, a ponadto nie jest jasne, na czym ma polegać „opieka nad działalnością spółdzielni” przez wyznaczonego nauczyciela. Brak rozróżnienia między nadzorem wychowawczo-pedagogicznym a nadzorem finansowym i organizacyjnym może prowadzić do sytuacji, w której nauczyciel zostanie obciążony odpowiedzialnością za czynności, których faktycznie nie wykonuje. Podobnie Rzecznik Praw Dziecka zwracał uwagę, że przyjęte w projekcie rozwiązania nie przesądzą, kto ponosi odpowiedzialność za mienie i zobowiązania spółdzielni, a brak osobowości prawnej tych podmiotów w praktyce może prowadzić do przerzucania jej na szkołę i jej organy.

Projekt zakłada ponadto, że spółdzielnia uczniowska może być tworzona w każdej „szkole i placówce”. W praktyce oznacza to objęcie regulacją wszystkich typów szkół i placówek, poczynwszy od przedszkoli, przez szkoły podstawowe, aż po szkoły ponadpodstawowe i placówki oświatowo-wychowawcze. Jedynym ograniczeniem jest wymóg, aby założyciele ukończyli 13. rok życia, co ma zapewniać, że założyciele posiadać będą co najmniej ograniczoną zdolność do czynności prawnych. Przyjęte rozwiązanie spotkało się z krytycznymi uwagami w trakcie konsultacji. Rzecznik Praw Dziecka stwierdził, że „nie jest właściwym przyjęte rozwiązanie, zgodnie z którym w każdej szkole i każdej placówce możliwe jest utworzenie spółdzielni uczniowskiej” i zaproponował, aby ograniczyć katalog do wybranych typów szkół i placówek określonych w art. 2 pkt 2-5 i 7 u.P.o., a dodatkowo upoważnić ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania do wskazania w drodze rozporządzenia jednostek, w których spółdzielnia nie może działać. Podobną uwagę zgłosił Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego, podnosząc brak „koniecznej dojrzałości psychicznej i intelektualnej dzieci w przedszkolach i klasach I-IV szkół podstawowych do prowadzenia spółdzielni”. Uwagi te wydają się zasadne, gdyż nadmiernie szerokie ujęcie zakresu podmiotowego ustawy może prowadzić do oderwania regulacji od realnych możliwości uczniów. Minimalna granica wieku 13 lat stanowi wprawdzie pewne ograniczenie formalne, ale nie rozwiązuje problemu braku dojrzałości organizacyjnej i intelektualnej w najmłodszych klasach. Wprowadzenie ustawowego upoważnienia do różnicowania katalogu szkół i placówek, zgodnie z propozycjami Rzecznika Praw Dziecka, pozwoliłoby na zachowanie elastyczności, a jednocześnie umożliwiłoby dostosowanie regulacji do faktycznych potrzeb i możliwości wychowawczych.

Warto zwrócić również uwagę, że w toku konsultacji społecznych projektu ustawy, Krajowa Rada Spółdzielcza zaproponowała dodanie przepisu, zgodnie z którym „Krajowa Rada Spółdzielcza prowadzi rejestr spółdzielni uczniowskich. Zasady prowadzenia rejestru i dane w nim uwidocznione określa Krajowa Rada Spółdzielcza”. Ma to „odciążyć resort oświaty w zakresie prowadzenia ewidencji spółdzielni uczniowskich, a Krajowej Radzie Spółdzielczej umożliwi lepszą realizację ustawowego zadania rozwoju spółdzielczości uczniowskiej, m.in. poprzez doradztwo i konsultacje dot. zakładania i funkcjonowania spółdzielni, organizację spotkań oraz konkursów dla członków spółdzielni uczniowskich”¹⁶.

¹⁶ ID ankiety: 49128.

Opiniowany projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu w zakresie zgodności z prawem Unii Europejskiej¹⁷. Projekt był także przedmiotem opinii BEOS sporządzonej w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu¹⁸.

2.

Proponowane rozwiązania dotyczą wolności zgromadzeń poddanej pod ochronę w art. 11 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC). Proponowane rozwiązania tworzą nowe możliwości zrzeszania się i nie budzą zastrzeżeń co ich zgodności z EKPC.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A) Podmioty, na które wpływa projekt

1. Organy administracji samorządowej – 2 477 gminy, 314 powiaty i 66 miast na prawach powiatu¹⁹ jako:

- podmioty prowadzące szkoły publiczne i zapewniające finansowanie szkół,
- podmioty działające na rzecz zapewnienia potrzeb wspólnoty lokalnej.

Oddziaływanie: możliwość prowadzenia określonej polityki rozwijania przedsiębiorczości w szkołach poprzez zapewnienie środków na wynagrodzenie nauczycieli-opiekunów spółdzielni uczniowskich; ewentualne korzystanie z oferty spółdzielni uczniowskich w zakresie ich działalności społeczno-kulturalnej, promocyjnej i edukacyjnej na rzecz środowiska lokalnego.

2. Uczniowie szkół i placówek oraz ich rodzice: uczniowie w szkołach podstawowych (3 213 121), w szczególności ci którzy ukończyli 13 lat; uczniowie szkół ponadpodstawowych (1 699 834)²⁰.

Oddziaływanie: zyskanie możliwości prowadzenia spółdzielni uczniowskiej, jeśli zbierze się 5 uczniów powyżej 13 roku życia i uzgodni z dyrektorem warunki jej działania.

¹⁷ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe (przedstawiciel wnioskodawcy: senator Waldemar Witkowski)*, opinia BEOS z 20 VIII 2025 r., BEOS-WPEiM-1598/25.

¹⁸ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy senacki projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe (przedstawiciel wnioskodawcy: senator Waldemar Witkowski) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1 regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 20 VIII 2025 r., BEOS-WPEiM-1599/25.

¹⁹ *Podział administracyjny Polski*, Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski>.

²⁰ *Edukacja w roku szkolnym 2024/2025*, Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/edukacja-w-roku-szkolnym-20242025-wyniki-wstepne,21,3.html>.

3. Uczniowie prowadzący obecnie „spółdzielnie szkolne” i ich opiekunowie – brak danych o liczbie.

Oddziaływanie: konieczność dostosowania się do nowej formuły prawnej.

4. Szkoły i ich dyrektorzy – szkoły podstawowe (14 012 podmiotów), szkoły ponadpodstawowe (6 945 podmiotów)²¹.

Oddziaływanie: zobowiązanie dyrektora szkoły do wyrażenia zgody na inicjatywę uczniów dotyczącą utworzenia spółdzielni, po uzgodnieniu warunków jej prowadzenia i wyznaczenie nauczyciela opiekuna spółdzielni uczniowskiej.

5. Nauczyciele, w szczególności ci wyznaczeni przez dyrektora szkoły do roli opiekuna.

Oddziaływanie: opiekun wyznaczony przez dyrektora podejmuje się opieki polegającej na monitorowaniu działania spółdzielni uczniowskiej, udzielaniu pomocy członkom spółdzielni w ich prowadzeniu.

6. Organizacje pozarządowe i instytucje zaangażowane w promowanie idei spółdzielczości i projekty w tej materii, np. Krajowa Rada Spółdzielcza, Fundacja Rozwoju Spółdzielczości Uczniowskiej²², Polska Fundacja Społeczeństwa Przedsiębiorczego²³.

Oddziaływanie: wzmocnienie popularyzacji idei spółdzielczości.

B) Skutki dla społeczeństwa

Według uzasadnienia i OSR skutki społeczne projektu dotyczą stworzenia impulsu dla rozwoju oddolnych uczniowskich inicjatyw w zakresie tworzenia w szkole i prowadzenia pod opieką nauczyciela dobrowolnych zrzeszeń ukierunkowanych na działania o charakterze gospodarczym. Regulowane w projekcie zrzeszenia, tzw. spółdzielnie uczniowskie mają być tworzone w celu prowadzenia różnego typu działalności na rzecz wspólnoty szkolnej oraz środowiska lokalnego: usługowej, handlowej lub wytwórczej, a także społeczno-kulturalnej, promocyjnej i edukacyjnej. Projektodawcy wychodzą od diagnozy opartej na przeprowadzonych 2015 r. badaniach, w myśl której w szkołach zanikają spółdzielnie uczniowskie, choć we współczesnej szkole zakłada się realizację idei rozwoju postaw przedsiębiorczych i wprowadza się przedmioty takie jak przedsiębiorczość.

Projekt nie przesądza o tym, że spółdzielnie będą powstawać, inicjatywa w tej materii należy do uczniów. Ocena, na ile projektowana regulacja wyzwoli oddolną aktywność, pomysły i zaangażowanie uczniów oraz nauczycieli i tym samym przyniesie zakładane skutki powinna opierać się na:

²¹ Ibidem.

²² <https://krs.org.pl/branze-spoldzielcze/spoldzielczosc-uczniowska>.

²³ ID ankiety: 46291 (stanowisko Polskiej Fundacji Społeczeństwa Przedsiębiorczego wobec projektu).

- ocenie, na ile barierą dla tego rodzaju aktywności jest „luka prawna”, czyli brak przepisów wprost regulujących działalność spółdzielni uczniowskich; niewątpliwie mogą występować także bariery innego typu związane z postawami młodych ludzi, relacjami w szkole, obciążeniami obowiązkami zarówno uczniów jak i nauczycieli, priorytetami czy przejęciem pola przez zewnętrzne podmioty (np. w dużych miejskich szkołach tradycyjne pole działania przejęte przez agentów prowadzących szkolne sklepiki);
- analizie, czy przyjęte rozwiązania prawne będą funkcjonować w sposób zachęcający do działania w wyznaczonych przez nie ramach, np. na ile mogą być źródłem nieporozumień i różnych interpretacji, i czy nie będą przyczyniały do istotnego, a nie podlegającego wynagrodzeniu obciążenia nauczycieli-opiekunów spółdzielni.

Odnosząc się do kwestii „luki prawnej”, warto podkreślić stanowisko MEN²⁴, że regulowana w projekcie aktywność powinna być traktowana jako jedna z wielu możliwych aktywności pozalekcyjnych uczniów, w tym aktywności, które mogą być prowadzone przez szkołę w kooperacji z podmiotami zewnętrznymi, np. organizacjami pozarządowymi, których misją jest rozwój szkolnej przedsiębiorczości²⁵. Zdaniem Ministerstwa „proponowana nowelizacja dotyczy obszaru już uregulowanego prawem”. Obowiązujące przepisy zapewniają swobodę podejmowania różnych inicjatyw szkolnych. Jednocześnie MEN zwraca uwagę, że dla promotorów spółdzielni uczniowskich sam fakt nadania im odpowiedniej rangi wynikającej z odrębnego, ustawowego uregulowania jest znaczący i może zwiększać szansę na wykorzystanie w praktyce tej formuły działania. Promująca projekt Krajowa Rada Spółdzielcza stoi na stanowisku, że „obecnie najbardziej istotną barierą dla tworzenia i działania spółdzielni uczniowskich jest brak stosownych i jednoznacznych uregulowań prawnych, które gwarantowałyby pewność i bezpieczeństwo organizowania takiej formy aktywności uczniów”²⁶. Skutki regulacji będą zależeć od możliwości jej zastosowania w realnych warunkach szkolnych.

Odrębną kwestią jest klarowność regulacji, która ma być stosowana przez wiele podmiotów w odniesieniu do różnych warunków i koncepcji działania spółdzielni. Z uwagi na wątpliwości prawne (zob. cz. V OSR) dotyczące różnych możliwych interpretacji prawa, wejście w życie omawianych propozycji może skutkować frustracją adresatów i ostatecznie zniechęcać do zakładania spółdzielni uczniowskich.

C) Konsultacje społeczne

Konsultacje społeczne projektu cieszyły się ograniczonym zainteresowaniem. Zdecydowanie dominowały głosy zwolenników projektu. Wśród nich zwraca uwagę dość radykalna opinia, że „utworzenie spółdzielni uczniowskich na terenie szkoły

²⁴ Opinia Ministra Edukacji wobec senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe (druk senacki nr. 236)

<https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatiniciatwywypliki/2154/4/236men.pdf>.

²⁵ Fundacji Rozwoju Spółdzielczości Uczniowskiej, prowadzące aktualnie działalność na podstawie ustawy z dnia 6 kwietnia 1994 r. o fundacjach (Dz.U. z 2023 r. poz. 166).

²⁶ ID ankiety: 49128.

powinno być obligatoryjne, aby uczyć wśród uczniów edukacji obywatelskiej oraz/lub przedsiębiorczej i korzystać jako narzędzia w celu rozwinięcia kompetencji, które się przydadzą w przyszłości”²⁷. W konsultacjach wyrażano znaczne nadzieje związane z funkcjonowaniem proponowanych przepisów: „Spółdzielnie pozwalałyby młodym proaktywnym uczniom zdobywać szlify zawodowe i realizować swoje pierwsze pomysły, jednocześnie z pożytkiem dla społeczności szkolnej. Byłyby też świetnym wstępem do tworzenia przedsiębiorstw społecznych. Taka możliwość byłaby doskonałym uzupełnieniem przedmiotu Biznes i Zarządzanie (którego jestem nauczycielką), nauczanego od pierwszej klasy szkoły średniej (czyli znacznie wcześniej niż można z tej nauki faktycznie skorzystać)”²⁸. Tworzenie spółdzielni potraktowano jako element rozwoju edukacji ekonomicznej i przedsiębiorczości w polskim systemie oświaty²⁹. Podkreślano pilną potrzebę wprowadzenia tej formuły: „Aktualny poziom wiedzy ekonomicznej uczniów, nawet tych w szkołach średnich, jest żenująco niski”³⁰.

Konsultujący zwrócili uwagę na rolę współpracy z podmiotami zewnętrznymi: „wartość planowanej i wdrażanej instytucji spółdzielni uczniowskiej będzie mierzalna i doceniona w dalszej perspektywie świadomości społecznej oczywiście w dłuższym horyzoncie czasowym, bo wymaga jednocześnie kształcenia otoczenia współuczestniczącego”³¹. Polska Fundacja Społeczeństwa Przedsiębiorczego rekomendowała w konsultacjach „umożliwienie spółdzielni uczniowskich nawiązywania formalnej bądź nieformalnej współpracy z organizacjami wspierającymi spółdzielczość (np. Krajowa Rada Spółdzielczości, fundacje, stowarzyszenia, koła gospodyń wiejskich). W dłuższej perspektywie warto rozważyć mechanizm tworzenia federacji lub sieci formalnych bądź nieformalnych spółdzielni uczniowskich na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym co zwiększy wymianę doświadczeń i trwałość działań”³².

Wyrażano też nadzieję na zmianę podejścia w środowisku szkolnym: „Może dyrektorzy szkół i innych placówek oświatowych bardziej będą chętni do zakładania spółdzielni uczniowskiej w swojej szkole lub placówce. Sądzę, że potrzebna jest także kampania reklamowa dotycząca wprowadzenia powyższych zmian w ustawie. Polsce potrzebni są obywatele rozumiejący przedsiębiorczość, a przede wszystkim mający praktykę w tym zakresie, którą mogą nabyć już w szkole”³³.

Konsultujący projekt sugerowali także kierunek pożądanych zmian w trakcie prac legislacyjnych: „w przedstawionym projekcie należy dokonać jeszcze nieznacznych poprawek, które nie będą ograniczały lub utrudniały działania spółdzielni (należałoby wykreślić zapis o odpowiednim stosowaniu ustawy prawo spółdzielcze – żaden przeciętny opiekun i dyrektor nie jest w stanie interpretować kilkusetpunktowej ustawy, nie należy również w ustawie wpisywać zamkniętych list

²⁷ ID ankiety: 49171.

²⁸ ID ankiety: 49180.

²⁹ ID ankiety: 49056.

³⁰ ID ankiety: 48773.

³¹ ID ankiety: 48965.

³² ID ankiety: 46291 (stanowisko Polskiej Fundacji Społeczeństwa Przedsiębiorczego).

³³ ID ankiety: 49048.

aktywności – szkoły akceptujące statuty spółdzielni powinny mieć swobodę kształtowania ich formuły i charakteru aktywności”³⁴.

Sceptycyzm wobec projektu wyrażała opinia: „Po co regulować coś takiego? Po co umieszczać to w ustawie, jeżeli według wnioskodawców spółdzielnie już działają bez takiej regulacji?”³⁵.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Należy zgodzić się z oceną przedstawioną w OSR, iż projektowana regulacja nie wywoła skutków gospodarczych. Analizowany projekt nie ma bowiem wpływu na konkurencyjność gospodarki, przedsiębiorczość i rynek pracy.

W odniesieniu do skutków gospodarczych w trakcie konsultacji społecznych nie wniesiono uwag.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

W opinii Wnioskodawcy zaproponowany kształt regulacji działalności spółdzielni uczniowskich będzie miał prawdopodobnie marginalny wpływ na sektor finansów publicznych. Wnioskodawca opiera to stwierdzenie na wniosku, że ryzyko wynikające z działalności uczniów w ramach spółdzielni uczniowskiej, tj. uzyskany z aktywności uczniów wynik finansowy, będzie wiązał się z niskim potencjalnym negatywnym wpływem na saldo finansowe danej jednostki oświatowej (w przypadku konieczności pokrycia straty netto poniesionej przez spółdzielnię czy straty w przypadku jej likwidacji).

Można uznać, że Wnioskodawca prawidłowo rozpoznał skalę możliwych skutków finansowych projektowanego rozwiązania. Stanowi ono zagadnienie małej wagi z punktu widzenia sektora finansów publicznych, stąd, jeśli w ogóle wpłynie na wydatki sektora publicznego to zapewne w niewielkim stopniu.

Należy zauważyć, że proponowane rozwiązania mogą oznaczać zwiększenie obowiązków służbowych dla niektórych pracowników sfery budżetowej. Dyrektorzy szkół lub placówek w razie przyjęcia projektowanych przepisów będą bowiem zobowiązani do wyrażenia zgody na utworzenie spółdzielni uczniowskiej, wyznaczenie spośród nauczycieli opiekuna spółdzielni oraz w miarę konieczności uznania działalności spółdzielni za niezgodną ze statutem. Z kolei nauczyciele (opiekunowie spółdzielni uczniowskich) będą zobligowani do monitorowania działalności spółdzielni, udzielania pomocy jej członkom w prowadzeniu spółdzielni oraz nadzorowaniu dokumentacji i rozliczeń finansowych spółdzielni. Ewentualna gratyfikacja z tytułu tych dodatkowych obowiązków powinna się odbywać w ramach obowiązujących limitów wydatków budżetowych.

W trakcie konsultacji społecznych uczestnicy nie zgłaszali uwag odnoszących się stricte do zagadnienia skutków finansowych.

³⁴ ID ankiety: 49056.

³⁵ ID ankiety: 45594 , ID ankiety: 44419.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Projektowana regulacja nie wprowadza istotnych obciążeń administracyjnych dla obywateli ani przedsiębiorców, natomiast będzie wiązała się ze zwiększeniem obowiązków po stronie szkół i placówek oświatowych. Dyrektorzy zostaną obciążeni obowiązkiem wyrażania zgody na utworzenie spółdzielni, uzgadniania warunków jej działalności, wyznaczania opiekuna i sprawowania nadzoru nad funkcjonowaniem, zaś nauczyciele – prowadzeniem bieżącej opieki i kontroli dokumentacji. Ten element projektu został szerzej omówiony w pkt VIII opinii.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Projekt tworzy ustawowe podstawy funkcjonowania spółdzielni uczniowskich i wprowadza je do systemu prawa oświatowego jako nową instytucję prawną. Rozwiązanie to wzmacnia formalne umocowanie dotychczasowej praktyki i nadaje jej ramy organizacyjne. Jednocześnie projekt rodzi istotne wątpliwości, co do statusu prawnego spółdzielni, skutków podatkowych ich działalności, zakresu odpowiedzialności dyrektora i nauczyciela-opiekuna, a także adekwatności przyjętego zakresu podmiotowego.

Projekt nie nasuwa wątpliwości co do zgodności z EKPC.

2. Skutki społeczne: Realne skutki społeczne regulacji, która określa jedynie możliwości działania, będą zależeć głównie od motywacji i możliwości społeczności szkolnych, czyli uczniów, rodziców, dyrektorów szkół i nauczycieli. Trudno przewidzieć, w jakim zakresie adresaci przepisów skorzystają z proponowanej formuły działania. Wydaje się, że projektodawcy minimalizują znaczenie innych niż prawne barier działania, przeceniają zaś sprawczą moc „ustawowego uregulowania” spółdzielni uczniowskiej. Warto też odnotować potencjalne zagrożenie wynikające z problemów interpretacji i stosowania prawa, które w dłuższej perspektywie mogą budzić frustrację i zniechęcać do zakładania spółdzielni uczniowskich.

3. Skutki gospodarcze: Projektowana regulacja nie wywoła skutków gospodarczych.

4. Skutki finansowe: Z punktu widzenia finansów publicznych proponowana ustawa ma bardzo wąski zakres oddziaływania i w marginalnym stopniu może wpływać na wydatki tego sektora.

5. Rozwiązania zagraniczne: W Austrii pierwsze spółdzielnie uczniowskie powstały w 2021 r. Działają w placówkach szkolnych na zasadach projektów edukacyjnych. Celem tworzenia spółdzielni uczniowskich w szkołach jest umożliwienie uczniom

wykorzystywania zdobytej wiedzy i rozwijania praktycznych umiejętności w ramach przedmiotów szkolnych, w tym z obszaru zarządzania i przedsiębiorczości. W styczniu 2025 r. w Dolnej i Górnej Austrii, Karyntii, Salzburgu, Styrii, Tyrolu i w Wiedniu działało 21 spółdzielni uczniowskich a kolejne są w fazie zakładania . Od 2026 r. planowane jest stałe włączenie spółdzielni uczniowskich do programu nauczania szkół handlowych.

W Finlandii początki szkolnej działalności spółdzielni sięgają 1993 r. Zakładanie spółdzielni uczniowskich stanowi jeden ze sposobów nauczania przedsiębiorczości zwłaszcza w szkolnictwie zawodowym, a także w liceach i na uniwersytetach. W 2024 r. działało ponad 60 spółdzielni uczniowskich w około 30 placówkach edukacyjnych.

W Niemczech pierwsza spółdzielnia uczniowska powstała w Dolnej Saksonii w 2006 r. W 2025 r. w krajach związkowych działa ok. 215 spółdzielni uczniowskich. W Niemczech spółdzielnie uczniowskie tworzone są w ramach projektu edukacyjnego zatytułowanego „Spółdzielnie uczniowskie – gospodarować zrównoważenie – działać solidarnie”, będącego wspólną inicjatywą trzech związków spółdzielczych. W ramach projektu uczniowie mają możliwość założenia w szkole w bezpiecznych warunkach firmy uczniowskiej, której forma prawna wzorowana jest na spółdzielni. Spółdzielnie uczniowskie działają w wielu obszarach gospodarczych, a swoje produkty i usługi sprzedają zarówno na terenie placówki szkolnej, jak i poza nią.

Autorzy:

Konrad Kuszel, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Angelina Tazuszel, specjalistka w Wydziale Oceny Skutków Regulacji (pkt IV, XI.5)

dr Krzysztof Niewęglowski, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1)

prof. Krzysztof Wojtyczek, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

Justyna Osiecka-Chojnacka, specjalistka ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

Mirosław Gwiazdowicz, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

Monika Korolewska, specjalistka ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/