

# Predlog systemske nadgradnje šolskih skladov



mag. Domen Petelin, univ. dipl. pravnik



V stalnem tematskem sklopu Šolstvo in pravo vam avtor mag. Domen Petelin s svojimi prispevki poskuša odgovoriti na številna odprta vprašanja s področja šolskega prava. Glede zelenih vsebin prihodnjih prispevkov ali dilem glede vsakokratnega aktualnega prispevka se na avtorja lahko obrnete preko elektronskega naslova [petelin.domen@gmail.com](mailto:petelin.domen@gmail.com).

S predmetnim prispevkom želim predstaviti rešitev, ki bi z minimalnim posegom v zakonsko materijo prinesla mnogo dobrega številnim otrokom in njihovim družinam, predvsem tistim, ki jim Življenje ni tako naklonjeno kot številnim drugim.

Vsaka slovenska šola mora v skladu s pravno normo 135. člena Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (v nadaljevanju: ZOFVI) ustanoviti šolski sklad, iz katerega se financirajo dejavnosti, ki niso sestavina izobraževalnega programa oziroma se ne financirajo iz javnih sredstev kot na primer nakup nadstandardne opreme, zviševanje standarda pouka in podobno. Sklad lahko ustanovi tudi vrtec<sup>1</sup>.

Šolski sklad v skladu z drugim odstavkom 135. člena ZOFVI pridobiva sredstva iz:

- prispevkov staršev,
- donacij,
- zapuščin in
- drugih virov.

V bogati in raznoliki praksi so se kot »drugi viri« pridobivanja sredstev za šolski sklad zelo dobro izkazali:

- zbiranje starega papirja,
- organizacija šolskih prireditev,
- prostovoljno zbiranje sredstev od izdelkov otrok (in zaposlenih),
- organizacija koncertov in
- številni drugi inovativni in raznovrstni primeri odličnih praks.

## NAMEN ŠOLSKEGA SKLADA

Namen šolskega sklada, kot je določen s 135. členom ZOFVI, je, kot že zapisano, financiranje dejavnosti, ki niso sestavina izobraževalnega programa oziroma se ne financirajo iz javnih sredstev, na primer nakup nadstandardne opreme, zviševanje standarda pouka in podobno. V zadnjih letih pa je v ospredje pri šolskih skladih stopil namen dobrodelnosti, predvsem

pri pripravljenosti pomagati otrokom iz materialno ogroženih družin in zavzemanju za enakost med vsemi udeleženci učnega in vzgojnega procesa.

Dejavnosti, povezane z namenom šolskega sklada, so tako zlasti naslednje:

- pomoč materialno ogroženim otrokom (plačilo šolske prehrane, ekskurzij, taborov, šol v naravi, pomoč pri nakupu šolskih pripomočkov, plačilo programa vrtca itd.<sup>2</sup>),
- pomoč nadarjenim učencem (npr. priprava na tekmovanja),
- sofinanciranje dejavnosti, ki niso sestavina izobraževalnega programa oziroma se ne financirajo iz javnih sredstev,
- nakup nadstandardne opreme za vzgojno-izobraževalni zavod (npr. didaktična sredstva, učni pripomočki, IKT oprema itd.),
- zviševanje standarda pouka,
- raziskovalna dejavnost v šoli itd.

## DELOVANJE ŠOLSKEGA SKLADA

Svet staršev imenuje upravni odbor, ki upravlja šolski sklad. Upravni odbor ima predsednika in šest članov, od katerih so najmanj trije predstavniki šole oziroma vrtca. Predstavnike šole/vrtca predlaga svet zavoda, tudi te pa imenuje svet staršev.

Vsekakor je od upravnih odborov šolskih skladov ter ravnateljev odvisno, kako se bo pristopilo k zbiranju sredstev. Upravni odbor vsako leto sprejme letni program dela in finančni načrt, določa merila in kriterije za dodeljevanje sredstev, odloča o dodelitvi sredstev ter skrbi za promocijo šolskega sklada. Upravni odbor šolskega sklada bi moral v začetku šolskega leta posredovati obvestilo vsem otrokom oziroma njihovim staršem o namenu in kriterijih za pridobitev namenskih sredstev iz šolskega sklada, saj je včasih največja slabost sistema delovanj šolskih skladov ravno v tem, da potencialni upravičen-

<sup>1</sup> V nadaljevanju prispevka avtor uporablja termin šolski sklad tako za sklad vrtca kot tudi za sklad osnovne ali srednje šole.

<sup>2</sup> Veliko otrok se po končanem pouku ukvarja s kakšno športno, kulturno ali drugo dejavnostjo, vendar ne vsi, nekateri tudi zaradi slabe finančne situacije v družini. Na naštetih področjih pride ekonomsko-socialna slika družin in otrok bolj do izraza. Otroci, ki prihajajo iz družin s skromnimi prihodki, seveda zaostajajo v pogovorih med sošolci, kako je bilo na treningu in kako je bilo na tej ali oni dejavnosti, in občutijo vsakodnevno stisko ter frustracijo ob omejenih možnostih družine, zato so nekateri slovenski šolski skladi v posameznih primerih in ob sodelovanju organizatorjev športne, kulturne ali druge dejavnosti otrokom iz materialno ogroženih družin začeli (so) financirati vadbene, kar je potrebno pohvaliti in idejo širiti.

<sup>3</sup> K sreči so svetovalne delavke v vrtcih in šolah kar dobro seznanjene, v katerih družinah finance »škripajo«, in tudi same predlagajo financiranje za kakšnega od otrok ali pa predlagajo staršem, naj to naredijo.

ci niso seznanjeni z možnostjo pridobitve sredstev, kar se da z objavo na spletni strani šole ali vrtca in z drugimi oblikami objave informacij hitro odpraviti.<sup>3</sup>

## FUNDACIJE

Četudi so med zakonsko določenimi viri financiranja šolskih skladov v 135. členu ZOFVI predvidene tudi donacije, država ni zakonsko uredila možnosti, da bi rezidenti Republike Slovenije lahko namenili del dohodnine za donacije tudi šolskim skladom, ki tako po veljavni zakonodaji do tega niso upravičeni, kar bi bilo vsekakor potrebno spremeniti in šolskim skladom to omogočiti.

Nekaterim vzgojno-izobraževalnim zavodom sem v preteklosti pro bono<sup>4</sup> že pomagal pri obidu zakonskih omejitev, da so bili otroci, vključeni v te zavode, upravičeni do finančnih sredstev prek namena dela dohodnine za donacijo. Kako? Prek ustanovitve fundacij.

Fundacije so pravne osebe zasebnega prava in sodijo med ustanove (ustanova je na določen namen vezano premoženje). Namen ustanove mora biti splošnokoristen<sup>5</sup> ali dobrodelen<sup>6</sup> in praviloma trajen. Sam postopek ustanovitve fundacije niti ni tako pravno zapleten, največjo oviro predstavlja zagotovitev ustanovitvenega premoženja, ki ga morajo zagotoviti ustanovitelji. Velikost ustanovitvenega premoženja mora biti primerna za izvajanje namena fundacije. Višina ustanovitvenega premoženja ni zakonsko določena, na področju vzgoje in izobraževanja se je ta meja ustavila pri številki 1.000,00 EUR, ki jo morajo zagotoviti ustanovitelji kot predpogoj, da se fundacija sploh lahko registrira med ustanove. Šele z vpisom v register ustanov se lahko fundacija uvrsti tudi na seznam upravičencev do namenitve dela dohodnine, ki ga vsako leto objavi Vlada RS. Natančnega postopka ustanovitve fundacije v tem prispevku ne bom opisoval, saj je namen vsebine le-tega, da brez umetnih by-passov zagotovimo takšno pravno ureditev, da bi tudi šolski skladi lahko bili med upravičenci do dela dohodnine.

## UPRAVIČENCI DO DELA DOHODNINE

Po veljavni zakonodaji (ključen je 142. člen Zakona o dohodnini) so med upravičenci do dela dohodnine (do 0,5 % dohodnine) za donacije taksativno naštejte nevladne organizacije<sup>7</sup> (npr. gasilska društva, Slovenska karitas, Zveza prijateljev mladine Slovenije, Rdeči noski itd.), politične stranke, reprezentativni sindikati ter registrirane cerkve in druge verske skupnosti, šolskih skladov oziroma vrtcev ali šol pa ni med njimi, kar vsekakor ni smiselno, saj si delijo številne pomembne skupne lastnosti z nevladnimi organizacijami.

Leta 2018 je 467.980 ljudi namenilo del dohodnine za donacijo, 5.394 upravičencev pa je prejelo 5.040,712,00 evrov<sup>8</sup>.

Prejemniki donacij iz naslova dela dohodnin 2018	Skupen znesek	Število donacij
Zavod sv. Stanislava za vzgojo, izobraževanje in kulturne dejavnosti	17.554,00 EUR	934
Waldorfska šola Ljubljana	9.885,00 EUR	558
Fundacija za otroke Vrtca Hansa Christiana Andersena, ustanova	5.902,00 EUR	372
Zasebni vrtec Pingvin	3.728,00 EUR	104
Montessorri vsakdan, Zavod za pomoč pri celostnem razvoju otrok	3.415,00 EUR	262
Fundacija za otroke Vrtca Ciciban Novo mesto	3.413,00 EUR	271
Fundacija za učence OŠ Riharda Jakopiča, ustanova	3.288,00 EUR	204
Škofijska gimnazija Vipava	3.024,00 EUR	205
Fundacija Vila Galja, ustanova za pomoč otrokom <sup>9</sup>	2.971,00 EUR	215
Vzgojno izobraževalni zavod Antona Martina Slomška Maribor	2.578,00 EUR	203
Fundacija za pomoč učencem OŠ Jakoba Aljaža Kranj, ustanova	1.801,00 EUR	190
Fundacija za otroke OŠ Polje, ustanova	1.755,00 EUR	133
Župnijski vrtec Vrhnika	1.440,00 EUR	152
Fundacija za pomoč učencem OŠ Cirila Kosmača Piran, ustanova	834,00 EUR	69

<sup>4</sup> Tudi vsi drugi, od strokovnih delavcev, staršev do notarjev.

<sup>5</sup> Namen ustanove je splošnokoristen, če je ustanova ustanovljena za namene na področjih znanosti, kulture, športa, vzgoje in izobraževanja, zdravstva, otroškega, invalidskega in socialnega varstva, varstva okolja, varstva naravnih vrednot in kulturne dediščine, za verske namene in podobno.

<sup>6</sup> Namen ustanove je dobrodelen, če je ustanova ustanovljena z namenom pomagati osebam, ki so pomoči potrebne.

Iz zgornje tabele je razvidno, da so slovenski vrtci in šole že do zdaj bili med prejemniki dela dohodnine za donacije, resda le zasebni vrtci in šole, ampak ni nikakršnega utemeljenega strokovnega razloga, da do tega ne bi bili upravičeni tudi javni vrtci in šole. Le-ti so morali pri iskanju rešitev narediti pravni obvod in s pomočjo staršev, strokovnih delavcev zavodov in pravnikov ustanoviti fundacije, da so tudi otroci, ki so vključeni v javne vrtce in šole, bili upravičeni do dela dohodnine za donacijo.

Je takšna pravna ureditev pravilna in smotrna? Je kršeno načelo enakosti pred zakonom?

### SISTEMSKA NADGRADNJA ŠOLSKIH SKLADOV – PRVI POSKUS

Pred leti je bil v Državni zbor podan predlog spremembe ZOFVI, s katerim bi lahko tudi javne šole in vrtci oziroma njihovi šolski skladi pridobivali sredstva iz naslova dohodnine, vendar je Zakonodajna pravna služba Državnega zbora na predlog sprememb 135. člena ZOFVI podala številne korektno pravne pomisleke, zato je bila iz novele Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI – I)<sup>11</sup> umaknjena predlagana pravna norma o spremembi šolskega sklada.

Po tem predlogu zakona naj bi bil ustanovitelj šolskega sklada svet staršev, ki je eden izmed organov javne šole oziroma vrtca. Predlagana ureditev bi pomenila, da bi svet staršev kot eden izmed organov javne šole samostojno ustanovil šolski sklad, pri čemer svet šole kot organ upravljanja javne šole pri samem ustanavljanju šolskega sklada ne bi imel nobenih pristojnosti, kar je bilo po presoji Zakonodajno pravne službe Državnega zbora (glede na zakonske pristojnosti obeh organov pri delovanju javne šole kot pravnem subjektu javnega prava) sporno<sup>12</sup>.

Med pomembnimi argumenti Zakonodajno pravne službe Državnega zbora je bil tudi pomislek, da »je v skladu s predlagano spremembo ustanovitelj šolskega sklada svet staršev, pri čemer je izrecno določeno, da šolski sklad ni pravna oseba. To torej

pomeni, da niti šolski sklad niti njegov ustanovitelj nima pravne subjektivitete. Zastavlja se vprašanje, kdo odgovarja upnikom za prevzete in neplačane obveznosti šolskega sklada, če sredstva šolskega sklada ne zadoščajo za njihovo poplačilo, torej vprašanje subsidiarne odgovornosti za obveznosti šolskega sklada«.

Državni zbor je argumente Zakonodajno pravne službe Državnega zbora v celoti podprl in jih akceptiral, zato predlagane spremembe ZOFVI niso bile sprejete oziroma če smo natančni, Državni zbor o njih sploh ni odločal.

### SISTEMSKA NADGRADNJA ŠOLSKIH SKLADOV – DRUGI POSKUS

Gljučen pravni okvir, ki determinira in določa pravne upravičence za pridobivanje sredstev iz naslova dohodnine, je 142. člen Zakona o dohodnini. Upravičenci do donacij iz namenitve dela dohodnine so nevladne organizacije, politične stranke, reprezentativni sindikati ter registrirane cerkve in druge verske skupnosti.

Med nevladnimi organizacijami, ki so upravičene do donacij iz namenitve dela dohodnine, lahko poleg gasilskih, športnih in kulturnih društev najdemo tudi aero klube, radijske postaje, lions klube, društva ljubiteljev določenih pasem, športna društva bank, tabornike, pihalne orkestre, lovske in ribiške družine ter golf klube. Če je politika med upravičence do donacij iz namenitve dela dohodnine uvrstila tudi politične stranke in druge verske skupnosti, ki ne sodijo med registrirane cerkve, potemtakem bi lahko med upravičence do donacij uvrstila tudi šolske sklade oziroma iz razloga pravne subjektivitete javne šole in vrtce.

Vsi upravičenci po veljavni ureditvi so namreč pravne osebe, kar šolski sklad ni, saj je šolski sklad v svoji osnovi le premoženje, ki se zbira na posebni računovodski šifri (postavki) šole ali vrtca. Poraba pridobljenih sredstev šolskega sklada mora biti namenska, nad sredstvi šolskega sklada bdi in z njimi upravlja upravni odbor šolskega sklada. Pravna ureditev je tako zelo podobna pravni ureditvi fundacij, vendar

## KURIKULUM, šolsko pravno svetovanje, d.o.o.



Pravi naslov za vaša pravna vprašanja na področju vzgoje in izobraževanja

Kontakt: [info@kurikulum.si](mailto:info@kurikulum.si)

[www.kurikulum.si](http://www.kurikulum.si)

<sup>7</sup> Nevladna organizacija je organizacija, ki po prvem odstavku 2. člena Zakona o nevladnih organizacijah izpolnjuje naslednje pogoje:

- je pravna oseba zasebnega prava s sedežem v Republiki Sloveniji,
- ustanovile so jo izključno domače ali tuje fizične ali pravne osebe zasebnega prava,
- je nepridobitna,
- je neprofitna,
- je neodvisna od drugih subjektov.

<sup>8</sup> [https://www.fu.gov.si/davki\\_in\\_druge\\_dajatve/podrocja/dohodnina/etna\\_odmera\\_dohodnine/novica/prejemniki\\_namenitve\\_dela\\_dohodnine\\_za\\_donacije/](https://www.fu.gov.si/davki_in_druge_dajatve/podrocja/dohodnina/etna_odmera_dohodnine/novica/prejemniki_namenitve_dela_dohodnine_za_donacije/)

<sup>9</sup> Vrtec Galjevica

<sup>10</sup> [http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565D400354E68C125782B003C12B8&db=kon\\_zak&mandat=V&tip=doc](http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565D400354E68C125782B003C12B8&db=kon_zak&mandat=V&tip=doc)

<sup>11</sup> Uradni list RS, št. 20/2011.

ker šolski skladi niso pravne osebe, ampak so to šole in vrtci, bi morala politika med upravičence do donacij iz namenitve dela dohodnine šteti tudi šole in vrtce, kar se lahko uresniči le preko dopolnitve 142. člena Zakona o dohodnini.

Če smo bolj natančni, bi se moral krog razširiti le na javne šole in vrtce, saj so zasebne šole in vrtci že po veljavni pravni ureditvi upravičeni do sredstev iz naslova dohodnine. Glede na to, da se tako zasebni kot javni vzgojno-izobraževalni zavodi financirajo (tudi) iz javnih (državnih in lokalnih) sredstev, je razlikovanje med upravičenci do donacij iz namenitve dela dohodnine zgolj zaradi dejstva, da so zasebne šole in vrtci pravne osebe zasebnega prava, medtem ko sodijo javne šole in vrtci med pravne osebe javnega prava, strokovno neutemeljeno. Zakonodajna pravna služba DZ v svojem pravnem mnenju 2011 ni podala pravnih zadržkov, da javne šole in vrtci ne bi smeli biti upravičenci do donacij iz namenitve dela dohodnine, ampak je bil srž problema drugje.

Javne šole in vrtci si z nevladnimi organizacijami, ki so upravičene do donacij iz namenitve dela dohodnine, delijo ključne lastnosti, in sicer vse te pravne osebe so nepridobitne in neprofitne. Izhajajoč iz predpostavke, da bi šolski skladi v okviru delovanja znotraj pravnih oseb (šol in vrtcev) postali upravičenci do donacij iz namenitve dela dohodnine, bi morala biti poraba iz tega vira pridobljenih sredstev strogo namenska, kar pomeni, da bi se sredstva morala porabiti za splošnokoristne, predvsem pa za dobrodelne namene, in sicer za otroke iz materialno ogroženih družin.

Ob primerjavi z dobrodelnimi organizacijami, kot so Rdeči križ, Slovenska karitas, Zveza prijateljev mladine itd., in ob zavedanju, da večina šolskih skladov že zdaj na podoben način pomaga otrokom iz materialno ogroženih družin, bi morala država narediti korak naprej in tudi šolskim skladom (v okviru delovanja znotraj šol in vrtcev) omogočiti, da bi postali upravičenci do donacij iz namenitve dela dohodni-

ne. Za delovanje šolskih skladov dodatnih sredstev ne bo potrebno zagotoviti, saj že sedaj celotno administrativno in računovodsko podporo zagotavlja šola ali vrtec, člani upravnih odborov pa tako ali tako svoje delo opravljajo brezplačno.

Glede na to, da so med zakonsko določenimi viri financiranja šolskih skladov v 135. členu ZOFVI predvidene tudi donacije, bi morali ta vir, to opcijo pravice do donacij, le povezati z razširitvijo kroga upravičencev do donacij iz naslova dohodnine, določenih v 142. členu Zakona o dohodnini. Na ta način bi država zakonsko uredila možnost, da bi državljani namenili del dohodnine za donacije tudi šolskim skladom.

Iz zgornje tabele, ki prikazuje zasebne šole in vrtce ter fundacije za otroke iz javnih vrtcev in šol, je razvidno, da so se številni starši in zaposleni v vzgojno-izobraževalnih zavodih že plemenito odzvali na poziv za oddajo dela dohodnine za donacijo, saj so se poistovetili z zbiranjem sredstev za humanitarni namen za otroke iz njihovega okolja. Ob angažiranosti vseh sodelujočih v vzgojno izobraževalnem procesu (staršev otrok in zaposlenih v šolah in vrtcih) verjamem, da bi šolski in vrtčevski skladi iz naslova dohodnine z nekaj truda prejeli in presegle 1.000.000,00 EUR letno; ta sredstva pa bi namenili otrokom iz lokalnega okolja.

Menim, da ni nikakršnih pravnih zadržkov, da ne bi tudi šolske sklade vključili med upravičence do dela dohodnine za donacije, četudi bo pot dolga, plovba med Scilo in Karibdo zapletena, vendar ob obetu, ki ga prinaša cilj, vsekakor vredna truda. O varnem in zelenem pristanu (sistemski nadgradnji šolskih skladov) bo odločala politika, to je jasno, da pa bo imela politika čim manj manevrskega prostora, potrebuje ideja čim močnejši veter v svoja jadra, zato vas prosimo, da predlog spremembe financiranja šolskih skladov podprete s podpisom na:

Morda tokrat zaključimo prispevek malo drugače,  
z rimami, da se bodo odločevalci počutili bolj domače.  
Vsebinska je namenjena vsem, zlasti poslancem in slovenski Vladi,  
s ciljem, da bi se finančno nadgradili in obogatili šolski skladi.

V kolikor bi ljudje lahko šolskim skladom namenili del dohodnine,  
bi šlo resda manj proračunskih sredstev za oklepnike, orožje, avte fine,  
vendar bi tudi tako lahko zmanjšali stisko dijakov, učencev in otrok,  
poraba bi bila namenska – za šolske potrebščine, ekskurzije, topel obrok.

Rešitev je preprosta – v Zakonu o dohodnini je potrebno dopolniti 142. člen,  
zbrana sredstva bi šla otrokom iz materialno šibkih družin, za dober namen.  
Apeliram na Vlado RS in poslance: Dovolite, da gre del sredstev iz dohodnin,  
tudi za šolske sklade. Otrokom. Lepo vas pozdravljam, mag. Domen Petelin.

<sup>12</sup> Predlagatelj je izhajal iz izhodišča, da bo sprememba ustanoviteljstva (svet staršev namesto javne šole kot pravne osebe javnega prava) ob hkratni izrecni določbi, da šolski sklad ni pravni subjekt, pomenila, da prepoved prejemanja donacij iz naslova dohodnine, ki je bila določena v takrat veljavnem zadnjem stavku drugega odstavka 142. člena ZDoh-2, za tako ustanovljene šolske sklade ne bi več veljala, vendar je Zakonodajna pravna služba Državnega zbora zapisala, da »se zato zastavlja vprašanje smiselnosti oziroma potrebnosti predlagane spremembe ustanoviteljstva šolskih zavodov, saj se z njo očitno namen Predloga zakona brez istočasnega posega v 142. člena ZDoh-2 ne bo dosegel. Poleg tega je predlagana sprememba ustanoviteljstva šolskih skladov na splošno (torej tudi tistih, ki delujejo v okviru zasebnih šol oziroma vrtcev), čeprav (tudi po izrecni navedbi predlagatelja) lahko šolski skladi, ki jih ustanovijo zasebne šole oziroma vrtci, že po veljavni ureditvi v 142. členu ZDoh-2 prejemajo donacije iz naslova dohodnine. To torej pomeni, da je glede slednjih sprememba ustanoviteljstva glede na namen spremembe povsem nepotrebna«.