

BEOS-2051/25

Warszawa, 27 listopada 2025 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-III. 020.292.15.2025

Data wpływu 28. 11. 2025

Pan **Do druku nr 1849**

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu
ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw
(druk sejmowy nr 1849)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a 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 zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Zgodnie z uzasadnieniem projektu i deklarowanymi skutkami regulacji (DSR) proponowana ustawa służy rozwiązaniu problemu, jakim jest brak powszechnego dostępu do bezpłatnych gorących posiłków w szkole, w sytuacji, gdy znaczna grupa uczniów doświadcza niedożywienia. Wnioskodawcy podnoszą, że niedożywienie dzieci ma destrukcyjny wpływ na ich prawidłowy rozwój, prowadzi do zaburzeń psychofizycznych i nie pozwala na pełne korzystanie z zajęć w szkole.

W ocenie Wnioskodawców art. 106 ust. 5 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe¹ (dalej: u.p.o.) umożliwiające zwolnienie rodziców albo pełnoletniego ucznia z całości lub części opłat za posiłki w szkole – w przypadku szczególnie trudnej sytuacji materialnej rodziny lub w szczególnie uzasadnionych przypadkach losowych – pozostawia upoważnionym organom zbyt dużą uznaniowość, a korzystanie z ulg może stygmatyzować uczniów z uboższych rodzin. Obecne rozwiązanie nie daje gwarancji, że dziecko będzie miało zapewnione prawidłowe odżywianie w szkole.

¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 1043, ze zm.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Projekt zakłada zmianę art. 106 ust. 2 oraz art. 106a ust. 2 u.p.o. oraz dodanie pkt 16 w art. 26 ust. 6 ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego².

Publiczna szkoła podstawowa, z wyjątkiem szkoły podstawowej dla dorosłych, oraz publiczna szkoła artystyczna realizująca kształcenie ogólne w zakresie szkoły podstawowej będą zobowiązane do zapewnienia uczniom nieodpłatnie jednego gorącego posiłku w ciągu dnia oraz umożliwienia jego spożycia w czasie pobytu uczniów w szkole.

Zgodnie z proponowaną zmianą ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, określając w drodze rozporządzenia sposób podziału łącznej kwoty potrzeb oświatowych między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, będzie uwzględniał w szczególności zapewnienie realizacji zadania określonego w art. 106a ust. 1 i 2 u.p.o., a więc zadania polegającego na zapewnieniu uczniom bezpłatnie jednego gorącego posiłku w ciągu dnia oraz umożliwieniu jego spożycia w czasie pobytu w szkole. Projekt przewiduje więc modyfikację w zakresie czynników uwzględnianych przy określaniu sposobu podziału łącznej kwoty potrzeb oświatowych pomiędzy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego.

Proponowany art. 3 projektu nakazuje uwzględnić w obowiązującym rozporządzeniu Ministra Edukacji z dnia 28 lipca 2025 r. w sprawie sposobu podziału łącznej kwoty potrzeb oświatowych między jednostki samorządu terytorialnego w roku 2026³ oraz w kolejnych rozporządzeniach wydawanych na podstawie art. 26 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wykonywanie przez szkoły zadania polegającego na zapewnieniu uczniom bezpłatnego gorącego posiłku.

Projektowana ustawa ma wejść w życie z dniem 1 września 2026 r.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

W pkt 2 DSR Wnioskodawcy twierdząco odpowiedzieli na pytanie, czy były rozważane rozwiązania alternatywne, i wymienili rozwiązania stosowane w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej.

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

Systemy żywienia w szkołach różnią się w zależności od kraju, kultury oraz podejścia do edukacji zdrowotnej, odzwierciedlając różnorodne cele programów żywieniowych, które obejmują zarówno wsparcie socjalne, jak i edukację zdrowotną oraz ekologiczną. W państwach Unii Europejskiej i OECD przykładowe modele

² Dz. U. z 2024 r. poz. 1572.

³ Dz. U. z 2025 r. poz. 1032.

pokazują różne priorytety. W Finlandii posiłki szkolne są integralną częścią edukacji i mają na celu eliminację nierówności społecznych, natomiast w Japonii kładzie się nacisk na edukację żywieniową oraz aktywny udział uczniów w przygotowywaniu posiłków⁴. W uzasadnieniu dołączonym do analizowanego projektu ustawy, w części dotyczącej DSR, przedstawiono przegląd rozwiązań przyjmowanych w państwach UE w zakresie organizacji i finansowania szkolnych programów żywienia, powołując się na raport Konsorcjum na rzecz Zdrowia i Żywienia w Szkołach⁵. Wskazano w nim trzy główne modele dostępu do posiłków: model powszechny i bezpłatny, stosowany w Estonii, Finlandii i Szwecji, który stanowi wzór dla proponowanej regulacji; model dofinansowania celowego, obejmujący wybrane szkoły lub uczniów na podstawie kryterium dochodowego, np. na Cyprze, w Niemczech czy Portugalii; oraz model finansowania regionalnego lub rządowego, w którym wsparcie zależy od lokalnych programów, jak we Francji czy we Włoszech. Ponieważ w uzasadnieniu opisano zarówno model docelowy (powszechny) żywienia szkolnego, jak i alternatywne modele (celowane lub regionalne), nie ma potrzeby sporządzania odrębnego dokumentu porównawczego.

W ankietach przesłanych w ramach konsultacji społecznych dotyczących analizowanego projektu nie odniesiono się do konkretnych rozwiązań przyjmowanych w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Ocena skutków prawnych rozwiązań proponowanych w projekcie wymaga odniesienia się do obowiązujących regulacji dotyczących organizacji wyżywienia w szkołach. Zapewnienie wyżywienia w szkołach wspiera prawidłowy rozwój uczniów i przyczynia się do realizacji funkcji opiekuńczej szkoły. Organizacja wyżywienia w szkołach podstawowych mieści się w zakresie edukacji publicznej, która – zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁶ – stanowi zadanie własne gminy. Obowiązek zapewnienia wyżywienia wynika również z art. 11 ust. 2 pkt 1 u.p.o. zgodnie z którym do zadań oświatowych gmin należy „zapewnienie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej” w przedszkolach i szkołach podstawowych.

Podstawę prawną funkcjonowania stołówek szkolnych stanowi art. 106 u.p.o., którego treść jest zasadniczo tożsama z uchylonym z dniem 1 września 2017 r. art. 67a ustawy o systemie oświaty⁷ i brzmi:

⁴ *Posiłki w szkołach – przegląd z 10 krajów*, 27 maja 2025: <https://www.szkołapopow.pl/posilki-w-szkoлах-przeład-z-10-krajów> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 27 XI 2025 r.].

⁵ Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=1849>.

⁶ Dz. U. z 2025 r. poz. 1153.

⁷ Uchylene na mocy ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 60, ze zm.).

- „1. W celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań opiekuńczych, w szczególności wspierania prawidłowego rozwoju uczniów, szkoła może zorganizować stołówkę.
2. Korzystanie z posiłków w stołówce szkolnej jest odpłatne.
3. Warunki korzystania ze stołówki szkolnej, w tym wysokość opłat za posiłki, ustala dyrektor szkoły w porozumieniu z organem prowadzącym szkołę.
4. Do opłat wnoszonych za korzystanie przez uczniów z posiłku w stołówce szkolnej, o których mowa w ust. 3, nie wlicza się wynagrodzeń pracowników i składek naliczanych od tych wynagrodzeń oraz kosztów utrzymania stołówki.
5. Organ prowadzący szkołę może zwolnić rodziców albo pełnoletniego ucznia z całości lub części opłat, o których mowa w ust. 3:
 - 1) w przypadku szczególnie trudnej sytuacji materialnej rodziny;
 - 2) w szczególnie uzasadnionych przypadkach losowych.
6. Organ prowadzący szkołę może upoważnić do udzielania zwolnień, o których mowa w ust. 5, dyrektora szkoły, w której zorganizowano stołówkę”.

Przywołany przepis przewiduje możliwość, a nie obowiązek prowadzenia stołówki przez jednostkę oświatową, którą jest szkoła. Warunki korzystania ze stołówki szkolnej – stosownie do art. 106 ust. 3 u.p.o. – ustala dyrektor w porozumieniu z organem prowadzącym szkołę, tj. gminą w przypadku szkół publicznych⁸. Jednym z warunków korzystania ze stołówki szkolnej jest uiszczenie opłaty za posiłki, ponieważ żywienie w stołówce szkolnej jest odpłatne. Wysokość opłaty ustalana jest na poziomie zapewniającym wyłącznie pokrycie faktycznych kosztów surowców zużytych do przygotowania posiłku, tzw. wsadu do kotła (art. 106 ust. 4 u.p.o.). Szkoła nie prowadzi działalności nastawionej na zysk, dlatego w kalkulacji tej nie uwzględnia się kosztów osobowych ani kosztów utrzymania stołówki, które pokrywa organ prowadzący szkołę.

Ustawodawca przewidział możliwość zwolnienia z opłat za żywienie w stołówkach szkolnych. Zwolnienie ma charakter uznaniowy i może zostać przyznane w razie: wystąpienia szczególnie trudnej sytuacji materialnej rodziny lub zaistnienia szczególnie uzasadnionych przypadków losowych. Decyzję w tym zakresie podejmuje organ prowadzący szkołę, który może upoważnić do udzielania takich zwolnień dyrektora szkoły, w której zorganizowano stołówkę.

Analizowane rozwiązania, stosownie do treści art. 173 ust. 1 u.p.o.⁹, znajdują odpowiednie zastosowanie do szkół niepublicznych. W ramach odesłania nie

⁸ Zgodnie z art. 104 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2025 r. poz. 881, ze zm.): „Prowadzenie szkół podstawowych, z wyjątkiem szkół podstawowych specjalnych (w tym szkół przy zakładach karnych oraz zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich) i artystycznych, przechodzi do obowiązkowych zadań własnych gmin z dniem 1 stycznia 1994 r., z zastrzeżeniem ust. 2”. Ponadto warto odnotować, że w myśl art. 8 ust. 3 prawa oświatowego: „jednostki samorządu terytorialnego mogą zakładać i prowadzić jedynie szkoły i placówki publiczne”.

⁹ Zgodnie z art. 173 ust. 1 u.p.o.: „Przepisy art. 106 ust. 1-3, 5 i 6 stosuje się odpowiednio do szkół niepublicznych”.

przewidziano ograniczenia odpłatności za posiłki jedynie do tzw. wsadu do kotła (art. 106 ust. 4 u.p.o.). W doktrynie przyjmuje się, że „[r]egulowanie ich [tj. szkół niepublicznych – W.W.R.] wewnętrznego ustroju nie powinno tak dalece podlegać reglamentacji ustawowej”¹⁰.

Rozwiązania, o których mowa w art. 106 u.p.o., zostały uzupełnione postanowieniami art. 106a dodanymi na mocy nowelizacji tej ustawy w 2018 r.¹¹ Zgodnie z treścią przywołanego przepisu:

„1. Szkoła podstawowa, z wyjątkiem szkoły podstawowej dla dorosłych, oraz szkoła artystyczna realizująca kształcenie ogólne w zakresie szkoły podstawowej, zapewnia uczniom jeden gorący posiłek w ciągu dnia i stwarza im możliwość jego spożycia w czasie pobytu w szkole.

2. Korzystanie z posiłku, o którym mowa w ust. 1, jest dobrowolne i odpłatne.”

Przepis ten nakłada na szkoły podstawowe obowiązek zapewnienia uczniom jednego ciepłego posiłku w ciągu dnia. Obowiązek ten – ze względu na brak odesłania, o którym mowa w art. 137 u.p.o. – nie ma zastosowania do szkół niepublicznych¹². W przypadku szkół, w których funkcjonuje już stołówka, regulacja ta nie wprowadza nowych zobowiązań. Nie jest ona także równoznaczna z obowiązkiem utworzenia stołówki szkolnej w szkołach, które jej nie posiadają. Obowiązek zapewnienia jednego ciepłego posiłku w ciągu dnia – odwołując się do ustaleń doktryny – można realizować w różny sposób, czyli poprzez:

- zorganizowanie kuchni stołówki szkolnej,
- zorganizowanie centralnego systemu zaopatrzenia szkół i placówek przez organ prowadzący (np. poprzez dostarczanie posiłków przygotowywanych w jednej lub kilku prowadzonych przez niego szkołach lub placówkach),
- zlecenie realizacji zadania podmiotowi zewnętrznemu (outsourcing w drodze udzielenia zamówienia publicznego)¹³.

Jak wskazuje M. Pilich, wybór konkretnego rozwiązania pozostaje w gestii gminy, zgodnie z zasadą jej samodzielności w zakresie wykonywania zadań własnych¹⁴. Korzystanie z posiłku, o którym mowa w art. 106a ust. 1 u.p.o., jest dobrowolne i odpłatne. W przypadku płatności za obiady przygotowywane w szkolnej kuchni i spożywane w stołówce szkolnej, zasady ustalania wysokości opłat za posiłki nie budzą wątpliwości. Pojawiają się one w szkołach, które przygotowanie posiłku zlecają podmiotom zewnętrznym. Szkoły te napotykają trudności w ustaleniu wysokości opłaty za posiłek, ponieważ nie zostało jednoznacznie przesądzone, czy opłata ta obejmuje wyłącznie koszty, tzw. wsadu do kotła, czy również pozostałe koszty organizacji posiłku, związane z jego przygotowaniem i transportem.

¹⁰ M. Pilich, Art. 137 [w:] *Prawo oświatowe. Komentarz*, red. A. Olszewski, M. Pilich, Warszawa 2022, LEX/el.

¹¹ Ustawa z dnia 22 listopada 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo oświatowe, ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2245, ze zm.). Przepis art. 106 prawa oświatowego wszedł w życie 1 września 2022 r.

¹² M. Pilich, Art. 106(a)..., LEX/el.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Ibidem.

Podobne trudności miały miejsce przed wejściem w życie przepisu art. 106a u.p.o.¹⁵. W orzecznictwie przyjmowano wówczas, że: „opłaty za korzystanie z posiłku w stołówce zorganizowanej w publicznej szkole czy też publicznym przedszkolu zgodnie z art. 67a ust. 4 ustawy o systemie oświaty, powinny być ustalane przez radę gminy jako równowartość surowców wykorzystanych do ich przygotowania. Pozostałe koszty, takie jak wynagrodzenie pracowników, składki naliczane od ich wynagrodzeń oraz nakłady na utrzymanie kuchni powinny obciążać organ prowadzący. W przypadku braku kuchni w placówce, co powoduje, że organ prowadzący nie ponosi kosztów wyżej wymienionych, rodzi po stronie tego organu obowiązek pokrycia wydatków związanych z przygotowaniem i dowozem posiłków do zorganizowanej przez gminę stołówki (jadalni)”¹⁶. Odmienny pogląd prezentowało ówczesne Ministerstwo Edukacji Narodowej¹⁷.

Wprowadzenie obowiązku zapewnienia jednego ciepłego posiłku w ciągu dnia, o którym mowa w art. 106a u.p.o., w pewnym sensie pogłębiło sygnalizowane wątpliwości. W kontekście zasady odpłatności, o której mowa w art. 106a ust. 2 u.p.o., w doktrynie zwraca się uwagę, że „ustawa nie reguluje podstaw kalkulacji, charakteru prawnego ani zasad ustalania wysokości opłat wnoszonych przez uczniów (ich rodziców) za posiłki”¹⁸. Autorzy tego stanowiska określają brak takich unormowań jako „poważne przeoczenie”. Wskazują ponadto, że „luka konstrukcyjna w przepisach ustawy – w zakresie dotyczącym jadalni niebędących stołówkami w rozumieniu art. 106 – powinna zostać uzupełniona przez analogię do art. 106 ust. 3-6”¹⁹. Brak odpowiednich regulacji doprowadził do rozbieżności interpretacyjnych w zakresie stosowania przepisów prawa oświatowego dotyczących zasad odpłatności za posiłki.

W ocenie doktryny w szkole, w której nie funkcjonuje kuchnia, a posiłki są dowożone, zastosowanie znajduje zasada odpłatności wyłącznie za tzw. wkład do kotła²⁰. Z kolei, w wyroku z dnia 26 czerwca 2025 r., sygn. akt IV SAB/Po 189/24, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu uznał zgoła odmiennie, przyjmując, że: „regulacja odnośnie do ustalenia warunków korzystania ze stołówki szkolnej, w tym wysokości opłat za posiłki przez dyrektora szkoły w porozumieniu z organem prowadzącym szkołę ma zastosowanie do sytuacji, gdy w szkole funkcjonuje stołówka. W szkole stołówka zaś nie funkcjonuje, a wyżywienie dzieci w szkole jest organizowane w formie cateringu na podstawie umów zawieranych z firmą cateringową świadczącą te usługi. Dyrektor szkoły jedynie udostępnił pomieszczenia, w których dzieci spożywają posiłki firmie cateringowej świadczącej

¹⁵ Szczegółowo przedstawiono je w: S. Dziwisz, *Zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie organizacji i finansowania stołówek szkolnych*, „Finanse Komunalne” 2019, nr 6, s. 32-39.

¹⁶ Np. wyrok NSA z 24.11.2010 r., I OSK 1554/10, LEX nr 745087. Wyrok NSA z 26.10.2009 r., I OSK 567/09, LEX nr 573287.

¹⁷ Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej - z upoważnienia ministra - na interpelację nr 4916 w sprawie likwidacji stołówek szkolnych i zastąpienia ich usługami firm cateringowych, VII kadencja Sejmu RP, <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=7B1CEB8E>.

¹⁸ M. Pilich, *Art. 106...*, LEX/el.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ł. Korzenieniowski, *Art. 106*, [w:] *Prawo oświatowe. Komentarz*, red. G. Krawiec, Warszawa 2025, Legalis/el.

te usługi. Zatem dyrektor szkoły nie ustala kosztów opłat wnoszonych przez rodziców za wyżywienie dzieci, koszty tych posiłków ustala firma cateringowa”²¹.

Wspomniane rozbieżności interpretacyjne wpływają na różnice w wysokości opłat za posiłki przygotowywane w szkolnej stołówce oraz za te dostarczane uczniom przez podmiot zewnętrzny, stając się źródłem nierównego traktowania osób, które chcą skorzystać z wyżywienia w szkole. Reagując na te nieprawidłowości, Rzecznik Praw Obywatelski w dniu 15 maja 2023 r. zwrócił się do Ministerstwa Edukacji i Nauki z prośbą o informację, czy planowane jest podjęcie działań mających na celu zmianę przepisów prawa oświatowego, celem wyeliminowania rozbieżności interpretacyjnych²². W odpowiedzi Ministerstwo wyraziło chęć rozważenia potrzeby nowelizacji przepisów ustawy – Prawo oświatowe w zakresie organizacji wyżywienia w szkołach. Zastrzegło jednocześnie, że choć w jednym ze swoich wyroków Naczelny Sąd Administracyjny uznał za niewłaściwe różnicowanie kosztów posiłku ze względu na sposób organizacji wyżywienia (stołówka szkolna lub dowożenie posiłków wynikające z braku kuchni w szkole)²³, to jednak w świetle regulacji konstytucyjnych dotyczących jednostek samorządu terytorialnego stanowisko NSA może być kwestionowane. W ocenie Ministerstwa, stanowisko to: „[w] pełni uzasadnione byłoby tylko w sytuacji, gdyby ustawa nakładała obowiązek zorganizowania w szkole stołówki. Nie można bowiem zapominać, że zmiana w zakresie zadań gminy wymaga odpowiednich zmian w podziale dochodów publicznych, zgodnie z art. 167 Konstytucji RP. Zadań tych nie można wywodzić w drodze interpretacji. Oszacowano, że wprowadzenie w przepisach prawa oświatowego regulacji, nakładającej na wszystkie organy prowadzące publiczne szkoły podstawowe obowiązek zapewniania odpłatnego gorącego posiłku w szkolnej stołówce (o której mowa w art. 106 ust. 4 ustawy), wygeneruje po stronie tych organów w kraju łączne koszty w wysokości co najmniej 235 mln zł rocznie”²⁴.

Wnioskodawcy w uzasadnieniu projektu także wyrażają zastrzeżenia dotyczące zasad odpłatności za posiłki w szkołach. Zwracają uwagę, że obowiązujące regulacje pozostawiają zbyt szeroki zakres uznaniowości w przyznawaniu ulg za obiady, co komplikuje sytuację prawną i nie daje jednoznacznych wskazań, komu ulga powinna przysługiwać oraz w jakiej formie powinna być udzielana. W celu rozwiązania tego problemu proponują zniesienie odpłatności za jeden gorący posiłek dziennie zapewniany w szkołach podstawowych. Rozwiązanie to ma m.in. służyć zapobieganiu zjawisku niedożywienia, które najczęściej dotyka uczniów z rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej.

Projektowane przepisy wprowadzające darmowe obiady stanowią przykład realizacji polityki publicznej państwa ukierunkowanej na wyrównywanie szans społecznych. Wnioskodawcy podkreślają, że zwolnienie uczniów z opłat za posiłki

²¹ LEX nr 3897824.

²² https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/202305/Do_MEiN_oplaty_za_obiady_w_szkolach_15.05.2023.pdf

²³ Wyrok NSA z 26.10.2009 r., I OSK 567/09, LEX nr 573287.

²⁴ https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-07/Odpowiedz_MEiN_oplaty_za_obiady_w_szkolach_3.07.2023.pdf

szkolne przyczyni się do wyrównania szans edukacyjnych dzieci, poprawy ich stanu zdrowia, a także będzie formą wsparcia dla rodzin, zwłaszcza tych borykających się z problemami ekonomicznymi. Rozwiązania, o których mowa w projekcie, można postrzegać także jako wpisujące się w realizację konstytucyjnych wartości, w szczególności tych wynikających z art. 68, 71 i 72 Konstytucji, odnoszących się odpowiednio do prawa do ochrony zdrowia, ochrony rodziny oraz ochrony praw dziecka.

Wnioskodawcy znaczną część argumentacji przedstawionej w uzasadnieniu projektu poświęcili kwestii przeciwdziałania stygmatyzacji. Wyrazili przekonanie, że obowiązujące obecnie rozwiązania, uzależniające zwolnienie z opłat za ciepły posiłek od niskich dochodów rodziny, z której pochodzi uczeń, niosą za sobą niepożądane konsekwencje społeczne. Wskazali, że „korzystanie z bezpłatnych posiłków nierzadko prowadzi do stygmatyzacji uczniów, gdy informacja o tym fakcie staje się znana ich rówieśnikom, co sprzyja powstawaniu negatywnych zachowań i traktowaniu ulgi jako oznaki niższego statusu społecznego”²⁵. Tego rodzaju sytuacje powodują, że rodzice – z obawy przed stygmatyzacją dzieci – często rezygnują z ubiegania się o dopłaty do posiłków. Projektowane rozwiązanie, zakładające możliwość nieodpłatnego korzystania z posiłków przez wszystkich uczniów, niezależnie od sytuacji finansowej ich rodzin, ma na celu wyeliminowanie zjawiska stygmatyzacji związanego z korzystaniem z darmowych obiadów. Jak słusznie zauważają Wnioskodawcy, przyczyni się to do urzeczywistniania konstytucyjnej zasady równości wobec prawa, wyrażonej w art. 32 Konstytucji.

Wnioskodawcy podkreślają, że projektowana zmiana w pewnym stopniu modyfikuje dotychczasowy cel zwolnienia z opłat za posiłki. Do tej pory miało ono przede wszystkim charakter wsparcia socjalnego, ukierunkowanego na pomoc dzieciom pochodzącym z rodzin o niskich dochodach. Proponowane rozwiązanie ma natomiast na celu ochronę kondycji zdrowotnej wszystkich uczniów, niezależnie od ich sytuacji materialnej²⁶. Przy takim założeniu cechą relewantną, decydującą o równości sytuacji prawnej, byłby sam fakt bycia uczniem. Można zatem uznać, że wprowadzenie zwolnienia z opłat za obiady w szkołach służyłoby realizacji zasady równości, gdyż przyczyniałoby się do wyrównywania szans wszystkich uczniów – zwłaszcza pochodzących z rodzin o najniższych dochodach – a jednocześnie przeciwdziałałoby zjawisku stygmatyzacji, o którym szeroko traktowano w uzasadnieniu projektu.

Wnioskodawcy zakładają, że planowane w projekcie darmowe obiady będą finansowane z budżetu państwa. W tym celu przewidziano zmianę ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (art. 26 ust. 6 tej ustawy), polegającą na rozszerzeniu katalogu zadań jednostek samorządu terytorialnego uwzględnianych przy określaniu wysokości subwencji ogólnej o dodatkowe zadanie z zakresu edukacji publicznej, wynikające ze zmienianego art. 106a u.p.o.

Wnioskodawcy wskazują, że wprowadzenie tych zmian powinno pozostawać w korelacji z działaniami ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, który – wydając rozporządzenie w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji

²⁵ Uzasadnienie, s. 1.

²⁶ Ibidem, s. 1-2.

ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego – będzie zobowiązany do uwzględnienia kosztów zapewnienia nieodpłatnych posiłków przez szkoły (art. 3 projektu). W DSR Wnioskodawcy proponują, aby wspomniane rozporządzenie przewidywało dodatkowy składnik subwencji, uzależniony od liczby uczniów oraz jednostkowego kosztu przygotowania obiadu.

Rozwiązania te – w ocenie Wnioskodawców – pozwolą zrealizować dyspozycję art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, zgodnie z którą dochody jednostek samorządu terytorialnego powinny być adekwatne do zakresu przypisanych im zadań, a przekazanie nowych kompetencji musi wiązać się z zapewnieniem środków finansowych na ich wykonanie.

Wnioskodawcy, przedstawiając w DSR skutki finansowe projektu, spełnili wymogi wynikające z art. 118 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym „wnioskodawcy, przedkładając Sejmowi projekt ustawy, przedstawiają skutki finansowe jej wykonania”. W doktrynie przyjmuje się, że wymóg ten nie jest równoznaczny z obowiązkiem wskazania źródeł finansowania ustawy²⁷. Wskazanie „źródeł finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego”, stanowi osobny element uzasadnienia projektu, o którym mowa w art. 34 ust. 2 pkt 5 regulaminu Sejmu. Wnioskodawcy, realizując ten wymóg, wskazali, że „źródłem finansowania programu w pierwszym roku funkcjonowania ustawy może być, bez uszczerbku dla innych pozycji budżetowych, część dochodów z planowanego podniesienia podatku CIT dla sektora bankowego”²⁸.

Wobec powyższego należy uznać, że Wnioskodawcy przedstawili zarówno skutki finansowe wykonania ustawy, jak i potencjalne źródła jej finansowania, choć – jak wskazano w toku konsultacji społecznych – nie wykazali przy tym wystarczającej staranności. W zgłaszanych uwagach podnoszono, że „ocena skutków finansowych drastycznie zaniża rzeczywiste koszty wykonania ustawy”²⁹. Według uczestników konsultacji analiza finansowa przedstawiona przez Wnioskodawców nie odzwierciedla pełnych kosztów realizacji projektu, które mogą być nawet dwukrotnie lub trzykrotnie wyższe od szacowanych. Wskazywano, że nieuwzględnione zostały koszty związane m.in. z: zatrudnieniem personelu (kucharzy, pomocy kuchennych, obsługi administracyjnej), utrzymaniem infrastruktury (energia, gaz, woda, wyposażenie kuchni, sprzęt AGD), inwestycjami (doposażenie lub budowa zaplecza kuchennego w szkołach, które go nie posiadają), zapewnieniem specjalistycznych diet (np. eliminacyjnych), kontrolą HACCP, transportem żywności oraz obsługą administracyjną (zamówienia publiczne, kontrola jakości)³⁰.

W odniesieniu do źródeł finansowania uczestnicy konsultacji wskazywali, że finansowanie programu z dochodów pochodzących z planowanego podniesienia podatku CIT dla sektora bankowego „jest niepewne, niestabilne w cyklu

²⁷ P. Radzewicz, Art. 118 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, LEX/el.

²⁸ DSR projektu, s. 6.

²⁹ ID ankiety: 57655.

³⁰ ID ankiety: 57655. Podobnie w: ID ankiety: 62876, ID ankiety: 58209.

koniunkturalnym i może nie zostać zrealizowane”³¹. W ich ocenie, skutkiem takiego rozwiązania może być nadmierne obciążenie budżetu państwa³².

Należy zauważyć, że Wnioskodawcy, obliczając szacunkową wysokość skutków finansowych ustawy, oparli się na założeniach dotyczących wyłącznie tzw. wsadu do kotła, odnoszącego się do kosztów surowców żywnościowych. Założenie to nawiązuje do obecnych zasad odpłatności za posiłki w szkołach prowadzących stołówki. W szkołach, w których stołówka nie funkcjonuje – jak wskazano powyżej – zasady odpłatności za posiłki stanowią przedmiot rozbieżności interpretacyjnych. Odwołując się do stosunkowo niedawno zapadłego orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, dotyczącego odpłatności za posiłki w szkołach pozbawionych stołówki, należy zauważyć, że „dyrektor szkoły nie ustala kosztów opłat wnoszonych przez rodziców za wyżywienie dzieci – koszty te określa firma cateringowa”³³. Tym samym można przyjąć, że kalkulacja przedstawiona przez Wnioskodawców nie uwzględnia sytuacji szkół nieposiadających zaplecza kuchennego, w których rzeczywiste koszty posiłków mogą być wyższe.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, że z punktu widzenia skutków prawnych przyjęcie projektowanego zwolnienia z opłat za posiłki w szkołach może budzić wątpliwości co do zgodności z art. 167 Konstytucji. Oparcie wyliczeń skutków finansowych wyłącznie na kosztach tzw. wsadu do kotła, może prowadzić do ich zaniżenia, co w przyszłości mogłoby skutkować naruszeniem zasady adekwatności środków finansowych do zakresu zadań jednostek samorządu terytorialnego.

Uwagi formułowane przez uczestników konsultacji dotyczą problemów związanych z wdrażaniem projektu. W kontekście analizy skutków prawnych projektu zasadne jest zwrócenie uwagi na potrzebę pogłębionej refleksji podczas procesu legislacyjnego nad prawnymi możliwościami przeciwdziałania ich potencjalnemu wystąpieniu. Warto jednak zauważyć, że nie w każdym przypadku rozwiązanie sygnalizowanych problemów będzie wymagało interwencji ustawodawcy. Przykładowo, odnosząc się do obaw dotyczących braku odpowiednich warunków czasowych na wydanie i spożycie posiłków przez dzieci, należy wskazać na obowiązujące już regulacje prawne w tym zakresie. Zgodnie z § 14 ust. 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach³⁴: „Dyrektor, po zasięgnięciu opinii rady rodziców i samorządu uczniowskiego: ustala długość przerw międzylekcyjnych; organizuje przerwy w sposób umożliwiający uczniom spożycie posiłków na terenie szkoły lub placówki”. Z przytoczonego przepisu wynika, że długość przerw międzylekcyjnych ustalana jest przez dyrektora szkoły po zasięgnięciu opinii rady rodziców i samorządu uczniowskiego, przy uwzględnieniu konieczności zapewnienia uczniom możliwości spożycia posiłku na terenie szkoły. Obowiązujące regulacje umożliwiają zatem elastyczne dostosowanie długości przerw do potrzeb uczniów – w tym również ich

³¹ ID ankiety: 57655.

³² ID ankiety: 58084.

³³ Wyrok WSA w Poznaniu z 26.06.2025 r., IV SAB/Po 189/24, LEX nr 3897824.

³⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1604, ze zm.

wydłużenie, jeśli po wprowadzeniu projektowanych zmian okaże się to konieczne dla zapewnienia odpowiednich warunków do spożywania posiłków.

Abstrahując od powyższego, należy wskazać, że wejście w życie projektowanych rozwiązań z dniem 1 września 2026 r. rodzi wysokie prawdopodobieństwo konieczności wprowadzenia zmian w zakresie realizacji rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028³⁵ (dalej: Program 2024-2028). Wsparcie udzielane w ramach Programu polega m.in. na dofinansowaniu posiłków dla uczniów szkół podstawowych. Należy przy tym zauważyć, że przyjęcie rozwiązań przewidzianych w projekcie może wymagać dostosowania lub zmiany form wsparcia obecnie realizowanych w ramach Programu.

2.

Proponowane w projekcie regulacje dotyczą zmian w zakresie korzystania z posiłków w stołówce szkolnej i w zakresie korespondującego z tym finansowania przez gminy. Zmiany te nie dotyczą praw i wolności unormowanych w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC).

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które wpływa projekt

- 1) Uczniowie szkół podstawowych 3 213 tys. osób³⁶ oraz ich rodzice lub opiekunowie, jako beneficjenci ustawowej gwarancji dostępu do bezpłatnego posiłku w szkole.
- 2) Jednostki samorządu terytorialnego – przede wszystkim 2 477 gminy, ale też 314 powiaty i 66 miast na prawach powiatu³⁷ jako:
 - organy prowadzące szkół publicznych odpowiedzialne wraz z dyrektorami szkół za: organizację w różnych dopuszczalnych formach (własna kuchnia, catering) żywienia zbiorowego w szkołach, za infrastrukturę szkolną (kuchnie, stołówki) oraz finansowanie (ze środków własnych oraz przekazywanych z budżetu państwa);
 - organy odpowiedzialne za pomoc społeczną, w tym dożywianie dzieci (zadania własne³⁸ i zadania zlecane przez administrację centralną).
- 3) Dyrektorzy szkół podstawowych (13 175 szkół podstawowych publicznych i 1 816 szkół niepublicznych) odpowiedzialni za organizację żywienia w placówkach.

³⁵ Zob. uchwała nr 149 Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 2023 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028, M. P. z 2023 r. poz. 881.

³⁶ Edukacja w roku szkolnym 2024/25, Główny Urząd Statystyczny.
<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/edukacja-w-roku-szkolnym-20242025-wyniki-wstepne,21,3.html>.

³⁷ Podział administracyjny Polski, Główny Urząd Statystyczny,
<https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/> _

³⁸ Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 14. ustawy o pomocy społecznej do obowiązkowych zadań własnych gminy należy dożywianie dzieci.

- 4) Organy administracji rządowej w różnym stopniu i formach zaangażowane w regulowanie i kształtowanie systemu żywienia i dożywiania w szkołach, w tym:
- minister właściwy do spraw oświaty i wychowania jako organ odpowiedzialny za wydawanie corocznie rozporządzenia w sprawie sposobu podziału łącznej kwoty potrzeb oświatowych między jednostki samorządu terytorialnego (z uwzględnieniem zadań i potrzeb związanych z zapewnieniem żywienia), ale także organ odpowiedzialny m.in. za określenie podstawy programowej obejmującej edukację zdrowotną w zakresie żywienia;
 - minister właściwy do spraw kultury jako organ prowadzący artystyczne szkoły podstawowe;
 - minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego odpowiedzialny za organizację pomocy społecznej, a także koordynujący realizację Programu 2024-2028³⁹;
 - minister właściwy do spraw zdrowia określający w drodze rozporządzenia wymagania, jakie muszą spełniać środki spożywcze stosowane w ramach żywienia zbiorowego dzieci i młodzieży w jednostkach systemu oświaty przy uwzględnieniu norm żywienia dzieci i młodzieży oraz wartości odżywczych i zdrowotnych środków spożywczych⁴⁰, odpowiedzialny za realizację Narodowego Programu Zdrowia na lata 2021-2025, w ramach którego realizowany jest cel „profilaktyka nadwagi i otyłości”⁴¹;
 - minister właściwy do spraw rolnictwa jako organ, którego agencją wykonawczą jest Krajowy Ośrodek Wspieranie Rolnictwa⁴² realizujący unijny „Program dla szkół” przewidujący m.in. realizację zadań z zakresu dostarczania dzieciom owoców, warzyw oraz mleka i przetworów mlecznych, ale także organizacji warsztatów dotyczących edukacji zdrowotnej⁴³.
- 5) Podmioty gospodarcze prowadzące usługi w zakresie żywienia szkolnego:
- agenci prowadzący szkolne kuchnie – brak informacji o liczbie podmiotów;

³⁹ Moduł 1 Programu dotyczy dożywiania dzieci i młodzieży, natomiast moduł 3 organizacji stołówek oraz miejsc spożywania posiłków w szkołach.

⁴⁰ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie grup środków spożywczych przeznaczonych do sprzedaży dzieciom i młodzieży w jednostkach systemu oświaty oraz wymagań, jakie muszą spełniać środki spożywcze stosowane w ramach żywienia zbiorowego dzieci i młodzieży w tych jednostkach (Dz. U. z 2016 r. poz. 1154). Trwają prace nad nowym aktem, który ma wejść w życie od 1 września 2026 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12399053/katalog/13136952#13136952>.

⁴¹ https://www.termedia.pl/mz/Przedluzenie-o-rok-Narodowego-Programu-Zdrowia_64681.html.

⁴² Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 sierpnia 2024 r. w sprawie szczegółowego zakresu zadań realizowanych przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa związanych z wdrożeniem na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej programu dla szkół (Dz. U. z 2024 r. poz. 1276).

⁴³ Zob. „Program dla szkół” - kształtowanie zdrowego stylu życia 21 XI 2025 r., <https://www.gov.pl/web/kowr/program-dla-szkol--ksztaltowanie-zdrowego-stylu-zycia>.

- firmy cateringowe zapewniające posiłki dowożone do szkół⁴⁴ – brak informacji o liczbie podmiotów;
- 6) Podmioty działające na rynku produktów spożywczych zalecanych w ramach zbiorowego żywienia w szkołach – brak informacji o liczbie podmiotów.
- 7) Organizacje pozarządowe zajmujące propagowanie zdrowego żywienia, ograniczaniem marnowaniem żywności, racjonalizacją organizacji żywienia w szkole, czy dożywianiem dzieci – brak informacji o liczbie podmiotów⁴⁵.

B. Wpływ na społeczeństwo

Skutki społeczne projektu w świetle jego uzasadnienia i DSR dotyczą głównie łagodzenia doświadczanego przez znaczną grupę dzieci w Polsce ubóstwa skutkującego niedożywieniem. Według przytaczanych szacunków ubóstwo dotyczy 0,5-1,5 mln dzieci⁴⁶. Wnioskodawcy uznają, że obecne możliwości zapewnienia bezpłatnego szkolnego posiłku dzieciom z rodzin w trudnej sytuacji materialnej nie dają poczucia stabilności, a korzystanie z nich jest stygmatyzujące. Uniwersalna zasada gwarancji posiłku dla wszystkich uczniów szkół podstawowych rozwiązuje problemy dotyczące dzieci z rodzin o niskim statusie materialnym, a jednocześnie pozwala osiągnąć wyższy standard usług publicznych realizowanych w ramach działań opiekuńczych i profilaktycznych szkoły.

Diagnoza leżąca u podstaw projektu koncentruje się na problemie niedożywienia dzieci. W tej materii szacunki są różne. Z danych raportu Banków Żywności z 2022 r. wynika, że nawet 5% dzieci jest narażonych na różne formy niedożywienia, a w skrajnym ubóstwie żyje ponad 396 tys. dzieci⁴⁷. W analizach dotyczących sposobów rozwiązania tego problemu zwraca się uwagę m.in. na przeszkody systemowe. Realizacja programu dożywiania w placówkach oświatowych podlega ministrowi właściwego do spraw polityki społecznej. W wielu szkołach bezpłatny posiłek dostają tylko te dzieci, które „wpasują się w bezwzględne rygory kryteriów pomocy społecznej”⁴⁸. Procedura ubiegania się o darmowe obiady w szkole wymaga złożenia udokumentowanego wniosku w Ośrodku Pomocy

⁴⁴ P. Drabik, *Po wakacjach szykuje się rewolucja w szkołach. Uczniowie i rodzice mogą się zdziwić*, <https://www.fakt.pl/polityka/nowe-zmiany-w-posilkach-w-szkolach-firmy-cateringowe-mowia-o-problemach/0lg6vwd>.

⁴⁵ Np. Fundacja Szkoła na widelcu, Fundacja Polskie Dzieci.org., Fundacja Szamto w Białymstoku, Banki żywności, Caritas. Należy zauważyć, że jedna z nich – Fundacja GrowSPACE – jest promotorem obywatelskiego projektu ustawy wprowadzającego rozwiązania analogiczne do omawianego. Komitet Obywatelskiej Inicjatywy Ustawodawczej „Posiłek dla każdego dziecka”, <https://www.posilekdladziecka.pl/projektustawy.pdf>

⁴⁶ Ubóstwo skrajne w 2023 r. dotyczyło 522 tys. dzieci, natomiast ubóstwo relatywne szacowano na ok 1 mln dzieci (982 tys. dzieci). Za R. Szarfenberg, *Poverty Watch monitoring ubóstwa i polityki społecznej przeciw ubóstwu w Polsce 2023-2024*, s. 15-16. https://www.eapn.org.pl/eapn/uploads/2024/10/poverty_watch_24_final.pdf.

⁴⁷ „Niedożywienie i głód w Polsce” Raport Banków Żywności, <https://api.ngo.pl/media/get/216568>.

⁴⁸ Zob. M. Malec, M. Smyk, J. Tyrowicz, Raport: System, który nie działa. Analiza realizacji programu, dożywiania dzieci w Polsce, <https://kampania17celow.pl/wp-content/uploads/2017/06/system-kt%C3%B3ry-nie-dzia%C5%82a-group-for-research-applied-economics.pdf>.

Społecznej, a decyzja o przyznaniu bezpłatnych posiłków jest wydawana po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego⁴⁹. Niewątpliwie takie rozwiązania mogą tworzyć barierę dla realnie potrzebujących wsparcia, a także minimalizują rolę szkolnej społeczności (dyrektora, nauczycieli, rady rodziców) w diagnozowaniu potrzeb, ograniczają możliwość elastycznego reagowania, skutecznego realizowania funkcji opiekuńczych szkoły. Analitycy systemu dożywiania wskazują też, że na poziomie szkoły najłatwiej racjonalnie działać w tej materii w sytuacji, gdy ma ona własną kuchnię, zaś zamykanie stołówek w szkołach i korzystanie z cateringu utrudniają działanie⁵⁰. Zabierający głos w konsultacjach często podzielają przekonanie Wnioskodawców, że rozwiązanie proponowane w projekcie zmniejszy stygmatyzację uczniów doświadczających biedy⁵¹. Jednak formułowano też opinie, że dostrzeżony w kontekście korzystania z bezpłatnych obiadów problem stygmatyzacji uczniów z biedniejszych rodzin jest szerszy i wymaga także oddziaływań wychowawczych⁵².

Skutki projektu w zakresie realizacji takich celów jak zapewnienie zbilansowanych, wartościowych, ciepłych posiłków w szkole wszystkim uczniom, kształtowanie dobrych nawyków żywieniowych będą zależeć od sposobu wdrażania długofalowych zmian. Dotychczasowa praktyka w zakresie żywienia w szkołach wskazuje na naturę problemów jakie mogą wystąpić. Najwyższa Izba Kontroli w 2017 r. wskazała na problemy związane z dożywianiem dzieci w szkole wynikające z niespełniania norm żywieniowych, zbyt krótkich przerw obiadowych, a przede wszystkim spadku liczby dzieci korzystających z obiadów szkolnych. Spadek był największy w szkołach, w których zrezygnowano z prowadzenia własnych stołówek. Kontrola wykazała, że organizacja obiadów przez agenta lub firmę cateringową wiązała się ze znacznym wzrostem cen, co było główną przyczyną rezygnacji rodziców z tej formy żywienia w szkole⁵³. Ta diagnoza przyczyniła się do działań państwa zmierzających do przywrócenia stołówek szkolnych w ramach rządowego programu. Pomimo tych działań w systemie edukacyjnym szkoła z własną kuchnią wciąż nie jest rozwiązaniem powszechnym. Według danych z Systemu Informacji Oświatowej⁵⁴ w roku szkolnym 2024/2025 funkcjonuje:

⁴⁹ Odpowiedź na interpelację nr 2232 w sprawie bezpłatnych obiadów w szkołach dla wszystkich uczniów Warszawa z dnia 18 kwietnia 2024 r., <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=D4GJB6&view=null>.

⁵⁰ Rozmowa z prof. J. Tyrowicz, *Obiady w szkołach to nie socjał, a edukacja*, Gazeta Wyborcza, 28 IX 2022 r., <https://grape.org.pl/news/obiady-w-szkolach-nie-socjal-edukacja>.

⁵¹ ID ankiety: 84736, 79495, 57575.

⁵² ID ankiety: 62876: „stygmatyzacji nie usuwa się ustawą, tylko poprzez edukację, wzmacnianie postaw i budowanie kultury szacunku i solidarności. Wychowanie do empatii i odpowiedzialności nie może być zastępowane mechanizmem administracyjnym”; ID ankiety: 88914: „Uniknąć stygmatyzacji można zarówno poprzez zachowanie tajemnicy ze strony administracyjnej, kto i w jakim stopniu otrzymuje wsparcie oraz poprzez edukację wśród dzieci”.

⁵³ Informacja o wynikach kontroli, Wdrażanie zasad zdrowego żywienia w szkołach publicznych, Najwyższa Izba Kontroli. Warszawa maj 2017 r., <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-zdrowym-zywieniu-w-szkolach.html>.

⁵⁴ Dane według stanu bazy SIO na dzień 19 listopada 2025 r. uzyskane przez BEOS za Departamentu Współpracy z Samorządem Terytorialnym Ministerstwa Edukacji Narodowej. W wyżej wymienionej dacie było 13 973 szkoły podstawowe oraz 3 213 112 uczniów tych szkół podstawowych.

- 5 451 szkół podstawowych bez kuchni (co stanowi 39% szkół podstawowych) i uczęszcza do nich 874 781 uczniów, czyli 27,2% uczniów szkół podstawowych (w tym 483 564 w mieście i 391 217 na wsi);
- 5 069 szkół podstawowych, bez stołówki (co stanowi 36,6% szkół podstawowych, do których uczęszcza 741 854 uczniów, czyli 23% ogółu uczniów szkół podstawowych (w tym 372 307 w mieście i 369 547 na wsi);
- 3 560 szkół podstawowych, w których nie ma ani kuchni ani stołówki (co stanowi ok. 25% szkół podstawowych, do których uczęszcza 488 688 uczniów, co stanowi 15,2% uczniów ogółem). Liczebnie takich szkół jest zdecydowanie więcej na wsi (2 248) niż w mieście (1 312), ale ze względu na różnice w wielkości placówek na tych obszarach, liczba uczniów uczęszczająca do szkół bez kuchni i stołówek jest zbliżona (na wsi 240 055 i w mieście 248 633).

Powyższe dane pokazują, że wdrażanie projektu będzie dokonywać się w różnych warunkach organizacyjnych i infrastrukturalnych, zapewne w znacznym zakresie w formule cateringu. Ta forma generowała do tej pory spory dotyczące opłat rodziców za obiady szkolne. Skala nieporozumień wokół opłat ponoszonych przez rodziców w przypadku korzystania szkół z oferty firm cateringowych (patrz pkt V 1. opinii) skłoniła regionalne izby obrachunkowe do wskazania konieczności prawnego doprecyzowania przepisów w tym względzie. Izby wskazują także, że działania zmierzające do upowszechnienia kuchni i stołówek (w ramach Programu 2024-2028) będą nieskuteczne, jeśli dofinansowanie na zorganizowanie własnej kuchni w szkole nie zrównoważy „korzyści” finansowych, jakie gmina uzyskuje w poprzez obciążanie rodziców kosztami nabywania posiłków przygotowywanych na zewnątrz⁵⁵. Można założyć, że wdrażanie przepisów o „bezpłatnych dla uczniów obiadach” będzie więc różnie przebiegać i generować różne koszty zależnie od tego, czy w szkole obiady pochodzą z własnej kuchni czy z cateringu. Dodajmy, że przy odpłatności rodziców koszty i standard żywienia był powiązany także z decyzjami rodziców (w tej materii mogły być aktywne Rady Rodziców).

Wysokość opłat ponoszonych przez rodziców i kosztów samych posiłków w kontrolowanych przez NIK jednostkach była silnie zróżnicowana i wahała się w latach szkolnych 2020/2021-2023/2024 od 3 zł do 14 zł w przypadku szkół podstawowych i ponadpodstawowych. Najniższe stawki odnotowano w województwie podkarpackim i opolskim, a najwyższe w pomorskim i dolnośląskim. Wobec skali różnic NIK zaleciła wprowadzenie minimalnych stawek żywieniowych. W odpowiedzi na ten wniosek resort edukacji wskazał, że: „Przepisy nie określają sposobu organizacji żywienia w szkołach pozostawiając autonomię dyrektorowi szkoły i organowi prowadzącemu. Ustalanie ogólnych stawek minimalnych lub maksymalnych może być nieadekwatne do lokalnych warunków ekonomicznych i burzyć system mechanizmów rynkowych. Ceny produktów spożywczych różnią się

⁵⁵ Zob. 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, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, 6 X 2022 r., <https://rio.gov.pl/145/przeznaczenie-dochodow-z-tytułu-opłat-za-wyżywienie-pobraných-od-uczniów-i-przedszkolaków-na-podstawie-art-106-ust-4-ustawy-prawo-oswiatowe.html>.

między regionami – stawka odpowiednia dla dużego miasta może być zbyt wysoka dla mniejszej gminy, co może prowadzić do niepotrzebnego obciążenia finansowego rodziców.”⁵⁶ W kontekście wdrożenia projektu uwaga ta dotyczyłaby obciążenia dla organów prowadzących szkoły. Przyjęta w projekcie formuła finansowania bezpłatnych dla uczniów szkolnych obiadów nie uwzględnia zróżnicowanej sytuacji i luki finansowej w samorządach⁵⁷. W konsekwencji należy spodziewać się, że jakość posiłków w skali całego systemu może znacznie się różnić i w praktyce posiłki nie zawsze będą urozmaicone i zbilansowane.

Wdrażanie projektu będzie zapewne oznaczać nie tylko większe niż obecnie zainteresowanie szkolnymi obiadami, ale może także koncentrować uwagę na problemie jednolitych standardów jakości posiłku w tysiącach instytucji. Idea określania standardów działania wiąże się z oceną adekwatności środków finansowych przeznaczonych na ich zadań⁵⁸.

W pewnej mierze standardy jakości posiłku określają regulacje ministra zdrowia dotyczące zasad żywienia dzieci i młodzieży w placówkach oświatowych. Obecnie konsultowany obecnie projekt nowego rozporządzenia⁵⁹ przewiduje wskazanie „obowiązkowych produktów” i określenie struktury tygodniowego menu (np. uczniowie będą jedli co najmniej dwa mięsne obiady tygodniowo⁶⁰). Konsekwencją przyjęcia ścisłych wytycznych może okazać się kontestacja tego rozwiązania i dyskusja o potrzebie uwzględnienia w szkolnym żywieniu dostępności do różnych wariantów menu. Potencjalne trudności obrazuje od lat podnoszony problem dostępności do wegetariańskich posiłków w szkołach⁶¹. Temat ten pojawił się także w konsultacjach. Ich uczestnicy postulowali m.in. wprowadzenie gwarancji, że bezpłatne posiłki będą uwzględniać: konieczność ograniczania spożycia produktów odzwierzęcych i zapewnienia posiłków wegetariańskich⁶², potrzebę zapewnienia dostępu do posiłków uwzględniających wykluczenia ze względów zdrowotnych (m.in. w przypadku alergii, celiakii) i światopoglądowych (wegetarianizm, weganizm, diety religijne)⁶³.

Skutki projektu należy rozpatrywać również w kontekście problemu marnotrawienia żywności. NIK zaleca wypracowanie rozwiązań systemowych dotyczących monitorowania ilości marnowanego w szkołach jedzenia

⁵⁶ Informacja o wynikach kontroli Propagowanie i wdrażanie zdrowego odżywiania, Warszawa, lipiec 2025. https://www.nik.gov.pl/plik/id,31447,v,artykul_33395.pdf. Do informacji załączono pismo Ministra Edukacji Narodowej z 28 VII 2025 r.

⁵⁷ Opinia Związku Gmin Wiejskich do druku nr. 1849, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/4B27C182032BF5DBC1258D310047F35C/%24File/1849-003.pdf>.

⁵⁸ Z. Czepelak, *Standardy edukacyjne realizowane przez samorządy terytorialne*, „Ekspertyzy i Opracowania Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego”, nr 3/2015. [https://archiwum.nist.gov.pl/files/texts/1467019061_Ekspertyza_03\(2016\)Standardy_educacyjne_mix.pdf](https://archiwum.nist.gov.pl/files/texts/1467019061_Ekspertyza_03(2016)Standardy_educacyjne_mix.pdf).

⁵⁹ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12399053/katalog/13136952#13136952>.

⁶⁰ M. Pstrąg-Jaworska, *Do szkolnych stołówek wchodzi dieta planetarna. Nie wszyscy są zachwyceni*, <https://mamadu.pl/198632,dieta-planetarna-dla-uczniow-nowe-przepisy-zmienia-stolowki-i-sklepiki>.

⁶¹ *Sprawa pełnowartościowych posiłków bezmięsnych. Odpowiedź MZ*, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-zbiorowe-zywienie-wymagania-mz>.

⁶² ID ankiety: 57341, 57809.

⁶³ ID ankiety: 89213, 88524.

i wprowadzania zmian minimalizujących straty żywności⁶⁴. Konsultacje pokazały rozbieżne oceny w tej materii. Zwolennicy projektu uznają, że przyjęcie proponowanych rozwiązań przyczyni się do pełniejszego wykorzystania przygotowanej żywności⁶⁵, inni przewidują odwrotny skutek związany z prognozowaną niską jakością jedzenia⁶⁶. Pojawiają się też głosy dotyczące potrzeby wprowadzenia mechanizmów prewencji marnotrawstwa⁶⁷. Problem marnowania jedzenia w szkołach wiązany jest też z organizacją żywienia, długością przerw i zapewnieniem dzieciom możliwością wyboru wielkości porcji, sposobu komponowania posiłku i rodzaju potraw⁶⁸. W dyskusji o dobrych praktykach w zakresie żywienia w szkołach (w tym przeciwdziałaniu marnotrawieniu) wskazuje się na rolę obserwacji i analizy preferencji dzieci (praktyka pokazuje, że skuteczne są proste rozwiązania np. zaniechanie wymieszania produktów, które dzieci wolą jeść osobno), poszukiwania skutecznych rozwiązań przy udziale specjalistów i rodziców⁶⁹. Dyskusja pokazuje dylemat związany z koniecznością znajomości i przestrzegania norm (określonych w odniesieniu do posiłku) oraz indywidualnym podejściem do uczniów, respektowaniem informacji od nich.

Dyskusja o właściwej organizacji żywienia w szkołach i analiza dobrych praktyk w zakresie zdrowego żywienia pokazują, że zarówno poprawie jakości żywienia i ograniczeniu jego marnotrawienia sprzyja prowadzenie kuchni w szkołach oraz przywiązywanie do tego zadania dużej wagi tak na szczeblu samorządowym, jak i w szkołach gdzie obiady są także elementem edukacji żywieniowej (zdrowotnej)⁷⁰.

C. Konsultacje społeczne

W konsultacjach społecznych projektu wzięły udział 673 osoby, a poparcie dla ustawy było w tej grupie niemal powszechne (650 osób).

Aprobujący projekt uczestnicy konsultacji podkreślali, że zmierza on do realizacji przez państwo podstawowych praw dzieci, praw człowieka, stanowi realizację praw konstytucyjnych⁷¹. Wskazywano, że zapewnienie bezpłatnego, zdrowego i ciepłego posiłku w szkole to obowiązek państwa i jego inwestycja m. in. w demografię czy gospodarkę⁷². Zwracano uwagę na kontrast między rozwojem gospodarczym Polski (motyw „20 gospodarki świata”) a występowaniem w kraju problemu niedożywienia dzieci⁷³. Podkreślano, że głód dzieci jest „hańbą”

⁶⁴ Informacja o wynikach kontroli *Propagowanie i wdrażanie zdrowego odżywiania*, Warszawa lipiec 2025, https://www.nik.gov.pl/plik/id,31447,v,artykul_33395.pdf.

⁶⁵ ID ankiety: 86167, 86167.

⁶⁶ „W wykonaniu polskich szkół to będzie marnotrawstwo. Posiłki będą marnej jakości, dzieci będą dużą część wyrzucać do kosza, szczególnie, że to nie rodzice za to płacą”, ID ankiety: 56668, a także ID ankiety: 82429, 77758, 83142.

⁶⁷ ID ankiety: 59112, 59312.

⁶⁸ ID ankiety: 56668.

⁶⁹ Zob. wypowiedź dyrektor Szkoły Podstawowej im. pika Stanisława Królickiego w Izabelinie.

Transkrypcja wideo: Panel ekspertów „Zdrowe odżywianie w Polsce tylko na papierze?” Najwyższa Izba Kontroli, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/transkrypcje/transkrypcja-wideo-zdrowe-odzywianie-w-polsce-tylko-na-papierze.html>.

⁷⁰ Op. cit.

⁷¹ ID ankiety: 57369, 57439, 83116, 58959, 56734.

⁷² ID ankiety: 56779, 57436, 59652.

⁷³ ID ankiety: 59312, 59312, 58658, 57574, 61092, 57464, 57439, 58334.

i „kompromitacją państwa”⁷⁴, które stać na rozwiązanie problemu⁷⁵. Wiele osób potwierdzało na podstawie własnych obserwacji znaczny zakres ubóstwa dzieci⁷⁶. Projekt był traktowany jako sygnał zmiany systemowej⁷⁷. Dla zwolenników projektu istotne jest także jego znaczenie dla celów określanych w ramach: edukacji zdrowotnej, profilaktyki otyłości, kształtowania właściwych nawyków żywieniowych dzieci i młodzieży oraz wzrostu poczucia „bezpieczeństwa żywieniowego”⁷⁸.

Wśród głosów popierających ideę projektu były takie, które jednocześnie wskazywały, że musi być spełnionych szereg warunków w zakresie jej wdrażania, by uzyskać zakładane pozytywne skutki. Wyrażano obawy, że w proponowanej wersji projekt jest niedopracowany od strony finansowej, organizacyjnej i wychowawczej, oraz niewystarczający. Wskazano, że: „sam gorący posiłek nie rozwiąże problemów złych nawyków żywieniowych, niedożywienia czy nadwagi wśród dzieci. Potrzebne są programy edukacyjne, włączające rodziców, nauczycieli i uczniów, które kształtują postawy i wiedzę. Bez tego darmowe obiady mogą stać się wyłącznie kosztownym gestem symbolicznym”⁷⁹. Często wątpliwości budziła szacowana wysokość środków finansowych⁸⁰. Nieliczne głosy zdecydowanie negują projekt jako: „przykład populistycznej legislacji, która pod pozorami szlachetnych celów społecznych wprowadza nieefektywne i kosztowne rozwiązanie uniwersalne, ignorując dostępne alternatywy celowane”⁸¹.

Należy odnotować, że w konsultacjach zgłoszono postulaty by projektowane rozwiązanie objęło także szkoły ponadpodstawowe⁸², szkoły artystyczne⁸³, a nawet szkoły wyższe⁸⁴. Formułowano także oczekiwanie jasnego wskazania, że regulacja dotyczy także szkół niepublicznych⁸⁵.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Przedłożony projekt będzie miał wpływ na funkcjonowanie przedsiębiorców w łańcuchu rolno-spożywczym i usługowym, którzy prowadzą działalność w zakresie produkcji rolnej, przetwórstwa, sprzedaży hurtowej, cateringowej oraz dystrybucji (głównie sekcje PKD 10 „Produkcja artykułów spożywczych” oraz PKD 11 „Produkcja napojów”⁸⁶). Projekt spowoduje dodatkowy popyt na pracowników, którzy znajdą zatrudnienie w kuchniach szkolnych oraz firmach cateringowych, a

⁷⁴ ID ankiety: 56770, 83761.

⁷⁵ ID ankiety: 59532.

⁷⁶ ID ankiety: 76661, 78213, 56854, 58144.

⁷⁷ ID ankiety: 87674: „Ustawa jest krokiem w stronę naprawy w Polsce usług publicznych i systemowej pomocy obywatelom po ich demontażu w wyniku neoliberalnej transformacji ustrojowej”.

⁷⁸ ID ankiety: 56734, 56879.

⁷⁹ ID ankiety: 62876.

⁸⁰ ID ankiety: 57660, 57660, 77123.

⁸¹ ID ankiety: 57655.

⁸² ID ankiety: 57448, 57450, 57111, 59044.

⁸³ ID ankiety: 71563, 72370, 71905.

⁸⁴ ID ankiety: 57119.

⁸⁵ ID ankiety: 74720.

⁸⁶ Polska Klasyfikacja Działalności PKD 2025, Załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2024 r. (Dz. U. poz. 1936), https://klasyfikacje.stat.gov.pl/static/pkd_25/pdf/KlasyfikacjaPKD2025.pdf.

ponadto na dietetyków zbiorowego żywienia, logistyki oraz kierowców pracujących przy dystrybucji żywności.

W gospodarstwach domowych uczniów nastąpi modyfikacja w konsumpcji, polegająca na zamianie posiłku domowego na posiłek szkolny, a to pośrednio wpłynie na czas i organizację dnia pracy rodziców/opiekunów. W ujęciu gospodarczym oznacza to zmianę w redystrybucji strumieni przychodów, polegającą na tym, że znaczącą część popytu związaną z wydatkami detalicznymi gospodarstw domowych (kanapki, posiłki domowe) zastąpią zakupy realizowane w stołówkach czy za pośrednictwem firm cateringowych. Część substytucyjna w ujęciu zasobowym będzie neutralna, ale wywoła zmianę struktury sprzedaży z handlu detalicznego w kierunku gastronomii zbiorowej. Natomiast wystąpi substytucja związana z wydatkami, tj. przeniesieniem kosztów żywności i przygotowywania dań z gospodarstw domowych do systemu szkolnego. Część wydatków detalicznych na zakup takich dóbr, jak pieczywo, nabiał, wędliny czy przekąski ulegnie obniżeniu wpływając na realokację konsumpcji. Dodatkowym efektem będzie pozyskanie dodatkowego czasu przez gospodarstwo domowe (ok. 45 minut⁸⁷), który zwiększy dostępność czasową rodziców.

Projekt może wpłynąć na zwiększenie skłonności do inwestycji oraz innowacji, polegające na modernizacji kuchni oraz chłodni, profesjonalizacji we wdrażaniu systemów HACCP, a także rozwoju narzędzi do planowania jadłospisów. Te ostatnie mogą dodatkowo się przyczynić do ograniczania marnotrawstwa.

Jednak należy zwrócić uwagę na ryzyka związane z wprowadzeniem projektu. Kluczowa jest odpowiednia infrastruktura dla zapewnienia posiłków, gdyż część szkół albo w ogóle nie dysponuje zapleczem kuchennym i stołówkami, albo ma do nich jedynie ograniczony dostęp (patrz pkt VI opinii). Potencjalnym ryzykiem może być konsolidacja dostaw (duże przetargi) prowadząca do wypierania najmniejszych producentów z rynku⁸⁸, którzy mogą napotkać trudności w organizowaniu łańcucha dostaw lub spełnieniu standardów żywieniowych przy przetargach⁸⁹. Problemem w Polsce jest marnowanie żywienia w szkole. Z badań wynika, że szkolna kuchnia obsługująca 400 uczniów z klas 1-4 marnuje ponad 19 ton jedzenia w ciągu roku⁹⁰.

Oddziaływanie projektu będzie znaczące na poziomie branżowym, ale jego wpływ na PKB będzie znikomy. Należy go postrzegać pozytywnie jako inwestycję długoterminową w edukację, aniżeli negatywnie jako czynnik generujący koszty, gdyż jest on szczególnie istotny z perspektywy podnoszenia konkurencyjności gospodarki. Projekt wytworzy duży, stabilny strumień popytu na usługi żywienia szkolnego aktywizując łańcuch rolno-spożywczy oraz zwiększy zatrudnienie

⁸⁷ Przeciętny czas niezbędny na obróbkę żywności wynosi 1 godzinę i 10 minut, z czego przygotowanie śniadania zajmuje 10 minut, obiadu 45 minut, a kolacji 15 minut – zob. B. Kolny, *Czas poświęcany na obróbkę żywności i przygotowanie posiłku w budżecie czasu ludności*, 'Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Problemy Rolnictwa Światowego" tom 19 (XXXIV), zeszyt 4, 2019, s. 69-79.

⁸⁸ ID ankiety: 381842.

⁸⁹ Global Child Nutrition Foundation (GCNF), *School Meal Programs Around the World: Results from the 2024 Global Survey of School Meal Programs*, s. 72, <https://gcnf.org/wp-content/uploads/2025/02/GCNF-Global-Survey-Report-2024-V1.8.pdf>.

⁹⁰ J. Jaczewska-Schuetz, *Dieta planetarna a żywienie zbiorowe w szkole*, <https://ncez.pzh.gov.pl/zywienie-w-placowkach/dieta-planetarna-a-zywienie-zbiorowe-w-szkole/>.

w zapleczu kuchennym/catering. Zwiększy się dochód rozporządzalny dla gospodarstw domowych, które ponadto zyskają korzyść w postaci dodatkowego czasu (dostępność czasowa rodziców).

Wprowadzeniu projektu mogą towarzyszyć istotne ryzyka w postaci braków lub ograniczonego dostępu do infrastruktury kuchennej i stołówek, możliwości wypierania małych producentów przez duże przetargi oraz wysokiego poziomu marnowania żywności w szkołach.

Należy zauważyć, że programy żywienia dzieci w większości państw członkowskich mają charakter ukierunkowany⁹¹, dlatego wydaje się, że wprowadzenie projektu powinno być poprzedzone pilotażem, aby rozpoznać rzeczywiste potrzeby szkół w zakresie żywienia dzieci w szkole uwzględniając uwarunkowania i ograniczenia krajowe. Programy żywienia dzieci w szkołach mogą być istotnym narzędziem do kształtowania gospodarki i wspierania zrównoważonych zmian w systemach żywnościowych⁹² (spełniać Cel 12 zrównoważonego rozwoju, tzn. zapewnić wzorce zrównoważonej konsumpcji i produkcji⁹³). Ponadto, programy te mogą przyczyniać się do redukcji emisji gazów cieplarnianych, w szczególności, gdy jedzenie pochodzi od dostawców lokalnych oferujących menu zrównoważone⁹⁴. Programy żywienia dzieci przynoszą wiele korzyści. Z obszernych badań obejmujących 216 programów funkcjonujących w 102 krajach wynika, że posiłki szkolne poprawiają efektywność dzieci, ale większość programów jest niedofinansowana, co wpływa negatywnie na urozmaicanie posiłków⁹⁵. Ponadto, programy takie poprawiają stan zdrowia dzieci i gotowość do nauki, co przekłada się na większą efektywność edukacji oraz umiejętności kognitywnych⁹⁶. Programy te mogą także wspierać lokalną gospodarkę, generując stałe zapotrzebowanie na produkty rolne, oraz przekształcać globalne łańcuchy żywieniowe⁹⁷. Lokalne pozyskiwanie żywności sprzyja efektywności kosztowej. Kraje uboższe – mimo mniejszej różnorodności posiłków – lepiej wykorzystują korzyści skali zwiększając szybciej zasięg programów bez proporcjonalnego

⁹¹ *The current state, benefits, and exemplary models of school meal programmes in the European Union*, op. cit., s. 18.

⁹² Pastorino, S.; Hughes, D.; Schultz, L.; Owen, S.; Morris, K.; Backlund, U.; Bellanca, R.; Hunter, D.; Kaljonen, M.; Singh, S.; Eustachio Colombo, P.; Milani, P. (2023), *School meals and food systems: Rethinking the consequences for climate, environment, biodiversity, and food sovereignty*, London School of Hygiene & Tropical Medicine.

⁹³ Cele Zrównoważonego Rozwoju – Cel 12: Zapewnić wzorce zrównoważonej konsumpcji i produkcji, <https://www.un.org.pl/cel12>.

⁹⁴ M. Mazzucato, S. Doyle, S. (2025). *A Mission-Oriented Approach to School Meals: An Opportunity for Cross-Departmental and Multi-Sector Industrial Strategy*, op. cit., s. 31.

⁹⁵ Bedasso B., Mendez Acosta A., *The Cost of a School Meal: Longitudinal Evidence on Spending, Nutritional Quality, and Economies of Scale from 216 Programs*, Center for Global Development, 2025, <https://www.cgdev.org/sites/default/files/cost-school-meal-longitudinal-evidence-spending-nutritional-quality-and-economies-scale.pdf>.

⁹⁶ *The current state, benefits, and exemplary models of school meal programmes in the European Union – a report following 19th meeting of Child Guarantee coordinators on school meals*, op. cit., s. 5.

⁹⁷ *The current state, benefits, and exemplary models of school meal programmes in the European Union*, op. cit., s. 12; Mazzucato, M., Doyle, S. (2025). *A Mission-Oriented Approach to School Meals: An Opportunity for Cross-Departmental and Multi-Sector Industrial Strategy*, UCL Institute for Innovation and Public Purpose. IIPP Policy Report 2025/04, s. 64, https://www.ucl.ac.uk/bartlett/sites/bartlett/files/2025-09/A_Mission-Oriented_Approach_for_School_Meals_0.pdf.

wzrostu kosztów. Warto nadmienić, że istnieją unijne inicjatywy mające na celu łączenie rolników ze szkołami⁹⁸.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Wnioskodawcy w DSR wskazują, że projekt pociąga za sobą skutki finansowe dla budżetu państwa w szacowanej wysokości 6 mld 16 mln zł rocznie (rok budżetowy). Jest to kwota szacunkowa oparta o wyliczenia uśrednionych stawek obiadów szkolnych w roku szkolnym 2024/2025. Kwota całkowita obciążenia dla budżetu państwa została wyliczona na podstawie następujących założeń: 1) w przybliżeniu 3,2 miliona uczniów szkół podstawowych w Polsce, 2) średni koszt tzw. „wsadu do kotła”, czyli realny koszt produktów oraz przygotowania obiadu dla jednego ucznia w wysokości 10 zł (średni koszt w roku szkolnym 2024/2025, podawany przez organizacje pozarządowe, oscylował między 9 a 10 zł); 3) przeciętny rok szkolny liczy 188 dni nauki (po odliczeniu weekendów, wakacji, ferii i innych dni wolnych). Szacowana wysokość skutków finansowych dla budżetu państwa w roku budżetowym została wyliczona poprzez przemnożenie liczby uczniów szkół podstawowych przez średni koszt tzw. wsadu do kotła oraz liczbę dni nauki w przeciętnym roku szkolnym, co daje 6 016 mln zł. Ponieważ w celu powiązania proponowanego rozwiązania z rokiem szkolnym, projekt zakłada wejście ustawy w życie 1 września 2026 r. to dla roku budżetowego 2026, Wnioskodawcy obliczają łączne skutki finansowe przy przyjęciu 78 dni, co oznacza koszt w wysokości 2 496 mln zł. W trakcie konsultacji społecznych przedstawiono głosy sprzeciwu wobec takiego oszacowania skutków finansowych projektu wskazując, że „ocena skutków finansowych drastycznie zaniża rzeczywiste koszty, operując wyłącznie kosztem "wsadu do kotła" 10 zł x 188 dni x 3,2 mln uczniów = 6,016 mld zł. To metodologicznie błędne podejście, które pomija większość kosztów rzeczywistych. Nieuwzględnione koszty to: personel (kucharze, pomoce kuchenne, obsługa administracyjna), infrastruktura (energia, gaz, woda, utrzymanie kuchni, sprzęt AGD), inwestycje (doposażenie/budowa kuchni w szkołach bez zaplecza), specjalistyka (diety eliminacyjne, kontrola HACCP, transport żywności), administracja (zamówienia publiczne, kontrola jakości). Rzeczywiste koszty mogą być 2-3 razy wyższe od szacowanych”⁹⁹.

W opinii Wnioskodawców proponowane w projekcie zmiany zostaną sfinansowane z budżetu państwa w ramach zaspokajania potrzeb oświatowych, zgodnie z przepisami ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Źródłem finansowania programu w pierwszym roku funkcjonowania ustawy może być, bez uszczerbku dla innych pozycji budżetowych, część dochodów z planowanego podniesienia podatku CIT dla sektora bankowego. Wnioskodawcy uważają bowiem, że obowiązek zapewnienia każdemu uczniowi jednego, nieodpłatnego, gorącego i pełnowartościowego posiłku wymaga uprzedniego zabezpieczenia adekwatnych środków finansowych. W opinii Wnioskodawców

⁹⁸ *The current state, benefits, and exemplary models of school meal programmes in the European Union*, op. cit., s. 12.

⁹⁹ ID ankiety: 57655, 62876, 77123.

źródłem ich pochodzenia powinien być budżet państwa, przy czym mechanizm ich dystrybucji winien zostać określony poprzez system alokacji kwoty potrzeb oświatowych bądź inny instrument finansowania przewidziany w przepisach prawa. W przeciwnym wypadku nałożenie wskazanego obowiązku – niezależnie od jego społecznej doniosłości – mogłoby skutkować nadmiernym obciążeniem budżetów jednostek samorządu terytorialnego, co z kolei prowadziłoby do ograniczenia możliwości wykonywania innych zadań publicznych o charakterze lokalnym bądź do niepełnej realizacji obowiązków przypisanych szkołom publicznym na podstawie art. 106a u.p.o. Stąd Wnioskodawcy uważają, że wprowadzenie zmian ustawowych winno pozostawać w korelacji z działaniami ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, który przy wydawaniu rozporządzenia w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego będzie obowiązany do uwzględnienia kosztów zapewnienia nieodpłatnych posiłków przez szkoły. Rozporządzenie powinno przewidywać dodatkowy przelicznik uzależniony od liczby uczniów oraz jednostkowego kosztu przygotowania posiłku.

Odnosząc się do skutków finansowych projektu dla sektora finansów publicznych, należy zauważyć, że obowiązek realizacji polityki oświatowej państwa spoczywa w głównej mierze na jednostkach samorządu terytorialnego, natomiast jednostki administracji rządowej pozostają odpowiedzialne za realizację tej polityki przeważnie wówczas, gdy realizacja poszczególnych zadań przekracza możliwości samorządu terytorialnego¹⁰⁰. Do zadań oświatowych zalicza się także prowadzenie stołówki szkolnej (przedszkolnej) na zasadach przewidzianych w Prawie oświatowym. Uznaje się je za „zadanie własne gminy o charakterze publicznym, obejmujące zaspokajanie potrzeb w sprawach edukacji publicznej, która obejmuje również realizację prawa dzieci i młodzieży do opieki”. W kontekście obowiązku zapewnienia uczniom szkół podstawowych (z wyłączeniem szkół dla dorosłych) oraz szkół artystycznych realizujących kształcenie ogólne w zakresie szkoły podstawowej co najmniej jednego gorącego posiłku w ciągu dnia i stworzenia im możliwości jego spożycia w czasie pobytu w szkole realizacja zadań opiekuńczych pozostaje przede wszystkim w gestii gmin i miast na prawach powiatu oraz ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

Zasady finansowania zadań oświatowych normuje ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych¹⁰¹. Jej przepisy stanowią wprost, że w dochodach jednostek samorządu terytorialnego gwarantowane są środki niezbędne do realizacji zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego, w tym na wynagrodzenia nauczycieli oraz utrzymanie placówek wychowania przedszkolnego, szkół i placówek¹⁰². Istotne znaczenie mają także przepisy ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁰³, która statuuje źródła finansowania zadań: dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. 25 października 2024 r. weszła w życie ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, która to

¹⁰⁰ Zob. G. Krawiec (red.), *Prawo oświatowe. Komentarz*, wyd. 1, 2025, komentarz do art. 11.

¹⁰¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 439, ze zm.

¹⁰² Zob. art. 3 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

¹⁰³ Zob. art. 3 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

ustawa zastąpiła ustawę z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Nowa ustawa opiera dochody samorządu terytorialnego na lokalnej bazie dochodowej ustalając dochody z tytułu udziałów w podatkach dochodowych od dochodów podatników zamieszkałych/mających siedzibę na terenie danej jednostki (a nie od podatku należnego). Integralną część rozwiązań zawartych w nowej ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego stanowi system finansowania oświaty. W zakresie finansowania zadań oświatowych ustawa przewiduje, że od 2025 roku dla jednostek samorządu terytorialnego są naliczane kwoty potrzeb oświatowych. Potrzeby oświatowe wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, które podlegają sfinansowaniu na podstawie nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, ustala się w wysokości łącznej kwoty potrzeb oświatowych, nie mniejszej niż ustalona w roku poprzedzającym rok budżetowy, skorygowanej w związku ze zmianą realizowanych zadań oświatowych, z wyłączeniem zadań związanych z: 1) dowozem dzieci, uczniów, słuchaczy i wychowanków odpowiednio do przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i jednostek systemu oświaty; 2) funkcjonowaniem branżowych centrów umiejętności niewchodzących w skład ogólnopolskiej sieci branżowych centrów umiejętności; 3) objęciem uczniów lub słuchaczy branżowym szkoleniem zawodowym realizowanym przez branżowe centra umiejętności. Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania ustala potrzeby oświatowe jednostek samorządu terytorialnego, dokonując podziału łącznej kwoty potrzeb oświatowych między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, biorąc pod uwagę zakres realizowanych przez te jednostki zadań oświatowych, z wyłączeniem wskazanych zadań. Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania określa, w drodze rozporządzenia, sposób podziału łącznej kwoty potrzeb oświatowych między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem w szczególności:

- 1) jednostek systemu oświaty, dla których jednostki samorządu terytorialnego są organami prowadzącymi lub organami rejestrującymi w rozumieniu art. 2 pkt 16 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych;
- 2) zróżnicowania średnich wynagrodzeń nauczycieli, o którym mowa w art. 30 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela¹⁰⁴;
- 3) liczby uczniów, słuchaczy i wychowanków odpowiednio w szkołach podstawowych, szkołach ponadpodstawowych, szkołach artystycznych, szkolnych schroniskach młodzieżowych oraz jednostkach systemu oświaty, o których mowa w art. 2 pkt 4, 6-8 i 11 u.p.o., oraz liczby słuchaczy kwalifikacyjnych kursów zawodowych;
- 4) liczby dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych zorganizowanych w szkołach podstawowych i innych formach wychowania przedszkolnego;
- 5) liczby dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym w przedszkolach niebędących przedszkolami specjalnymi i oddziałach przedszkolnych zorganizowanych w szkołach podstawowych niebędących szkołami specjalnymi oraz liczby uczniów w szkołach niebędących szkołami

¹⁰⁴ Dz. U. 1982 nr 3 poz. 19 ze zm.

specjalnymi, w związku z zatrudnieniem nauczycieli, o których mowa w art. 42d ust. 1 Karty Nauczyciela, w łącznej liczbie etatów nauczycieli, o której mowa w art. 42d ust. 3 tej ustawy;

- 6) zróżnicowania kwot ustalanych na dzieci objęte wychowaniem przedszkolnym i uczniów realizujących obowiązek szkolny w szkołach podstawowych z uwzględnieniem wyższych kwot na: a) dzieci objęte wychowaniem przedszkolnym w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych zorganizowanych w szkołach podstawowych i innych formach wychowania przedszkolnego, zlokalizowanych na terenach wiejskich i w miastach do 5000 mieszkańców, b) uczniów szkół podstawowych dla dzieci i młodzieży, zlokalizowanych na terenach wiejskich i w miastach do 5000 mieszkańców;
- 7) zróżnicowania kwot ustalanych na uczniów lub słuchaczy objętych kształceniem zawodowym w oparciu o prognozę zapotrzebowania na pracowników w zawodach szkolnictwa branżowego na krajowym i wojewódzkim rynku pracy, o której mowa w art. 46b ust. 1 u.p.o.;
- 8) liczby uczniów lub słuchaczy, niebędących uczniami lub słuchaczami niepełnosprawnymi, którzy uzyskali odpowiednio świadectwo dojrzałości, certyfikat kwalifikacji zawodowej, świadectwo potwierdzające kwalifikację w zawodzie, dyplom zawodowy lub dyplom potwierdzający kwalifikacje zawodowe, w liceach ogólnokształcących dla dorosłych, branżowych szkołach II stopnia oraz szkołach policealnych, niebędących szkołami specjalnymi;
- 9) liczby nauczycieli odbywających przygotowanie do zawodu nauczyciela uprawnionych do świadczenia na start, o którym mowa w art. 53a Karty Nauczyciela;
- 10) sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego;
- 11) liczby słuchaczy kwalifikacyjnych kursów zawodowych, którzy zdali egzamin zawodowy lub egzamin potwierdzający kwalifikacje w zawodzie, w zakresie danej kwalifikacji, w szkołach lub placówkach prowadzących kwalifikacyjne kursy zawodowe;
- 12) zróżnicowania kwot ustalanych na uczniów objętych kształceniem zawodowym w zawodach szkolnictwa branżowego o szczególnym znaczeniu dla kultury i dziedzictwa narodowego określonych w wykazie, o którym mowa w art. 46b ust. 4 u.p.o.;
- 13) liczby branżowych centrów umiejętności wchodzących w skład ogólnopolskiej sieci branżowych centrów umiejętności, o której mowa w art. 8a ust. 7 u.p.o.;
- 14) liczby uczniów lub słuchaczy objętych branżowym szkoleniem zawodowym realizowanym przez branżowe centra umiejętności.

Jak zauważa Minister Edukacji, finansowanie określone w rozporządzeniu w sprawie sposobu podziału łącznej kwoty potrzeb oświatowych określa pewien sposób naliczenia środków, który determinuje wysokość kwot potrzeb oświatowych dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, natomiast same kwoty potrzeb oświatowych są elementem kalkulacyjnym brany pod uwagę

w kształtowaniu poziomu dochodów jednostek samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym oraz nie są częścią budżetu państwa.

Podział łącznej kwoty potrzeb oświatowych między jednostki samorządu terytorialnego na rok 2026 został ustalony rozporządzeniem Ministra Edukacji w sprawie sposobu podziału łącznej kwoty potrzeb oświatowych między jednostki samorządu terytorialnego w roku 2026. Podziału dokonano z uwzględnieniem w szczególności typów i rodzajów odpowiednio szkół i placówek prowadzonych lub dotowanych przez te jednostki, etapów rozwoju zawodowego nauczycieli oraz liczby uczniów w szkołach i placówkach (w tym liczby dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym). Z oceny skutków regulacji załączonej do projektu tego rozporządzenia wynika, że kwota potrzeb oświatowych w 2026 r. wyniesie 111 512 mln zł i jest ona wyższa w stosunku do kwoty potrzeb oświatowych na rok 2025 (102 652 mln zł) o 8,9 mld zł, tj. o 8,6%. Kwota ta nie uwzględnia efektu finansowego wynikającego ze zmiany w zakresie powszechnego dostępu do bezpłatnych gorących posiłków dla uczniów w szkołach.

W tym kontekście warto zauważyć, że nowa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zawiera systemowe rozwiązanie problemów wynikających ze zmiany zakresu zadań oświatowych w trakcie roku budżetowego. Zgodnie z art. 34 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w budżecie państwa tworzy się rezerwę na uzupełnienie dochodów jednostek samorządu terytorialnego w wysokości stanowiącej równowartość 1% kwoty potrzeb finansowych ustalonych dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. Kwotę tą zwiększa się o kwotę 700 000 tys. zł. Środki rezerwy mogą być przeznaczone dla jednostek samorządu terytorialnego realizujących zadania bieżące lub inwestycyjne m.in. w obszarze oświaty, w szczególności w przypadku wzrostu zakresu zadań oświatowych w stosunku do zakresu zadań przyjętego do obliczenia potrzeb oświatowych na rok budżetowy. O wysokości środków przeznaczonych na poszczególne działania związane z oświatą, jak również z budową i remontami dróg, pomocą społeczną lub innymi zadaniami publicznymi, których realizacja jest szczególnie uzasadniona względami społecznymi lub gospodarczymi, decyduje w dużym stopniu reprezentacja jednostek samorządu terytorialnego (w terminie do 31 marca roku budżetowego można wskazać obszary i przypadki, według których rozdzielane będą środki stanowiące 80% całej rezerwy). W nawiązaniu do tej regulacji w projekcie ustawy budżetowej na rok 2026 ujęta została rezerwa budżetowa na uzupełnienie dochodów jednostek samorządu terytorialnego (poz. 36 w części 83 – Rezerwy celowe) w kwocie 1 603 200 tys. zł. Środki tej rezerwy planuje się przeznaczyć na zwiększenie wydatków w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności w związku z potrzebą rozliczenia dochodów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2024 i 2025 spowodowanego aktualizacją danych w zakresie podatku CIT oraz w związku z potrzebą uwzględnienia skutków wzrostu wysokości oraz rozszerzenia prawa do odpraw emerytalnych nauczycieli¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Zob. Informacja o rezerwie ogólnej i rezerwach celowych budżetu państwa ujętych w projekcie ustawy budżetowej na rok 2026, Ministerstwo Finansów, s. 20.

Poza mechanizmem rezerwy na uzupełnienie dochodów jednostek samorządu terytorialnego nowa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego przewiduje także mechanizm ponownego przeliczenia potrzeb oświatowych. Na mocy art. 36 ustawy minister właściwy do spraw oświaty i wychowania – w zakresie potrzeb oświatowych w terminie do dnia 30 czerwca roku następującego po roku bazowym, ponownie oblicza kwoty potrzeb finansowych jednostek samorządu terytorialnego za rok bazowy, porównuje potrzeby finansowe, o których jednostki zostały poinformowane z obliczonymi ponownie potrzebami finansowymi, i ustala różnicę między tymi kwotami. W przypadku wystąpienia różnicy między tymi kwotami potrzeb oświatowych powinna nastąpić odpowiednia korekta dochodów obejmująca zarówno wzrosty jak i spadki zakresu zadań oświatowych.

Na tle powyższych uwag istotne zagadnienie stanowi, o ile powinna zostać zwiększona łączna kwota potrzeb oświatowych na 2026 rok i w latach kolejnych, z tytułu obowiązku zapewnienia uczniom szkół podstawowych co najmniej jednego gorącego posiłku w ciągu dnia i stworzenia im możliwości jego spożycia w czasie pobytu w szkole. Skala wzrostu wydatków z tego tytułu będzie w dużej mierze uzależniona od kosztu produktów użytych do przygotowania posiłku, czyli tzw. wsadu do kotła. W tym wypadku ustalenie kwoty 10 zł dla kosztu jednego posiłku wydaje się odpowiednie. Rzeczywista skala wydatków z tytułu obowiązkowego zapewnienia uczniom gorącego posiłku będzie jednak obejmować także inne aspekty. Jak słusznie zauważono w piśmie Związku Powiatów Polskich w sytuacji, gdy liczba uczniów korzystających z wyżywienia w szkołach wzrośnie to zmieni się skala przedsięwzięcia, co doprowadzi do konieczności zatrudnienia nowych pracowników, zakupu dodatkowych urządzeń, a także zwiększy koszty mediów. Podobnie współpraca z firmami cateringowymi będzie droższa¹⁰⁶. Przykładowo Krajowa Sekcja Oświaty i Wychowania NSZZ „Solidarność” w przeprowadzonych szacunkach kosztów założyła, że dodatkowe koszty utrzymania zaplecza i personelu mogą stanowić 20% wartości posiłku. Z kolei Związek Nauczycielstwa Polskiego podaje, że rzeczywiste koszty, tj. wynagrodzenia pracowników przygotowujących posiłki, opłaty za media i inne, czy też dodatkowe koszty w przypadku korzystania z usług firmy cateringowej lub koszty związane z udostępnieniem przez inny podmiot infrastruktury niezbędnej do realizacji tych zadań mogą wpływać na wzrost ceny jednostkowej posiłku co najmniej dwukrotnie.¹⁰⁷

Innym zagadnieniem, który należy uwzględnić w skutkach finansowych projektu, jest potrzeba organizacyjnego dostosowania się do obowiązku zapewnienia uczniom szkół podstawowych co najmniej jednego gorącego posiłku w ciągu dnia i stworzenia im możliwości jego spożycia w czasie pobytu w szkole. Część szkół bowiem nie posiada zaplecza kuchennego ani stołówek lub funkcjonuje w budynkach z ograniczonym dostępem do pomieszczeń gastronomicznych (zob.

¹⁰⁶ <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/D2CEB6F721B8D3F5C1258D26004A956F/%24File/1849-001.pdf>.

¹⁰⁷ <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/06F0081F7CCE3687C1258D4000497F93/%24File/1849-005.pdf>.

pkt VI opinii)¹⁰⁸. W tym kontekście należy przypomnieć, że z dniem 1 stycznia 2024 r. weszła w życie uchwała nr 149 Rady Ministrów z dnia 23 sierpnia 2023 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2024-2028, w ramach którego realizowany jest moduł poświęcony organizacji stołówek oraz miejsc spożywania posiłków w szkołach (za realizację zadań wynikających z modułu odpowiada minister właściwy do spraw oświaty i wychowania). W ramach modułu Program przewiduje następujące działania: 1) doposażenie i poprawę standardu funkcjonujących stołówek (własna kuchnia i jadalnia) lub doposażenie stołówek, które obecnie nie funkcjonują, tak aby mogły zostać uruchomione, lub stworzenie nowych stołówek; 2) wsparcie w zakresie adaptacji i wyposażenia pomieszczeń przeznaczonych do spożywania posiłków, tzw. jadalni. Na realizację tego modułu Programu 2024-2028 przewidziano 200 mln zł z budżetu państwa (rocznie 40 mln zł). Wsparcie może być udzielane organom prowadzącym szkoły w formie dotacji celowej, a w przypadku szkół prowadzonych przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego – w formie dofinansowania. Program zakłada obowiązkowy wkład finansowy lub rzeczowy organów prowadzących szkoły w wysokości 20% środków niezbędnych na realizację dotowanego zadania w Programie. Zakres realizowanych zadań modułu mogą stanowić wyłącznie wydatki bieżące. Program wprowadza limity środków na realizację zadania, ustanowione z uwzględnieniem liczby szkół i uczniów w danym województwie. Wsparcia dla danej szkoły udziela się w ramach tylko jednego działania¹⁰⁹. Zważywszy, że Program już funkcjonuje to jego prowadzenie nie wiąże się bezpośrednio z obowiązkowością zapewnienia posiłku w szkole. Stąd jego wpływ na odtworzenie infrastruktury stołówek w kontekście nałożenia takiego obowiązku od 1 września 2026 r. może być ograniczony.

W odniesieniu do wpływu projektu na organy administracji rządowej można przyjąć, że dotyczy on ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, który prowadzi szkoły artystyczne realizujące kształcenie ogólne w zakresie szkoły podstawowej. Środki na wydatki związane z organizacją stołówek w tych szkołach są ujęte w budżecie tego ministra. Nie można mieć pewności, czy zwiększone koszty wynikające z nałożenia obowiązku zapewnienia uczniom szkół artystycznych realizujących kształcenie ogólne w zakresie szkoły podstawowej co najmniej jednego gorącego posiłku w ciągu dnia i stworzenia im możliwości jego spożycia w czasie pobytu w szkole będą mogły zostać sfinansowane w ramach limitów wydatków budżetowych zaplanowanych na rok 2026, tym samym nie wpływając na budżet państwa.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

¹⁰⁸ Zob.

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/850A08A9B9B9BB25C1258D380039CB8B/%24File/1849-004.pdf> oraz ID ankiety: 62876.

¹⁰⁹ <https://www.gov.pl/web/rodzina/programy-posilek-w-szkole-i-w-domu>.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Wprowadzenie projektowanych rozwiązań będzie wiązało się przede wszystkim ze zmianami o charakterze ilościowym, polegającymi na zwiększeniu skali istniejących obowiązków administracyjnych po stronie szkół oraz jednostek samorządu terytorialnego. W mniejszym zakresie należy oczekiwać zmian o charakterze rodzajowym, które – jak można przewidywać – polegać będą na wprowadzeniu nowego sposobu rozliczania subwencji oraz ewentualnego rozszerzenia zakresu sprawozdawczości.

Regulacja nie niesie obciążeń administracyjnych dla obywateli. Brak konieczności wnioskowania o pomoc w zakresie dożywiania w szkole można uznać za zmniejszenie obciążeń.

Nie zidentyfikowano obciążeń administracyjnych w zakresie skutków gospodarczych. Projektowane zmiany mogą natomiast oznaczać zwiększenie obciążeń administracyjnych dla jednostek sektora finansów publicznych.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Podstawowym skutkiem prawnym wejścia w życie projektowanych rozwiązań będzie zniesienie odpłatności za jeden gorący posiłek w ciągu dnia zapewniany uczniom w szkole podstawowej (z wyjątkiem szkoły podstawowej dla dorosłych) oraz w szkole artystycznej realizującej kształcenie ogólne w zakresie szkoły podstawowej. W ocenie Wnioskodawców rozwiązanie to nie stanowi nowego instrumentu pomocy socjalnej, lecz nowe świadczenie o charakterze edukacyjno-zdrowotnym, adresowane do wszystkich uczniów. Projektowane rozwiązanie eliminuje opłaty za obiady i tym samym uchyla problem wieloletnich prawnych sporów interpretacyjnych dotyczących właściwego sposobu kalkulacji tej opłaty w przypadku korzystania z cateringu jako formy organizacji żywienia. Staje się bezsporne, że całkowite koszty zapewnienia posiłku w każdej formule organizacyjnej ponosi organ prowadzący szkołę. Z prawnego punktu widzenia projektowana zmiana wymaga zapewnienia środków finansowych adekwatnych do zakresu i charakteru zadań powierzanych samorządom, aby nie naruszyć art. 167 Konstytucji, ustanawiającego zasadę adekwatności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Wnioskodawcy przyjęli uproszczone założenia finansowe, ograniczając kalkulacje jedynie do tzw. wsadu do kotła. Może to prowadzić do niedoszacowania kosztów realizacji zadania, a w konsekwencji – do naruszenia zasady adekwatności finansowej jednostek samorządu terytorialnego (art. 167 Konstytucji).

Projekt ustawy nie nasuwa wątpliwości co do zgodności z EKPC.

2. Skutki społeczne: Projekt wprowadza rozwiązanie, które może być nośnikiem istotnej zmiany systemowej wzmacniającej funkcję opiekuńczą i profilaktyczną szkoły, zapewniając również lepsze wsparcie dla dzieci z rodzin w trudnej sytuacji materialnej. Bezpłatne, dobrze zbilansowane posiłki dostępne dla wszystkich uczniów mogą przyczynić się do lepszego wykorzystania systemu żywienia

w szkołach dla realizacji celów edukacji zdrowotnej, kształtowania nawyków żywieniowych, co jednak stanowi złożone wyzwanie wymagające kompleksowego podejścia m.in. programu działania szkoły. Potencjalne korzystne skutki społeczne mają wiele wymiarów. Jednak ich osiągnięcie wymaga właściwego wdrożenia regulacji, w tym zapewnienia standardów jakości żywienia, adekwatnego poziomu finansowania. Istnieje ryzyko, że ze względu na lokalne uwarunkowania w skali całego systemu edukacyjnego nie uda się osiągnąć możliwe jednolitego i wysokiego standardu posiłków, co może generować poczucie niesprawiedliwości.

3. Skutki gospodarcze: Projekt wywoła efekt gospodarczy w postaci pobudzenia popytu w łańcuchu rolno-spożywczym oraz zwiększeniu zatrudnienia w kuchniach szkolnych, cateringu, dietetyce i logistyce. W gospodarstwach domowych nastąpi przesunięcie konsumpcji z posiłków przygotowywanych w domu na żywienie szkolne, co zmieni strukturę wydatków – część środków z handlu detalicznego trafi do gastronomii zbiorowej. Rodzice zyskają też dodatkowy dochód rozporządzalny oraz czas dzięki odciążeniu z obowiązku przygotowywania posiłków. Projekt może stymulować inwestycje i innowacje w zapleczu gastronomicznym oraz ograniczać marnotrawstwo żywności, aczkolwiek wiąże się z ryzykiem wypierania w przetargach najmniejszych producentów przez duże podmioty. Ogólny wpływ na PKB będzie niewielki, ale oddziaływanie branżowe – znaczące. Należy go postrzegać pozytywnie jako długoterminową inwestycję w gospodarkę, ale projekt powinien zostać poprzedzony pilotażem, ze względu na braki infrastrukturalne, ryzyko wypierania małych producentów w przetargach, wysokie marnowanie żywności oraz potrzebę rozpoznania rzeczywistych potrzeb szkół w zakresie żywienia uczniów.

4. Skutki finansowe: Projekt będzie wpływać na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego, gdyż spowoduje wzrost kosztów ponoszonych na realizację zadań opiekuńczych w ramach wykonywania zadań oświatowych zarówno w szkołach samorządowych, jak prowadzonych przez administrację rządową (szkoły artystyczne). Gwarancja zapewnienia przez państwo w dochodach jednostek samorządu terytorialnego środków na wdrożenie projektu wymagałaby uwzględnienia dodatkowego finansowania w kalkulacji kwoty potrzeb oświatowych. Jeśli w kwocie tej nie zostanie uwzględniony efekt finansowy zmiany, poprzez zastosowanie jednego z systemowych rozwiązań stosowanych przy zmianie zakresu zadań oświatowych w trakcie roku budżetowego, to w praktyce skutki finansowe wynikające z projektu zostaną pokryte z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Wiązać się z tym może ograniczanie przez samorządy terytorialne wydatków na inne polityki publiczne, ograniczenie środków na inne zadania oświatowe, czy wdrażanie możliwie „oszczędnego” standardu bezpłatnych posiłków. Koszty wdrożenia regulacji mogą być lokalnie zróżnicowane także ze względu na obecną formułę organizacji żywienia i posiadaną infrastrukturę. Część jednostek samorządu terytorialnego będzie musiała ponieść koszty związane z odtworzeniem infrastruktury stołówek szkolnych. Nie ma pewności, czy środki Programu 2024-2028 będą wystarczające. Biorąc pod uwagę wszystkie aspekty dotyczące efektu

finansowego zapewnienia uczniom szkół podstawowych gorącego posiłku i stworzenia im możliwości jego spożycia w czasie pobytu w szkole, skutki finansowe projektu szacowne przez Wnioskodawców należy uznać za zaniżone.

5. Rozwiązania zagraniczne: Projektowana ustawa, wprowadzająca obowiązek zapewnienia jednego gorącego, nieodpłatnego posiłku wszystkim uczniom szkół podstawowych, wpisuje się w model powszechnego dostępu stosowany w państwach UE, takich jak Estonia, Finlandia i Szwecja. W państwach, które obecnie stosują model dofinansowania celowego lub regionalnego, obserwuje się trend ewolucyjny w kierunku powszechnej dostępności, co jest zgodne z kierunkiem polityki społecznej UE w zakresie szkolnego żywienia.

Autorzy:

Dorota Olejniczak, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Natalia Firlej, specjalistka w Wydziale Oceny Skutków Regulacji (pkt IV, XI.5)

Wioleta Wasil-Rusecka, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. Cezary Mik, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

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

dr hab. Jacek Lipiec, 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/