

# Odložitev začetka šolanja in odložitev šolanja med šolskim letom



mag. Domen Petelin, univ. dipl. pravnik

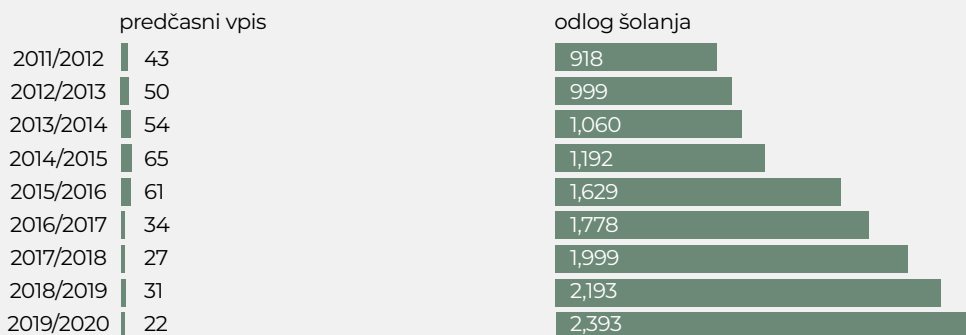


V stalnem tematskem sklopu Šolstvo in pravo vam avtor mag. Domen Petelin s svojimi prispevki poskuša odgovoriti na številna odprta vprašanja s področja šolskega prava. Glede zelenih vsebin prihodnjih prispevkov ali dilem glede vsakokratnega aktualnega prispevka se na avtorja lahko obrnete preko elektronskega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

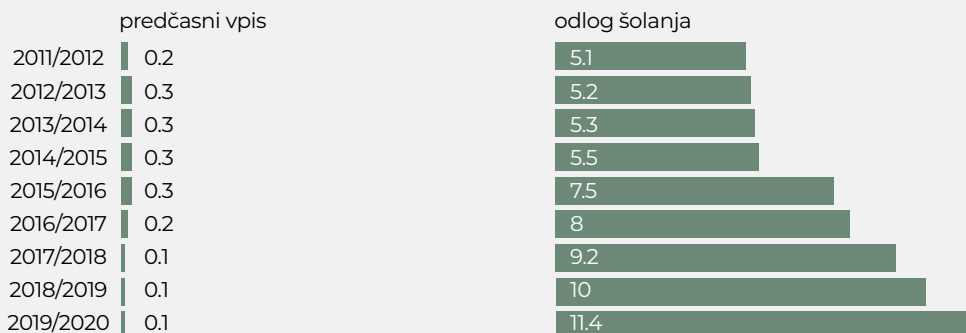
Sicer še nismo niti na polovici šolskega leta 2019/20, vendar osnovne šole že načrtujejo dejavnosti za naslednje šolsko leto in ena od teh aktivnosti osnovnih šol so tudi vpisi bodočih prvošolcev v šolo, ki so pomembni tudi za kadrovsko načrtovanje, v šolah s stalnim porastom števila vključenih učencev pa je to pomembno tudi z vidika načrtovanja, iskanja in zagotavljanja dodatnih kapacitet šolskih prostorov. Pri tem prehodu otrok iz predšolske ravni v osnov-

nošolsko raven se v zadnjih letih pojavlja vse večji trend odložitev šolanja, ki stalno narašča. Če pogledamo podatke iz statistike (Graf 1 in 2), je odložitev šolanja otrok vsako leto več in v zadnjih devetih letih je število odložitev začetka šolanja otrok iz številke 918 naraslo že na 2.393. Še bolje je to ponazorjeno v odstotkih: iz 5,1 % odložitev začetka šolanja vseh prvošolcev v šolskem letu 2011/12, do visokih 11,4 % v šolskem letu 2019/20.

## Predčasni vpisi in odlogi šolanja od leta 2011 do danes



## Predčasni vpisi in odlogi šolanja v odstotkih od leta 2011



<sup>1</sup> Vir: <https://www.zurnal24.si/slovenija/odlogi-solanja-ministrstvo-nacrtuje-spremembe-336331>

O subjektivnih vzrokih za tak porast se kot pravnik ne želim opredeljevati, vsekakor pa se eden od razlogov skriva tudi v nedorečenosti postopka ugotavljanja pripravljenosti otrok za vstop v šolo in prav zanimivo bi bilo priti do podatka, koliko odločitev osnovnih šol je bilo negativnih, torej, da predlogu predlagatelja za odložitev šolanja ni bilo ugodeno. V kolikor bi se izkazalo, da se število predlogov za odložitev šolanja in število odločitev šolanja (skoraj) v celoti ujemata, bi bilo za premisliti, ali sploh ohraniti dosedanje ureditev odločanja prek strokovnih komisij, saj bi bilo bolj enostavno le slediti predlogu staršev (kot npr. pri izobraževanju na domu) in otroku odložiti šolanje. Če bi država želela, da pride do strokovne selekcije, torej da predlagatelju predlog za odložitev šolanja ni vedno ugoden, ampak se ga tudi zavrne (kadar bi se ugotovilo, da je otrok pripravljen za vstop v šolo), bi morala sprejeti strokovne smernice/navodila/kriterije o ugotavljanju pripravljenosti otroka v šolo. Uvodoma še poudarjam, da je potrebno pri splošno uveljavljenemu terminu »odložitev šolanja« ločiti med odložitvijo začetka šolanja (pred šolskim letom) in odložitvijo šolanja (med šolskim letom).

#### VPIS OTROKA V OSNOVNO ŠOLO

Postopek vpisa v osnovno šolo je urejen v določbah 44.–49. člena Zakona o osnovni šoli, prav tako pa tudi v Uredbi o merilih za oblikovanje javne mreže osnovnih šol, javne mreže osnovnih šol in zavodov za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami ter javne mreže glasbenih šol. Starši morajo v prvi razred osnovne šole vpisati otroke, ki bodo v koledarskem letu, v katerem bodo začeli obiskovati šolo, dopolnili starost 6 let. Osnovna šola vpisuje otroke v prvi razred v mesecu februarju za naslednje šolsko leto. Osnovna šola mora do 31. maja staršem otrok, vpisanih v prvi razred, bodisi izdati potrdilo o šolanju bodisi odločbo o odložitvi začetka šolanja.

Starši imajo pravico vpisati otroka v javno osnovno šolo v šolskem okolišu, v katerem otrok stalno oziroma začasno prebiva, javna osnovna šola v tem okolišu pa je dolžna na željo staršev otroka vpisati. V drugo osnovno šolo lahko starši vpišejo otroka, če ta šola s tem soglaša.

#### ODLOŽITEV ZAČETKA ŠOLANJA

Odložitev začetka šolanja je urejena le v določbah drugega odstavka 45. člena in 46. člena Zakona o osnovni šoli, v katerih je določeno, da »se otroku lahko začetek šolanja na predlog staršev, zdravstvene službe oziroma na podlagi odločbe o usmeritvi odloži za eno leto, če se ugotovi, da otrok ni pripravljen za vstop v šolo. Ob vpisu otroka v osnovno šolo se lahko na željo staršev ugotavlja pripravljenost otroka za vstop v šolo. Če starši predlagajo odložitev šolanja, ker menijo, da njihov otrok ni pripravljen za vstop v šolo, oziroma če odložitev šolanja predlaga zdravstvena služba, je ugotavljanje pripravljenosti otroka za vstop v šolo obvezno«.

O odložitvi začetka šolanja lahko odloči ravnatelj osnovne šole, lahko pa tudi Zavod RS za šolstvo.

V prvem primeru so predlagatelji postopka odložitve začetka šolanja lahko:

- starši ali
- zdravstvena služba.

V obeh primerih je ugotavljanje pripravljenosti otroka za vstop v šolo obvezno, o odložitvi začetka šolanja odloči ravnatelj osnovne šole na podlagi obrazloženega mnenja strokovne komisije, ki jo imenuje ravnatelj in jo sestavljajo šolski zdravnik, svetovalni delavec ter vzgojitelj oziroma učitelj. Postopek odložitve začetka šolanja se vodi po določbah Zakona o splošnem upravnem postopku (to določa 60.a člen Zakona o osnovni šoli) in po zaključku postopka mora šola izdati odločbo, s katero bodisi ugodi predlagatelju (odločba o odložitvi začetka šolanja) bodisi zavrne predlog predlagatelja (odločba o zavrnitvi odložitve začetka šolanja in po njeni dokončnosti izdaja potrdila o šolanju).

Ob odsotnosti strokovnih kriterijev/smernic/navodil, v katerih primerih je ugotovljeno, da otrok ni pripravljen za vstop v šolo, gre pri postopkih odločanja o odložitvi začetka šolanja za tipično odločanje po prostem preudarku, v katerem mora organ pojasniti, zakaj se je odločil za eno od možnosti, čeprav bi se lahko tudi za drugačno (predlogu ta odložitev začetka šolanja se bodisi ugodi bodisi ne ugodi).

Organ (ravnatelj osnovne šole) se glede odložitve začetka šolanja odloči na podlagi izvedeniškega (stro-

## 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)

kovnega) mnenja v sestavi treh članov: šolskega zdravnika, svetovalnega delavca šole ter vzgojitelja oziroma učitelja. Po mojem mnenju bi bilo potrebno sestavo strokovne komisije oblikovati tako, da bi bila sestavna člana komisije tako vzgojitelj, ki otroka pozna, kot tudi učitelj, v vlogi strokovnjaka, ki pomaga pri presoji pripravljenosti otroka za vstop v šolo z vidika zahtevnosti prvega razreda osnovne šole. V zadnjem času (po uporabi GDPR, torej od 25. 5. 2018) svetovalne službe nekaterih osnovnih šol od posameznih vrtcev ne morejo pridobiti podatkov o otrocih, vključenih v vrtec, saj naj to od uporabe GDPR (po mnenju teh vrtcev) ne bi bilo več dovoljeno. V nekaj primerih so se šole (in vrtci) obrnile k meni po pomoč, da sem jim pomagal poiskati ustrezno pravno podlago za pridobitev zelenih in potrebnih podatkov pri odločanju o pripravljenosti otroka v šolo.

Z vidika načela enakopravne obravnave vseh otrok ne glede na šolo, bi bilo pričakovati, da bi država v slabih 30 letih od osamosvojitve sprejela strokovni dokument, s katerim bi si 454 osnovnih šol (in njihovih strokovnih komisij) vsako leto pomagalo oziroma oprlo pri strokovnih presojah, tako pa se dogaja, da je to v celoti prepuščeno članom strokovnih komisij, ki ravna zelo različno. V nekaterih komisijah vsak član pripravi strokovno poročilo, v nekaterih nihče oz. le nekateri; v nekaterih strokovnih komisijah pridobijo poročilo vrtca o otroku, njegovi zrelosti, njegovi pripravljenosti za vstop v šolo, v nekaterih ne (to sporno zlasti v tistih strokovnih komisijah, v katerih vzgojitelj ni član strokovne komisije). Je član strokovne komisije iz svetovalne službe šole lahko vsak, ki izpolnjuje pogoje za svetovalnega delavca?<sup>2</sup> Se izvede v postopkih ugotavljanja pripravljenosti otroka v šolo preizkus pripravljenosti otrok za šolo (POŠ), se izpolni vprašalnik o socialnem vedenju otrok, so pomembni rezultati Denverskega razvojnega presejalnega testa, itd; mora komisija narediti zapisnik? V prispevku je premalo prostora za številna druga vprašanja in dileme strokovnih komisij in ravnateljev v procesu odločanja o odložitvi šolanja in ugotavljanja pripravljenosti otroka za vstop v šolo.<sup>3</sup>

### ODLOŽITEV ZAČETKA ŠOLANJA IN DVOJNA STVARNA PRISTOJNOST

Otroku se lahko začetek šolanja odloži za eno leto tudi na podlagi odločbe o usmeritvi, kadar se v postopku usmerjanja ugotovi, da otrok ni pripravljen za vstop v šolo. Zanimivo, da o tej pravici v predpisih s področja usmerjanja otrok s posebnimi potrebami ni zapisane niti besede, prav tako to ni opredeljeno niti v strokovnih dokumentih s tega področja.<sup>4</sup>

Še več, gre za unikum v slovenskem pravnem redu, saj gre namreč za stvarno pristojnost dveh različnih

organov odločanja. O odložitvi začetka šolanja namreč lahko hkrati in neodvisno drug od drugega odločata dva organa, osnovna šola in Zavod RS za šolstvo.

Zanimivo bi bilo ugotoviti, kakšno bi bilo razmerje med nasprotujočima odločitvama osnovne šole in Zavoda RS za šolstvo pri obravnavi istega otroka – npr. da bi osnovna šola izdala odločbo o odložitvi začetka šolanja, Zavod RS za šolstvo pa odločbo o usmeritvi za enega od osnovnošolskih programov vzgoje in izobraževanja (izobraževalni program s prilagojenim izvajanjem in dodatno strokovno pomočjo, prilagojeni izobraževalni program z enakovrednim izobrazbenim standardom, prilagojeni izobraževalni program z nižjim izobrazbenim standardom, posebni program vzgoje in izobraževanja). Odločitev katerega od organov bi imela večjo težo?

### SODNA PRAKSA V PRIMERIH ODLOČANJA O ODLOŽITVI ZAČETKA ŠOLANJA

V primerih odločanja o odložitvi začetka šolanja obstaja nekaj sodnih judikatov, naj navedem le najbolj zanimiva:

Sodba Upravnega sodišča RS, št. I U 870/2010, 20. 4. 2011:

Odložitev začetka šolanja je predlagala šolska zdravnica (težave v grobi in fini motoriki, ne kontrolira opravljanja male potrebe, ne zna se vključiti v usmerjene in neusmerjene zaposlitve). Komisija je ugotovila, da otrok še ni pripravljen za vstop v prvi razred in je ravnatelju predlagala, da se odloži šolanje za eno leto. Starša sta se pritožila, pritožbo staršev je zavrnila pritožbena komisija šole.

Starša sta vložila tožbo na Upravno sodišče RS, sodišče je tožbi ugodilo, ker staršema predlog šolske zdravnice o odložitvi začetka šolanja ni bil vročen, prav tako do odločbe nista prejela nobenega dokumenta s strani šole (mnenje komisije, zapisnik komisije), zato je bila ugotovljena bistvena kršitev pravil postopka, saj staršem pred vročitvijo odločbe ni bila dana možnost, da se izjavita o dejstvih in okoliščinah, pomembnih za izdajo odločbe, česar ni ob reševanju pritožbe odpravil niti organ druge stopnje. Sodba Upravnega sodišča RS, št. IV U 176/2013, z dne 6. 8. 2013:

Predlog za odložitev začetka šolanja je vložila mama otroka, oče se s predlogom za odložitev začetka šolanja ni strinjal, kar bi morala šola preveriti, in sicer če se s predlogom strinja tudi oče, saj se predlog lahko poda le skupno, in ker tega ni bilo, bi morala šola predlog mame otroka zavreči.

Sodišče je odločilo, da Zakon o osnovni šoli v 45. členu kot upravičenega predlagatelja za odložitev začetka šolanja določa starše, zdravstvene službe, oziroma odločbo o usmeritvi. Navedena zakonska

<sup>2</sup> Svetovalni delavec je lahko, kdor je končal: - univerzitetni študijski program defektologije, pedagogike (smer pedagogika), psihologije, socialnega dela, socialne pedagogike ali specialne in rehabilitacijske pedagogike ali - magistrski študijski program druge stopnje psihologija, pedagogika, socialno delo, socialno delo z družino, socialno vključevanje in pravičnost na področju hendikepa, etničnosti in spola, duševno zdravje v skupnosti, socialna pedagogika, specialna in rehabilitacijska pedagogika, supervizija, osebno in organizacijsko svetovanje, inkluzivna pedagogika ali inkluzija v vzgoji in izobraževanju – Pravidnik o izobrazbi učiteljev in drugih strokovnih delavcev v izobraževalnem programu osnovne šole (Uradni list RS, št. 109/11, 10/12, 92/12, 49/13 in 75/15).

<sup>3</sup> Država je prek takratnega Ministrstva za šolstvo in šport v okrožnici št. 604-01-1/03 z dne 31. 1. 2003 dala zavezo, da bo »strokovna navodila za ugotavljanje pripravljenosti in svetovanje staršem pripravil Urad za šolstvo«. Obstoj strokovnih navodil za ugotavljanje pripravljenosti sem preveril pri nekaterih osnovnih šolah, vendar sem od vseh prejel odgovor, da teh strokovnih navodil ni. Strokovni dokument, ki se bežno dotika predmetnega področja, so Priporočila Zavoda RS za šolstvo in šport za uspešen prehod otrok iz vrtca v šolo z dne 9. 7. 2018.



določba navaja predlog staršev, kar pa sta po mnenju sodišča oba starša in ne samo eden od staršev. Takšna razlaga izhaja iz Zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih, ki v 113. členu določa roditeljsko pravico, katero izvršujeta starša sporazumno v skladu z otrokovo koristjo, v primeru, da se ne sporazumeta, pa jima pomaga Center za socialno delo. Če se starša kljub temu ne sporazumeta, odloči na predlog enega od obeh staršev sodišče v nepravdnem postopku. Vsi navedeni zakonski predpisi tako določajo oba starša kot tista, ki skupaj odločata v določenih, za otrokov socialni in osebni razvoj pomembnih zadevah, kamor po presoji sodišča sodi tudi sporni primer. V skrajnem primeru, če se starša ne sporazumeta ob pomoči CSD, odločitev o tem, ali podati predlog za odložitev začetka šolanja, sprejme sodišče.<sup>5</sup>

#### **ODLOŽITEV ŠOLANJA MED ŠOLSKIM LETOM**

Učencu se med šolskim letom v prvem razredu iz zdravstvenih in drugih razlogov odloži šolanje za eno leto, in sicer na predlog:

- staršev,
- šolske svetovalne službe v soglasju s starši,
- zdravstvene službe v soglasju s starši.

Brez soglasja staršev šola ne more izvesti tega postopka, v katerem je ponovno stvarno pristojen le en organ. Glede na 60.a člen Zakona o osnovni šoli se mora tudi v tem primeru izdati upravna odločba (se ugotovi, se zavrne). O odložitvi šolanja med šolskim letom odloči ravnatelj na podlagi obrazloženega mnenja strokovne komisije, ki jo sestavljajo šolski zdravnik, svetovalni delavec ter učitelj (v tem primeru mora biti član učitelj, ne pa alternativno vzgojitelj).

Teh primerov je v šolskem prostoru bolj malo, marsikdo pa te opcije niti ne pozna. V teh primerih, če se odloči pozitivno, se otrok vpiše v prvi razred

osnovne šole z naslednjim šolskim letom, do takrat pa se lahko vključi v vrtec, lahko pa je tudi doma ali v kakšni tretji obliki varstva. V teh primerih je priporočljivo starše med postopkom seznaniti, da se z odložitvijo šolanja med šolskim letom njihov otrok ne vključi avtomatsko v vrtec, v katerega je bil vključen pred vstopom v šolo, ampak da morajo vrtec (težava ob polno zasedenih kapacitetah vrtcev v občinah, v katerih je zagotavljanje prostih mest v vrtcu konstantna in nerešljiva težava) oziroma drugo alternativno rešitev varstva poiskati sami.

#### **VPIS MLAJŠEGA OTROKA V ŠOLO**

Vsako leto je med 20 in 65 otrok, katerih starši želijo, da se njihov otrok vključi v osnovno šolo vsaj leto dni prej od njegovih sovrstnikov. Zakon o osnovni šoli posebej ne ureja vpisa mlajših otrok od predpisane starosti (torej otrok, ki v koledarskem letu, v katerem bi začeli obiskovati šolo, še ne bi dopolnili starosti 6 let), vendar pa imajo starši možnost, da na šolo naslovijo vlogo za vpis tudi za mlajšega otroka. O vlogi staršev odloči ravnatelj, pri čemer bi bilo potrebno takšno odločanje voditi po analogiji postopka za odložitev šolanja, kar pomeni, da bi bilo potrebno za mlajšega otroka ugotoviti pripravljenost za vstop v šolo.

O vpisu mlajšega otroka v šolo odloči ravnatelj osnovne šole na podlagi obrazloženega mnenja strokovne komisije, ki jo imenuje ravnatelj in ki bi jo sestavljali šolski zdravnik, svetovalni delavec ter vzgojitelj oziroma učitelj. Postopek vpisa mlajšega otroka v šolo bi se tudi moral voditi po določbah Zakona o splošnem upravnem postopku in po zaključku postopka bi morala šola izdati odločbo, s katero bodisi ugotovi predlagatelju bodisi zavrne predlog predlagatelja.

Zanimivo je, da trend vpisa v šolo mlajših otrok z leti upada in da zadnja tri šolska leta vstopa predčasno v šolski sistem le 0,1 % vseh prvošolcev (Graf 1 in 2).

<sup>4</sup> Kriteriji za opredelitev vrste in stopnje primanjkljajev, ovir oziroma motenj otrok s posebnimi potrebami, 30. 6. 2015.

<sup>5</sup> Kriteriji za opredelitev vrste in stopnje primanjkljajev, ovir oziroma motenj otrok s posebnimi potrebami, 30. 6. 2015.