



ZARZĄD

PREZES

Andrzej Płonka
POWIAT BIELSKI (woj. śląskie)

WICEPREZESI

Jan Grabkowski
POWIAT POZNAŃSKI

Jerzy Kolarz
POWIAT BUSKI

Adam Krzysztoń
POWIAT ŁANCUCKI

Krzysztof Lis
POWIAT SZCZECINECKI

Andrzej Nowicki
POWIAT PISKI

Andrzej Potępa
POWIAT BRZESKI

Sławomir Snarski
POWIAT BIELSKI (woj. podlaskie)

Zbigniew Szumski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

CZŁONKOWIE

Artur Adamski
POWIAT PŁOŃSKI

Sebastian Burdzy
POWIAT ŚREDZKI

Robert Godek
POWIAT STRZYŻÓWSKI

Mirosław Graczyk
POWIAT TORUŃSKI

Ewa Janczar
MIASTO NA PRAWACH POWIATU
m.st. WARSZAWA

Jan Kaluszkiewicz
POWIAT CIECHANOWSKI

Janusz Mielczarek
POWIAT ŁĘCZYCKI

Artur Pizoń
POWIAT JANOWSKI

Radosław Roszkowski
POWIAT PRUDNICKI

Piotr Rzeszotarski
POWIAT SIERPECKI

Marek Szczepański
POWIAT CHOJNICKI

Waldemar Trelka
POWIAT RADOMSKI

KOMISJA REWIZYJNA

PRZEWODNICZĄCY

Andrzej Szymanek
POWIAT WIERUSZOWSKI

Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO

Artur Maruszczak
POWIAT KĘDZIERZYŃSKO-KOZIELSKI

Bogdan Zieliński
POWIAT WYSOKOMAZOWIECKI

CZŁONKOWIE

Piotr Babicki
POWIAT STARACHOWICKI

Leszek Bajon
POWIAT ŚLUBICKI

Artur Bieliński
POWIAT ZGORZELECKI

Zdzisław Gamański
POWIAT CHEŁMIŃSKI

Sebastian Szaleniec
POWIAT BĘDZIŃSKI

Dariusz Szustek
POWIAT ŁUKOWSKI

DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Or.A.0531/13/25

Warszawa, 15 stycznia 2025 roku

Szanowny Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej
Senatu RP

Szanowny Panie Przewodniczący,

w odpowiedzi na pismo z dnia 23 grudnia 2024 r. (znak: BPS.DKS.KU.0401.6.2024) dotyczące prośby o przedstawienie opinii do projektu **ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe (druk senacki nr 236)**, Związek Powiatów Polskich przedstawia opinię z uwagami o treści jak poniżej.

Przedłożony projekt zakłada wprowadzenie przepisów regulujących funkcjonowanie spółdzielni uczniowskich w szkołach poprzez dodanie w Prawie oświatowym art. 85a – 85d. Na wstępie pragnę podkreślić, że Związek Powiatów Polskich popiera ideę unormowania zasad funkcjonowania spółdzielni uczniowskich, niemniej jednak zaproponowane w tym zakresie regulacje są w naszej ocenie niewystarczające.

Ogólne brzmienie projektowanych przepisów nie odpowiada na podstawowe pytania związane z funkcjonowaniem spółdzielni uczniowskich w szkołach, w tym zwłaszcza ich statusu prawnego. W projekcie ustawy przesądzono co prawda, że spółdzielnia uczniowska nie posiada osobowości prawnej i nie podlega wpisowi do KRS, niemniej jednak nie przesądza to jednoznacznie o tym czy spółdzielnia uczniowska nie będzie posiadała zdolności prawnej na gruncie prawa cywilnego, oraz samodzielności na gruncie prawa podatkowego oraz przepisów o rachunkowości. W przypadku szkół prowadzonych przez samorządy, z uwagi na ograniczenia wynikające z przepisów ustawy o finansach publicznych czy przepisów vatowskich, kwestia ta musi być uregulowana jednoznacznie.

Dla przykładu, nie wiadomo czy środki pieniężne gromadzone przez spółdzielnie formalnie będą środkami szkoły (a w konsekwencji czy będą ewidencjonowane w jej księgach rachunkowych), czy w przypadku zakupu towarów, materiałów i usług na potrzeby spółdzielni faktura miałaby być wystawiona na jednostkę samorządu terytorialnego, czy też spółdzielnia posiadałaby na potrzeby rozliczenia VAT własny numer NIP, czy sprzedaż towarów i usług przez spółdzielnie będzie wymagała prowadzenia kasy rejestrującej (pytanie istotne w kontekście rozporządzenia w sprawie zwolnień z obowiązku prowadzenia ewidencji sprzedaży przy zastosowaniu kas rejestrujących), kto będzie uprawniony do zaciągania zobowiązań w imieniu spółdzielni i kto będzie ponosił odpowiedzialność za zobowiązania itp.. Interpretację zaproponowanych przepisów dodatkowo utrudnia fakt, że nie wiadomo czy i w jakim zakresie do spółdzielni uczniowskich będą miały zastosowanie przepisy Prawa spółdzielczego.

Odnosząc się do przepisów vatowskich, gdyby założyć, że spółdzielnia uczniowska działa w strukturze szkoły, to pojawiają się dwie kwestie. Po pierwsze w przypadku szkół prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego płatnikiem podatku jest jednostka samorządu terytorialnego a nie szkoła, po drugie pojawia się wątpliwość:

- czy działalność spółdzielni uczniowskiej nie podlegałaby przepisom o VAT,
- czy byłaby to działalność zwolniona z VAT,
- czy też podlegałaby pełnemu opodatkowaniu.

Jak wynika z obowiązujących interpretacji przepisów podatkowych, w szczególności Interpretacji ogólnej MF z dnia 10 czerwca 2020 r. (PT1.8101.3.2019), jednostki samorządu terytorialnego finansujące na swoim terenie publiczną oświatę, nie występują w roli podatników VAT, zaś ich działalność nie podlega z tego tytułu opodatkowaniu, o ile wykonywanie czynności podlega ścisłemu reżimowi publiczno-prawnemu. Jeżeli warunek ten nie jest spełniony w grę wchodzi zastosowanie zwolnienia z art. 43 ust. 1 pkt 26 ustawy o podatku od towarów i usług, zgodnie z którym zwolnieniu podlegają usługi świadczone przez jednostki objęte systemem oświaty w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe, w zakresie kształcenia i wychowania oraz dostawa towarów i świadczenie usług ściśle z tymi usługami związane. Na podstawie projektowanych przepisów nie sposób jednak ustalić, czy działalność spółdzielni uczniowskich będzie mieściła się w działalności szkoły w zakresie kształcenia i wychowania. Gdyby tak nie było, czynności podejmowane przez spółdzielnie będą podlegały opodatkowaniu na zasadach ogólnych. Precyzyjne określenie statusu prawnego spółdzielni uczniowskich jest zatem niezbędne do ustalenia ich obowiązków podatkowych.

W projekcie ustawy wskazano, że nadwyżka środków finansowych uzyskana w wyniku działalności spółdzielni nie podlega podziałowi pomiędzy jej członków i jest przeznaczana na działalność statutową spółdzielni. Jeżeli spółdzielnia miałaby działać w strukturze organizacyjnej szkoły, to wprowadzenie takiego przepisu jest niewystarczające. Szkoły prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego są jednostkami budżetowymi, zatem mają obowiązek odprowadzać dochody na rachunek budżetu (art. 11 ustawy o finansach publicznych). W art. 223 ustawy o finansach publicznych przewidziano co prawda możliwość wprowadzenia wydzielonego rachunku dochodów w szkołach i placówkach oświatowych,

niemniej jednak decyzję w tym zakresie podejmuje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, tymczasem w projektowanych przepisach organ stanowiący JST jest pomijany. Niektóre przepisy szczególne wskazują wyjątki od zasady przekazywania środków na rachunek budżetu. Dla przykładu w art. 11 i 12 ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych wskazano, że środki Funduszu są gromadzone na odrębnym rachunku bankowym oraz, że środki niewykorzystane w danym roku kalendarzowym przechodzą na rok następny. Brak jest jednak analogicznych przepisów w projektowanych przepisach.

Doprecyzowania wymaga rola nauczyciela-opiekuna. Projekt nie zawiera choćby przykładowego wymienienia obowiązków, jakie miałyby na nim spoczywać, m.in. w jaki sposób miałyby sprawować nadzór nad finansami i czy – hipotetycznie – miałyby w pewnym sensie przyjąć rolę skarbnika – osoby w ogóle niewymienionej w projektowanych przepisach. Niejasny jest także udział dyrektora szkoły w bieżącej działalności spółdzielni uczniowskiej i zasady jego odpowiedzialności także jako przełożonego nauczyciela – opiekuna.

Problematyczna może być również kwestia uczestnictwa w działalności spółdzielni uczniowskich przez dzieci, które nie ukończyły 13 lat, a zatem nie mają żadnej zdolności do czynności prawnych, poza umowami zawieranymi w drobnych, bieżących sprawach życia codziennego. Z projektowanych przepisów ustawy wynika, że czynności spółdzielni uczniowskich nie muszą polegać na tak drobnych przedsięwzięciach. Zakres możliwych do wykonywania przez uczniów w ramach spółdzielni zadań, jak również sama możliwość brania przez nich udziału w ich pracach (która naszym zdaniem powinna być zapewniona), wymagają dookreślenia.

Jak wynika z treści projektu, liczne szczegóły dotyczące działalności spółdzielni uczniowskich miałyby stanowić przedmiot rozporządzenia Ministra Edukacji w sprawie wzoru statutu spółdzielni. Co do zasady wzory dokumentów ustalane w drodze rozporządzeń wykonawczych mają charakter techniczny. Wobec lakoniczności przepisów projektowanej ustawy, można odnieść wrażenie, że projektodawcy na ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania próbują przerzucić uregulowanie istotnych kwestii związanych z funkcjonowaniem spółdzielni uczniowskich. W ocenie Związku Powiatów Polskich takie działanie jest nieprawidłowe z dwóch powodów. Zgodnie z §70 zasad techniki prawodawczej nie przekazuje się do uregulowania w rozporządzeniu spraw niewyjaśnionych lub nasuwających trudności przy opracowywaniu ustawy. Ponadto w naszej ocenie tak skonstruowane przepisy naruszają hierarchię powszechnie obowiązujących aktów prawnych. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że *w świetle art. 92 ust. 1 Konstytucji funkcją rozporządzenia jest konkretyzacja ustawy, a nie jej modyfikowanie, uzupełnianie czy powtarzanie jej postanowień. Wymóg wydania rozporządzenia "w celu wykonania ustawy" oznacza nakaz ścisłego powiązania rozporządzenia z treścią ustawy i traktowania rozporządzenia jako instrumentu służącego wykonaniu woli ustawodawcy. Wymóg ten wskazuje jednoznacznie na wykonawczy charakter rozporządzenia, który odróżnia ten akt normatywny od aktów samoistnych.* (wyrok TK z 28.10.2015 r., U 6/13, OTK-A 2015, nr 9, poz. 154). Podkreślić należy, że rozporządzenie w sprawie wzoru statutu spółdzielni nie będzie mogło modyfikować zasad wynikających z przepisów rangi ustawowej (ustawy

o finansach publicznych, ustawy o podatku od towarów i usług, ustawy o rachunkowości czy Kodeksu cywilnego).

Poszczególne podmioty, których ma dotyczyć działalność spółdzielni uczniowskich, nie powinny być zmuszane do tego, by domyślać się, co było zamysłem projektodawcy.

Mając to na uwadze, niezależnie od informacji, jakie miałyby znaleźć się w rozporządzeniu, wnosimy o gruntowne doprecyzowanie treści projektu i przedstawienie nam go w formie umożliwiającej poznanie idei jego twórców.

Z poważaniem

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich

Andrzej Płonka