

PREDLOG ZAKONA O SPREMEMBI ZAKONA O OSNOVNI ŠOLI

I. NASLOV ZAKONA

Predlog zakona o spremembi Zakona o osnovni šoli

II. UVOD

1. OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJEM ZAKONA

Ta predlog zakona predvideva spremembo Zakon o osnovni šoli ((v nadaljnjem besedilu: ZOsn); Uradni list RS, št. 81/106 s spremembami in dopolnitvami) na način, da kot pravico vseh osnovnošolskih učencev določa brezplačno kosilo. Organiziranost šolskih kosil se za osnovnošolce odmika od trenutno veljavnega sistema subvencionirane šolske prehrane k umestitvi šolskega kosila med temeljne pravice vseh učencev. Predlagatelj predlaga, da se ta zakon o dopolnitvi Zakona o osnovni šoli obravnava skupaj z zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o šolski prehrani ((v nadaljnjem besedilu: ZŠolPre-1); Uradni list RS, št. 3/13 s spremembami in dopolnitvami), ki podrobneje ureja dolžnosti osnovne šole glede zagotavljanja šolske prehrane.

ZOsn ureja osnovnošolsko izobraževanje, ki ga izvajajo javne in zasebne osnovne šole ali se izvaja kot izobraževanje na domu. V IV. poglavju določa pravice in dolžnosti učenk in učencev¹ v osnovni šoli, med katerimi je v 57. členu tudi določba, da šola za vse učence organizira vsaj en obrok hrane dnevno. Podrobneje nato organizacijo šolske prehrane za učence osnovnih šol ter tudi dijakinje in dijake srednjih šol ureja ZŠolPre-1.

ZŠolPre-1 ureja organizacijo šolske prehrane za učenke in učence osnovnih šol ter dijakinje in dijake srednjih šol ter njihovo pravico do subvencionirane prehrane.² Šola je v skladu z ZŠolPre-1 dolžna v okviru organiziranosti šolske prehrane vsem učencem zagotoviti malico (drugi odstavek 4. člena ZŠolPre-1), kot dodatno ponudbo pa lahko šola ponudi tudi zajtrk, kosilo in popoldansko malico v skladu s svojimi zmožnostmi (tretji odstavek 4. člena ZŠolPre-1). Šolska prehrana je za učenke in učence ter dijakinje in dijake oziroma njihove starše plačljiva. Trenutna ureditev dopušča, da se kosilo subvencionira, in s tem financira iz proračuna, za ozek krog upravičencev, tj. za tiste učence, ki prihajajo iz socialno manj spodbudnega okolja, kriteriji za to pa so določeni v zakonu, ki ureja uveljavljanje pravic iz javnih sredstev. Takšna ureditev, ki dopušča subvencioniranje kosila le pod togimi pogoji za učence iz socialno najšibkejšega okolja, ne pa tudi za vse ostale učence, negativno vpliva na vse tiste učence, ki ne dosegajo zakonskega cenusa za upravičenost do subvencije, na družbeno kohezijo, pomen zdrave prehrane za mladostnike ter nasprotuje splošnim ciljem brezplačnega, dostopnega javnega šolstva in onemogoča učinkovito ter celostno uresničevanje ciljev ZŠolPre-1. S tem predlogom zakona se predlaga rešitev, ki omogoča brezplačna kosila za vse učence osnovnih šol.

¹ V nadaljevanju bo zaradi preglednosti uporabljen izraz "učenci" označeval tako učence kot učenke osnovnih šol.

² Z vidika tega predloga zakona je relevanten predvsem položaj učenk in učencev osnovnih šol, zato se nadaljnje besedilo nanaša na normativno ureditev njihovega položaja, zaradi preglednosti pa bo uporabljen izraz "učenci" označeval tako učence kot učenke osnovnih šol.

Na podlagi 26. člena Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev ((v nadaljnjem besedilu: ZUPJS); Uradni list RS, št. 62/10 s spremembami in dopolnitvami) pripada polna subvencija kosila učencem, ki se redno šolajo, so prijavljeni na kosilo in pri katerih povprečni mesečni dohodek v gospodinjstvu na osebo, ugotovljen v odločbi o otroškem dodatku, ne presega fiksnega zneska. Zakon sicer določa vrednost 370,86 evra, trenutno veljavna vrednost pa skladno z Odredbo o uskladitvi mej dohodkov za letne pravice za leto 2022 (Uradni list RS, št. 6/22) znaša 401,58 evra. Za otroke, nameščene v rejniško družino, je kosilo brezplačno v obliki 100 % subvencije. Trenutna ureditev subvencij šolskih kosil je s socialnega vidika neustrezna. Toga in strogo začrtana ločnica med upravičenostjo do polne subvencije in obveznostjo plačila polne cene predstavlja veliko breme za vsa gospodinjstva, še posebej pa za tista, kjer povprečni mesečni dohodek na družinskega člana zgolj minimalno presega vrednost 401,58 evra, kot jo trenutno določa Odredba o uskladitvi mej dohodkov za letne pravice za leto 2022 (Uradni list RS, št. 6/22). Zahteva se namreč plačilo polnega zneska, čeprav med socialno-finančnim položajem gospodinjstva, ki izpolnjujejo standard za subvencijo, in gospodinjstva, ki ga ne, ni nujno bistvene razlike v razpoložljivem dohodku; dovolj je, da mejo za subvencijo presežejo za 1 cent.

Do širitve 100 % subvencije cene šolskega kosila je prišlo konec leta 2016 z Zakonom o spremembi in dopolnitvi Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev – ZUPJS-F (Uradni list RS, št. 88/16 z dne 30. 12. 2016, s katerim je bila meja prihodkov družine, do katere so upravičene do 100 % subvencije, dvignjena z 18 % neto povprečne plače v Republiki Sloveniji na družinskega člana na 36 % povprečne plače. Pred tem sta obstajala še 70 % subvencija za tiste s prihodki nad 18 % in do 30 % povprečne plače na družinskega člana in 40 % za tiste z prihodki nad 30 % in do 36 %. Namen sprejetega zakona, kakor izhaja iz njegove obrazložitve, je bil, da so do 100 % subvencioniranega kosila upravičeni vsi otroci, ki živijo v družinah pod pragom tveganja revščine. V praksi so bili leta 2017 do 100 % subvencije kosila upravičeni vsi otroci iz družin pod pragom tveganja revščine in tudi iz nekaj gospodinjstev nad pragom. Na primeru štiričlanskega gospodinjstva z dvema otrokoma do 14 let so bila do subvencije upravičena vsa gospodinjstva z dohodki 148,43 evra nad pragom tveganja revščine. (Glej Tabela 1).

Ta ureditev ni veljala dolgo, spremenila se je z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev – ZUPJS-G (Uradni list RS, št. 75/17 z dne 22. 12. 2017), ki je spremenil način določanja pragov za vse pravice iz javnih sredstev iz odstotkov povprečne plače na osebo na fiksne številke, katerih usklajevanje ni več vezano na povprečno plačo, ampak se usklajujejo z inflacijo. V praksi je to pomenilo, da je bila meja za subvencijo kosila v letu 2017 določena v istem znesku kot leta 2016, kar je v praksi pomenilo, da se je razlika med pragom tveganja revščine in pragom za upravičenost do subvencije zmanjšala, v naslednjih letih pa se je, kot je razvidno iz Tabele 1, situacija zaradi za upravičence manj ugodnega načina usklajevanja še poslabševala. Od leta 2020 do 100 % subvencije kosila niso več upravičeni vsi otroci, ki živijo v gospodinjstvih pod pragom tveganja revščine. Razlika med ureditvijo po ZUPJS-F in ZUPJS-G v skupnem prihodku štiričlanske družine z dvema otrokoma do 14 let v letu 2022 znaša kar 222,91 evra; po ZUPJS-F bi bile do subvencije upravičene družine s skupnimi dohodki do 1829,24 evra, trenutno pa so zgolj tiste s skupnimi dohodki do 1606,32 evra, kar je kar 12 % manj.

Tabela 1: Primerja učinkov ureditve subvencije kosil po ZUPJS-F in ZUPJS-G

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Prag tveganja revščine za 4 člansko gospodinjstvo (2 odrasla+ 2 otroka pod 14 let)	€ 1.335,00	€ 1.391,00	€ 1.477,00	€ 1.551,00	€ 1.619,00	n/a
Prag tveganja revščine na osebo	€ 333,75	€ 347,75	€ 369,25	€ 387,75	€ 404,75	n/a
Prag za brezplačno kosilo na osebo	€ 370,86	€ 370,86	€ 376,05	€ 382,82	€ 382,82	€ 401,58
Povprečna plača za preteklo leto	€ 1.030,16	€ 1.062,00	€ 1.092,74	€ 1.133,50	€ 1.208,65	€ 1.270,30
Simulacija praga (36% povprečne plače)	€ 370,86	€ 382,32	€ 393,39	€ 408,06	€ 435,11	€ 457,31
Razlika med ZUPJS-F in trenutnim modelom (na osebo)	€ 0,00	-€ 11,46	-€ 17,34	-€ 25,24	-€ 52,29	-€ 55,73
Razlika med ZUPJS-F in trenutnim modelom (4 člansko gospodinjstvo)	€ 0,00	-€ 45,84	-€ 69,35	-€ 100,96	-€ 209,18	-€ 222,91
Razlika do praga tveganja revščine (na osebo)	€ 37,11	€ 23,11	€ 6,80	-€ 4,93	-€ 21,93	n/a
Razlika do praga tveganja revščine (4 člansko gospodinjstvo)	€ 148,43	€ 92,44	€ 27,20	-€ 19,72	-€ 87,72	n/a

Vir: STAT in lastni preračuni

Glede na javno dostopne podatke se je od septembra leta 2016, ko je bilo po podatkih vlade iz mnenja o noveli ZUPJS-F do kosila upravičenih 53.094 otrok³, do septembra 2020, ko je isti podatek vlada posredovala medijem, število upravičencev znižalo za 7.956 na 45.138⁴. Število otrok, upravičenih do 100 % subvencije kosila, se je zmanjšalo za skoraj 8 tisoč, čeprav se je v tem času število otrok, vpisanih v osnovno šolo, povečalo za dobrih 16 tisoč, s 176.898 v šolskem letu 2016/17 na 193.158 v šolskem letu 2020/21, kot je razvidno iz Tabele 2.

Tabela 2: Vključeni v formalno izobraževanje po vrsti programa in spolu, letno

	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21	2021/22
Število učencev	176.898	181.301	186.328	190.156	193.158	195.414

Vir: STAT

³ Vlada RS, Mnenje o predlogu zakona o spremembi in dopolnitvi Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev, 22. 9. 2016. URL: <https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/64e499f5194d4da07d73f04b49e4f08da40d0d089cddcd037ab9ac399b9a871f>.

⁴ N. Rituper Rodež: Kako je v času zaprtja šol država varčevala na slovenskih otrocih? Vestnik, 22. 3. 2021. URL: <https://vestnik.si/clanek/aktualno/o-tem-kako-prazen-je-hladilnik-in-kako-hladen-stedilnik-se-ne-govori-859170>.

Iz predstavljenih podatkov je očitno, da trenutna ureditev s socialnega vidika ni ustrezna, saj brezplačnega kosila ne zagotavlja niti vsem otrokom iz družin, ki živijo pod pragom tveganja revščine. Splošna družbeno-ekonomska situacija druginje pa poslabšuje položaj vseh družin, za katere je strošek šolskega kosila največji s šolanjem povezan strošek. Pomoč družinam, ki živijo okrog praga tveganja revščine in znižanje življenjskih stroškov za vse družine sta poleg izrednega pomena kosila kot toplega in zdravega obroka in zagotavljanja pravice do brezplačnega obveznega izobraževanja tudi pglavitna razloga za ta predlog zakona.

V osnovnih šolah je bilo leta 2022 na šolsko kosilo naročenih 83 % učencev, enak odstotek otrok je oddal naročilnico za šolsko leto 2022/23; gre za več kot 150.000 osnovnošolcev. Število prijavljenih otrok na kosilo tako narašča; leta 2016 je bilo na primer na kosilo naročenih le 75 % učencev.⁵ Vzgojno-izobraževalne ustanove na letnem nivoju nabavijo za več kot 140 mio evrov živil, kar je zagotovo pomemben prispevek domači prehranski industriji ter lokalnim pridelovalcem in predelovalcem.

Brezpogojno zagotovljen dnevni topli obrok je za učence osnovni predpogoj za produktivno preživet čas v šoli. S predlogom zakona se zasleduje univerzalistični pristop, saj je brezplačno šolsko kosilo pravica vseh osnovnošolcev, ne glede na njihovo družbeno-ekonomsko ozadje. Prav tako predlog zakona na državni ravni zahteva zagotavljanje brezplačnega kosila ne glede na območje ali osnovno šolo, ki jo učenec obiskuje. Do zdrave, raznolike in bogate prehrane morajo namreč biti upravičeni vsi šoloobvezni otroci, zato da se kar najbolj učinkovito zasleduje cilje zdravega razvoja otrok in vpeljevanja zdravih prehranskih navad. Predlagatelj slednje prepoznava kot tako pomembno vrednoto, da njeno varovanje ne sme biti odvisno od individualnega angažmaja staršev oziroma skrbnikov. Eden glavnih ciljev slovenskih osnovnih šol, kot to določa Zakon o osnovnih šolah, je spodbujanje in razvijanje odgovornega odnosa do svojega zdravja. Prav tako 2. člen Zakona o financiranju vzgoje in izobraževanja (Uradni list RS, št. 16/07, s spremembami in dopolnitvami, v nadaljnjem besedilu: ZOFVI) kot cilje osnovnih šol določa zagotavljanje optimalnega razvoja posameznika ne glede na spol, socialno in kulturno poreklo, veroizpoved, rasno, etnično in narodno pripadnost ter telesno in duševno konstitucijo oziroma invalidnost. Navedeno se mora aplicirati tudi na zagotavljanje šolske prehrane, ki mora biti tako dostopna vsem učencem, pri čemer je pomembna zlasti ekonomska dostopnost. Zagotavljanje raznolikih in zdravih toplih obrokov v številnih gospodinjstvih že zdaj pomeni velik finančni zalogaj in s tem tudi veliko skrb. Poleg tega so učenci, ki prejemajo subvencionirano šolsko prehrano, med vrstniki večkrat stigmatizirani, kar otežuje njihovo socialno vključenost in negativno vpliva na njihovo izkušnjo v osnovni šoli.

V luči trenutnih razmer in makroekonomskih napovedi pa gre pričakovati zgolj še poslabšanje trenutnih družbeno-ekonomskih razmer, zlasti zaradi t. i. druginje. Podatki Statističnega urada Republike Slovenije za julij 2022 kažejo, da je letna rast cen 11 %, na mesečni ravni pa 1 %. Pri tem so se cene hrane na letni ravni dvignile za 13,5 %. Močno so narasle tudi cene kmetijskih pridelkov, ki so se na letni ravni dvignile v povprečju za 21,1 %.⁶ Naraščanje cen hrane in kmetijskih pridelkov posledično vpliva tudi na cene priprave šolskih obrokov.

Nekatere šole so bile tako primorane dvigniti cene kosil za 10 % že v preteklem šolskem letu, mnoge šole pa takšen ukrep napovedujejo za prihajajoče šolsko leto. Zaradi izstopajoče rasti

⁵ Podatki izhajajo iz sprejetega proračuna za leto 2023.

⁶ Statistični urad Republike Slovenije., Letna inflacija 11-odstotna, mesečna 1-odstotna, URL: <https://www.stat.si/StatWeb/News/Index/10483>.

cen olja, mlečnih izdelkov, moke in pekovskih izdelkov, riža, prosene kaše ter tudi rib in govedine šolski dobavitelji hrane višajo cene živil, tudi do 30 %.⁷ Pri tem je potrebno opozoriti, da je bila uskladitev dohodkovnih razredov za upravičenost do subvencije kosila z inflacijo le 4,9 %, kolikor je znašala inflacija v letu 2021, letošnjih enormnih podražitev pa trenutni sistem ne upošteva in ne sledi dejanskemu zvišanju cen življenjskih potrebščin. Ker bodo šole primorane za nadaljnje zagotavljanje kakovostne šolske prehrane dvigniti cene obrokov, bo to dodatno pripomoglo k socialnim stiskam družin in rezultiralo v večjem številu otrok, ki si kosila v šoli ne bodo mogli privoščiti.

Dodatno pa trenutno veljavna ureditev subvencionirane šolske prehrane predpostavlja, da imajo učenci, ki prihajajo iz premožnejših gospodinjstev in niso naročeni na kosilo, na voljo topel zdrav dnevni obrok izven šole. Ta predpostavka je neutemeljena, saj so zdrava prehrana in zdrave prehranske navade vsaj delno odvisne od ozaveščenosti in skrbnosti učencev oziroma njihovih staršev ali skrbnikov in niso odvisne le od socialno-ekonomskega položaja.

Dopolnitev ZOsn, na način, kot jo predlaga predlagatelj, bi poleg tega omogočila maksimalno in celostno zasledovanje zakonsko določenih ciljev organiziranosti šolske prehrane. Cilji organiziranosti šolske prehrane, ki so sicer določeni v 3. členu ZŠolPre-1, so zagotavljanje prehrane, s katero se vpliva na optimalni razvoj učencev in dijakov, na razvijanje zavesti o zdravi prehrani in kulturi prehranjevanja, na vzgajanje in izobraževanje za odgovoren odnos do sebe, svojega zdravja in okolja ter omogoči učencem in dijakom dostopnost do zdrave šolske prehrane. Zagotavljanje šolskega kosila trenutno namreč ni del javne službe kot to velja za malico. Čeprav vse šole kosila zagotavljajo, to ni obvezno. Zakon o šolski prehrani v 4. členu določa da lahko šola kosilo ponuja kot dodatno ponudbo (tako kot zajtrk in popoldansko malico), prav tako pa država ne določa enotne cene kosila. To da zagotavljanje kosila ni del javne službe v praksi pomeni, da je zagotavljanje kosila del tržne dejavnosti šole, iz cene kosila se mora pokriti tako strošek delavcev, ki kosila pripravljajo, kot tudi sestavine in ostali stroški. Zato se nekatere občine odločajo za subvencioniranje zagotavljanja šolskih kosil. Občina Ajdovščina v proračunu za leto 2023 npr. predvideva 223.855 evrov z obrazložitvijo, da »zagotavlja sredstva, namenjena delnemu kritju stroškov priprave kosil (stroškov dela), kar vpliva na nižje stroške kosil za učence osnovnih šol.«⁸ Zaradi vseh spremenljivk se cene kosila po državi močno razlikujejo.

Šolsko prehrano skladno z zakonom določa Strokovni Svet Republike Slovenije za splošno izobraževanje, ki določi standarde glede izbire živil, količinske normative in načinov priprave hrane. S tem se zagotavlja določena kvaliteta prehrane, ki je pomembna za zdrav razvoj otrok in mladostnikov.

Tudi Resolucija o nacionalnem programu o prehrani in telesni dejavnosti za zdravje 2015–2025 (Uradni list RS, št. 58/15) v svojem izhodišču določa, da sta zdravo prehranjevanje in redna telesna dejavnost med ključnimi dejavniki varovanja in krepitve zdravja, ki prispevata k boljšemu zdravju, večji kakovosti življenja in k vzdržnosti zdravstvenih sistemov, med

⁷ RTVSLO.SI: Nekatere osnovne šole že dvignile cene kosil, še več podražitev naslednje šolsko leto, URL: <https://www.rtvsllo.si/slovenija/nekaterere-osnovne-sole-ze-dvignile-cene-kosil-se-vec-podrazitev-naslednje-solsko-letu/628113>.

⁸ Odlok o proračunu Občine Ajdovščina za leto 2023. URL: [proracunhttps://www.ajdovscina.si/mma/proracun_obcine_ajdovscina_za_letu_2023pdf/2022070514392173/?m=1657024762](https://www.ajdovscina.si/mma/proracun_obcine_ajdovscina_za_letu_2023pdf/2022070514392173/?m=1657024762).

odraščanjem pa zagotavljata optimalno rast in razvoj (1. člen). Eno od prednostnih področij resolucije je tudi zagotavljanje varne in zdravju koristne hrane, s poudarkom na lokalni trajnostni oskrbi in samooskrbi ter povečevanjem deleža kakovostne ekološko pridelane hrane, pri čemer ne gre prezreti, da je kmetijstvo gospodarska dejavnost posebnega družbenega pomena, ki je danes kljub vsemu še vedno premalo cenjena. Prehrana se lahko zagotavlja tudi prek zunanjih izvajalcev znotraj sistema javnega naročanja, ki od zavodov zahteva prav poseben standard skrbnosti. Zakon o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 91/15 in 14/18; v nadaljnjem besedilu: ZJN-3) določa, da pri naročanju živil cena ne sme biti edino merilo za izbiro najugodnejše ponudbe, temveč da mora naročnik pri oddaji naročil živil ponudbe med seboj primerjati glede na kakovost in prednostno obravnavati živila v shemah kakovosti, trajnostno pridelana in predelana živila ter živila z večjo svežino ter manjšimi okoljskimi obremenitvami pri prevozu.

Kvaliteten, raznolik in bogat topli obrok pa pri osnovnošolcih vzpodbuja tudi razvoj zdravih prehranskih navad v nadaljnjem življenju. Sprememba ureditve, kot bo predstavljena v nadaljevanju, tako omogoča tudi to, da se nacionalni projekti, povezani z zdravo šolsko prehrano, uresničujejo učinkovito in v polnosti, hkrati pa predlog vzpostavlja dobro podlago za nadaljnji razvoj tega področja.

2. CILJI, NAČELA IN POGLABITNE REŠITVE

2.1. Cilji

Cilj tega zakona je ZŠolPre-1 prilagoditi novemu pravnemu režimu organiziranosti kosil, kot ga določa Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o osnovnih šolah, in sicer na način, da je brezplačno kosilo pravica vseh redno šolajočih osnovnošolcev. S tem predlogom zakona se zagotavlja osnovna oskrba otrok in mladostnikov z minimalno enim hranljivim in zdravim toplim obrokom dnevno. Glavni cilj zakona je zagotovitev dnevnega toplega obroka vsem učencem brez plačila in s tem poskrbeti za minimalni standard zdrave prehrane in razvoja vseh osnovnošolskih otrok. Prav tako je eden izmed ciljev tega predloga zakona uresničevanje načela enakosti, saj je topel šolski obrok tako pomembna dobrina, da bi moral biti na voljo vsem učencem.

Da je osnovnošolsko izobraževanje za učence obvezno ter da se financira iz javnih sredstev, določa Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, s spremembami in dopolnitvami) v drugem odstavku 57. člena. Določba je sistemsko umeščena v poglavje človekovih pravic in svoboščin, zato osnovnošolsko izobraževanje lahko razumemo kot otrokovo pravico in hkrati dolžnost nosilcev oblasti, da izvajanje in udeležba v obveznem izobraževanju nista odvisna od finančnega položaja učenca in njegove družine. Ta predlog zakona zato zasleduje tudi cilj čim doslednejšega uresničevanja ideje brezplačnega javnega šolstva.

2.2. Načela

Predlog zakona zasleduje naslednja načela:

- načelo socialne države,
- načelo maksimalnega varstva koristi otroka,

- načelo enakosti.

2.3. Poglavitne rešitve

Predlog zakona, skupaj s predlogom zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o šolski prehrani, zagotavljanje kosila kot dnevnega toplega obroka za vsakega učenca osnovne šole brez plačila staršev oziroma skrbnikov definira kot pravico učencev in udejanja idejo brezplačnega javnega šolstva. Predlog zakona tako šolsko kosilo za osnovnošolce izvzema iz sistema subvencij, ki je prej veljal za redno šolajoče učence iz socialno manj vzpodbudnega okolja, in ga uvršča med pravice učencev. S tem šolsko kosilo ni več podvrženo pravnemu režimu ZUPJS, saj ne gre več za uveljavljanje pravic iz javnih sredstev. Te so namreč odvisne od materialnega položaja upravičencev. Ravno nasprotno pa je cilj in namen tega predloga zakona, saj kosilo kot dnevni topel obrok pripada vsem šoloobveznim učencem, ne glede na socialno-ekonomski status njihovega gospodinjstva. S predlogom zakona se zasleduje univerzalistični pristop, saj morajo namreč biti do zdrave, raznolike in bogate prehrane upravičeni vsi šoloobvezni otroci, da se kar se da učinkovito zasleduje cilje zdravega razvoja otrok in razvoja zdravih prehranskih navad. Predlog upošteva tudi, da je potrebno pravico zagotavljati vsem učencem, tudi tistim, ki imajo medicinsko predpisane diete, zato se zanje predvidi zagotavljanje brezplačnega kosila v skladu s predpisano dieto. Ker učenci z medicinsko predpisanimi dietami običajnih kosil ne bi mogli uživati, saj bi s tem ogrozili svoje zdravje, bi opustitev posebne ureditve, ki jim omogoča prilagojena kosila, pomenila, da so v neenakopravnem položaju z učenci, ki nimajo diete in ki bi se jim zagotavljalo brezplačno kosilo. Obenem ureditev omogoča, da šoli ni potrebno zagotavljati dietne hrane učencem po njihovi lastni izbiri, ampak se dietna hrana zagotavlja samo na podlagi medicinsko predpisanih diet. S predlogom je za vse učence osnovnih šol, ki se redno šolajo, dnevno zagotovljeno eno kosilo.

Ostale tehnične rešitve, kot so zagotavljanje sredstev iz državnega proračuna, organizacijo kosila v okviru javne službe, izvajanje javne službe in prilagoditev morebitnega povečanja kapacitet v šolskih kuhinjah, ureja Zakon o šolski prehrani, zato so podrobnejše rešitve opisane v predlaganem zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakon o šolski prehrani, ki naj se obravnava skupaj s predlogom zakona o spremembi Zakona o osnovni šoli.

3. PRIKAZ UREDITVE V DRUGIH PRAVNIH SISTEMIH IN PRILAGOJENOST PREDLAGANE UREDITVE PRAVU EVROPSKE UNIJE

3.1. Prikaz ureditve v drugih pravnih sistemih

V primerjalnem pregledu so predstavljene 4 nacionalne ureditve, ki zagotavljajo oziroma so v določenem obdobju zagotavljale brezplačne šolske obroke učencem. Šolski sistemi v predstavljenih državah se med seboj razlikujejo, tako da ni nujno, da je osnovna šola organizirana podobno kot v Sloveniji, zato v primerjalnem pogledu predstavljamo ureditev šolske prehrane v sistemih obveznega šolanja, ki v nekaterih državah obsega tudi obvezno srednjo šolo. Primerjalni pregled ne zajema zasebnega šolstva.

Med naštetimi državami so tri, ki zagotavljajo brezplačno prehrano na državni ravni za vse šoloobvezne otroke ne glede na njihovo premoženjsko stanje, ena, ki zagotavlja delno financiranje šolskih obrokov s strani države za vse šoloobvezne učence, drugi del nato po

večini pokrije lokalna samouprava, ter nekaj držav, ki so brezplačne obroke za vse učence zagotavljale v določenih obdobjih, prek različnih projektov.

Pretežna večina držav se je za takšno ureditev prehrane za šolarje odločila iz dveh ključnih razlogov. Z ukrepom omogočanja brezplačnih kosil za vse otroke si države prizadevajo za zagotavljanje enakosti med učenci. Brezplačni obroki prispevajo k ustvarjanju pravičnosti med otroki iz različnih okolij ter finančnih ozadij, odpravljajo stigmo revnejših otrok, ki prejemajo subvencionirana kosila, hkrati pa kvalitetna šolska prehrana za vse otroke podpira tudi enakost staršev, saj staršem olajša delo zunaj doma, kar krepi enakost spolov in spodbuja udeležbo žensk na delovnem mestu (Finska, Švedska).

Drugi razlog zagotavljanja brezplačnih obrokov za vse šolarje v opisanih državah je zavedanje, da je izobrazba o zdravi in pravilni prehrani pomemben del izobraževalnega sistema in eden izmed splošnih ciljev šol. Izobraževanje o pravilni prehrani in nudenje brezplačnih zdravih obrokov vsem učencem sta način boja proti nezdravim prehranjevalnim navadam otrok. Poleg zagotavljanja ustreznih mehanizmov spodbujanja gibanja je zdrava prehrana ključnega pomena za zagotavljanje ciljev skrbi za zdravje in preprečevanje debelosti med mladostniki. Redni, kvalitetni obroki pomembno prispevajo k dobremu počutju otrok, izboljšanju kognitivnih sposobnosti in obnašanja med poukom ter k zdravemu razvoju. Za razvijanje zdravih prehranskih navad pa je ključno ravno njihovo konsistentno in trajno prakticiranje.

Finska

Finska je država, ki brezplačne obroke za vse šoloobvezne otroke zagotavlja najdlje na svetu. Vse od vzpostavitve finskega izobraževalnega sistema v 20. stoletju brezplačna prehrana predstavlja njegov sestavni del. Na začetku vzpostavitve izobraževalnega sistema je država zagotavljala subvencije za šolsko prehrano samo ekonomsko najbolj prikrajšanim otrokom, od leta 1948 pa je na Finskem z zakonom zagotovljen brezplačen dnevni obrok (kosilo) vsem šoloobveznim otrokom med 6. in 19. letom. Šolska prehrana je del programov in učnih načrtov šol, učenci se izobražujejo o pomenu zdrave prehrane za zdravje in dobro počutje, del izobraževanja pa je tudi sodelovanje učencev pri načrtovanju in izvajanju šolske prehrane. Stroški kosila so porazdeljeni med državno in lokalno oblastjo, za pripravo jedilnikov in smernic prehranjevanja pa je odgovoren finski nacionalni organ/svet za prehrano.

Švedska

Na Švedskem je zagotavljanje ustrezne šolske prehrane vse od uvedbe leta 1946 pomemben element prizadevanja države za javno zdravje. Medtem ko se je zagotavljanje šolskih obrokov začelo z namenom boja proti podhranjenosti, se je v kasnejših letih namen premaknil predvsem v smer boja proti debelosti. Od leta 1997 so šole zakonsko zavezane k zagotavljanju brezplačnih kosil za vse učence med 6. in 16. letom. Od leta 2011 jih zakon dodatno zavezuje tudi k temu, da so šolska kosila hranljiva, kar pomeni, da morajo zadovoljiti eno tretjino dnevni potreb otroka. Stroške šolske prehrane krije lokalna oblast. V mnogih šolah pripravljajo obroke v lastni šolski kuhinji, za tiste šole, ki kuhinje nimajo, pa je poskrbljeno v občinskih centraliziranih kuhinjah za oskrbo s hrano. Švedske nacionalne smernice za šolsko prehrano navajajo, da so šolska kosila del izobraževanja in da imajo tisti učenci, ki kosila jejo, boljše izhodišča za učenje. Smernice navajajo tudi, da izobraževanje o pomenu zdrave prehrane in premišljeni obroki, s katerimi se prispeva k zmanjšanju zavržene hrane, lahko prispevajo k manjšemu vplivu na okolje in pripomorejo k boljšim pogojem za življenje tako za ljudi kot za živali.

Estonija

V Estoniji zagotavlja država delno subvencijo šolskega kosila v višini stroškov hrane, preostale stroške obroka, kot sta elektrika ter plače pripravljavcev hrane, se v večini primerov pokrijejo s strani lokalne oblasti, tako da so šolska kosila za učence brezplačna, ponekod preostanek stroška pokrijejo starši. Brezplačna kosila so omogočena vsem učencem od 1. do 12. razreda šolanja. Odločitev o tem, da se šolska kosila brezplačno (ali vsaj delno financirano) ponudijo vsem otrokom, je temeljila na prizadevanju države za zagotavljanje enakosti med učenci, pri tem pa država ni hotela, da bi se otroci iz revnejših družin počutili manjvredne, ker dobivajo brezplačna kosila. Šolska kosila so sicer regulirana s strani pristojnega ministrstva, ki določi hranilno vrednost posameznega obroka glede na starost učencev, priporočene sestavine obrokov in sestavine, ki naj se jih šole izogibajo.

Škotska

Škotska vlada je brezplačne šolske obroke za vse otroke ne glede na njihovo premoženjsko stanje prvič uvedla leta 2015 in sicer za učence od 1. do 3. razreda osnovne šole. V letu 2021 je pravico do brezplačnih kosil razširila na učence 4. razredov, januarja 2022 pa nato še na učence 5. razredov. V višjih razredih so do brezplačnih kosil trenutno upravičeni le učenci iz družin z nižjimi finančnimi prihodki. Škotska vlada uvedbo brezplačnih šolskih obrokov utemeljuje na način, da so brezplačni obroki bistvenega pomena za več tisoč otrok in mladih po vsej državi, saj otrokom zagotavljajo dostop do brezplačnega zdravega in hranljivega obroka vsak dan, ko so v šoli, kar pripomore tako k njihovem zdravju, kot dobremu počutju in večji pripravljenosti za učenje.

3.2. Prilagojenost ureditve pravu Evropske unije

Predlog zakona ni predmet usklajevanja s pravnim redom Evropske unije.

4. OCENA FINANČNIH POSLEDIC PREDLOGA ZAKONA ZA DRŽAVNI PRORAČUN IN DRUGA JAVNA FINANČNA SREDSTVA

Predlog zakona nima posledic za državni proračun in za druga javna finančna sredstva. Finančne posledice pravice do brezplačnega šolskega kosila ustvarja predlog sprememb Zakona o šolski prehrani, ki ga predlagamo skupaj s tem zakonom.

III. BESEDILO ČLENOV

1. člen

V Zakonu o osnovni šoli (Uradni list RS, št. 81/06 – uradno prečiščeno besedilo, 102/07, 107/10, 87/11, 40/12 – ZUJF, 63/13 in 46/16 – ZOFVI-K) se 57. člen spremeni tako, da se glasi:

»57. člen
(brezplačno kosilo)

Učenci imajo pravico do brezplačnega kosila, ki ga organizira osnovna šola.

Učencem, ki imajo medicinsko predpisano dieto, se zagotovi brezplačno kosilo, ki ustreza predpisani dieti.

Osnovna šola za vse učence organizira poleg kosila vsaj še en obrok hrane dnevno.«.

KONČNA DOLOČBA

2. člen

Ta zakon začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije, uporabljati se začne 1. januarja 2024. Do začetka uporabe tega zakona se uporablja Zakon o osnovni šoli (Uradni list RS, št. 81/06 – uradno prečiščeno besedilo, 102/07, 107/10, 87/11, 40/12 – ZUJF, 63/13 in 46/16 – ZOFVI-K).

IV. OBRAZLOŽITEV ČLENOV

K 1. členu

Predlaga se določna opredelitev šolskega kosila za osnovošolce kot eno izmed pravic učencev. Predvideno je brezplačno kosilo za vse osnovnošolce, ki se redno šolajo, sredstva se zagotavljajo iz državnega proračuna. Podrobnejša ureditev izvrševanja te pravice oziroma prilagoditev s prej veljavnim sistemom subvencioniranja kosila za učence iz socialno manj vzpodbudnega okolja je predvidena s spremembami in dopolnitvami Zakona o šolski prehrani (Uradni list RS, št. 3/13, 46/14 in 46/16 – ZOFVI-K) in Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (Uradni list RS, št. 62/10, 40/11, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 14/13, 56/13 – ZŠtip-1, 99/13, 14/15 – ZUUJFO, 57/15, 90/15, 38/16 – odl. US, 51/16 – odl. US, 88/16, 61/17 – ZUPŠ, 75/17, 77/18, 47/19, 189/20 – ZFRO in 54/22 – ZUPŠ-1).

Šola je v dneh, ko poteka pouk, dolžna organizirati kosilo za vse učence, ki se nanj prijavijo, s tem povezani stroški pa bremenijo državni proračun. Prav tako je dolžna organizirati tudi šolsko malico, ki je za upravičence na podlagi Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev subvencionirana, zato se določba spreminja na način, da je šola dolžna zagotavljati brezplačno kosilo in vsaj še en obrok dnevno.

Določba upošteva tudi, da je potrebno pravico zagotavljati vsem učencem, tudi tistim, ki imajo medicinsko predpisane diete, zato se zanje predvidi zagotavljanje brezplačnega kosila v skladu s predpisano dieto. Ker učenci z medicinsko predpisanimi dietami običajnih kosil ne bi mogli uživati, saj bi s tem ogrozili svoje zdravje, bi opustitev posebne ureditve, ki jim omogoča prilagojena kosila, pomenila, da so v neenakopravnem položaju z učenci, ki nimajo diete in ki bi se jim zagotavljalo brezplačno kosilo. Obenem ureditev omogoča, da šoli ni potrebno zagotavljati dietne hrane učencem po njihovi lastni izbiri, ampak se dietna hrana zagotavlja samo na podlagi medicinsko predpisanih diet.

S tem predlogom se odpravlja ureditev, ki negativno vpliva na vse tiste učence oziroma na gospodinjstva, ki ne dosegajo zakonskega cenzusa za upravičenost do subvencije, na družbeno kohezijo, pomen zdrave prehrane za mladostnike ter nasprotuje splošnim ciljem brezplačnega, dostopnega javnega šolstva in onemogoča učinkovito ter celostno uresničevanje ciljev ZŠolPre-1. Brezpogojno zagotovljen dnevni topli obrok je za učence osnovni predpogoj za produktivno preživet čas v šoli. S predlogom zakona se zasleduje univerzalistični pristop, saj je brezplačno šolsko kosilo pravica vseh osnovnošolcev, ne glede na njihovo socialno-ekonomsko ozadje. Prav tako predlog zakona na državni ravni zahteva zagotavljanje brezplačnega kosila ne glede na območje ali osnovno šolo, ki jo učenec obiskuje. Do zdrave, raznolike in bogate prehrane morajo namreč biti upravičeni vsi šoloobvezni otroci, zato da se kar se da učinkovito zasleduje cilje zdravega razvoja otrok in razvoja zdravih prehranskih navad.

K 2. členu

Predlaga se, da zakon začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije. Uporaba zakona pa se odloži do pričetka šolskega leta za osnovne šole, in sicer do 1. septembra 2023. Za prilagoditev novim zakonskim zahtevam v povezavi s pravico učencev do brezplačnega kosila je treba zagotoviti ustrezno dolgo časovno obdobje. Do začetka

uporabe tega zakona, se uporablja Zakon o osnovni šoli (Uradni list RS, št. 81/06 – uradno prečiščeno besedilo, 102/07, 107/10, 87/11, 40/12 – ZUJF, 63/13 in 46/16 – ZOFVI-K).

V. BESEDILO ČLENOV, KI SE SPREMINJAJO OZIROMA DOPOLNJUJEJO

57. člen (prehrana)

Osnovna šola za vse učence organizira vsaj en obrok hrane dnevno.