



Zdrúženje mestnih občin Slovenije  
Association of Urban Municipalities of Slovenia

T  
+386 5 6646 231  
E  
zmos@koper.si  
W  
www.zmos.si

Republika Slovenija  
Državni svet  
gp@ds-rs.si

Številka: 007-20/2025-5  
Datum: 21. 8. 2025

**ZADEVA: Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o vrtcih (ZVrt-H) – pripombe ZMOS**

Spoštovani,

Zdrúženje mestnih občin Slovenije (ZMOS) je podalo pripombe na Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o vrtcih (ZVrt-H; EPA 2179-IX, v nadaljevanju: *novela*) in jih posredovalo v Državni zbor dne 16. 6. 2025. Ugotavljamo, da naše pripombe niso bile vključene v gradivo za 31. sejo Komisije za izobraževanje, kulturo, znanost, šport in mladino Državnega sveta, kot je to sicer običajno pri delu drugih komisij Državnega sveta, zato želimo s tem dopisom državne svetnike in svetnice posebej seznaniti z argumentiranimi pripombami in predlogi ZMOS na predlog predmetne novele.

**1. Zagotavljanje vključevanja otrok v programe javne službe in omejevanje možnosti razpisa koncesij (1. člen novele - 10. člen ZVrt)**

Nov tretji odstavek 10. člena določa, da občina ne sme razpisati koncesij v primerih, ko zaradi upada števila otrok na njenem območju prihaja do zmanjševanja števila oddelkov v javnem vrtcu. Predlagamo, da se nov tretji odstavek 10. člena **črta** in prepusti odločitev občini, na kakšen način bo zagotovila ustrezno delovanje in prosta mesta v vrtcih iz javne mreže.

Poudarjamo, da je področje predšolske vzgoje kot lokalna zadeva javnega pomena v izvorni pristojnosti občin in jo zato občina opravlja samostojno (21. člen Zakona o lokalni samoupravi). Gre za eno izmed nalog oziroma izvernih pristojnosti občin, ki je temeljna za obstoj lokalne samouprave in kot taka sodi v okvir funkcionalnega jedra lokalne samouprave, varovanega v 140. členu Ustave.<sup>1</sup> Lokalna samouprava temelji na avtonomiji občin v razmerju do države, ta avtonomijo pa ima tako finančni, teritorialni in funkcionalni kot tudi organizacijski element.<sup>2</sup>

V praksi je izvorna pristojnost občin na področju predšolske vzgoje v veliki meri izvotljena, saj se ključna vprašanja, ki vplivajo na izvajanje te javne službe, določajo na ravni države. Pri tem ne gre zgolj za normative, ki v največji meri vplivajo na pogoje in izvajanje predšolske vzgoje, ampak žal tudi za organizacijske omejitve, ki prekomerno posegajo v avtonomijo občin. Primer tega je tudi 1. člen novele oziroma predlog novega tretjega odstavka v veljavnem 10. členu zakona.

<sup>1</sup> Glej npr. odločbo Ustavnega sodišča U-I-223/16-20.

<sup>2</sup> Glej npr. odločbo Ustavnega sodišča U-I-312/08-31.



ZMOS si v zvezi z delovanjem zasebnih vrtcev konsistentno prizadeva, da bi mestne in druge občine imele besedo in možnost odločanja glede financiranja in ne da so zgolj avtomatične plačnice zasebne dejavnosti, kot velja trenutno. Novela v splošnem to vprašanje rešuje, kar pozdravljamo. Vendar pa je podelitev koncesij ena od oblik, ko občina *odloča*, in je zato ni smotno omejevati.

Kot omenjeno, **predlagani določbi nasprotujemo z vidika organizacijske avtonomije občin**. Demografske razmere na posameznih območjih narekujejo diferenciran pristop k načrtovanju predšolske vzgoje, pri čemer je na nekaterih lokacijah utemeljena potreba po širitvi javne vrtčevske mreže (tudi s podelitvijo koncesije, če občina presodi, da je to ustrezen način), medtem ko je na drugih območjih smiselna njena optimizacija oziroma postopno zmanjševanje kapacitet.

## 2. Število otrok in število delavcev v oddelku oziroma fleksibilni normativ (3. člen novele - 17. člen ZVrt)

**Nasprotujemo** 3. členu novele, ki v 17. člen veljavnega zakona vnaša podlago za omejevanje t. i. fleksibilnega normativa,<sup>3</sup> saj bo to vodilo v povečanje stroškov za starše, občine in državo, v zmanjšanje števila prostih mest za otroke in v protiustavni podzakonski akt.

Čeprav so pripravljavci novele javno govorili o kompromisni rešitvi, ugotavljamo, da se po predlogu Pravilnika o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o normativih za opravljanje dejavnosti predšolske vzgoje (katerega pravilnejši naziv bi bil Pravilnik o dopolnitvi Pravilnika...) fleksibilni normativ **de facto ukinja**.

To bo imelo pomembne finančne posledice za vse – tako za starše kot tudi za občino in državo. V primeru ukinitve fleksibilnega normativa, ki se v največji meri uporabi v prvem starostnem obdobju, ko je dovoljena vključitev 14 otrok v primeru homogenega in 12 otrok v primeru heterogenega oddelka, manj pa v starejših skupinah, bo prišlo do naslednjih posledic, ki bodo negativno vplivale na vključenost otrok v vrtce:

- Zmanjšanje števila otrok s 14 na 12 (homogene skupine) pomeni za **17 odstotkov višjo ceno programa**, tudi za starše, zmanjšanje števila otrok od 12 na 10 (heterogene skupine) pa **20 odstotkov višjo ceno**.
- Dodatna povišanja cen programov vrtcev bodo spodbujala sivo ekonomijo nepreverjenih ponudnikov varstev otrok.
- Glede na to, da mestne občine nudijo vključevanje otrok v prvo starostno obdobje tudi od septembra do marca, odvisno od tega, kdaj dopolnijo starostni pogoj 11 mesecev, je v obdobju od septembra do marca v homogeni oddelki vključenih v povprečju največ 10-11 otrok, v poznejših mesecih pa se oddelki šele napolnjujejo do zgornje meje števila otrok. Na ta način je osnovni normativ celo znižan.
- Zaradi velike obolevnosti otrok, zlasti v prvem starostnem obdobju, in tudi drugih razlogov, je v povprečju **dnevno odsotnih med 20 in 30 odstotki otrok**, različno glede na posamezni mesec, kar predstavlja od 3 do 4 otroke na oddelki manj. Na ta način je normativ ponovno znižan.
- V drugem starostnem obdobju se fleksibilni normativ uporablja zlasti v tistih oddelkih, kjer prihaja do odlogov šolanja in se 6 let starih otrok ne more vključiti v oddelke mlajših otrok, saj je to zanje manj primerno, saj se starši za odlog šolanja odločajo pozno, včasih tik pred začetkom osnovne šole ali celo že med potekom šolskega leta.

<sup>3</sup> Obstoječi drugi odstavek 17. člena zakona določa, da lahko pristojni organ lokalne skupnosti ustanoviteljice vrtca glede na razmere in položaj dejavnosti predšolske vzgoje v lokalni skupnosti odloči, da število otrok v oddelku presega število, ki ga določa prvi odstavek tega člena, za največ dva otroke v oddelku.



- **Ukinitev fleksibilnega normativa v naslednjem šolskem letu 2025/26 pomeni za 2.600<sup>4</sup> otrok nižje število razpoložljivih mest v javnih vrtcih samo v mestnih občinah, kar je enakovredno številu vseh v vrtce vključenih otrok iz Nove Gorice in Novega mesta skupaj.**
- Za toliko otrok se bodo povečale čakalne vrste, če pa bi želeli ohraniti enak delež in število otrok, vključenih v vrtce, bo treba investirati v nove vrtce. **Za 2.600 prostih mest, bi potrebovali 150 novih oddelkov ali 30 5-oddelčnih vrtcev.** V primeru novogradnje vrtcev bi se srečevali z izzivi na področju prostorskih aktov, zemljišč in pripravljenosti projektov za gradnje novih vrtcev, kar bi časovno postavilo nove kapacitete v obdobje čez 10 let ali več.
- Opozarjamo, da v primerni porabi, ki predstavlja poglavitni prihodek občinskih proračunov, investicijska sredstva niso vključena, tudi če bi bile investicije nujne zaradi spremembe zakonodaje. Ministrstvo, pristojno za izobraževanje občasno objavi javni razpis za sofinanciranje investicij, pri tem pa velja pogoj oziroma omejitev na zgolj eno prijavo na občino. S tem se ne naslovi zadostno potreb v mestnih občinah, ki delujejo kot regijska središča in imajo najgostejšo mrežo vrtcev.

Ocenjeni finančni učinek ukinitve fleksibilnega normativa in izvajanja programa v novih oddelkih je **zgolj v mestnih občinah 14 milijonov evrov letno**.<sup>5</sup> To je dodatni strošek za proračune mestnih občin. V ta znesek niso upoštevana višja plačila staršev izključno zaradi bodočega ugodnejšega normativa kot posledice ukinitve fleksibilnega normativa (od 9 % do 20 %).

Ocenjeni strošek investicij za ureditev novih 150 oddelkov je vsaj **150 milijonov evrov**.<sup>6</sup>

Posebej opozarjamo, da so **predvidene določbe pravilnika ustavnopravno sporne**. Če predlog 3. člena novele zakona govori o »izjemnih primerih«, predlog pravilnika med pogoji za omejitev fleksibilne normativa določa danes povsem običajne situacije, kot je na primer 25 % delež otrok, ki slabo razumejo slovenski jezik ali ki imajo posebne potrebe. Predvsem v urbanih središčih je tak položaj na ravni oddelka zelo pogost. Poleg tega opozarjamo, da je povsem neustrezno, da bi podzakonski akt določal kvote in omejitve fleksibilnega normativa na podlagi odstotka otrok, »katerih materni jezik ni slovenščina«. Gre za **etnično profiliranje**, ki ga ne izvaja nihče in ga tudi skladno s predpisi ne sme. Vrtci ne vodijo evidence o maternem jeziku vpisanih otrok, temveč zgolj o državljanstvu otrok. Iz državljanstva otrok ne moremo avtomatično določiti materne jezika (npr. italijanski državljan, ki je slovenskega rodu).

Prav tako ne moremo kot »izjemnega primera« šteti prvega odstavka novega 25.a člena pravilnika, ki prepoveduje zmanjševanje števila oddelkov v naslednjem šolskem letu zaradi fleksibilnega normativa. Ne gre za izjemno situacijo temveč zgolj za prekomeren poseg v pristojnost in fleksibilnost občin pri zagotavljanju zadostnih prostih mest za vse otroke.

**Pravilnik tako že v predlogu presega predvideno zakonsko pooblastilo in je s tem protiuustaven.** Opozarjamo na ustaljeno ustavnosodno prakso o načelu legalitete (120. člen Ustave). Zakonodajalec lahko izvršilni oblasti prepusti le, da s splošnimi predpisi zakonsko materijo tehnično dopolnjuje, razčlenjuje in podrobneje opredeljuje. Pravnim subjektom mora biti njihov položaj znan oziroma predvidljiv že na podlagi zakona. Pravilnik ne sme z

<sup>4</sup> Izračun pripravljen na podlagi aplikacije pogojev iz predloga pravilnika na obstoječe oddelke v vrtcih v mestnih občinah glede na obstoječe število vpisanih otrok.

<sup>5</sup> Izračun temelji na simulaciji števila oddelkov, ki bi jih morali vzpostaviti, da bi se nadomestila prosta mesta, ki bi v primeru sprejetja predloga pravilnika in omejitve fleksibilnega normativa izostali, upoštevajoč povprečni letni strošek programa za posamezni oddelek za mestne občine.

<sup>6</sup> Ocena temelji na preteklih izvedenih investicijah v vrtce.

zakonom urejenih pravic in obveznosti širiti ali zoževati.<sup>7</sup> Zgolj zapis v noveli o »izjemnih primerih« ne ponudi nobene predvidljivosti. Glede na finančne in organizacijske posledice določb pravilnika je jasno, da gre za zakonsko materijo.

Organizacijsko neizvedljivo je tudi, da bi se dopolnjen pravilnik začel uporabljati takoj oziroma da bi stopil v veljavo 15. dan po objavi v Uradnem listu, saj bi se s tem v celoti porušilo načrtovanje novih oddelkov za šolsko leto 2025/2026.

### 3. Državni proračun (8. člen novele - 29. člen ZVrt)

Predlagamo, da se v prvem odstavku 29. člena veljavnega zakona doda še **nova sedma alineja**, ki naj se glasi:  
*»Stroške dela za zaposlene na delovnem mestu svetovalni delavci, delovnem mestu vzgojitelj za zgodnjo obravnavo otrok in delovnem mestu spremljevalec.«*

Z uveljavitvijo Zakona o celostni zgodnji obravnavi predšolskih otrok s posebnimi potrebami (ZOPOPP)<sup>8</sup> se je število otrok s posebnimi potrebami (OPP) in otrok s tveganimi dejavniki v predšolskem obdobju, ki so vključeni v redne oddelke, povečalo. Kot primer naj navedemo podatke iz Mestne občine Ljubljana (MOL).

V letu 2021 je bilo v MOL teh otrok 649, v letu 2025 pa že 985 otrok (51 % povečanje v zgolj štirih letih). Stroški zaposlitev za te otroke skladno s pravilnikom o metodologiji za oblikovanje cen programov ne smejo biti del cene programa, zato jih v celoti plačuje lokalna skupnost z lastnimi proračunskimi sredstvi. Iz državnega proračuna se zagotavljajo sredstva za plačilo višjih stroškov delovanja razvojnih oddelkov vrtcev, medtem ko višje stroške otrok s posebnimi potrebami, vključenih v redne oddelke vrtcev, nosi občina. **Predlagamo, da se iz državnega proračuna zagotovijo sredstva vrtcem za višje stroške za delo z otroki s posebnimi potrebami in otroki s tveganimi dejavniki v rednih oddelkih**, tj. stroške dela za vse zaposlene, ki izvajajo dodatno strokovno pomoč otrokom s posebnimi potrebami in tveganimi dejavniki ter spremljevalce teh otrok.

Zaradi velikih razlik med občinami prihaja tudi do velikih razlik pri zagotavljanju javne mreže, storitev iz javnih sredstev in kakovosti storitev za te otroke. Ker se spreminja koncept dela z otroki s posebnimi potrebami (15. člen te novele), tako da dela vzgojitelj za zgodnjo obravnavo z vsemi otroki v oddelku, je nemogoče določiti metodologijo obračuna dodatnega dela za OPP, kar je do sedaj bila podlaga za izstavitve računa med občinami zavezankami za plačilo. Brez prenosa stroškov na državni proračun, bo nemogoče predvideti sodno prakso na tem področju.

V zvezi s tem glej tudi pripombo na 19. člen novele.

### 4. Pogoji za financiranje (11. člen novele - 34. člen ZVrt)

Predlagamo spremembo prvega odstavka 34. člena na način, da se med pogoji navede tudi pogoj izvajanja programa osnovne šole. Dopolnjen odstavek se glasi:

*»Zasebnemu vrtcu, ki je vpisan v razvid izvajalcev javno veljavnih programov pri ministrstvu pristojnem za predšolsko vzgojo na dan uveljavitve tega zakona, za izvajanje programa po posebnih pedagoških načelih, kot je to določeno v četrtem odstavku 13. člena tega zakona, pripadajo sredstva iz proračuna občine, če izpolnjuje naslednje pogoje:*

- *če izvaja najmanj poldnevni program,*

<sup>7</sup> Glej odločbi Ustavnega sodišča U-I-79/20 in U-I-11/20-14.

<sup>8</sup> Uradni list RS, št. 41/17



- če ima vključenih najmanj za en oddelek predšolskih otrok,
- **če izvaja tudi program osnovne šole,**
- če ima zaposlene vzgojitelje, vzgojitelje predšolskih otrok – pomočnike vzgojiteljev in ravnatelja oziroma pomočnika ravnatelja za izvedbo programa in za pedagoško vodenje vrtca v skladu z zakonom in drugimi predpisi in
- če je dostopen vsem otrokom.«

Zagovarjamo financiranje zasebnih vrtcev po posebnih pedagoških načelih, ki imajo zagotovljeno nadaljnje izobraževanje po enakem načelu v osnovnem izobraževalnem sistemu, saj so tudi s tem dokazali svojo kakovost in so uveljavljeni v slovenskem izobraževalnem sistemu.

#### **Predlagamo nov odstavek 34. člena ZVrt, ki naj se glasi:**

*»Občina lahko podeli koncesijo tudi zasebnemu vrtcu, ki izvaja program po posebnih pedagoških načelih. Občina lahko financira tudi druge zasebne vrtce brez podeljene koncesije, ki izvajajo program po posebnih pedagoških načelih, v višini 85 % razlike med ceno programa in plačili staršev.«*

V zvezi s pripombami, podanimi na 1. člen novele, o funkcionalni in organizacijski avtonomiji lokalne samouprave in izvajanju izvirnih pristojnosti občin predlagamo, da se dopusti fleksibilnost, da lahko občine koncesijo podelijo tudi zasebnemu vrtcu, ki izvaja program po posebnih pedagoških načelih, oziroma da se odločijo za financiranje zasebnega vrtca, ki izvaja program po posebnih pedagoških načelih, tudi če ta ne izvaja programa osnovne šole. Na ta način smo zajeli vso raznolikost izvedbenih modelov zasebnih vrtcev med občinami, predvsem pa sledili cilju, da občina avtonomno odloča, katera oblika je zanj najbolj ustrezna, glede na javno mrežo, ponudbo in proračunske možnosti ter cilje občine.

#### **5. Podatki za načrtovanje javne mreže vrtcev (16. člen novele)**

Da lahko mestne in druge občine izvajajo izvirne pristojnosti na področju šolske vzgoje je ključno, da so opremljene s podatki, ki omogočajo načrtovanje javne mreže vrtcev. Občine morajo vedeti, koliko otrok bo vstopilo v vrtce v posameznih letih, da lahko ustrezno prilagodijo izvajanje javne službe. Zato predlagamo, da se v 16. členu novele doda **nov 46.e člen**, ki naj določa, da lahko občine za namen načrtovanja javne mreže vrtcev pridobivajo podatke iz centralnega registra prebivalcev za otroke, ki šele bodo izpolnili pogoje za sprejem v vrtec.

Predlagamo naslednjo dikcijo člena:

*»Občina in mestna občina brezplačno in po uradni dolžnosti za namen načrtovanja izvajanja predšolske vzgoje pridobiva osebne podatke o otrocih, ki bodo v letu, za katerega se načrtovanje izvaja, izpolnjevali pogoje za sprejem v vrtec. Občina pridobi podatke od ministrstva, pristojnega za notranje zadeve, iz centralnega registra prebivalcev.*

*Za namen iz prejšnjega odstavka lahko občina pridobi naslednje podatke:*

- osebno ime,
- EMŠO,
- državljanstvo,
- stalno ali začasno prebivališče (ulica, hišna številka, kraj, poštna številka, občina, država).

*Občina podatke, pridobljene na podlagi tega člena, izbriše eno leto po vpisu otroka v vrtec oziroma eno leto po datumu, ko je otrok izpolnil pogoje za sprejem v vrtec iz 20. člena tega zakona.«*



Združenje mestnih občin Slovenije  
Association of Urban Municipalities of Slovenia

+386 5 6646 231  
zmos@koper.si  
www.zmos.si

## 6. Prehodni režim financiranja zasebnih vrtcev (17. člen novele)

Predlagamo, da se 17. člen novele spremeni na način, da se datum na koncu prvega odstavka spremeni v »do **31. avgusta 2028**«.

Ocenjujemo, da je 3-letno obdobje dovolj dolgo za prilagoditev. Slovenija je edina država v EU, ki financira zasebno gospodarsko dejavnost (zasebne vrtce) brez javnega razpisa. Pri določbah 34. člena smo predlagali dodatne varovalke z dvema dodatnima odstavkoma, s katerimi se pokrijejo tiste občine in tiste zasebne vrtce, ki dopolnjujejo javno mrežo vrtcev.

## 7. Uporaba predpisov (19. člen novel)

Predlagamo, da se 19. člen novele **črta**. S tem členom želi predlagatelj prevaliti obsežne stroške razvojnega oddelka v občinske proračune, saj je prav ZOPOP zaradi izjemnih učinkov, ki jih prinaša pravočasna vključitev otrok s posebnimi potrebami v organizirano varstvo v razvojnih oddelkih (RO) v vrtcih, uvedel plačilo dodatnih stroškov iz državnega proračuna. Hkrati to pomeni, da so finančno manj zmogljive občine lahko za svoje občane odprle RO v svojih vrtcih in s tem omogočile vključevanje otrok po lokalnem principu blizu svojega doma. Praksa je pokazala, da je s financiranjem dodatnih stroškov iz državnega proračuna prišlo do smiselne uvedbe večjega števila RO in s tem uresničitev cilja zakona, da se povečajo koristi otrok.

Z omejitvijo sofinanciranja RO obstaja velika verjetnost, da se bo trend odpiranja RO ustavil ali celo obrnil navzdol. Omejevanje financiranja RO ne bo povečalo možnosti staršev otrok s posebnimi potrebami in bo ravno nasprotno cilju povečevanja dostopnosti programa RO za vse starše v Sloveniji ne glede na občino prebivališča.

Samo Turel  
predsednik