

Ustawa

z dnia ... 2025 r.

o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw

Art. 1. W ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. 2025 poz. 1043) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 106 ust. 2 otrzymuje brzmienie: „2. Korzystanie z posiłków w stołówce szkolnej jest odpłatne, z zastrzeżeniem przepisów art. 106a.”;
- 2) w art. 106a ust. 2 otrzymuje brzmienie: „2. Korzystanie z posiłku, o którym mowa w ust. 1, jest dobrowolne i bezpłatne.”.

Art. 2. W ustawie z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2024 poz. 1572) w art. 26, po ust. 6 pkt 14 dodaje się pkt 15 w brzmieniu:

„15) zapewnienia realizacji zadania określonego w art. 106a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe.”.

Art. 3. Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, w rozporządzeniu w sprawie sposobu podziału łącznej kwoty potrzeb oświatowych między jednostki samorządu terytorialnego w roku 2026 z dnia 28 lipca 2025 r. (Dz.U. z 2025 poz. 1032) oraz w kolejnych rozporządzeniach wydawanych na podstawie art. 26 ust. 6 ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2024 poz. 1572) uwzględni wykonywanie przez szkoły zadania, o którym mowa w art. 106a ust. 1 i 2 ustawy zmienianej w art. 1.

Art. 4. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 września 2026 r.

DEKLAROWANE SKUTKI REGULACJI (DSR) projekt ustawy

Informacja o projekcie

a) Tytuł projektu:

o zmianie ustawy - Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw

b) Przedstawiciel wnioskodawcy:

Marcelina Zawisza

I. Część wstępna

[1] Zwięzły opis zidentyfikowanego problemu i proponowanych rozwiązań.

W Polsce występuje istotny problem niedożywienia wśród najmłodszych. Jest to między innymi konsekwencją ubóstwa, w którym żyje około 1,5 miliona dzieci, w tym ok. pół miliona żyje w ubóstwie skrajnym.¹

Długotrwałe niedożywienie prowadzi do zaburzeń psychofizycznych, które mają destrukcyjny wpływ na prawidłowy rozwój dziecka. Niedożywienie objawia się u nich osłabieniem organizmu, apatią, rozdrażnieniem. Co za tym idzie, nie pozwala również na pełne korzystanie z zajęć w szkole. Niedożywienie oraz jego skutki występujące u części uczniów ma długofalowe konsekwencje społeczne. Trwała niemożność brania udziału w lekcjach przy pełnym skupieniu wpływa na poziom zdobywanych umiejętności i wiedzy, zarazem pomniejszając ich kapitał startowy na całe życie.

Wyniki badań krajowych oraz raporty organizacji międzynarodowych jednoznacznie wskazują, że dostęp do pełnowartościowego posiłku w trakcie dnia szkolnego jest jednym z kluczowych warunków prawidłowego rozwoju dziecka.² Istnieje dodatni i statystycznie istotny związek między wskaźnikiem objęcia żywieniem dzieci w wieku szkolnym a ich aktywnością szkolną³. Tymczasem z badania przeprowadzonego wśród uczniów szkół podstawowych województw śląskiego, małopolskiego i opolskiego wynika, że jedynie około 60-70% uczniów spożywa w ciągu dnia zalecaną liczbę posiłków.⁴

Obowiązek zapewnienia przez szkoły podstawowe gorącego posiłku dla uczniów wszedł w życie dopiero 1 września 2022 r. nie wskazując, czy szkoła ma zorganizować posiłek we

¹ EAPN. *Poverty watch 2024. Monitoring ubóstwa i polityki społecznej przeciw ubóstwu w Polsce 2023-2024.*

² Zob. m.in. D. Pizzoli i in., *Systematic review and meta-analysis found that malnutrition was associated with poor cognitive development*, Acta Paediatrica, 2021 Oct;110(10):2704-2710; UNICEF. *Child Food Poverty. Nutrition Deprivation in Early Childhood 2024.*

³ Global Child Nutrition Foundation. *School Meal Programs Around the World. Results from the 2024 Global Survey of School Meal Programs.*

⁴ A. Dolipska i in., *Eating behaviours of primary school pupils from Śląskie, Małopolskie and Opolskie Voivodeships in Poland*, Rocznik Państwowego Zakładu Higieny 2018;69(2):193-201.

własnym zakresie, czy skorzystać z usług firmy zewnętrznej. Ustawodawca w ustawie z dnia z dnia 22 listopada 2018 r. o zmianie ustawy - Prawo oświatowe, ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2245, 2432, z 2019 r. poz. 534, 1287, 2248, z 2021 r. poz. 4, z 2022 r. poz. 1116, z 2024 r. poz. 123, 1933) dodając do Prawa oświatowego art. 106a zobowiązał szkoły do zapewnienia uczniom jednego gorącego posiłku w ciągu dnia i stworzenia im możliwości jego spożycia w czasie pobytu w szkole - co jest niewątpliwie krokiem we właściwą stronę. Niemniej jednak, na mocy ww. nowelizacji korzystanie ze wspomnianego posiłku jest odpłatne, nie zapobiegając problemowi niedożywienia najbardziej powszechnego wśród uczniów z uboższych rodzin.

Należy zwrócić uwagę, że finansowanie na mocy uchwały przyjętej przez Radę Ministrów nie ma tożsamego umocowania prawnego co finansowanie na podstawie przepisów ustawy. Co za tym idzie, fundusze z programu takiego jak wyżej wymieniony nie są stabilne i mogą być wycofane z decyzji rządu.

Dodatkowo art. 106 ust. 5 i 6 Prawa oświatowego pozwalają zwolnić rodziców albo pełnoletniego ucznia z całości lub części opłat za posiłki w stołówce szkolnej w przypadku szczególnie trudnej sytuacji materialnej rodziny bądź w szczególnie uzasadnionych przypadkach losowych. Przepisy te dające dużą swobodę upoważnionym organom do przyznawania takich ulg komplikują sytuację prawną, nie dając klarownych wskazań komu przysługiwać powinna wspomniana ulga i w jakiej powinna być formie.

Ponadto ograniczenie zapewnienia żywienia tylko do uczniów z rodzin o niskich dochodach niesie za sobą niepożądane konsekwencje. Po pierwsze, uczniowie, którzy pobierają bezpłatne posiłki często narażeni są na stygmatyzację, gdy dowiadują się o tym fakcie ich rówieśnicy. Pojawiają się szkodliwe zachowania, ponieważ dzieci nierzadko interpretują upoważnienie do korzystania z takiej ulgi jako przejaw niższego statusu społecznego. Po drugie, zdarzają się także przypadki, gdy z różnych powodów rodzice dzieci uprawnionych do korzystania z Programu nie zgłaszają ich do udziału, obawiając się stygmatyzacji. Po trzecie, przekraczanie kryterium dochodowego wyznaczonego przez Program niekoniecznie oznacza zagwarantowanie przez rodziców prawidłowego odżywienia dla dziecka w czasie zajęć szkolnych.

Celem proponowanej ustawy jest ograniczenie tych niepożądanych konsekwencji poprzez wprowadzenie powszechnego dostępu do bezpłatnych gorących posiłków dla uczniów w szkołach. Rozszerzenie prawa o umożliwienie wszystkim uczniom korzystania z takich posiłków zlikwidowałoby problem stygmatyzacji poprzez zniesienie rozróżnienia na osoby płacące za obiady i te niepłacące. Zapewniłoby to możliwość spożycia gorącego posiłku wszystkim uczniom, niezależnie od tego, czy rodzice zapiszą swoje dziecko na właściwą listę. Uniezależnienie dostępności bezpłatnych posiłków od dochodów rodziców zagwarantowałoby również właściwe odżywianie uczniów w każdej grupie społecznej.

[2] Czy były rozważane rozwiązania alternatywne?

Tak

Nie

Wykaz rozwiązań stosowanych w innych krajach Unii Europejskiej⁵:

Szwecja, Finlandia, Estonia	Dostęp do publicznie finansowanego posiłku dla wszystkich uczniów.
Luksemburg, Chorwacja	Dostęp do publicznie finansowanego posiłku dla wszystkich uczniów do 17 roku życia (Luksemburg) i 15 roku życia (Chorwacja).

⁵ Na podstawie: Consortium for School Health and Nutrition, *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*, 2025.

Litwa	Dostęp do publicznie finansowanego posiłku dla wszystkich uczniów do 8 roku życia oraz dla starszych uczniów z rodzin w gorszej sytuacji finansowej.
Łotwa	Dostęp do publicznie finansowanego posiłku dla wszystkich uczniów do 10 roku życia. Dostęp starszych uczniów do programu zależy od decyzji samorządu.
Słowacja	Na początku lat 2000. system obejmował dzieci z rodzin w gorszej sytuacji finansowej oraz grup narażonych na wykluczenie społeczne w wieku 5-15 lat, w 2023 roku program rozszerzono na dzieci w wieku 2-15 lat. System zakłada subsydiowane (a nie darmowe) posiłki, jednak dotacja ma z założenia pokryć wszystkie koszty stołówek szkolnych i zredukować potencjalne dopłaty do minimum lub zera, co jest zależne od wzrostu kosztów.
Słowenia	Dostęp do publicznie finansowanego posiłku dla uczniów z rodzin w gorszej sytuacji finansowej do 15 roku życia. Od 2027 roku program stanie się powszechny i będzie obowiązywał wszystkich uczniów szkół podstawowych.
Irlandia	Celowany program dostępu do publicznie finansowanego posiłku dla uczniów szkół znajdujących się w trudnej sytuacji społeczno-ekonomicznej. Rząd planuje rozszerzenie programu na uczniów wszystkich szkół podstawowych najpóźniej do 2030 roku.
Cypr, Niemcy, Hiszpania, Czechy, Węgry, Malta, Portugalia	Dostęp do publicznie finansowanego posiłku dla uczniów z rodzin w gorszej sytuacji finansowej. Występują różnice w granicy wieku uczniów, którym przysługuje dostęp do posiłku.
Austria, Belgia, Francja, Grecja, Holandia, Rumunia, Włochy	Celowany program dostępu do publicznie finansowanego posiłku dla uczniów uczęszczających do wybranych szkół lub mieszkających na terenie wybranych samorządów – szkoły oraz samorządy są wybierane ze względu na ich sytuację społeczno-ekonomiczną. Systemy różnią się m.in. poziomem publicznego finansowania.
Dania	W 2025 roku ruszył pilotażowy program dostępu do publicznie finansowanego posiłku – do udziału w pilotażu mogły zgłaszać się zarówno szkoły publiczne (<i>folkeskoler</i>), jak i niezależne (<i>friskoler</i>).

II. Wymogi określone w art. 34 ust. 2 pkt 3–5 regulaminu Sejmu

[3] Jakie są przewidywane skutki prawne projektowanych rozwiązań?

Projektodawca proponuje zmiany w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe. Zmienia się brzmienie art. 106 ust. 2, dodając, że korzystanie z posiłków w stołówce szkolnej jest odpłatne, z zastrzeżeniem przepisów art. 106a. Połączone jest to z proponowaną zmianą art. 106a ust. 2, który w nowym brzmieniu gwarantuje nieodpłatność gorącego posiłku zapewnianego przez szkoły, o którym mowa w ust. 1. Projektowana zmiana ma charakter jednoznacznie powszechny i obejmuje każde dziecko objęte obowiązkiem szkolnym lub kontynuujące naukę w szkole podstawowej.

Projekt przewiduje również zmianę przepisów ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2024 poz. 1572). Nowelizacja przewiduje rozszerzenie katalogu zadań jednostek samorządu terytorialnego, uwzględnianych przy określaniu wysokości subwencji ogólnej, o dodatkowe zadanie z zakresu edukacji publicznej, wynikające ze zmienianego art. 106a ust. 1 i 2 ustawy – Prawo oświatowe. W tym celu w art. 26 ust. 6 przedmiotowej ustawy, po pkt 14, dodaje się pkt 15 w brzmieniu: „zapewnienia realizacji zadania określonego w art. 106a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe”.

Regulacja ta ma charakter komplementarny wobec zmian wprowadzanych w ustawie Prawo oświatowe i jest konieczna dla zapewnienia faktycznej możliwości realizowania przez jednostki samorządu terytorialnego zadań zleconych w zakresie administracji rządowej.

Obowiązek zapewnienia każdemu uczniowi jednego, nieodpłatnego, gorącego i pełnowartościowego posiłku wymaga uprzedniego zabezpieczenia adekwatnych środków finansowych. 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 ustawy – Prawo oświatowe.

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. Rozwiązanie to odpowiada wymogom wynikającym z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji RP, zgodnie z którymi dochody jednostek samorządu terytorialnego muszą pozostawać adekwatne do zakresu przypisanych im zadań, a przekazanie nowych kompetencji powinno wiązać się z zapewnieniem stosownych źródeł finansowania. Projektowana regulacja ma charakter gwarancyjny i służy umocnieniu stabilności finansów publicznych na szczeblu lokalnym.

Proponowane rozwiązanie wpisuje się w politykę publiczną ukierunkowaną na zapewnienie równego i sprawiedliwego dostępu do podstawowych usług wspierających rozwój dzieci i młodzieży. Ustanowienie standardu pozytywnego obowiązku państwa w zakresie realizacji prawa dziecka do odpowiedniego poziomu życia, obejmującego ochronę zdrowia i właściwe odżywianie, pozostaje w zgodzie z art. 24 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka oraz art. 68 ust. 1 i 3 Konstytucji RP. Projekt przyczynia się również do urzeczywistnienia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP), eliminując różnicowanie w dostępie do posiłków, wynikające dotąd z lokalnych uwarunkowań ekonomicznych i decyzji jednostek samorządu terytorialnego. Jednocześnie wspiera realizację zasady nadrzędnego dobra dziecka w procesie kształcenia, wychowania i opieki, wyrażonej w art. 72 ust. 1 Konstytucji RP.

[4] Jakie są przewidywane skutki społeczne projektowanych rozwiązań?

Wejście w życie proponowanych zmian będzie miało pozytywne skutki społeczne. Wprowadzenie nieodpłatności gorących posiłków, które szkoły gwarantują uczniom spowoduje, że wszyscy uczniowie szkół podstawowych (ok 3,2 mln)⁶, niezależnie od sytuacji finansowej ich rodziców, będą mieli zagwarantowane właściwe wyżywienie podczas zajęć szkolnych.

Wpłynie to pozytywnie na poziom niedożywienia i głodu wśród najmłodszych w Polsce, zmniejszając skalę tego problemu. Ponadto równa dostępność wspomnianych posiłków dla wszystkich uczniów zlikwiduje problem stygmatyzacji tych, którzy dotychczas otrzymywali wsparcie państwowe w tym zakresie z powodu niskich dochodów rodziców.

Wprowadzenie nieodpłatności gorących posiłków dla uczniów szkół podstawowych uprości obecny system prawny, w którym części uczniów przysługują bezpłatne posiłki ze względu na decyzję organu prowadzącego szkołę lub jej dyrektora, a część jest objęta wsparciem z Programu. Po wprowadzeniu proponowanych zmian wszyscy uczniowie będą mieli dostęp do bezpłatnych posiłków likwidując potrzebę nierzadko skomplikowanego procesu decyzji - komu powinny takie posiłki przysługiwać ze względu na sytuację materialną rodziny bądź szczególnie uzasadnione przypadki losowe.

[5] Jakie są przewidywane skutki gospodarcze projektowanych rozwiązań?

Wprowadzane zmiany wpłyną pozytywnie na popyt dzięki zwiększonym wydatkom na posiłki w szkołach. Wpłynie to pozytywnie na działalność mikro-, małych i średnich przedsiębiorców w sektorze przetwórstwa spożywczego, zwiększając zamówienia u lokalnych producentów.

Podkreślenia wymaga, iż brak dostępu do regularnego i pełnowartościowego wyżywienia oddziałuje w sposób negatywny nie tylko na stan zdrowia fizycznego dzieci, lecz także na ich funkcje poznawcze i emocjonalne. Skutkiem tego stanu rzeczy może być obniżenie wyników edukacyjnych oraz ograniczenie szans rozwojowych jednostki. Następstwem wskazanych okoliczności jest utrwalanie istniejących nierówności społecznych, a także pogłębianie procesów wykluczenia ekonomicznego i społecznego.

Należy równocześnie zauważyć, że w czasie realizacji zajęć dydaktycznych szkoła sprawuje szczególną pieczę nad uczniami, co implikuje objęcie ich szczególną jurysdykcją placówki oświatowej. Jurysdykcja ta obejmuje nie tylko obowiązki stricte edukacyjne, lecz również obowiązki o charakterze opiekuńczym, w tym związane z zapewnieniem realizacji podstawowych potrzeb bytowych uczniów. W konsekwencji do katalogu obowiązków szkoły zaliczyć należy także zagwarantowanie każdemu uczniowi dostępu do gorącego, pełnowartościowego posiłku.

⁶ GUS. *Edukacja w roku szkolnym 2024/2025* (wyniki wstępne).

[6] Jakie są przewidywane skutki finansowe projektowanych rozwiązań, w szczególności wpływ na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego?

Przedstawiony projekt ustawy 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:

- Uczniów szkół podstawowych jest w Polsce w przybliżeniu 3,2 miliona.⁷
- Średni koszt tzw. „wsadu do kotła”, czyli realny koszt produktów oraz przygotowania obiadu dla jednego ucznia, została oszacowana na 10 zł (średni koszt w roku szkolnym 2024/2025, podawany przez organizacje pozarządowe, oscylował między 9 a 10 zł), należy założyć że ta kwota będzie wzrastać w kolejnych latach.
- 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 na podstawie następującego wzoru:

Kwota łączna w roku budżetowym = liczba uczniów szkół podstawowych * średni koszt „wsadu do kotła” * liczba dni nauki w przeciętnym roku szkolnym.

Kwota łączna w roku budżetowym = 3,2 mln * 10 zł * 188 = 6 mld 16 mln zł.

W celu powiązania proponowanego rozwiązania z rokiem szkolnym, projekt zakłada wejście ustawy w życie 1 września 2026 r. Oznacza to, że dla roku budżetowego 2026 łączne skutki finansowe należy obliczyć według następującego wzoru, uwzględniającego zmianę w liczbie dni nauki od 1 września do 31 grudnia 2026 r.:

Kwota łączna w roku budżetowym 2026 = 3,2 mln * 10 zł * 78 [dni nauki w terminie 1.09-31.12.2026] = 2 mld 496 mln zł.

[7] Wykaz źródeł finansowania, jeśli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Jeśli projekt pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego polegające na zwiększeniu wydatków lub zmniejszeniu dochodów, w porównaniu do aktualnie obowiązujących wielkości, proszę podać:

- a) czy konieczne jest pozyskanie dodatkowych środków na sfinansowanie skutków finansowych projektu;
- b) źródło pozyskania tych dodatkowych środków.

Proszę podać źródła danych, metodykę i założenia przyjęte do obliczeń.

Proponowane w projekcie zmiany zostaną sfinansowane z budżetu państwa w ramach zaspokajania potrzeb oświatowych, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2024 poz. 1572). 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.

⁷ GUS. Edukacja w roku szkolnym 2024/2025 (wyniki wstępne).

[8] Czy projekt ustawy podlega procedurze notyfikacyjnej?

Nie

Tak, ponieważ:

- określa plan przyznania lub zmiany pomocy państwa (art. 108 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej);
- zawiera przepisy techniczne (dyrektywa (UE) 1535/2015);
- dotyczy dziedziny podlegającej kompetencji Europejskiego Banku Centralnego (art. 127 ust. 4 tiret drugie TfUE);
- ma zastosowanie do usług świadczonych przez usługodawców (dyrektywa 2006/123/WE);
- dotyczy innych niż wymienione wyżej dziedzin objętych procedurą notyfikacyjną.

III. Wymogi określone w art. 34 ust. 2a i 2b regulaminu Sejmu

[9] Czy projekt ustawy zawiera przepisy określające zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

Nie

Tak

[10] Czy wdrożenie projektowanych przepisów spowoduje obciążenia administracyjne mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

Nie

Tak

[11] Czy projekt ustawy zawiera przepisy regulacyjne lub określa wymogi dotyczące świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (art. 34 ust. 2b regulaminu Sejmu)?

Nie

Tak

