



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPP.0640.9.2021.ML

Warszawa, 7 kwietnia 2021 r.

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów stanowisko** wobec poselskiego projektu ustawy

- o spółdzielniach uczniowskich (druk nr 901).

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Edukacji i Nauki do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem

Mateusz Morawiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej



Stanowisko Rządu
wobec poselskiego projektu ustawy o spółdzielniach uczniowskich
(druk sejmowy nr 901)

Przedmiotem poselskiej inicjatywy ustawodawczej jest wprowadzenie do obrotu prawnego ustawy o spółdzielniach uczniowskich. Ustawa reguluje zasady zakładania oraz prowadzenia spółdzielni uczniowskich, które mają być instytucjami wewnątrzszkolnymi, działającymi na podstawie własnych statutów. Jako deklarowany cel działania spółdzielni uczniowskich projektodawca wskazuje popularyzację idei i wiedzy o spółdzielczości. Przedmiotem działania spółdzielni uczniowskich ma być działalność gospodarcza prowadzona przez uczniów w oparciu m.in. o zatrudnianie, nabywanie, wytwarzanie, sprzedaż oraz świadczenie usług. Założycielami spółdzielni uczniowskiej może być grupa co najmniej 5 uczniów szkoły lub wychowanków placówki, którzy ukończyli 13 lat, a członkami także uczniowie młodsi. Jako wzorzec organizacyjny i koncepcyjny spółdzielni uczniowskiej w uzasadnieniu projektu wskazano statut spółdzielni uczniowskiej opracowany przez Krajową Radę Spółdzielczą w porozumieniu z Ministerstwem Oświaty i Wychowania oraz zatwierdzony w 1983 r. uchwałą II Kongresu Polskiej Spółdzielczości, który miałby być również podstawą działania obecnie funkcjonujących spółdzielni uczniowskich.

Niezależnie od deklarowanych przez projektodawcę intencji przyjęcie i wdrożenie obecnie rozwiązań odwołujących się do doświadczeń organizacyjnych osadzonych w latach osiemdziesiątych ub. wieku rodzi szereg wątpliwości. Szkoła współczesna to szkoła związana organizacyjnie ze społecznością lokalną, odpowiadająca na stale zmieniające się potrzeby i oczekiwania edukacyjne rodziców oraz uczniów żyjących w globalnej rzeczywistości. Rozwiązania systemowe w edukacji muszą odpowiadać na te wyzwania. W obecnym stanie prawnym istnieją uniwersalne narzędzia pozwalające w zakresie wiedzy i umiejętności swobodnie kształtować wymiar pozalekcyjnego wsparcia ucznia w ścisłym porozumieniu z samymi uczniami, rodzicami i nauczycielami (art. 86 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 910, z późn. zm.)). Przepis ten uwzględnia możliwość uczestniczenia w życiu szkoły podmiotów pozaszkolnych (stowarzyszeń i innych organizacji) na warunkach równych, jednolitych i powszechnych, których celem jest rozwijanie umiejętności i zainteresowań uczniów. Działalność podejmowana w tym trybie nie narusza zasad działania szkoły oraz jej autonomii programowej i integralności organizacyjnej, określonych w przepisach prawa.

Przepisy ustawy – Prawo oświatowe dzielą zadania i obowiązki szkoły na te, które znalazły odzwierciedlenie w podstawie programowej i ramowych planach nauczania, realizowanych na zajęciach obowiązkowych, oraz te, które obejmują zajęcia dodatkowe, organizowane niejednokrotnie z udziałem podmiotów zewnętrznych zainteresowanych jakościowym rozwojem oferty edukacyjnej, (np. fundacji, stowarzyszeń). Tworzy to warunki

do uwzględniania praw rodziców oraz pozyskiwania społecznego kapitału wiedzy dla głęboko zróżnicowanych potrzeb uczniów, rodziców oraz społeczności lokalnej.

Włączanie się w pracę szkoły podmiotów zewnętrznych, zainteresowanych uczestnictwem w procesie kształcenia, zostało uregulowane w art. 86 ustawy – Prawo oświatowe w oparciu o zasadę równego i niedyskryminującego traktowania wszystkich podmiotów okołoszkolnych (np. fundacji, stowarzyszeń, organizacji harcerskich, zrzeszeń sportowych). Za zgodą rady szkoły, rady rodziców i dyrektora w szkole mogą rozpocząć działalność podmioty, których celem statutowym jest działalność wychowawcza, rozszerzanie i wzbogacanie form działalności dydaktycznej, wychowawczej, opiekuńczej i innowacyjnej szkoły. Ustalenie warunków działania tego podmiotu w szkole pozostaje w gestii szkoły, uczniów i rodziców oraz partnerów społecznych i może być stale dostosowywane do zmieniających się potrzeb i oczekiwań konkretnej populacji uczniów.

W latach 90. utworzona została Fundacja Rozwoju Spółdzielczości Uczniowskiej, posiadająca status organizacji pożytku publicznego, która pełni obecnie rolę podmiotu koordynującego i wspierającego działalność tzw. spółdzielni uczniowskich oraz inicjującego taką działalność w szkołach.¹⁾

Wymieniona fundacja, w oparciu o art. 86 ustawy – Prawo oświatowe, może zatem inicjować działania związane ze spółdzielczością uczniowską w każdej ze szkół na podstawie własnej oferty edukacyjnej i w oparciu o status prawny, który posiada.

Z tego punktu widzenia regulowanie w odrębnej ustawie tylko jednej z form pozalekcyjnej aktywności uczniów w sposób nieuzasadniony uprzywilejowywałoby ją kosztem pozycji innych podmiotów wspierających szkołę i proces edukacji (np. organizacji harcerskich).

W projektowanej ustawie o spółdzielniach uczniowskich przewiduje się istotne zmiany w strukturze organizacyjnej, koncepcyjnej i podmiotowej współczesnej szkoły. Złożone

¹⁾ Fundacja Rozwoju Spółdzielczości Uczniowskiej działająca na podstawie ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. z 2020 r. poz. 2167) § 8 statutu Fundacja Rozwoju Spółdzielczości Uczniowskiej. Fundacja realizuje swoje cele poprzez:

- Prowadzenie działalności gospodarczej zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa. Zakres działalności gospodarczej, zasady gospodarki finansowej i ewidencji księgowej tej działalności określa załącznik do statutu.
- Inicjowanie prowadzenia przez spółdzielnie uczniowskie działalności w następujących dziedzinach:
 - wytwarzanie, stosownie do warunków i umiejętności młodzieży, pomocy dydaktycznych dla potrzeb szkoły i innych zainteresowanych spółdzielni, zbierania i kompletowania okazów przyrodniczych, prowadzenia drobnej wytwórczości i wykonywanie nieskomplikowanych usług,
 - uprawy roślin i hodowli drobnego inwentarza,
 - organizowania na terenach dozwolonych zespołowego zbierania runa leśnego, ziół i surowców wtórnych,
 - organizowanie zakupu i sprzedaży towarów, a szczególnie przyborów szkolnych, podręczników, sprzętu sportowo-turystycznego, słodczy i napojów chłodzących itp.,
 - udzielanie pomocy finansowej lub zaopatrywanie w podręczniki i przybory szkolne członków spółdzielni będących w trudnych warunkach materialnych.
- Popularyzowanie zasad spółdzielczości, utrzymywanie kontaktów ze spółdzielniami patronackimi dorosłych i innych organizacji oraz placówek oświatowo-wychowawczych.
- Organizowanie spółdzielczych imprez, wycieczek i obozów.
- Inicjowanie aktywnego udziału spółdzielni uczniowskich w życiu społeczno-kulturalnym i wychowawczym szkoły.
- Organizowanie konkursów na rzecz ekologii i ochrony środowiska.

i zarysowane powyżej uwarunkowania funkcjonowania współczesnej szkoły powodują jednak, że rozwiązania zawarte w projekcie budzą liczne wątpliwości.

Zgodnie z projektem ustawy spółdzielnia uczniowska może zostać założona w szkole. Poprzez ustalenie określonych więzi kompetencyjno-decyzyjnych spółdzielnia ma stać się integralną częścią szkoły i częścią jej oferty edukacyjnej dla uczniów. Równocześnie w projekcie sytuuje się spółdzielnię uczniowską jako podmiot autonomiczny wobec szkoły, posiadający własny statut, własną rachunkowość, własne organy zarządcze, prowadzącą działalność gospodarczą w imieniu własnym.

Biorąc pod uwagę status szkoły publicznej wynikający z przepisów ustawy – Prawo oświatowe, ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.) oraz ustrojowych ustaw samorządowych nie jest możliwe zintegrowanie, w sposób zaproponowany w projektowanej ustawie, dwóch odrębnych podmiotów, różniących się w sferze zarządzania i gospodarki finansowej oraz nadzoru i odpowiedzialności.

W projekcie nie uwzględniono również odmiennych zasad funkcjonowania szkół niepublicznych prowadzonych przez osoby fizyczne lub prawne, sposobu ich finansowania oraz prawa do autonomicznego wyboru form i sposobów kształcenia.

W projekcie ustawy, dla potrzeb spółdzielczości uczniowskiej, przewiduje się szczególną regulację w zakresie zdolności do czynności prawnych osób niepełnoletnich. Umożliwienie tym osobom prowadzenia działalności gospodarczej budzi obawy o możliwość świadomego i odpowiedzialnego ich uczestniczenia w obrocie prawnym. Wydaje się ponadto, że w tym zakresie potrzebne byłyby bardziej szczegółowe regulacje, w tym dotyczące sposobu i zakresu ponoszenia odpowiedzialności za podejmowane decyzje.

Umożliwienie tworzenia w szkole podmiotu posiadającego samodzielność organizacyjną, kadrową i finansową kolidowałoby z zasadą jednoosobowego kierowania szkołą przez dyrektora szkoły. W przypadku szkoły prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego dyrektor jest kierownikiem samorządowej jednostki organizacyjnej i działa w granicach udzielonych upoważnień oraz planu finansowego jednostki. Odpowiada on z mocy ustawy indywidualnie za funkcjonowanie szkoły.²⁾ Nie jest możliwe, aby równocześnie w szkole powołano podmiot, który działa niezależnie od struktury jednostki organizacyjnej (jej budżetu), struktury zarządzania i kontroli nad wydatkami. Nie jest możliwe, aby jednostki organizacyjne samorządu, jakimi są szkoły, dysponowały środkami finansowymi, m.in. zaciągały zobowiązania, poza budżetem jednostki samorządu terytorialnego.

Jeszcze większym problemem może być działalność spółdzielni uczniowskich w szkołach i placówkach niepublicznych. Ze względu na obligatoryjność trybu powoływania spółdzielni w przypadku zgłoszenia takiej woli przez 5 uczniów oraz konkretne obowiązki w zakresie

²⁾ Stosownie do art. 68 ust. 5 ustawy – Prawo oświatowe dyrektor szkoły jest kierownikiem zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole nauczycieli i pracowników niebędących nauczycielami. Dyrektor w szczególności decyduje w sprawach zatrudniania i zwalniania nauczycieli oraz innych pracowników szkoły. Podobna kompetencja nie może być zatem równocześnie przypisana innym podmiotom działającym w szkole.

zabezpieczenia mienia niezbędnego do prowadzenia spółdzielni uczniowskiej rozwiązania proponowane w projekcie poselskim mogą znacznie zwiększyć koszty funkcjonowania szkoły, a nawet zagrozić stabilności jej prowadzenia.

Wydaje się, że przewidziane w projekcie ustawy mechanizmy zapewnienia bezpieczeństwa i kontroli zdarzeń gospodarczych inicjowanych przez spółdzielnię uczniowską, które mają być wykonywane samodzielnie przez niepełnoletnich uczniów, są niewystarczające. Za gwarancje takiego bezpieczeństwa nie można uznać obowiązku powołania opiekuna spółdzielni uczniowskiej. Przepisy dotyczące kwalifikacji wymaganych od nauczycieli koncentrują się na zasadniczo odrębnych wymaganiach niż prowadzenie działalności gospodarczej i uczestnictwo w złożonych procesach gospodarczych.³⁾ Ponadto zadania opiekuna spółdzielni, określone w projekcie, mają charakter nadzorczo-zarządczy, a zatem istotnie wykraczające poza jego zadania jako nauczyciela i odpowiedzialność za pracę na stanowisku nauczyciela.

Należy w tym miejscu wskazać, że projektodawca nie przewiduje żadnych kompetencji dyrektora szkoły i rady pedagogicznej w kwestii rozpoczęcia działalności w szkole spółdzielni uczniowskiej (złożenie listy 5 założycieli spółdzielni jest równoznaczne z obowiązkiem wyrażenia zgody na jej działanie na terenie szkoły przez dyrektora szkoły). Spółdzielnia może rozpocząć działalność w szkole zatem niezależnie od stanu zasobów kadrowych szkoły, zainteresowań i możliwości nauczycieli, niezależnie od stanowiska organów szkoły reprezentujących rodziców uczniów.

Spółdzielnia uczniowska ma prowadzić rachunkowość zgodnie z przepisami o rachunkowości. Stosownie do art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217) ma ona zastosowanie do gmin, powiatów, województw i ich związków, a także m.in. państwowych, gminnych, powiatowych i wojewódzkich jednostek budżetowych. Ustawa ta reguluje zatem w całości i kompleksowo zasady rachunkowości oraz zasady wykonywania działalności w zakresie usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych. Ustawa nie dopuszcza możliwości prowadzenia alternatywnej księgowości w jednej jednostce organizacyjnej. Jednocześnie nie sposób uznać, że uczniowie (i nauczyciele) będą w stanie w jakimkolwiek zakresie wykonywać samodzielnie zadania księgowe (nie dopuszcza tego ustawa). Oznacza to, że kolejnym obowiązkiem szkoły związanym z rozpoczęciem działania spółdzielni w szkole będzie obligatoryjne zatrudnienie wyspecjalizowanych podmiotów do obsługi księgowej. W projekcie przewidziano również formę działalności bankowej wykonywanej przez uczniów (szkolna kasa oszczędności), która wymaga również dokonywania określonych czynności przez dyrektora szkoły (zawieranie umów z bankami).

³⁾ Czas pracy nauczyciela, zakres jego zadań i obowiązków odpowiednio do roli i rangi zawodu jest określony w przepisach ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2019 r. poz. 2215, z późn. zm.). Zgodnie z art. 42 ust. 2 cyt. ustawy w ramach czasu pracy (40 godzin) oraz ustalonego wynagrodzenia nauczyciel obowiązany jest m.in.: realizować zajęcia dydaktyczne, wychowawcze i opiekuńcze, prowadzone bezpośrednio z uczniami lub wychowankami albo na ich rzecz, inne zajęcia i czynności wynikające z zadań statutowych szkoły (a nie zadań statutowych spółdzielni uczniowskiej).

Przewidziany w projekcie status prawny spółdzielni uczniowskich stawia je na równi z profesjonalnymi podmiotami gospodarczymi, także pod względem wymagań prawa publicznego, co wymagałoby od tych spółdzielni nie tylko profesjonalnego zarządzania, ale i ich reprezentacji na zewnątrz. W tych rolach trudno widzieć małoletnich członków spółdzielni. Projekt ustawy nie daje rozwiązania tej kwestii, wskazuje tylko na konieczność wyznaczenia z grona nauczycieli opiekuna, który sprawowałby nadzór nad spółdzielnią (art. 10 ust. 1 projektu ustawy). Pojęcie „nadzoru” nie jest jednak równoważne zobowiązaniu tej osoby do zarządzania i reprezentacji spółdzielni na zewnątrz. Także w sprawach związanych z prowadzeniem rachunkowości (art. 12 ust. 1 projektu ustawy) projektodawca stosuje analogiczną konstrukcję przewidując, iż nadzór w tym zakresie mógłby zostać powierzony jeszcze innej osobie, co nie byłoby równoważne z obowiązkiem prowadzenia tego rodzaju dokumentacji, a tym bardziej z pełną odpowiedzialnością za prawidłowość rozliczeń o charakterze publicznoprawnym wynikających z działalności spółdzielni uczniowskich.

Reasumując, należy stwierdzić, że obecnie obowiązujące przepisy umożliwiają szkołom współdziałanie z różnymi podmiotami i nie ograniczają możliwości zakładania, prowadzenia i rozwijania spółdzielczości uczniowskiej. Współdziałanie to musi jednakże harmonijnie wpisywać się w działalność edukacyjną i organizacyjną szkoły i nie może zakładać szczególnego traktowania niektórych podmiotów. Stosownie do art. 86 ust. 1 ustawy – Prawo oświatowe, podjęcie działalności w szkole przez stowarzyszenie bądź inną organizację wymaga uzgodnienia z dyrektorem szkoły warunków takiej działalności. Wśród tych warunków mogą się znaleźć rozstrzygnięcia dotyczące np. sal czy również zasady uczestnictwa nauczycieli w tym przedsięwzięciu, o ile nie będą one naruszać reguł określonych w art. 42 ustawy – Karta Nauczyciela. Fakt zainicjowania przez stowarzyszenie lub inną organizację współdziałania ze szkołą w trybie art. 86 ustawy – Prawo oświatowe nie może jednak wpływać na zmianę jej statusu prawno-finansowego.

Z powyższych względów Rząd negatywnie opiniuje poselski projekt ustawy o spółdzielniach uczniowskich (druk nr 901).