



Železna cesta 16, 1000 Ljubljana
080 81 80
gp@zagovornik-rs.si

USTAVNO SODIŠČE REPUBLIKE SLOVENIJE

Beethovnova 10

1000 Ljubljana

Zadeva: 0703-8/2026/1

Datum: 21. 7. 2026

Republika Slovenija, Zagovornik načela enakosti, Železna cesta 16, 1000 Ljubljana, ki ga zastopa zagovornik Miha Lobnik (v nadaljevanju: Zagovornik) vlaga na podlagi 38. člena Zakona o varstvu pred diskriminacijo (Uradni list RS, št. 33/16 in 21/18 – ZNOrg; v nadaljevanju: ZVarD) na Ustavno sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustavno sodišče RS)

ZAHTEVO ZA OCENO USTAVNOSTI

1. pravne ureditve šolske prehrane, ki učencem in dijakom ne zagotavlja šolske prehrane, prilagojene njihovem verskemu oziroma drugemu svetovnonazorskemu prepričanju, in sicer tretjega in četrtega odstavka 4. člena Zakona o šolski prehrani (Uradni list RS, št. 3/13, 46/14, 46/16 – ZOFVI-K, 76/23 in 61/24; v nadaljevanju: ZŠolPre-1), zaradi neskladja s prvim odstavkom 14. člena, prvim in tretjim odstavkom 41. člena ter drugim odstavkom 57. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a, 92/21 – UZ62a in 98/25 – UZ74a; v nadaljevanju: Ustava RS) in 9. členom Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljevanju: EKČP), 2. členom Dodatnega protokola k EKČP ter 1. členom Protokola št. 12 k EKČP, kot jih je ratificirala Republika Slovenija z Zakonom o ratifikaciji Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS-MP, št. 7-41/1994) ter z 2., 3.

in 14. členom Konvencije o otrokovih pravicah (Uradni list SFRJ – MP, št. 15/90, Akt o notifikaciji nasledstva, Uradni list RS – MP, št. 9/92; v nadaljevanju: KOP);

2. Smernic za prehranjevanje v vzgojno-izobraževalnih zavodih (v nadaljevanju: Smernice),¹ kolikor določajo, da vzgojno-izobraževalni zavodi niso dolžni izvajati individualnih zahtev po prehrani, ki niso medicinsko indicirane, s čimer iz sistema šolske prehrane izključujejo tudi zahteve, ki temeljijo na veri ali drugem prepričanju posameznika, zaradi neskladja s prvim odstavkom 14. člena Ustave RS, s prvim in tretjim odstavkom 41. člena Ustave RS, z drugim odstavkom 57. člena Ustave RS, z 9. členom EKČP, 2. členom Dodatnega protokola k EKČP, 1. členom Protokola št. 12 k EKČP ter z 2., 3. in 14. členom KOP;
3. protiustavne zakonodajne opustitve oziroma pravne praznine v ZŠolPre-1 in drugi zakonodaji s področja vzgoje in izobraževanja, ker ne urejata pravice učencev in dijakov do uveljavljanja prilagoditve šolske prehrane zaradi vere ali drugega prepričanja, meril za odločanje o takšnih zahtevah, postopka njihove obravnave, obveznosti vzgojno-izobraževalnih zavodov pri tehtanju med versko oziroma svetovnonazorsko svobodo učencev ter organizacijskimi in zdravstvenimi vidiki šolske prehrane ter pravnih sredstev in drugih procesnih jamstev za učinkovito varstvo pravic učencev in njihovih staršev, zaradi neskladja z 2. členom Ustave RS, s prvim odstavkom 14. člena Ustave RS, s prvim in tretjim odstavkom 41. člena Ustave RS, z drugim odstavkom 57. člena Ustave RS, z 9. členom EKČP, 2. členom Dodatnega protokola k EKČP, 1. členom Protokola št. 12 k EKČP ter z 2., 3. in 14. členom KOP;

I N

P R E D L O G Z A P R E D N O S T N O O B R A V N A V O .

¹ Smernice za prehranjevanje v vzgojno-izobraževalnih zavodih, sprejete 23. 11. 2023, v uporabi od šolskega leta 2024/2025, dostopne na: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MVI/Dokumenti/Osnovna-sola/Smernice-za-prehranjevanje-v-VIZ-2024.pdf>.

Vsebina

1. OBSTOJ PROCESNIH PREDPOSTAVK ZA VLOŽITEV ZAHTEVE ZA OCENO USTAVNOSTI	4
1.2 Izvedena predhodna Ocena diskriminatornosti Zagovornika načela enakosti po 38. členu ZVarD	4
1.2 Pristojnost Zagovornika za vložitev zahteve za presojo ustavnosti	5
2. IZPODBIJANJE ZAKONSKE UREDITVE ŠOLSKE PREHRANE (1. TOČKA ZAHTEVE) ..	7
2.1 Predstavitev zakonske ureditve	7
2.2 Zatrjevana neskladnost z Ustavo RS in EKČP	11
2.2.1 Ali se zatrjevano različno obravnavanje nanaša na uresničevanje človekove pravice ali zakonske pravice?	13
2.2.2 Ali obstaja različno obravnavanje posameznikov?	18
2.2.3 Ali so dejanski položaji posameznikov v bistvenem enaki?	19
2.2.4 Ali je razlikovanje na podlagi osebne okoliščine in torej poseg v pravico do nediskriminatornega obravnavanja ustavno dopusten?	22
3. IZPODBIJANJE SMERNIC ZA PREHRANJEVANJE V VZGOJNO-IZOBRAŽEVALNIH ZAVODIH (2. TOČKA ZAHTEVE)	29
4. IZPODBIJANJE PROTIUSTAVNE ZAKONODAJNE OPUSTITVE NA PODROČJU ŠOLSKE PREHRANE (3. TOČKA ZAHTEVE)	39
5. ZAHTEVEK	44

1. OBSTOJ PROCESNIH PREDPOSTAVK ZA VLOŽITEV ZAHTEVE ZA OCENO USTAVNOSTI

1.2 Izvedena predhodna Ocena diskriminatornosti Zagovornika načela enakosti po 38. členu ZVarD

V preteklem obdobju je Zagovornik pri opravljanju svojih zakonskih nalog prejel večje število vprašanj, prošenj za svetovanje, pobud in predlogov za ugotavljanje diskriminacije, ki so se nanašali na zagotavljanje šolske prehrane, prilagojene veri oziroma prepričanju otrok, učencev in dijakov. Na navedene primere se je v okviru svojih pristojnosti odzival z različnimi ukrepi, med drugim z zagotavljanjem neodvisne pomoči posameznikom pri varstvu pred diskriminacijo, z obravnavo predlogov za ugotavljanje diskriminacije ter tudi z izdajanjem priporočil pristojnim organom in vzgojno-izobraževalnim zavodom.² Kljub tem aktivnostim se je izkazalo, da gre za ponavljajočo se sistemsko problematiko, ki zaradi odsotnosti ustrezne normativne ureditve povzroča neenotno prakso in različno raven varstva ustavno varovanih pravic otrok, učencev, dijakov in njihovih staršev.

Eden izmed takšnih primerov je bil tudi predlog za ugotavljanje diskriminacije, ki ga je Zagovornik prejel 29. 4. 2026.³ Nanašal se je na zavrnitev zagotovitve prehrane brez svinjskega mesa otroku v vrtcu zaradi njegove vere. Predlagatelj je zatrjeval, da vrtec prehrane iz verskih razlogov ni želel prilagoditi, zaradi česar je bil otroka prisiljen prepisati v drug vrtec, ki je zagotavljal prilagojeno prehrano. Obravnava tega primera je ponovno pokazala, da veljavna zakonodaja in podzakonski akti ne določajo meril, postopka in obveznosti vzgojno-izobraževalnih zavodov pri odločanju o zahtevah za prilagoditev prehrane zaradi vere oziroma drugega prepričanja, zaradi česar je uresničevanje ustavno varovanih pravic otrok v praksi odvisno od presoje posameznega zavoda.

Ker se je vprašanje zagotavljanja prehrane, prilagojene veri oziroma drugemu prepričanju, izkazalo kot ponavljajoče tako v osnovnih in srednjih šolah kot tudi v vrtcih, pri čemer ureditev prehrane v vseh navedenih vzgojno-izobraževalnih zavodih temelji na istem normativnem okviru, zlasti na določbah ZŠolPre-1 in Smernicah za prehranjevanje v vzgojno-izobraževalnih zavodih, je Zagovornik opravil celovito oceno diskriminatornosti veljavne ureditve.

² Priporočilo Zagovornika načela enakosti glede omogočanja ustreznih prilagoditev prehrane v vrtcih na podlagi prepričanja otrok oziroma prepričanja njihovih zakonitih zastopnikov št. 0700-86/2023/11 z dne 14. 8. 2025 (PRILOGA 1) in Priporočilo Zagovornika načela enakosti glede prehrane v vzgoji in izobraževanju ob upoštevanju vere ali prepričanj otrok in mladih št. 0706-4/2026/2 z dne 21. 4. 2026. (PRILOGA 2)

³ Predlog za obravnavo diskriminacije na podlagi veroizpovedi v javnem vzgojno-izobraževalnem zavodu z dne 29. 4. 2026 skupaj s prilogami (anonimiziran). (PRILOGA 3)

Zagovornik oceno diskriminatornosti predpisov izvede na podlagi 38. člena ZVarD, v skladu s katerim lahko, če oceni, da je kakšen zakon ali drug predpis diskriminatoren, o tem obvesti predlagatelja postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti ali pa sam vloži zahtevo za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil.

Zagovornik je v postopku ocene diskriminatornosti predpisa po 38. členu ZVarD, ki ga je vodil pod št. 050-9/2026, ocenil, da so tretji in četrti odstavek 4. člena ZŠolPre-1 ter Smernice, skupaj z zakonodajno opustitvijo glede ureditve versko oziroma svetovnonazorsko prilagojene šolske prehrane, v neskladju z Ustavo RS, kot izhaja iz Ocene št. 050-9/2026/1.⁴ S tem je podana procesna predpostavka za vložitev zahteve za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa na Ustavno sodišče RS.

Ta zahteva za oceno ustavnosti se nanaša na ureditev zagotavljanja prehrane v osnovnih in srednjih šolah ter vrtcih. Zaradi večje preglednosti se v nadaljevanju praviloma uporablja izraz *šola* v pomenu prvega odstavka 2. člena ZŠolPre-1 ter izraza *učenec* in *dijak*. Če iz besedila ali narave stvari ne izhaja drugače, se navedeni ustavnopravni očitki in pravna presoja smiselno nanašajo tudi na vrtce in otroke, vključene vanje, saj se tudi zanje glede organizacije prehrane uporabljajo Smernice, določbe ZŠolPre-1 pa se v tem delu uporabljajo smiselno. Enako velja za zavode za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami, domove za učence, dijaške domove ter Center šolskih in obšolskih dejavnosti, saj se tudi v teh ustanovah uporabljajo Smernice.⁵

1.2 Pristojnost Zagovornika za vložitev zahteve za presojo ustavnosti

Zagovornik zahtevo za oceno ustavnosti na Ustavno sodišče RS vlaga na podlagi 38. člena ZVarD, ki opredeljuje dve enakovredni alternativni pristojnosti Zagovornika v primeru dosežene ocene, da je predpis diskriminatoren (i. obvestiti [drugega] predlagatelja postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti in ii. pristojnost, da Zagovornik sam z zahtevo začne postopek za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa). Pri tem nobena od pristojnosti ne predstavlja procesne predpostavke za uveljavljanje druge pristojnosti.

⁴ Republika Slovenija, Zagovornik načela enakosti Republike Slovenije, Ocena diskriminatornosti št. 050-9/2026/1 z dne 21. 7. 2026. (PRILOGA 4)

⁵ Tretji odstavek 2. člena ZŠolPre-1.

Zakonodajalec je s sprejemom ZVarD 21. 4. 2016 v 38. členu Zagovorniku izrecno podelil pristojnosti privilegiranega predlagatelja za vložitev zahteve za presojo ustavnosti, ne da bi moral Zagovornik pred tem izpolniti kakšno drugo formalno dejanje. Zagovornik je bil s sprejemom ZVarD kot specializiran državni organ za varstvo pred diskriminacijo dodan seznamu ostalih privilegiranih predlagateljev, kot je na primer Informacijski pooblaščenec, ki mu je bila enaka pristojnost prvič podeljena s prvim Zakonom o informacijskem pooblaščenču (Uradni list RS, št. 113/2005).

Skladno z navedenim se je Zagovornik odločil za izvrševanje druge od pristojnosti iz 38. člena, ki mu jo izrecno podeljuje ZVarD, t.j. za vložitev zahteve za presojo ustavnosti pred Ustavnim sodiščem RS.

2. IZPODBIJANJE ZAKONSKE UREDITVE ŠOLSKE PREHRANE (1. TOČKA ZAHTEVE)

2.1 Predstavitev zakonske ureditve

Šolska prehrana za učence in dijake je urejena v **ZŠolPre-1**, ki šolsko prehrano opredeljuje kot organizirano prehrano učencev – in sicer zajtrk, (dopoldansko) malico, kosilo in popoldansko malico – v dneh, ko poteka pouk v skladu s šolskim koledarjem, in kot del vzgojno-izobraževalne dejavnosti šole:

3. člen

»Cilji tega zakona so, da se:

- *ob upoštevanju načel trajnostne potrošnje zagotavlja kakovostna šolska prehrana, 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 dijaku dostopnost do zdrave šolske prehrane;***
- *učencem in dijaku iz socialno manj vzpodbudnih okolij **zagotavljajo enake možnosti pri doseganju ciljev iz prejšnje alineje.**«*

Za zahtevo relevantne določbe ZŠolPre-1 so bile sicer spremenjene z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o šolski prehrani (Uradni list RS, št. 76/23 in 61/24; v nadaljevanju: ZŠolPre-1B), ki je stopil v veljavo že 27. 7. 2023, vendar je zakonodajalec v 8. členu ZŠolPre-1B določil, da se začnejo te nove oziroma spremenjene določbe ZŠolPre-1 uporabljati s 1. 9. 2027, do takrat pa se še naprej uporabljajo pred tem veljavne določbe ZŠolPre-1.

Zagovornik se zato v nadaljevanju zahteve kot na »*veljavno*« ureditev osredotoča na staro ureditev šolske prehrane v ZŠolPre-1, pri čemer pa poudarja, da zatrevane neskladnosti ureditve z Ustavo RS in EKČP v enaki – oziroma še celo večji – meri veljajo tudi za novo oz. prihodnjo ureditev.

Veljavna ureditev šolske prehrane v ZŠolPre-1

Tretji odstavek 4. člena ZŠolPre-1 določa, da mora šola⁶ za (vse) učence oziroma dijake v okviru **javne službe** obvezno organizirati malico. To pomeni, da tretji odstavek 4. člena ZŠolPre-1 malico **opredeljuje kot pravico vseh učencev in dijakov** in šolam nalaga nasprotno obveznost, da jo v okviru dejavnosti javne službe zagotovijo vsem učencem in dijakom, ki se nanjo prijavijo – in jo plačajo. Šola lahko v skladu s četrtem odstavkom 4. člena ZŠolPre-1 v okviru **dodatne ponudbe** za učence oziroma dijake organizira tudi zajtrk, kosilo in popoldansko malico ter jim zagotavlja dietne obroke. Skladno s četrtem odstavkom 4. člena ZŠolPre-1 torej šole lahko – niso pa tega dolžne storiti – med drugim za učence in dijake zagotavljajo kosilo in šolsko prehrano, ki je prilagojena njihovemu verskemu oziroma svetovnonazorskemu prepričanju.

Za učence in dijake iz socialno manj vzpodbudnega okolja je nadalje skladno s prvim odstavkom 13. člena ZŠolPre-1 predvideno **subvencioniranje malice oziroma kosila iz državnega proračuna**. Pri tem prvi odstavek 14. člena ZŠolPre-1 določa, da so upravičenci – imajo pravico – do subvencije za malico tisti učenci in dijaki, do subvencije za kosilo pa tisti učenci, ki jim je ta **pravica priznana** po Zakonu 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, 54/22 – ZUPŠ-1, 76/23 – ZŠolPre-1B, 122/23 – ZŠtip-1C, 22/25 – ZZZRO-1, 40/25 – ZINR, 90/25 – ZPIZ-2O in 12/26 – ZSDP-1H; v nadaljevanju: ZUPJS). Zaradi uzakonitve pravice do brezplačnega kosila za vse učence z ZŠolPre-1B je skladno s tretjo alinejo prvega odstavka 7. člena ZŠolPre-1B prenehal veljati 26. člen ZUPJS, ki je urejal subvencijo za kosilo za učence. Do začetka uporabe novih oziroma spremenjenih določb ZŠolPre-1 je zato pravica do subvencije za kosilo za učence urejena v tretjem in četrtem odstavku 7. člena ZŠolPre-1B, ki pa ne odstopata od logike ureditve iz razveljavljenega 26. člena ZUPJS.

Prihodnja ureditev šolske prehrane

Od 1. 9. 2027 bodo šole skladno s spremenjenim tretjim odstavkom 4. člena ZŠolPre-1B za vse učence v okviru javne službe poleg malice **dolžne organizirati tudi kosilo**, medtem ko se ureditev za dijake v tem delu ne spreminja. Poleg navedenega bodo šole skladno s spremenjenim tretjim odstavkom 4. člena ZŠolPre-1B za učence in dijake, ki bodo predložili zdravniško potrdilo o **medicinsko predpisani dieti**, dolžne organizirati dietno malico oziroma

⁶ Iz prvega odstavka 2. člena ZŠolPre-1 izhaja, da zakon z izrazom »šola« opredeljuje vse osnovne in srednje šole ter osnovne in srednje šole v okviru zavodov za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami v Republiki Sloveniji, ki izvajajo javno veljavne vzgojno-izobraževalne programe.

kosilo. Po drugi strani bo skladno s spremenjenim četrtem odstavkom 4. člena ZŠolPre-1 zagotavljanje šolske prehrane, ki je prilagojena verskemu oziroma svetovnonazorskemu prepričanju učencev in dijakov, še naprej predmet dodatne ponudbe oziroma za šole ne bo obvezno.

Za učence in dijake iz socialno manj vzpodbudnega okolja je skladno s spremenjenim prvim odstavkom 13. člena ZŠolPre-1 še naprej predvideno subvencioniranje malice. Poleg navedenega pa bodo skladno s spremenjenim drugim odstavkom 13. člena in prvim odstavkom 14. člena ZŠolPre-1 **vsi učenci upravičeni do subvencioniranega kosila** iz državnega proračuna, in sicer bo kosilo subvencionirano v višini cene kosila. Za učence oziroma njihove starše bo torej **kosilo brezplačno**.

Šolska malica in kosilo kot pravica

Upošteva je navedeno predstavlja šolska prehrana – še zlasti malica in kosilo – **zakonsko pravico** učencev in dijakov, do uživanja katere so upravičeni vsi, ne glede na njihove osebne okoliščine, in ki jo šole zagotavljajo v **okviru javne službe** in s tem vzgojno-izobraževalnega procesa.

Poleg navedenega je malica za učence in dijake iz socialno manj vzpodbudnega okolja sofinancirana iz **državnega proračuna**, s 1. 9. 2027 pa bo za vse učence iz državnega proračuna v celoti financirano tudi kosilo.

Kljub navedenemu nekateri učenci in dijaki zaradi svojega verskega oziroma drugega svetovnonazorskega prepričanja (določenih obrokov) šolske prehrane, do katere so sicer zakonsko upravičeni, vključno s (so)financiranjem le-te iz državnega proračuna, **ne morejo uživati**.

Dejansko stanje na primeru učencev in dijakov, ki so pripadniki različnih ver

Izpodbijana ureditev enako učinkuje na vse učence in dijake, ki zaradi svoje vere oziroma drugega svetovnonazorskega prepričanja ne uživajo določenih živil oziroma potrebujejo prilagojeno šolsko prehrano, pa jim šole takšne prilagoditve ne zagotovijo.

Prehranske zahteve, ki izhajajo iz vere oziroma drugega svetovnonazorskega prepričanja, so lahko zelo različne. Posamezne vere in prepričanja določajo različne prehranske zapovedi ali prepovedi, zaradi katerih posamezniki ne uživajo določenih vrst mesa ali drugih živil oziroma

potrebujejo drugačno sestavo obrokov. Zagovornik je v preteklosti že obravnaval več primerov, povezanih s prilagoditvijo prehrane v vzgojno-izobraževalnih zavodih. Med drugim je obravnaval primer otroka, katerega družina je pripadnica Krščanske adventistične cerkve in zaradi svoje vere ne uživa svinjskega mesa.⁷ V tem primeru je opozoril, da lahko navidezno nevtralna ureditev prehrane brez razumnih prilagoditev posamezne skupine otrok zaradi njihove vere postavlja v manj ugoden položaj ter da je treba ob upoštevanju okoliščin posameznega primera presoditi možnost razumne prilagoditve, ki prepreči posredno diskriminacijo.

Zaradi večje preglednosti Zagovornik v nadaljevanju prikazuje neskladnost izpodbijanih določb ZŠolPre-1 na primeru učencev in dijakov, ki so pripadniki muslimanske vere in zaradi svoje vere ne uživajo svinjskega mesa. Za takšen pristop se je odločil, ker je v preteklih letih prejel številne prošnje za svetovanje in obravnaval več predlogov staršev teh otrok za ugotavljanje diskriminacije po 33. členu ZVarD, v katerih so zatrjevali, da šole njihovim otrokom ne zagotavljajo prehrane brez svinjskega mesa oziroma jim zaradi njihove vere ne omogočajo enakovrednega dostopa do organizirane šolske prehrane.

Navedeni primer predstavlja tipičen primer učinkov izpodbijane ureditve. Ustavnopravni očitki, predstavljeni v tej zahtevi, pa se ne nanašajo zgolj na učence in dijake, ki so pripadniki muslimanske vere, temveč na **vse učence in dijake, ki zaradi svoje vere ali drugega svetovnonazorskega prepričanja ne morejo koristiti šolske prehrane pod enakimi pogoji kot drugi**. To velja tudi za pripadnike drugih ver, kadar njihova verska pravila narekujejo prehranske omejitve (na primer krščanstva ali judovstva),⁸ ter za osebe z drugimi svetovnonazorskimi prepričanji, če njihovo prepričanje uživa varstvo po 41. členu Ustave RS in 9. členu EKČP.

Sveta knjiga islama, Kur'an (v nadaljevanju: Koran), vsebuje posebna pravila oziroma zapovedi v zvezi s prehranjevanjem, ki so **povezane s samim bistvom islama** in ki so za pripadnike muslimanske vere zavezujoče. Slednje sta v svoji sodni praksi že pripoznala tudi Ustavno sodišče RS in Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP), ki poudarjata, da predstavlja spoštovanje pravil oziroma zapovedi na področju prehranjevanja pri abrahamskih religijah – torej tudi islamu – samo bistvo verskega prepričanja in je kot tako **v celoti varovano** s prvim odstavkom 41. člena Ustave RS oziroma prvim odstavkom 9. člena

⁷ Kot izhaja iz sklepa Zagovornika načela enakosti št. 0700-32/2019/28 z dne 24. 1. 2020, dostop: https://zagovornik.si/wp-content/uploads/2023/02/Odlocba_Starsi-z-vrtcem-dosegli-dogovor-o-razumni-prilagoditvi-prehrane-za-otroke-na-podlagi-vere.pdf. (PRILOGA 5)

⁸ Evropsko sodišče za človekove pravice, Guide on Article 9 of the European Convention on Human Rights, dostop: https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_9_eng, str. 9-10. (PRILOGA 6)

EKČP.^{9, 10} To pomeni, da islam pripadnikom muslimanske vere – vključno z učenci in dijaki – zapoveduje prehranjevanje v skladu z verskimi pravili islama oziroma da morajo le-ti uživati versko predpisano dieto.

Iz Korana med drugim izhaja, da pripadniki muslimanske vere ne smejo uživati svinjine.¹¹

On vam je prepovedal le mrhovino, kri, svinjino in to, kar je posvečeno nekomu drugemu kot Allahu. Toda, kdor je prisiljen (pojesti), ne da bi se namenoma prekršil, in samo toliko, kot je nujno, potem ga ne bremeni greh. Kajti Allah je Tisti, ki odpušča in je Usmiljen.

Koran 2:173

Učenci in dijaki, ki so pripadniki muslimanske vere, torej ne morejo uživati šolske prehrane, kadar ta vsebuje svinjino, če jim šola ne zagotovi prilagojenega oziroma dietnega obroka.

Šole dietne obroke učencem in dijakom skladno s četrtem odstavkom 4. člena ZŠolPre-1 sicer lahko zagotavljajo v okviru dodatne ponudbe, vendar pa tega niso dolžne storiti. Iz ankete, ki jo je med starši otrok, ki so pripadniki muslimanske vere izvedla Islamska skupnost v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju: Islamska skupnost) in ki se nanaša na obdobje med 6. 11. 2023 in 31. 1. 2024, izhaja, da v tem obdobju kar **48 odstotkov šol** otrokom, ki so pripadniki muslimanske vere, **ni zagotavljalo obrokov** brez svinjine. Nekatere od šol, ki so otrokom, ki so pripadniki muslimanske vere, v okviru dodatne ponudbe sicer zagotavljale obroke brez svinjine, pa so te obroke zagotovile na način, da so iz obroka samo odstranile svinjino, ne da bi jo nadomestile z drugim enakovrednim živilom. Zaradi tega se je bistveno zmanjša energijska in hranilna vrednost teh obrokov, ki posledično **niso bili več primerni za otroke**.¹²

2.2 Zatrjevana neskladnost z Ustavo RS in EKČP

Ureditev šolske prehrane v tretjem in četrtem odstavku 4. člena ZŠolPre-1 je zato v neskladju s prvim odstavkom 14. člena Ustave RS (*prepoved diskriminacije*) v zvezi z 41. členom Ustave RS (*svoboda vesti*) in drugim odstavkom 57. člena Ustave RS (*izobrazba in šolanje*) ter 1.

⁹ Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-140/14 z dne 25. 4. 2018, 22. točka obrazložitve.

¹⁰ *Cha'are Shalom ve Tsedek proti Franciji*, št. 27417/95 §§ 73-74, ESČP, *Jakóbski proti Poljski*, št. 18429/06, § 45, ESČP, in *Vartic proti Romuniji* (št. 2), št. 14150/08, § 35, ESČP.

¹¹ Kur'an, Al-Baqara (Krava), 2:173, slovenski prevod, dostopen na: <https://kuran.si/al-bakarah/>. (PRILOGA 7)

¹² **Islamska skupnost**, Pregled izkušenj in praks zagotavljanja obrokov brez svinjine v slovenskih vzgojno-izobraževalnih ustanovah; poglobljena analiza anketnega vprašalnika in šolskih jedilnikov, Ljubljana 2024, dostopno na: <https://www.islamska-skupnost.si/wp-content/uploads/Analiza-prehrana-19.-9.-2024.pdf>, str. 31-32. (PRILOGA 8)

členom Protokola št. 12 k EKČP (*splošna prepoved diskriminacije*) v zvezi z 9. členom EKČP (*svoboda mišljenja, vesti in vere*) in 2. členom Dodatnega protokola k EKČP (*pravica do izobraževanja*).

Skladno s prvim odstavkom 14. člena Ustave RS so vsakomur v Republiki Sloveniji **zagotovljene enake človekove pravice**, ne glede na narodnost, raso, spol, jezik, **vero, politično ali drugo prepričanje**, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj ali katerokoli drugo osebno okoliščino. Vsebinsko enaka **prepoved diskriminacije** na podlagi osebnih okoliščin v zvezi z uživanjem konvencijskih pravic in svoboščin izhaja iz 14. člena EKČP. Čeprav se prepoved diskriminacije iz prvega odstavka 14. člena Ustave RS nanaša le na (ne)enakost v človekovih pravicah, skladno s prakso Ustavnega sodišča RS za presojo prepovedi diskriminacije iz 14. člena Ustave RS zadošča že obstoj določene povezave s človekovo pravico. Za ugotovitev kršitve ustavne prepovedi diskriminacijskega obravnavanja namreč zadostuje že ugotovitev o **nedopustni diskriminaciji pri uživanju katere od človekovih pravic**, medtem ko posamezniku posega v to človekovo pravico samo po sebi ni treba izkazovati.¹³ Prepoved diskriminacije iz prvega odstavka 14. člena Ustave RS tako posameznike varuje tudi v primerih, ko zakonska ureditev (le) sodi v polje učinkovanja določene človekove pravice.¹⁴ Smiselno enako izhaja tudi iz sodne prakse ESČP, ki poudarja, da iz 14. člena EKČP izhaja tudi prepoved diskriminacije posameznikov **pri uživanju dodatnih (zakonskih) pravic**, ki sodijo v splošno polje katerekoli konvencijske pravice, za katere se je **država prostovoljno odločila**, da jih bo posameznikom zagotavljala.¹⁵ Na podlagi 1. člena Protokola št. 12 k EKČP pa je nadalje prepovedana tudi diskriminacija pri uživanju katerekoli zakonske pravice, neodvisno od njene povezave z določeno človekovo pravico.¹⁶ Ta konvencijska določba namreč določa:

"1. Uživanje vsake pravice, ki je določena z zakonom, je zagotovljeno brez kakršne koli diskriminacije iz katerega koli razloga, kot so spol, rasa, barva kože, jezik, vera, politično ali drugo prepričanje, narodnostni ali socialni izvor, pripadnost narodni manjšini, premoženje, rojstvo ali kakšna druga okoliščina. 2. Nobena javna oblast ne sme nikogar diskriminirati iz katerega koli razloga, navedenega v prvem odstavku."

V okviru presoje prepovedi diskriminacije iz 14. člena Ustave RS in 1. člena Protokola št. 12 k EKČP Ustavno sodišče RS presoja:

¹³ Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-146/07 z dne 13. 11. 2008, 14. točka obrazložitve, in odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-425/06 z dne 2. 7. 2009, 8. točka obrazložitve.

¹⁴ Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-146/12 z dne 14. 11. 2013, 40. in 41. točka obrazložitve.

¹⁵ *E.B. proti Franciji*, št. 53546/02, §§ 47-48, ESČP.

¹⁶ Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-91/21 z dne 16. 6. 2022, 42. točka obrazložitve.

- i. ali se zatrjevano različno obravnavanje nanaša na uresničevanje človekove pravice ali zakonske pravice,
- ii. ali obstaja različno obravnavanje posameznikov,
- iii. ali sta dejanska položaja teh posameznikov v bistvenem enaka in torej razlikovanje temelji na okoliščini iz prvega odstavka 14. člena Ustave RS oziroma 1. člena Protokola št. 12 k EKČP in
- iv. ali je razlikovanje na podlagi te okoliščine in torej poseg v pravico do nediskriminatornega obravnavanja ustavno dopusten.¹⁷

Vsebinsko enak test v okviru presoje prepovedi diskriminacije iz 14. člena EKČP in 1. člena Protokola št. 12 k EKČP izhaja tudi iz sodne prakse ESČP.¹⁸

2.2.1 Ali se zatrjevano različno obravnavanje nanaša na uresničevanje človekove pravice ali zakonske pravice?

Pravica do osnovnošolskega izobraževanja iz drugega odstavka 57. člena Ustave RS zavezuje državo k zagotovitvi tega izobraževanja in k njegovemu financiranju iz javnih sredstev za vse posameznike. Vendar drugi odstavek 57. člena Ustave RS vsebinsko ne opredeljuje, kaj obsega obveznost osnovnošolskega izobraževanja, zaradi česar določitev obsega te pravice (že) po naravi stvari nujno **zahteva zakonsko urejanje**. Pri tem ima zakonodajalec **široko polje proste presoje**, obseg te pravice pa se lahko prilagaja času, upošteva potrebe in razpoložljiva sredstva družbe in posameznikov.¹⁹ Kljub širokemu polju proste presoje zakonodajalec mora zakonska ureditev zagotavljati pridobitev takega nivoja obvezne osnovnošolske izobrazbe, da bo posameznik lahko – glede na svoje želje in sposobnosti – po končani osnovni šoli nadaljeval z ustreznim izobraževanjem in da bo pripravljen na življenje, kot ga zahteva vsakokratno stanje v družbi.²⁰ Tudi obveznost financiranja osnovnošolskega izobraževanja se skladno s sodno prakso Ustavnega sodišča RS razlaga ozko in se omejuje samo na financiranje zakonsko določene vsebine izobraževanja, ne pa tudi drugih dejavnosti v okviru le-tega.²¹ Iz drugega odstavka 57. člena Ustave RS zato neposredno ne izhaja pravica učencev do šolske prehrane kot dela vzgojno-izobraževalne dejavnosti osnovne šole.

¹⁷ Prav tam, 35. in 42. točka obrazložitve, in odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-68/16 z dne 16. 6. 2016, 10. točka obrazložitve.

¹⁸ *Gas in Dubois proti Franciji*, št. 25951/07, §§ 37-38 in 58, ESČP, in *Sejdić in Finci proti Bosni in Hercegovini*, št. 27996/06, § 55, ESČP.

¹⁹ Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-110/16 z dne 12. 3. 2020, 24. točka obrazložitve.

²⁰ Prav tam, in odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-94/96 z dne 22. 10. 1998, 32. točka obrazložitve.

²¹ Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-269/12 z dne 4. 12. 2012, 20. točka obrazložitve.

Pravica do šolske prehrane za učence in dijake nadalje ne izhaja niti iz pozitivnega vidika pravice učencev in dijakov do svobode vesti iz prvega odstavka 41. člena Ustave RS. Učenci in dijaki namreč niso upravičeni od države zahtevati, da jim mora ta v okviru izobraževanja zagotoviti – versko prilagojeno – prehrano zaradi njihovega uresničevanja vere ali drugega prepričanja, niti država ni dolžna financirati uresničevanja vere ali drugega prepričanja posameznikov.²² Izjemo od navedenega predstavlja zgolj pozitivna obveznost države, da omogoči izvrševanje pravice do svobode vesti osebam na prestajanju zaporne kazni, med služenjem vojaškega roka in v bolnišnici, med drugim tudi z zagotavljanjem prehrane, ki ustreza pravilom in zapovedim verskega ali drugega prepričanja. Te osebe namreč tega ne morejo zagotoviti same.²³

Še toliko pa manj izhaja pravica do šolske prehrane za učence in dijake iz pravice staršev, da skladno s svojim prepričanjem otrokom zagotavljajo versko in moralno vzgojo, iz tretjega odstavka 41. člena Ustave RS. Pravica staršev, da skladno s svojim prepričanjem otrokom zagotavljajo versko in moralno vzgojo, iz tretjega odstavka 41. člena Ustave RS sicer predstavlja specialno določbo v razmerju do pravice staršev, da zagotavljajo vzgojo svojih otrok, iz prvega odstavka 54. člena Ustave RS.²⁴ Gre namreč za – v prvi vrsti – obrambno pravico staršev, ki staršem zagotavlja, da (šoloobveznega) otroka niso dolžni vzgajati na način, ki ni v skladu z njihovim verskim ali drugim prepričanjem. Država mora zato zagotoviti, da z izobraževanjem otroka – prekomerno – ne posega v to pravico, ni pa dolžna staršem z aktivnimi ukrepi olajševati izvrševanje te pravice oziroma zagotoviti financiranje le-te iz javnih sredstev.²⁵

Vendar za konkretno presojo prepovedi diskriminacije učencev in dijakov na podlagi (muslimanskega) verskega prepričanja iz prvega odstavka 14. člena Ustave RS v povezavi s prvim in tretjim odstavkom 41. člena Ustave RS ter drugim odstavkom 57. člena Ustave RS zadošča, da **zakonska pravica do šolske prehrane** v tretjem in četrtem odstavku 4. člena ZŠolPre-1, za katero se je **država prostovoljno odločila**, da jo bo zagotavljala vsem učencem in dijakom v okviru vzgojno-izobraževalne dejavnosti šole, **sodi v polje učinkovanja teh človekovih pravic**.

²² Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-92/07 z dne 15. 4. 2010, 94. in 130. točka obrazložitve.

²³ M. Orehar Ivanc, Komentar 41. člena Ustave RS, v: KOMENTAR USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE (ur. L. Šturm), Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 449.

²⁴ v M. Orehar Ivanc, Komentar 41. člena Ustave RS, v: KOMENTAR USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE (ur. M. Avbelj), Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, Ljubljana 2019, str. 398.

²⁵ Orehar Ivanc, Komentar 41. člena Ustave RS, v: KOMENTAR USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE (2002), str. 458.

Polje učinkovanja pravice do svobode vesti iz prvega in tretjega odstavka 41. člena Ustave RS

V okviru pravice do svobode vesti iz 41. člena Ustave RS so varovana **verska in druga prepričanja** posameznika s **področja etike in morale ter njegove svetovnonazorske opredelitve**, ki razlagajo človeka, njegovo bistvo in svet, v katerem (pre)biva.²⁶ V bistvenem enaka pravica izhaja iz prvega odstavka 9. člena EKČP, pri čemer so skladno z drugim odstavkom 9. člena EKČP omejitve verske svobode dopustne samo zaradi **taksativno navedenih ciljev**, zaradi česar je treba glede na peti odstavek 15. člena Ustave RS tudi posege v pravico do svobode vesti iz 41. člena Ustave RS presojati ob upoštevanju **stroge ureditve dopustnih ciljev iz 9. člena EKČP**.²⁷ Varstvo na podlagi 41. člena Ustave RS torej uživajo vsa tista verska in druga prepričanja, katerih notranje in zunanje lastnosti kažejo na določeno stopnjo prepričljivosti, konsistentnosti, resnosti, tehtnosti, kohezivnosti in pomembnosti prepričanja posameznika – predstavljajo t. i. »*koherentno prepričanje*«. ²⁸ Kadar je pogoj koherentnosti prepričanja izpolnjen, država ne sme ocenjevati resničnosti oziroma legitimnosti verskega ali drugega prepričanja ter načina njegovega izražanja s teološkega in filozofskega vidika.²⁹ Upošteva se kriterije iz sodne prakse ESČP varstvo v okviru svobode vesti (in vere) **uživa tudi islam** kot eno od abrahamskih verstev oziroma religij,³⁰ prav tako pa islamu varstvo na podlagi 41. člena Ustave RS priznava tudi Ustavno sodišče RS.³¹ Ustavno sodišče RS nadalje **ne more – oziroma ne sme – dvomiti niti o vsebini islamskih verskih pravil** oziroma zapovedi glede prehranjevanja, kot jih je v tej zahtevi predstavil Zagovornik in kot izhajajo iz publikacij Islamske skupnosti kot verske skupnosti. Z drugimi besedami, Ustavno sodišče RS mora predstavljena verska pravila islama v zvezi s prehranjevanjem **šteti za resnična in avtentična**.³²

Pravica do svobode vesti iz prvega odstavka 41. člena Ustave RS je zagotovljena **(vsem) fizičnim osebam**, in sicer neodvisno od njihove starosti oziroma poslovne sposobnosti.³³ V okviru prvega odstavka 41. člena Ustave RS so tako varovana tudi **verska in druga**

²⁶ Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-92/07 z dne 15. 4. 2010, 75. točka obrazložitve.

²⁷ Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-140/14 z dne 25. 4. 2018, 20. točka obrazložitve.

²⁸ Prav tam, *Campbell in Cosans proti Združenemu kraljestvu*, št. 7511/76; 7743/76, § 36, ESČP in *Leela Förderkreis E. V. in drugi proti Nemčiji*, št. 58911/00, § 80, ESČP.

²⁹ *Eweida in drugi proti Združenemu kraljestvu*, št. 48420/10 in 3 druge, § 81, ESČP, *Manoussakis in drugi proti Grčiji*, št. 18748/91, § 47, ESČP, in BVerfG, odločitev prvega senata z dne 15. januarja 2002 - 1 BvR 1783/99, točka 54-55.

³⁰ Evropsko sodišče za človekove pravice, Guide on Article 9 of the European Convention on Human Rights, dostop: https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_9_eng, str. 9-10.

³¹ Sklep Ustavnega sodišča RS št. U-I-67/14 z dne 19. 1. 2017, in odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I- 140/14 z dne 25. 4. 2018.

³² Prav tam, 14. točka obrazložitve.

³³ Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-92/07 z dne 15. 4. 2010, 81. in 91. točka obrazložitve.

prepričanja otrok, pri čemer pa lahko pravico do svobode vesti samostojno uresničujejo samo v obsegu in na način, ki je primeren njihovi starosti in osebni zrelosti. Svoboda vesti otrok in njeno samostojno uresničevanje sta nadalje – predvsem pri mlajših otrocih³⁴ – omejena tudi s pravico njihovih staršev, da skladno s svojim verskim oziroma drugim prepričanjem otrokom zagotavljajo versko in moralno vzgojo, iz tretjega odstavka 41. člena Ustave RS. Po vsebini enaka pravica staršev izhaja tudi iz 2. člena Protokola št. 1 k EKČP.³⁵ Pravica do svobode vesti iz prvega oziroma tretjega odstavka 41. člena Ustave RS je zato v **polnosti zagotovljena** tako učencem in dijakom, ki so sami pripadniki muslimanske vere, kot tudi njihovim staršem.

Pravica do svobode vesti iz prvega odstavka 41. člena Ustave RS varuje pravico posameznika do (i) svobodne izbire verskega ali drugega prepričanja, (ii) svobodnega izpovedovanja tega prepričanja ter (iii) njegovega svobodnega izvrševanja.³⁶ Vendar pa s pravico do svobode vesti niso varovana vsa ravnanja, ki jih vzpodbudi oziroma na katera vpliva versko ali drugo prepričanje. Kot izvrševanje verskega ali drugega prepričanja v smislu prvega odstavka 41. člena Ustave RS se tako štejejo le tista ravnanja, ki so **tesno povezana z verskim ali drugim prepričanjem**.³⁷ Upoštevalje navedena izhodišča se lahko izvrševanje verskega ali drugega prepričanja odraža v številnih različnih oblikah, med drugim tudi v čaščenju, poučevanju in širjenju nauka ter v **spoštovanju posebnih pravil in zapovedi**.³⁸ Prav spoštovanje slednjih na področju prehranjevanja – kot je uživanje le določenih vrst mesa oziroma (ne)uživanje mesa na določene dni v tednu – skladno s sodno prakso Ustavnega sodišča RS in ESČP **pogosto predstavlja samo bistvo verskega ali drugega prepričanja posameznika**. Kot tako je zato v celoti varovano s prvim odstavkom 41. člena Ustave RS,³⁹ v primeru otrok pa tudi s pravico staršev, da skladno s svojim verskim oziroma drugim prepričanjem otrokom zagotavljajo versko in moralno vzgojo, iz tretjega odstavka 41. člena Ustave RS. Upoštevalje vse navedeno ne more biti sporno, da je **uživanje obrokov šolske prehrane brez svinjine** s strani učencev in dijakov **bistven in pomemben del islamske vere** in kot tako varovano v okviru 41. člena Ustave RS.⁴⁰

³⁴ Pravica staršev do vzgoje otrok v skladu z lastnim verskim ali drugim prepričanjem se s starostjo in zrelostjo otroka (postopoma) umika otrokovi pravici do samostojnega izvrševanja pravice do svobode vesti; v: Orehar Ivanc, Komentar 41. člena Ustave RS, v: KOMENTAR USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE (2002), str. 457.

³⁵ Pravica staršev, da vzgajajo otroke v skladu s svojim verskim ali drugim prepričanjem, predstavlja poseben vidik njihove pravice do svobode vesti; v: Prav tam, str. 448 in 457-458.

³⁶ Orehar Ivanc, Komentar 41. člena Ustave RS, v: KOMENTAR USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE (2019), Nova univerza, str. 398.

³⁷ Evropsko sodišče za človekove pravice, Guide on Article 9 of the European Convention on Human Rights, dostop: https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_9_eng, str. 12. (PRILOGA 9)

³⁸ *Kalaç proti Turčiji*, št. 20704/92, § 27, ESČP.

³⁹ Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-140/14 z dne 25. 4. 2018, 22. točka obrazložitve, *Cha'are Shalom ve Tsedek proti Franciji*, št. 27417/95, §§ 73-74, ESČP, *Jakóbski proti Poljski*, št. 18429/06, § 45, ESČP, in *Vartic proti Romuniji* (št. 2), št. 14150/08, § 35, ESČP.

⁴⁰ Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-140/14 z dne 25. 4. 2018, 23. točka obrazložitve.

Polje učinkovanja pravice do osnovnošolskega izobraževanja iz drugega odstavka 57. člena Ustave RS

Pomemben temelj učinkovitega zagotavljanja pravice do svobode vesti iz prvega in tretjega odstavka 41. člena Ustave RS predstavlja tudi pravica posameznikov in verskih skupnosti, da lahko v demokratični in pluralni družbi svoja verska in druga prepričanja **svobodno izražajo in izvršujejo tako v zasebnem kot v javnem življenju**. Verska in druga prepričanja so namreč del družbe in jih je kot taka treba upoštevati na različnih družbenih področjih, med drugim **tudi na področju vzgoje in izobraževanja**.⁴¹ Pravica do izobrazbe in šolanja iz 57. člena Ustave RS – in vsebinsko podobnega 2. člena Protokola št. 1 k EKČP – je zato tesno povezana s svobodo vesti otrok in njihovih staršev iz prvega oziroma tretjega odstavka 41. člena Ustave RS.⁴² Iz tega razloga mora država tudi v okviru javnega izobraževalnega programa – predvsem v okviru pravice do osnovnošolskega izobraževanja iz drugega odstavka 57. člena Ustave RS⁴³ – **zagotoviti spoštovanje različnih verskih in drugih prepričanj** ter se izogibati indoktrinaciji otrok. V okviru obveznega pouka tako **ne sme biti dana prednost** nobenemu verskemu ali drugemu prepričanju.⁴⁴ Skladno s sodno prakso ESČP morajo biti informacije v okviru vzgojno-izobraževalnega programa učencem in dijakom sporočene na **objektiven, kritičen in pluralen način** ter s tem izražati strpnost do različnih verskih in drugih prepričanj.⁴⁵ Država mora zagotoviti odprto šolsko okolje, ki spodbuja vključenost ne glede na otrokovo družbeno ozadje, versko ali drugo prepričanje ali etnični izvor.⁴⁶ Pri tem morajo biti verska in druga prepričanja učencev oziroma dijakov in njihovih staršev **spoštovana v celotnem šolskem izobraževalnem programu**, pri čemer spoštovanje ne pomeni zgolj golega priznavanja oziroma upoštevanja verskih in drugih prepričanj, temveč se odraža tudi v **pozitivni obveznosti države**, ki jo je ta dolžna izpolniti pri opravljanju vseh vzgojno-izobraževalnih funkcij.⁴⁷ V okviru drugega odstavka 57. člena Ustave RS sta zato **v okviru vzgojno-izobraževalne dejavnosti osnovne šole**, katere del je skladno z določbami Zakona o financiranju vzgoje in izobraževanja (Uradni list RS, št. 16/07 – uradno prečiščeno besedilo, 36/08, 58/09, 64/09 – popr., 65/09 – popr., 20/11, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D,

⁴¹ Orehar Ivanc, Komentar 41. člena Ustave RS, v: KOMENTAR USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE (2002), str. 447.

⁴² J. Zobec, Komentar 57. člena Ustave RS, v: KOMENTAR USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE (ur. M. Avbelj), Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, Ljubljana 2019, str. 488.

⁴³ Široko polje proste presoje držav glede ureditve izobraževanja se širi v obratnem sorazmerju s pomembnostjo izobraževanja. Najozje je tako pri osnovnošolskem, najširše pa pri univerzitetnem izobraževanju; v Zobec, Komentar 57. člena Ustave RS, v: KOMENTAR USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE (2019), str. 486.

⁴⁴ Orehar Ivanc, Komentar 41. člena Ustave RS, v: KOMENTAR USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE (2002), str. 458.

⁴⁵ Kjeldsen, Busk Madsen in Pedersen proti Danski, št. 5095/71; 5920/72; 5926/72, § 53, ESČP.

⁴⁶ Orehar Ivanc, Komentar 41. člena Ustave RS, v: KOMENTAR USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE (2019), str. 400.

⁴⁷ Campbell in Cosans proti Združenemu kraljestvi, št. 7511/76; 7743/76, § 50, ESČP, in Kjeldsen, Busk Madsen in Pedersen proti Danski, št. 5095/71; 5920/72; 5926/72, § 51, ESČP.

47/15, 46/16, 49/16 – popr., 25/17 – ZVaj, 123/21, 172/21, 207/21, 105/22 – ZZNŠPP, 141/22, 158/22 – ZDoh-2AA, 71/23, 22/25 – ZZZRO-1 in 48/25) tudi šolska prehrana, **varovana tako pravica do svobode vesti** učencev iz prvega odstavka 41. člena Ustave RS kot tudi pravica staršev, da skladno s svojim verskim oziroma drugim prepričanjem otrokom zagotavljajo versko in moralno vzgojo, iz tretjega odstavka 41. člena Ustave RS. To v polnosti velja tudi za muslimansko vero.

Glede na navedeno se (zatrjevano) različno obravnavanje učencev in dijakov, ki so pripadniki muslimanske vere, ter njihovih staršev pri uresničevanju pravice do šolske prehrane iz tretjega in četrtega odstavka 4. člena ZŠolPre-1 **nanaša na uresničevanje pravic** do svobode vesti iz prvega oziroma tretjega odstavka 41. člena Ustave RS ter osnovnošolskega izobraževanja iz drugega odstavka 57. člena Ustave RS. Obravnavana pravica učencev in dijakov do šolske prehrane, kot je opredeljena v tretjem in četrtem odstavku 4. člena ZŠolPre-1, poleg tega **predstavlja tudi samostojno zakonsko pravico**, zato je diskriminacija pri uživanju te (zakonske) pravice izrecno prepovedana tudi na podlagi 1. člena Protokola št. 12 k EKČP.

Vse navedeno še toliko bolj velja za učence in dijake ter njihove starše iz socialno manj vzpodbudnega okolja, ki so na podlagi prvega odstavka 13. člena ZŠolPre-1 upravičeni do **subvencioniranja šolske prehrane iz državnega proračuna** in od 1. 9. 2027 za vse učence in njihove starše, ki bodo na podlagi spremenjenega drugega odstavka 13. člena in prvega odstavka 14. člena ZŠolPre-1 upravičeni do **brezplačnega kosila**.

2.2.2 Ali obstaja različno obravnavanje posameznikov?

Prehrana je pomemben sestavni **del narodne identitete in je zaznamovana s kulturno, versko in zgodovinsko tradicijo** na določenem območju. V slovenskem kontekstu je tako meso – vključno s svinjino – pomemben del vsakdanjega življenja in kot tako sestavni del slovenske identitete. Pri tem na percepcijo mesa – poleg drugih družbenih dejavnikov – pomembno (so)vpliva **prevladujoča večinska krščanska tradicija**, ki za razliko od drugih abrahamskih religij ne vsebuje posebnih pravil oziroma zapovedi glede uživanja (določenih vrst) mesa.⁴⁸ Iz analize jedilnikov večine osnovnih šol, ki jo je izvedla Islamska skupnost v obdobju med 12. 2. 2024 in 1. 4. 2024, izhaja, da je tudi (osnovno)šolska prehrana – četudi morebiti ne z izrecnim (verskim) namenom – **prilagojena prevladujočim verskim in drugim prepričanjem v družbi**. Šolska prehrana namreč večkrat tedensko vključuje svinjino, ob

⁴⁸ Islamska skupnost, Pregled izkušenj in praks zagotavljanja obrokov brez svinjine v slovenskih vzgojno-izobraževalnih ustanovah, str. 18.

petkih pa sta tako malica kot kosilo pogosto skladno s prevladujočo krščansko tradicijo brezmesna. Enako je analiza pokazala tudi za pepelnično sredo, ko je bil v velikem deležu šol (približno 88 %) na jedilniku brezmesni obrok, kar dodatno kaže, da se pri oblikovanju jedilnikov v določeni meri odražajo tudi tradicionalne krščanske prehranske navade.⁴⁹

Ureditev pravice do šolske prehrane v tretjem in četrtem odstavku 4. člena ZŠolPre-1 tako **različno obravnava učence oziroma dijake**, ki običajne šolske prehrane ne morejo uživati, ker se prehranjujejo skladno z manjšinskim verskim ali drugim prepričanjem, in učence oziroma dijake, ki običajno šolsko prehrano lahko uživajo kljub **prehranjevanju v skladu z v družbi prevladujočim verskim ali drugim prepričanjem** oziroma prav iz tega razloga. Od 1. 9. 2027 pa bo ureditev v spremenjenem tretjem odstavku 4. člena ZŠolPre-1 različno obravnavala tudi učence oziroma dijake, ki običajne šolske prehrane ne morejo uživati, ker se prehranjujejo skladno z manjšinskim verskim ali drugim prepričanjem, in učence oziroma dijake, ki običajne prehrane ne morejo uživati, ker se prehranjujejo skladno z medicinsko predpisano dieto. **Med prve se v obeh primerih uvrščajo tudi učenci in dijaki, ki so pripadniki muslimanske vere.**

2.2.3 Ali so dejanski položaji posameznikov v bistvenem enaki?

Vsi učenci in dijaki, ki obiskujejo osnovne in srednje šole, so v primerljivem položaju, saj jim ZŠolPre-1 zagotavlja pravico do šolske prehrane. Z vidika obravnavane zahteve po prilagoditvi šolske prehrane pa je mogoče znotraj te skupine razlikovati (i) učence in dijake, ki potrebujejo prilagojeno prehrano zaradi medicinsko indicirane diete, (ii) učence in dijake, ki potrebujejo prilagojeno prehrano zaradi svojega verskega oziroma drugega svetovnonazorskega prepričanja, ter (iii) učence in dijake, ki lahko uživajo običajno šolsko prehrano, ker je ta skladna z njihovimi prehranskimi navadami oziroma s prevladujočim verskim ali drugim prepričanjem v družbi. Medtem ko zakon prvi skupini izrecno zagotavlja prilagojeno prehrano, tretji skupini dejansko omogoča uresničevanje pravice do šolske prehrane že z običajno ponudbo. Druga skupina pa kljub primerljivemu položaju glede potrebe po prilagoditvi prehrane takšne možnosti nima, zato se postavlja vprašanje njene enake obravnave z vidika prvega odstavka 14. člena Ustave RS.

Primerljivost položaja učencev in dijakov z medicinsko indicirano dieto ter učencev in dijakov, ki se prehranjujejo v skladu z verskim oziroma drugim prepričanjem

⁴⁹ Prav tam, str. 43-62.

Dejanski položaj učencev in dijakov, ki običajne šolske prehrane ne morejo uživati zaradi svojega verskega oziroma drugega svetovnonazorskega prepričanja, je v bistvenem primerljiv s položajem učencev in dijakov, ki običajne šolske prehrane ne morejo uživati zaradi medicinsko indicirane diete. V obeh primerih gre za učence in dijake, ki jim običajna šolska prehrana zaradi njihove osebne okoliščine ne ustreza, zato lahko pravico do šolske prehrane dejansko uresničujejo le, če jim je zagotovljen ustrezno prilagojen obrok. Razlika med obema skupinama je zgolj v osebni okoliščini, ki utemeljuje potrebo po prilagoditvi prehrane: pri eni skupini je to zdravstveno stanje, pri drugi pa vera oziroma drugo prepričanje, ki sta varovani osebni okoliščini iz prvega odstavka 14. člena Ustave Republike Slovenije. Navedeni osebni okoliščini v Ustavi RS **zavzemata tudi enakovreden položaj**. Tako spoštovanje medicinske diete kot pravil in zapovedi verskega ali drugega prepričanja na področju prehranjevanja ima namreč **v življenju učencev primerljivo mesto**. Čeprav nespoštovanje posebnih pravil in zapovedi na področju prehranjevanja, za razliko od nespoštovanja (določenih) medicinsko predpisanih diet, praviloma ne predstavlja neposredne nevarnosti za življenje in fizično zdravje učencev in dijakov, pa lahko pomembno poseže v njihovo duševno zdravje, občutek pripadnosti in osebne identitete. Prehranjevanje v skladu s pravili in zapovedmi je namreč pogosto samo bistvo verskega ali drugega prepričanja učencev in dijakov ter zato vitalnega pomena za oblikovanje njihove identitete in njihovega pojmovanja življenja. Posledično pa je tesno povezano tudi s pravico učencev in dijakov do človekovega dostojanstva iz 1. člena Ustave RS, ki predstavlja **temeljno podstat ustavnega reda**:

»Po vsebini gre pri človekovem dostojanstvu za predpostavko, da ima vsak človek enako in absolutno notranjo vrednost, ki mu pripada prav zato, ker je človek. Spoštovanje človekovega dostojanstva zato pomeni varstvo osebne vrednosti posameznika pred neupravičenimi posegi in zahtevami države in družbe.«⁵⁰

»V ustavni demokraciji je človek subjekt in ne objekt oblastnega delovanja, njegova (samo)uresničitev kot človeka pa je temeljni namen demokratične ureditve.«⁵¹

Upoštevanje navedeno predstavlja ureditev pravice do šolske prehrane v tretjem in četrtem odstavku 4. člena ZŠolPre-1 **neposredno diskriminacijo učencev in dijakov**, ki običajne šolske prehrane ne morejo uživati, ker se prehranjujejo skladno z verskim ali drugim prepričanjem. Ta je na zakonski ravni opredeljena v prvem odstavku 6. člena ZVarD kot:

⁵⁰ Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-109/10 z dne 26. 9. 2011, 8. točka obrazložitve.

⁵¹ Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-109/10 z dne 26. 9. 2011, 10. točka obrazložitve.

»Neposredna diskriminacija obstaja, če je oseba ali skupina oseb zaradi določene osebne okoliščine bila, je ali bi lahko bila v enakih ali podobnih situacijah obravnavana manj ugodno, kot se obravnava, se je obravnavala ali bi se obravnavala druga oseba ali skupina oseb.«

Primerljivost položaja učencev in dijakov, ki se prehranjujejo v skladu s prevladujočim verskim oziroma drugim prepričanjem, ter učencev in dijakov, ki se prehranjujejo v skladu z verskim oziroma drugim prepričanjem, ki zahteva prilagoditev šolske prehrane

Prepoved diskriminacije iz prvega odstavka 14. člena Ustave RS pa posameznikov ne varuje le pred ustavno nedopustnimi posegi, kadar gre za **neposredno diskriminacijo**. Varuje jih tudi pred **opustitvijo pozitivnih ravnanj države** v smeri potrebnih ter primernih sprememb in prilagoditev, ki ne nalagajo nesorazmernega ali nepotrebnega bremena, kadar so potrebne, da se posameznikom **omogoči zagotavljanje vseh človekovih pravic**. Na videz nevtralna norma ali praksa lahko namreč osebe v deprivilegiranem položaju v resnici obravnava neenakopravno, če ne omogoča oziroma zagotavlja dejanske enakopravnosti.⁵² V takšnem primeru je mogoče govoriti o **posredni diskriminaciji**, ki je na zakonski ravni opredeljena v drugem odstavku 6. člena ZVarD:

»Posredna diskriminacija obstaja, kadar je oseba ali skupina oseb z določeno osebno okoliščino bila, je ali bi lahko bila zaradi navidezno nevtralne določbe, merila ali prakse v manj ugodnem položaju kot druge osebe, razen če ta določba, merilo ali praksa objektivno temelji na legitimnem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna in nujno potrebna.«

Čeprav šolski jedilniki formalno sledijo prehranskim smernicam, gre za navidezno nevtralno prakso, saj analiza njihove dejanske vsebine kaže, da se v njih odražajo tudi prehranske navade, značilne za prevladujoče kulturno in versko okolje.⁵³ To postane ustavnopravno relevantno, če zakonodaja hkrati v celoti izključuje prilagoditve za učence in dijake, katerih prehranske zahteve izhajajo iz njihove vere ali drugega prepričanja. Ti učenci in dijaki so zato pri dostopu do organizirane šolske prehrane v manj ugodnem položaju kot učenci in dijaki, katerih prehranske navade so skladne z običajno organizacijo šolske prehrane in zato ne

⁵² Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-156/11 z dne 10. 4. 2014, 15. točka obrazložitve.

⁵³ Islamska skupnost, Pregled izkušenj in praks zagotavljanja obrokov brez svinjine v slovenskih vzgojno-izobraževalnih ustanovah, str. 43-62.

terjajo posebnih prilagoditev.⁵⁴ Ureditev šolske prehrane v tretjem in četrtem odstavku 4. člena ZŠolPre-1 tako učencem in dijakom **de facto zagotavlja (le) pravico do šolske prehrane, ki odraža pravila in zapovedi prevladujočih verskih in drugih prepričanj na področju prehranjevanja**. Takšne šolske prehrane pa učenci in dijaki, ki so pripadniki muslimanske vere, ne morejo uživati vselej, kadar ta vsebuje svinjino. Prehranjevanje v skladu s pravili oziroma zapovedmi Korana je namreč vitalnega pomena za oblikovanje identitete teh učencev in dijakov ter njihovega pojmovanja življenja. Posledično je tesno povezano tudi z že omenjeno pravico učencev in dijakov, ki so pripadniki muslimanske vere, do človekovega dostojanstva iz 1. člena Ustave RS.⁵⁵

Upošteva je navedeno je položaj učencev in dijakov, ki so pripadniki v družbi prevladujočega verskega oziroma drugega prepričanja ali pa so brez prepričanja, ki zahteva prilagojen prehranski režim, na eni ter učencev in dijakov, ki so pripadniki muslimanske vere, na drugi strani **v bistvenem enak**. Kljub temu ureditev šolske prehrane v tretjem in četrtem odstavku 4. člena ZŠolPre-1 slednjim ne omogoča uživanja (pravice do) šolske prehrane v skladu s pravili oziroma zapovedmi Korana. V primeru izpodbijane zakonske ureditve šolske prehrane gre zato za **posredno diskriminacijo učencev in dijakov**, ki so pripadniki muslimanske vere.

2.2.4 Ali je razlikovanje na podlagi osebne okoliščine in torej poseg v pravico do nediskriminatornega obravnavanja ustavno dopusten?

Poseg v pravico do nediskriminatornega obravnavanja iz prvega odstavka 14. člena Ustave RS je skladno s tretjim odstavkom 15. člena Ustave RS ustavno dopusten zgolj **zaradi varstva pravic drugih ali javne koristi**. Skladno s sodno prakso Ustavnega sodišča RS je razlikovanje na podlagi osebne okoliščine nadalje ustavno dopustno samo, če zasleduje **ustavno dopusten cilj** (t. i. test legitimnosti) in če **prekomerno ne posega** v pravico do nediskriminatornega obravnavanja iz prvega odstavka 14. člena Ustave RS (t. i. splošno načelo sorazmernosti).⁵⁶

O obstoju ustavno dopustnega cilja

⁵⁴ Smiselno enako izhaja iz sklepa Zagovornika načela enakosti št. 0700-32/2019/28 z dne 24. 1. 2020, ki je dostopen na: https://zagovornik.si/wp-content/uploads/2023/02/Odlocba_Starsi-z-vrtcem-dosegli-dogovor-o-razumni-prilagoditvi-prehrane-za-otroke-na-podlagi-vere.pdf.

⁵⁵ Orehar Ivanc, Komentar 41. člena Ustave RS, v: KOMENTAR USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE (2019), str. 398, in *Kokkinakis proti Grčiji*, št. 14307/88, § 31, ESČP.

⁵⁶ Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-91/21 z dne 16. 6. 2022, 55. točka obrazložitve.

Iz obrazložitve ZŠolPre-1 **ustavno dopusten cilj**, ki ga predlagatelj zasleduje z diskriminatorno obravnavo učencev in dijakov, ki se prehranjujejo v skladu s pravili in zapovedmi verskega ali drugega prepričanja, **ni razviden**. Predlagatelj namreč v obrazložitvi ZŠolPre-1 navaja zgolj, da šole **morajo zagotavljati malico v skladu s predpisano dieto učenca oziroma dijaka**, kar pa ne izhaja iz besedila tretjega in četrtega odstavka 4. člena ZŠolPre-1.⁵⁷ Kot ustavno dopusten cilj za različno obravnavanje skupin učencev in dijakov, je sicer skladno s sodno prakso ESČP mogoče šteti predvsem **zasledovanje (finančne) vzdržnosti** sistema šolske prehrane na eni strani⁵⁸ in skrbi za zdravje učencev in dijakov na drugi strani – **varstvo otrokove koristi**.⁵⁹

Pri tem je **zaradi varstva otrokove koristi** lahko ustavno dopusten tako poseg v pravico učencev in dijakov do svobode vesti iz prvega odstavka 41. člena Ustave RS⁶⁰ kot tudi poseg v pravico njihovih staršev, da skladno s svojim verskim oziroma drugim prepričanjem otrokom zagotavljajo versko in moralno vzgojo, iz tretjega odstavka 41. člena Ustave RS. **V strokovni literaturi in tuji sodni praksi** se v zvezi z navedenim navaja, da je poseg v pravico otrok do svobode vesti ustavno dopusten predvsem oziroma še zlasti v primerih, ko je zaradi otrokovega ravnanja v skladu s pravili in zapovedmi verskega ali drugega prepričanja **ogroženo zdravje oziroma življenje otroka** (npr. v primeru zavrnitve transfuzije krvi s strani otroka iz verskih razlogov).⁶¹

Vendar pa mora zakonodajalec obstoj takšnega ustavno dopustnega cilja **v (zakonodajnem) postopku posebej utemeljiti**. V tem primeru, kot že navedeno, zakonodajalec tega ni utemeljil.

Splošno načelo sorazmernosti

Poseg v pravico do nediskriminatornega obravnavanja iz prvega odstavka 14. člena Ustave RS je skladen s splošnim načelom sorazmernosti iz 2. člena Ustave RS le, če **prestane strogi test sorazmernosti**. Pri tem v okviru strogega testa sorazmernosti Ustavno sodišče RS

⁵⁷ Vlada Republike Slovenije, Predlog Zakona o šolski prehrani, št. EVA: 2012-3330-0140, Ljubljana (19. 12. 2012), dostopno na: <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=3473&lang=si>, str. 20.

⁵⁸ *Jakóbski proti Poljski*, št. 18429/06, §§ 50 in 52, ESČP; *Vartic proti Romuniji* (št. 2), št. 14150/08, § 49, ESČP.

⁵⁹ A. Dežman, Komentar 56. člena Ustave RS, v: KOMENTAR USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE (ur. M. Avbelj), Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, Ljubljana 2019, str. 481-482.

⁶⁰ C. Ó Néill, Jehovah's Witnesses and Blood Transfusions: An Analysis of the Legal Protections Afforded to Adults and Children in European/English Human Rights Contexts, v: *European Journal of Health Law*, 24 (2017) 4, str. 379-380, in *Birmingham Children's NHS Trust v. B & C* [2014] EWHC 531 (Fam).

⁶¹ *Vavříčka in drugi proti Češki republiki*, št. 47621/13 in 5 drugih, §§ 287-288, ESČP, *Neulinger in Shuruk proti Švici*, št. 41615/07, § 135, ESČP, in *Abdi Ibrahim proti Norveški*, št. 15379/16, § 145, ESČP.

presoja: (i) ali je **poseg sploh nujen** v tem smislu, da zasledovanega cilja ni mogoče doseči brez posega nasploh ali s kakšnim drugim posegom, ki bi bil po svoji naravi blažji, (ii) ali je **poseg primeren** za dosego zasledovanega cilja v tem smislu, da je cilj s posegom mogoče doseči, in (iii) ali je teža posledic posega v prizadeto človekovo pravico **sorazmerna** vrednosti zasledovanega cilja oziroma koristim, ki bodo zaradi posega nastale (t. i. načelo sorazmernosti v ožjem smislu).⁶²

Nujnost posega

Skladno s tretjim in četrtem odstavkom 4. člena ZŠolPre-1, nihče od učencev in dijakov, ki običajne šolske prehrane ne more(jo) uživati, ker se prehranjuje(jo) skladno s pravili oziroma zapovedmi verskega ali drugega prepričanja, ni upravičen do prilagojenih obrokov šolske prehrane. Takšno **neselektivno omejevanje** po naravni stvari nujno pomeni, da določi tretjega in četrtega odstavka 4. člena ZŠolPre-1 posegata tudi v pravico tistih učencev in dijakov do prilagojene šolske prehrane, ki z domnevno zasledovanima ustavno dopustnima ciljema (finančne) vzdržnosti sistema šolske prehrane in skrbi za zdravje učencev in dijakov, **nima neposredne zveze**. Že na podlagi življenjskega izkustva si je mogoče zamisliti številne prilagoditve običajne šolske prehrane pravilom oziroma zapovedim verskih ali drugih prepričanj, ki **ne privedejo niti do bistvenih organizacijskih izzivov za šole in zvišanja stroškov priprave šolske prehrane, niti negativno ne vplivajo na zdravje učencev in dijakov**.

Šole lahko namreč **običajno šolsko prehrano prilagodijo pravilom** oziroma zapovedim verskih ali drugih prepričanj učencev in dijakov z: (i) enostavno zamenjavo določene vrste mesa z drugo ali zamenjavo mesa z drugim virom beljakovin rastlinskega oziroma živalskega izvora, (ii) zagotovitvijo enakega brezmesnega kosila učencem različnih verskih in drugih prepričanj na določene dni v tednu in (iii) ponudbo določenih medicinskih dietnih kosil, ki so skladna s pravili oziroma zapovedmi verskih ali drugih prepričanj, tem skupinam učencev in dijakov in jih šole že zagotavljajo učencem, ki iz zdravstvenih razlogov ne smejo uživati obrokov, ki so zagotovljeni ostalim učencem. Zagovornik ob tem poudarja, da je tudi ESČP v svoji sodni praksi že poudarilo, da zagotavljanje vegetarijanske prehrane – enako velja tudi za zagotavljanje prehrane brez določene vrste mesa – zapornikom za državo načeloma ne more predstavljati nesorazmerne finančne obveznosti.⁶³ Takšne prilagoditve šolske prehrane so lahko nadalje skladne tudi s **Smernicami za prehranjevanje v vzgojno-izobraževalnih**

⁶² Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-18/02 z dne 24. 10. 2003, 25. točka obrazložitve.

⁶³ *Jakóbski proti Poljski*, št. 18429/06, § 52, ESČP; *Vartic proti Romuniji (št. 2)*, št. 14150/08, § 49, ESČP.

zavodih, ki ne predvidevajo obveznega uživanja določene vrste mesa oziroma ki omogočajo oziroma dopuščajo nadomeščanje mesa s hranilno enakovrednimi mlečnimi ali rastlinskimi živil. ⁶⁴

Vse navedeno v polni meri velja tudi za prilagoditev običajne šolske prehrane za učence in dijake, ki se prehranjujejo v skladu s pravili oziroma **zapovedmi Korana**. Nadomestitev svinjskega mesa z drugo vrsto mesa oziroma s hranilno enakovrednimi mlečnimi ali rastlinskimi živil je skladna tudi s Smernicami za prehranjevanje v vzgojno-izobraževalnih zavodih. Te namreč vsebujejo strokovne usmeritve in navodila za organizacijo prehrane ter določajo merila za izbor živil, načrtovanje sestave jedilnikov, količinske normative in način priprave šolske prehrane. Iz njih ne izhaja, da bi bila takšna zamenjava prehransko neustrezna ali v nasprotju s strokovnimi priporočili. Prav tako za šole (in državo) **ne predstavlja bistvenega organizacijskega ali finančnega izziva**, saj iz analize jedilnikov izhaja, da (osnovne) šole malico in kosilo že sedaj – brez posebnih težav – prilagajajo prevladujoči krščanski tradiciji in meso v petek nadomeščajo z ribami ali hranilno enakovrednimi mlečnimi ali rastlinskimi živil. ⁶⁵

Upošteva se navedeno je oba domnevno zasledovana ustavno dopustna cilja **mogoče doseči tudi z manj intenzivnim posegom** v pravico do nediskriminatornega obravnavanja iz prvega odstavka 14. člena Ustave RS, ki bi omejil zagotavljanje prilagojene šolske prehrane zgolj za tiste učence, pri katerih bi prilagoditev običajnega kosila pravilom oziroma zapovedim verskih ali drugih prepričanj (v praksi) privedla do bistvenih organizacijskih izzivov za šole ali do zvišanja stroškov priprave šolske prehrane oziroma ki bi negativno vplivala na zdravje učencev in dijakov. **Zakonodajalec je imel torej na voljo blažje posege, s katerimi bi lahko v enaki meri in enako učinkovito dosegel domnevno zasledovana ustavno dopustna cilja, ki pa jih ni uporabil.**

To pomeni, da **ni izkazan že prvi pogoj**, ki mora biti izpolnjen za skladnost ureditve pravice do šolske prehrane iz tretjega in četrtega odstavka 4. člena ZŠolPre-1 s splošnim načelom sorazmernosti. Zato je mogoče že na tej točki strogega testa sorazmernosti zaključiti, da je zakonodajalec s tretjim in četrtem odstavkom 4. člena ZŠolPre-1 nedopustno posegel v pravico učencev in dijakov ter njihovih staršev do nediskriminatornega obravnavanja na podlagi verskega oziroma drugega svetovnonazorskega prepričanja iz prvega odstavka 14. člena

⁶⁴ Smernice za prehranjevanje v vzgojno-izobraževalnih zavodih, sprejete 23. 11. 2023, v uporabi od šolskega leta 2024/2025, dostopne na: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MVI/Dokumenti/Osnovna-sola/Smernice-za-prehranjevanje-v-VIZ-2024.pdf>, str. 38. in 49.

⁶⁵ Islamska skupnost, Pregled izkušenj in praks zagotavljanja obrokov brez svinjine v slovenskih vzgojno-izobraževalnih ustanovah, str. 43-62.

Ustave RS v povezavi s prvim in tretjim odstavkom 41. člena Ustave RS ter drugim odstavkom 57. člena Ustave RS in konvencijsko pravico iz 1. člena Protokola št. 12 k EKČP v zvezi z 9. členom EKČP in 2. členom Protokola št. 1 k EKČP.

Primernost posega

Izpodbijana ureditev pravice do šolske prehrane v tretjem in četrtem odstavku 4. člena ZŠolPre-1 **ne prestane v celoti niti pogoja primernosti**. Poseg je namreč primeren za dosego zasledovanega ustavno dopustnega cilja samo, če lahko k njegovi uresničitvi **stvarno prispeva**. Med posegom in zasledovanim ciljem mora zato obstajati razumna in vsebinsko zaznavna povezava, poseg, ki cilja ne more doseči ali ki doseganju cilja celo nasprotuje, pa ni primeren.

V delu, v katerem naj bi zakonodajalec z nezagotavljanjem prilagojene šolske prehrane – potencialno – zasledoval skrb za zdravje učencev in dijakov, takšne **povezave ni**. Opustitev obveznosti šol, da zagotovijo prehransko in energijsko enakovreden obrok brez svinjine oziroma drugače prilagojen obrok, namreč **v ničemer ne prispeva k varstvu zdravja učencev in dijakov**. Nasprotno, kadar učenec oziroma dijak ponujenega obroka zaradi verskega ali drugega prepričanja ne more zaužiti, lahko izpodbijana ureditev povzroči, da ostane brez obroka ali da prejme obrok, iz katerega je bilo prepovedano živilo zgolj odstranjeno, ne pa tudi nadomeščeno z drugim hranilno enakovrednim živilom. Kot že pojasnjeno, se v takšnem primeru **bistveno zmanjšata energijska in hranilna vrednost obroka**. Izpodbijana ureditev lahko zato doseganju domnevno zasledovanega cilja varstva zdravja **celo nasprotuje**.

Nasprotno lahko odsotnost zakonske obveznosti zagotavljanja prilagojenih obrokov na abstraktni ravni zagotavlja zasledovanje – potencialnega cilja – (finančne) vzdržnosti sistema šolske prehrane. Vendar pa zakonodajalec **ni izkazal**, da vsakršna prilagoditev obrokov verskemu ali drugemu svetovnonazorskemu prepričanju povzroča šolam dodatne stroške oziroma da bi bili ti stroški takšni, da bi lahko vplivali na finančno vzdržnost sistema. Pri prilagoditvah, ki se opravijo z zamenjavo sestavine s cenovno primerljivim živilom, z uporabo brezmesnega obroka, ki ga šola že pripravlja, ali s ponudbo že obstoječega medicinskega dietnega obroka, med nezagotavljanjem prilagojene prehrane in finančno vzdržnostjo sistema **ni mogoče vzpostaviti stvarne povezave**.

Upošteva se navedeno v razmerju do domnevno zasledovanega cilja skrbi za zdravje učencev in dijakov **ni izkazan drugi pogoj**, ki mora biti izpolnjen za skladnost ureditve šolske prehrane

iz tretjega in četrtega odstavka 4. člena ZŠolPre-1 s splošnim načelom sorazmernosti. Zato je mogoče tudi iz tega razloga zaključiti, da je zakonodajalec s tretjim in četrtem odstavkom 4. člena ZŠolPre-1 nedopustno posegel v pravico učencev in dijakov ter njihovih staršev do nediskriminatornega obravnavanja na podlagi verskega oziroma drugega svetovno nazorskega prepričanja iz prvega odstavka 14. člena Ustave RS v povezavi s prvim in tretjim odstavkom 41. člena Ustave RS ter drugim odstavkom 57. člena Ustave RS ter konvencijsko pravico iz 1. člena Protokola št. 12 k EKČP v zvezi z 9. členom EKČP in 2. členom Protokola št. 1 k EKČP.

Sorazmernost v ožjem smislu

Ureditev pravice do šolske prehrane v tretjem in četrtem odstavku 4. člena ZŠolPre-1 pa nazadnje **ne prestane niti testa sorazmernosti v ožjem smislu**. Ustavnopravna teža posega v pravico učencev in dijakov ter njihovih staršev do nediskriminatornega obravnavanja iz prvega odstavka 14. člena Ustave RS v povezavi s prvim in tretjim odstavkom 41. člena Ustave RS ter drugim odstavkom 57. člena Ustave RS je namreč **bistveno večja od teže – potencialne – koristi** nezagotavljanja prilagojene šolske prehrane za učence in dijake, ki so pripadniki muslimanske vere.

Nekajkrat tedensko zagotavljanje ustrezne malice in kosila za učence in dijake, ki se prehranjujejo v skladu s pravili oziroma zapovedmi Korana, ima **zanemarljive posledice – oziroma jih sploh nima – za posameznike, državo in ustavne vrednote**. Na drugi strani tehtnice je onemogočanje uživanja (šolske) prehrane v okviru vzgojno-izobraževalnega procesa šole za učence in dijake, ki so pripadniki muslimanske vere, ki ima še poudarjeno težo pri (mlajših) učencih, ki so pri zagotavljanju prehrane v času obveznega pouka **povsem odvisni od zaposlenih v šoli**. Nezmožnost sodelovanja pri malici in kosilu (praviloma) vodi do občutkov izključenosti in neenakosti med učenci in dijaki, ki so pripadniki muslimanske vere, ter njihovimi starši, s časom pa se lahko sprevrže tudi v hudo stisko, tesnobo, stres in poslabšanje duševnega zdravja. Šolska prehrana v tem kontekstu lahko služi tudi kot pomembno sredstvo diferenciacije, ki v okviru vzgojno-izobraževalnega procesa šole ločuje učence in dijake glede na versko prepričanje, družbeni položaj in etnično pripadnost – **vzpostavlja ločnico »Mi-Vi«**. Takšno ločevanje je **v očitnem nasprotju s človekovim dostojanstvom** iz 1. člena Ustave RS. Nezagotavljanje prilagojene šolske prehrane učencem in dijakom, ki so pripadniki muslimanske vere tako **zelo močno posega** v pravico teh posameznikov ter njihovih staršev iz prvega odstavka 14. člena Ustave RS v povezavi s prvim in tretjim odstavkom 41. člena Ustave RS ter drugim odstavkom 57. člena Ustave RS.

Upoštevanje navedeno tako ni izkazan niti tretji pogoj, ki mora biti – kumulativno – izpolnjen za skladnost ureditve pravice do šolske prehrane iz tretjega in četrtega odstavka 4. člena ZŠolPre-1 s splošnim načelom sorazmernosti. Zato je mogoče nazadnje še iz tega razloga zaključiti, da je zakonodajalec s tretjim in četrtem odstavkom 4. člena ZŠolPre-1 nedopustno posegel v pravico učencev in dijakov ter njihovih staršev do nediskriminatornega obravnavanja na podlagi verskega oziroma drugega svetovno nazorskega prepričanja iz prvega odstavka 14. člena Ustave RS v povezavi s prvim in tretjim odstavkom 41. člena Ustave RS ter drugim odstavkom 57. člena Ustave RS pa tudi v pravice, zagotovljene s 1. členom Protokola št. 12 k EKČP v zvezi z 9. členom EKČP, 2. členom Protokola št. 1 k EKČP ter 2., 3. in 14. členom KOP.

3. IZPODBIJANJE SMERNIC ZA PREHRANJEVANJE V VZGOJNO-IZOBRAŽEVALNIH ZAVODIH (2. TOČKA ZAHTEVE)

Predlagatelj se v zvezi z neskladjem Smernic z Ustavo RS in EKČP v celoti sklicuje tudi na argumentacijo, podano v okviru presoje neskladja tretjega in četrtega odstavka 4. člena ZŠolPre-1 z Ustavo RS in EKČP (poglavje 2. te zahteve). Navedeno velja zlasti glede opredelitve vere in drugega prepričanja kot varovanih osebnih okoliščin, pomena svobode vesti ter svobodnega izpovedovanja vere in drugih prepričanj iz prvega in tretjega odstavka 41. člena Ustave RS, prepovedi diskriminacije na podlagi vere oziroma prepričanja, primerljivosti položajev učencev in dijakov z različnimi prehranskimi potrebami ter glede ustavnopravnih izhodišč, ki izhajajo iz 9. člena EKČP, 2. člena Prvega protokola k EKČP in 1. člena Protokola št. 12 k EKČP.

Ker pa Smernice predstavljajo samostojen in za vse vzgojno-izobraževalne zavode **obvezen normativni okvir oz. pravni predpis**, ki neposredno ureja organizacijo šolske prehrane, predlagatelj v nadaljevanju posebej izpostavlja tiste vidike njihove vsebine in pravnih učinkov, ki dodatno utemnjujejo njihovo neskladje s prvim odstavkom 14. člena, prvim in tretjim odstavkom 41. člena ter drugim odstavkom 57. člena Ustave RS, 9. členom EKČP, 2. členom Dodatnega protokola k EKČP ter 1. členom Protokola št. 12 k EKČP.

Bistvo obravnavane zadeve je vprašanje, ali sme zakonodajalec kot pravno relevantne priznati zgolj medicinsko indicirane prehranske potrebe, vse druge – tudi tiste, ki izhajajo iz človekovih pravic, neposredno varovanih z Ustavo RS, kot je svoboda vesti, ki vsakomur omogoča svobodno izpovedovanje vere in drugih opredelitev v zasebnem ter javnem življenju – pa že v izhodišču izključiti iz ureditve šolske prehrane. Predlagatelj meni, da je odgovor nikalen.

Obvezna narava Smernic in njihov dejanski normativni učinek

Kot že navedeno, je področje prehrane otrok in mladostnikov v vzgojno-izobraževalnih zavodih sistemsko urejeno z ZŠolPre-1. Ta v šestem odstavku 4. člena določa, da se pri organizaciji šolske prehrane upoštevajo Smernice za prehranjevanje v vzgojno-izobraževalnih zavodih, ki jih sprejme Strokovni svet Republike Slovenije za splošno izobraževanje. Osnovne in srednje šole so pri organizaciji in izvajanju šolske prehrane **dolžne** ravnati v skladu s temi smernicami ter v letnem delovnem načrtu opredeliti vsebino, obseg in vzgojno-izobraževalne dejavnosti, povezane s prehranjevanjem in spodbujanjem kulture prehranjevanja.⁶⁶

⁶⁶ Glej tudi Smernice, 2.1 Pravna podlaga, str. 8.

Na podlagi drugega odstavka 2. člena ZŠolPre-1 se določbe šestega in osmega odstavka 4. člena ter 19. in 20. člena zakona smiselno uporabljajo tudi za vrtce, zavode za vzgojo in izobraževanje otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami, domove za učence, dijaške domove ter Center šolskih in obšolskih dejavnosti. To pomeni, da so tudi ti zavodi pri organizaciji prehrane dolžni upoštevati Smernice.

Da imajo Smernice **obvezujočo naravo**, izhaja tudi iz pojasnila Ministrstva za vzgojo in izobraževanje št. 070-11/2026-3350-2 z dne 9. 6. 2026,⁶⁷ v katerem je ministrstvo izrecno navedlo, da »*Smernice kot strokovni dokument predstavljajo obvezno strokovno podlago za izvajanje določb ZŠolPre-1, zato je njihovo upoštevanje pri organizaciji in izvajanju prehrane za vzgojno-izobraževalne zavode obvezno*«. Ministrstvo je obenem pojasnilo, da navedena obveznost velja tudi za vrtce in druge zavode, za katere zakon določa smiselno uporabo teh določb.

Tudi na svoji spletni strani ministrstvo izrecno navaja,⁶⁸ da morajo »*vsi vzgojno-izobraževalni zavodi pri organizaciji šolske prehrane upoštevati Smernice za prehranjevanje v vzgojno-izobraževalnih zavodih*«.

Ustavno sodišče RS šteje za predpis vsak akt, ki vsebuje splošna in abstraktna pravna pravila, s katerimi se urejajo pravice in obveznosti pravnih subjektov oz. ki vsebuje pravila, ki navzven povzročajo pravne učinke. Po ustaljeni presoji Ustavnega sodišča RS je za opredelitev podzakonskega akta za predpis ključna njegova vsebina (materialni kriterij) in ne naziv oz. postopek sprejemanja.⁶⁹ Smernic zato ni mogoče obravnavati zgolj kot neobvezujoče strokovno priporočilo, temveč kot sistemski normativni okvir oz. kot **podzakonski pravni predpis**, ki dejansko usmerja organizacijo in izvajanje prehrane v vseh javnih vzgojno-izobraževalnih zavodih v Republiki Sloveniji. Posledice njihove vsebine zato niso omejene na posamezne primere ali posamične odločitve šol, temveč imajo sistemski učinek na položaj **vseh** učencev in dijakov v Republiki Sloveniji, ki uporabljajo organizirano šolsko prehrano.

Posebej pomembno je, da je ministrstvo hkrati pojasnilo, da veljavni predpisi in Smernice **ne določajo obveznosti** vzgojno-izobraževalnih zavodov, da zaradi verskih prepričanj otrok

⁶⁷ Pojasnila Ministrstva za izobraževanje, znanost in mladino glede ugotavljanja diskriminatornosti vrtca Pedenjped pri zagotavljanju prehrane brez svinjine ter na splošno glede izvajanja prehrane v vrtcih in šolah glede na verske okoliščine št. 070-11/2026-3350-2 z dne 9. 6. 2026 (PRILOGA 10).

⁶⁸ Ministrstvo za izobraževanje, znanost in mladino, <https://www.gov.si teme/solska-prehrana/>.

⁶⁹ Delna odločba in sklep Ustavnega sodišča RS št. U-I-445/20-13 z dne 3. 12. 2020, 12. točka obrazložitve.

oziroma njihovih staršev zagotavljajo individualno prilagojene obroke, prav tako pa na ravni države **ne obstaja poseben predpis ali enotno navodilo**, ki bi zavodom nalagalo zagotavljanje prehrane iz verskih razlogov. Po stališču ministrstva je morebitna ponudba takšnih obrokov prepuščena avtonomni presoji posameznega vrtca ali šole glede na njihove kadrovske in prostorske zmožnosti. Hkrati pa iz samih Smernic izrecno izhaja, da vzgojno-izobraževalni zavodi **niso dolžni** izvajati individualnih zahtev po prehrani, ki **niso medicinsko indicirane** in podprte z ustreznimi napotitvami, opredelitvami diet, obrazci ter navodili za izvajanje, kot jih določajo Priporočila za medicinsko indicirane diete, saj imajo lahko nekatere takšne zahteve škodljive učinke za otroke.

Po eni strani so Smernice zavezujoče za vse vzgojno-izobraževalne zavode, po drugi strani pa niti zakonodaja niti Smernice ne določajo pravil, meril ali postopka za obravnavo zahtev po prilagoditvi šolske prehrane zaradi vere ali drugega prepričanja, čeprav pravica do individualizirane presoje takšnih zahtev in tehtanja vseh ustavno varovanih interesov izhaja že neposredno iz prvega odstavka 15. člena Ustave RS. Posledično je odločanje o teh zahtevah prepuščeno posamični presoji posameznih zavodov, brez vnaprej določenih zakonskih ali podzakonskih kriterijev, kar ustvarja neenotno prakso, pravno negotovost ter različno raven varstva ustavno varovanih pravic učencev in njihovih staršev. Obravnavanega vprašanja zato ni mogoče obravnavati zgolj kot vprašanje avtonomnega odločanja posameznih vzgojno-izobraževalnih zavodov, temveč kot vprašanje ustavne skladnosti normativne ureditve šolske prehrane, ki ne zagotavlja ustreznega pravnega okvira za uresničevanje pravice do svobode vere oziroma drugega prepričanja ter prepovedi diskriminacije.

Izključitev verskih in svetovnonazorskih razlogov kot ustavnopravno relevantnih okoliščin

V poglavju 11.2.6 Dietna prehrana na strani 48 Smernic za prehranjevanje v vzgojno-izobraževalnih zavodih je določeno:

»Individualnih zahtev po prehrani, ki niso medicinsko indicirane in podprte z ustreznimi napotitvami, opredelitvami diet, obrazci in navodili za izvajanje, kot to določajo Priporočila za medicinsko indicirane diete, zavodi niso dolžni izvajati, saj imajo lahko nekatere škodljive učinke za otroke.«

Iz citirane določbe izhaja, da Smernice kot pravno relevantne priznavajo zgolj tiste prehranske prilagoditve, ki temeljijo na zdravstvenih oziroma medicinskih razlogih, medtem ko vse druge zahteve po prehrani uvrščajo med individualne zahteve po prehrani, ki jih vzgojno-

izobraževalni zavodi **niso dolžni izvajati**. Med takšne zahteve po naravi stvari sodijo tudi zahteve, ki izhajajo iz verskega ali drugega svetovnonazorskega prepričanja posameznika.

Iz dopisa Ministrstva za vzgojo in izobraževanje št. 070-8/2026-3350-6 z dne 28. 5. 2026, v katerem se je odzvalo na Priporočilo Zagovornika glede prehrane v vzgoji in izobraževanju ob upoštevanju vere ali prepričanj otrok in mladih izhaja,⁷⁰ da ministrstvo **ne podpira pobude**, da bi bili vrtci, šole in dijaški domovi zavezani k **sistemskemu zagotavljanju prehranskih prilagoditev na podlagi različnih verskih ali drugih osebnih prepričanj** otrok in mladih. Po stališču ministrstva bi izenačevanje prehranskih prilagoditev, ki izhajajo iz osebnih prepričanj ali življenjskega sloga, z zdravstveno pogojenimi dietami v praksi pomenilo bistveno povečanje obsega obveznosti vzgojno-izobraževalnih zavodov, saj da bi zahtevalo prilagajanje jedilnikov za širok spekter različnih prehranskih praks, kar presega realne možnosti večine zavodov in pomeni odmik od priporočil, določenih v Smernicah.

Smernice tako ne določajo zgolj, da zavodi niso dolžni zagotavljati prehrane, prilagojene verskim ali drugim prepričanjem, temveč takšne zahteve že v izhodišču neutemeljeno obravnavajo enako kot druge individualne prehranske preference in jih izključujejo iz sistema prilagoditev, ki jih je treba upoštevati pri organizaciji prehrane. S tem verskim in svetovnonazorskim razlogom odrekajo samostojen ustavnopravni pomen, čeprav gre za okoliščine, ki uživajo posebno varstvo na podlagi prvega in tretjega odstavka 41. člena Ustave RS ter 9. člena EKČP. Prav to je smiselno potrdilo tudi pristojno ministrstvo v zgoraj navedenem dopisu z dne 28. 5. 2026.

Takšna ureditev je problematična tudi zato, ker iz samega besedila Smernic izhaja domneva, da imajo lahko individualne prehranske zahteve, ki niso medicinsko indicirane, škodljive učinke za otroke. Ta argument je lahko razumljiv pri nekaterih prehranskih režimih, ki bi lahko vodili do prehranskih primanjkljajev ali ogrozili zdrav razvoj otroka, vendar ga ni mogoče avtomatično prenesti na **vse prehranske zahteve**, ki izvirajo iz verskega ali svetovnonazorskega prepričanja. Zahteva po prehrani brez svinjskega mesa sama po sebi ne pomeni prehransko neustrezne prehrane, saj je mogoče svinjsko meso brez težav nadomestiti z drugimi vrstami mesa, ribami, jajci, mlečnimi izdelki, stročnicami ali drugimi viri beljakovin, ne da bi bila pri tem zmanjšana prehranska vrednost obroka.

Smernice tako **ne določajo individualizirane presoje** posamezne zahteve, temveč vse prehranske zahteve, ki niso medicinsko indicirane, kategorično in vnaprej izključujejo kot

⁷⁰ Dopis Ministrstva za vzgojo in izobraževanje št. 070-8/2026-3350-6 z dne 28. 5. 2026 (PRILOGA 11).

pravno nerelevantne pri odločanju o prilagoditvi šolske prehrane. Takšna kategorična izključitev pomeni, da do ustavnopravno zahtevanega tehtanja med svobodo vere oziroma drugega prepričanja učencev in njihovih staršev na eni strani ter morebitnimi organizacijskimi in finančnimi omejitvami vzgojno-izobraževalnega zavoda ter varstvom zdravja učencev na drugi strani sploh ne pride. Posledično ni mogoče presoditi, ali bi bilo v konkretnem primeru prilagoditev šolske prehrane mogoče zagotoviti brez nesorazmernega bremena za zavod oziroma brez ogrožanja zdravja učencev, saj Smernice takšno individualizirano presojo že v izhodišču izključujejo.

Neenaka obravnava medicinsko indiciranih in versko pogojenih prehranskih potreb

Smernice vzpostavljajo razlikovanje med otroki, katerih prehranske potrebe izhajajo iz zdravstvenega stanja, in otroki, katerih prehranske potrebe izhajajo iz vere ali drugega prepričanja. Prvi skupini zagotavljajo sistemsko priznanje in prilagoditve, drugo pa že v izhodišču izključujejo iz sistema upoštevni razlogov za prilagoditev prehrane.

Obe skupini učencev sta glede dostopa do šolske prehrane v **primerljivem položaju**. V obeh primerih gre za učence, ki zaradi okoliščin, povezanih z njihovo osebnostjo in identiteto, ne morejo uživati določenih živil in zato potrebujejo prilagoditev šolske prehrane. Edina bistvena razlika med njima je razlog za takšno potrebo, saj pri eni skupini izhaja iz zdravstvenega stanja, pri drugi pa iz vere oziroma drugega prepričanja. Prav ta razlog pa predstavlja osebno okoliščino, ki uživa posebno ustavno in konvencijsko varstvo.

Ker takšno razlikovanje temelji neposredno na osebni okoliščini vere oziroma drugega prepričanja, pomeni nedopustno neenako obravnavanje in je zato v neskladju s prvim odstavkom 14. člena Ustave RS ter s splošno prepovedjo diskriminacije iz 1. člena Protokola št. 12 k EKČP.

Neskladje Smernic s svobodo vere in prepovedjo diskriminacije

Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-92/07 poudarilo, da svoboda vere ne varuje zgolj notranjega verskega prepričanja (*forum internum*), temveč tudi njegovo zunanje izražanje in izvrševanje (*forum externum*) ter da ustavno varstvo zajema tudi ravnanja, ki so razumno povezana z bistvom vere oziroma prepričanja.⁷¹ Enako velja tudi za druga svetovnonazorska

⁷¹ Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-92/07-23 z dne 15. 4. 2010, 83. točka obrazložitve.

prepričanja.⁷² To pomeni, da vprašanje prilagoditve šolske prehrane ni pomembno zgolj za pripadnike posameznih ver, temveč tudi za posameznike, katerih prehranske omejitve izhajajo iz njihovih svetovnonazorskih prepričanj.

Ustavno sodišče RS se je z vsebino in obsegom ustavnega varstva svobode vere že ukvarjalo tudi v sklepu št. U-I-67/14, v katerem je presojalo ureditev dela prostih dni, ki med drugim sovpadajo z nekaterimi verskimi prazniki katoliške in evangeličanske verske skupnosti. Pri tem je poudarilo, da izpodbijana ureditev ne posega v delovanje verskih skupnosti niti v individualno ali kolektivno izpovedovanje vere posameznikov, saj so vse verske skupnosti in njihovi pripadniki ne glede na ureditev dela prostih dni še vedno svobodni pri izvrševanju svojih verskih praks. Zato je presodilo, da ureditev ne posega na področje varovanja pravice iz 41. člena Ustave.⁷³ Obravnavana zadeva se od zadeve U-I-67/14 **bistveno razlikuje**. V navedeni zadevi ni šlo za neposredno omejevanje izvrševanja verske svobode, temveč zgolj za vprašanje simbolne določitve državnih praznikov in dela prostih dni, ki niso bili prilagojeni verskim praznikom vseh verskih skupnosti. Država posameznikom kljub temu ni preprečevala izvrševanja njihove vere, saj so jo lahko ne glede na ureditev dela prostih dni še vedno svobodno uresničevali. Poleg tega je Državni zbor v postopku pred Ustavnim sodiščem RS poudarjal, da imajo posamezniki možnost za praznovanje svojih verskih praznikov izkoristiti letni dopust,⁷⁴ kar pomeni, da jim je bil na voljo alternativni mehanizem za uresničevanje njihove verske svobode. V obravnavanem primeru takšne možnosti ni. Otroci v vrtcih ter učenci in dijaki med izvajanjem vzgojno-izobraževalnega procesa ne morejo vplivati na sistem organizirane šolske prehrane. Če jim država v okviru izvajanja javne službe vzgoje in izobraževanja ne zagotovi možnosti pridobiti obroka, ki je skladen z njihovim verskim oziroma drugim prepričanjem, jim dejansko onemogoči uporabo sistema šolske prehrane, ne da bi pri tem ravnali v nasprotju s svojim prepričanjem. S tem jih postavi v položaj, ko se morajo za uporabo javne storitve odpovedati ravnanju v skladu s svojim prepričanjem ali pa se tej storitvi odpovedati. Zato ne gre zgolj za vprašanje simbolne ureditve ali organizacije javne službe, temveč za ureditev, ki neposredno posega v izvrševanje svobode vere iz prvega odstavka 41. člena Ustave RS.

Posebej pomembno je tudi stališče Ustavnega sodišča RS, da ustavno varstvo iz 41. člena Ustave RS zajema tista ravnanja, ki so razumno povezana z **bistvom verskega prepričanja** in brez katerih verska svoboda za posameznika postane pomembno okrnjena.⁷⁵ Kot že

⁷² Prav tam, 79. točka obrazložitve.

⁷³ Sklep Ustavnega sodišča RS št. U-I-67/14 z dne 19. 1. 2017, 15. točka obrazložitve.

⁷⁴ Sklep Ustavnega sodišča RS št. U-I-67/14 z dne 19. 1. 2017, 5. točka obrazložitve.

⁷⁵ Sklep Ustavnega sodišča RS št. U-I-67/14 z dne 19. 1. 2017, 14. točka obrazložitve, ki povzema 83. točko odločbe U-I-92/07.

navedeno, spoštovanje prehranskih pravil in prepovedi predstavlja za številne vernike sestavni del vsakodnevnega izvrševanja vere. Prepoved uživanja določenih vrst hrane zato **ni zgolj osebna prehranska preferenca ali manifestiranje izbranega »življenjskega sloga«**, temveč ravnanje, ki je neposredno povezano z bistvom posameznikovega verskega prepričanja.

Ustavno sodišče RS je v odločbi št. U-I-92/07 pojasnilo, da negativna svoboda vere posamezniku zagotavlja pravico odkloniti sodelovanje pri ravnanjih, ki pomenijo izvrševanje vere, ter da pravica do neopredelitve vključuje tudi pravico ne izvrševati ravnanj, ki so v nasprotju z njegovim verskim prepričanjem. Prav tako je poudarilo, da mora država preprečevati prisilno oziroma neželjeno konfrontacijo posameznika z verskim prepričanjem.⁷⁶ Če otrok zaradi organizacije prehrane v okviru javne službe vzgoje in izobraževanja nima dejanske možnosti pridobiti obroka, ki bi bil skladen z njegovim verskim prepričanjem, je lahko postavljen pred izbiro, da bodisi zaužije hrano, ki jo njegova vera prepoveduje, bodisi se šolskemu obroku odpove. Takšna izbira lahko pomeni poseg v njegovo svobodo vere, saj se od njega dejansko pričakuje, da zaradi dostopa do javne storitve ravna v nasprotju s svojim prepričanjem. Položaj je še posebej problematičen pri otrocih, za katere šolska prehrana predstavlja pomemben, v posameznih primerih pa celo edini topel obrok dneva. Odpoved šolskemu obroku zato ni nevtralna alternativa, temveč lahko povzroči, da otrok del šolskega dneva preživi lačen. Takšna posledica je z vidika koristi otroka nesprejemljiva. Še izraziteje se to kaže pri otrocih iz socialno šibkejših okolij, ki imajo omejene možnosti zagotavljanja nadomestne prehrane izven sistema šolske prehrane. V tem primeru gre za intersekcijsko diskriminacijo, saj gre za skupino otrok, ki je zaradi svojega gmotnega oziroma premoženjskega stanja dodatno ranljiva. Premoženjsko (gmotno) stanje je tudi po Ustavi RS varovana osebna okoliščina, na podlagi katere diskriminacija ni dopustna. Prav zaradi posebnega položaja otrok kot posebej ranljive skupine bi morala država zagotoviti takšno ureditev šolske prehrane, ki bi v največji možni meri omogočala usklajevanje legitimnih organizacijskih in zdravstvenih zahtev sistema prehrane z ustavno varovanimi verskimi in svetovnonazorskimi prepričanji učencev.

Sorazmernost in možnost razumnih prilagoditev šolske prehrane

Ustavno sodišče RS je že večkrat poudarilo, da je treba različno obravnavanje verskih skupnosti pri izvrševanju človekovih pravic, ki temelji na veri, presojati po strogem testu sorazmernosti. To stališče je pomembno tudi v obravnavanem primeru. Tudi v tem delu se

⁷⁶ Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-92/07-23 z dne 15. 4. 2010, 85.-86. točka obrazložitve.

Zagovornik v celoti sklicuje na test legitimnosti in strogi test sorazmernosti oziroma na svojo argumentacijo, podano v okviru presoje neskladja tretjega in četrtega odstavka 4. člena ZŠolPre-1 z Ustavo RS in EKČP (v 2. poglavju te zahteve).

Ministrstvo v svojem pojasnilu z dne 9. 6. 2026 navaja, da bi sistemska uvedba obveznega prilagajanja prehrane na podlagi različnih verskih ali drugih osebnih prepričanj otrok oziroma njihovih staršev lahko povečala organizacijske, kadrovske in finančne obremenitve zavodov. Enako zatrjuje tudi v svojem dopisu z dne 28. 5. 2026.

Takšna navedba je pavšalna in ne temelji na nobeni konkretni analizi, oceni stroškov ali podatkih, iz katerih bi bilo mogoče ugotoviti dejanski obseg zatrjevanih obremenitev. Ministrstvo ne pojasni, koliko otrok v Republiki Sloveniji bi takšne prilagoditve dejansko potrebovalo, kakšne prilagoditve bi bile zahtevane, niti kakšni naj bi bili dodatni stroški ali organizacijske obremenitve, povezane z njihovim zagotavljanjem.

Poleg tega ministrstvo vse prehranske zahteve, ki ne temeljijo na medicinskih razlogih, obravnava kot enotno kategorijo, v katero uvršča tako zahteve, ki izhajajo iz ustavno varovane svobode vere oziroma drugega prepričanja, kot tudi prehranske izbire, ki temeljijo zgolj na osebnem življenjskem slogu. Tako je v dopisu z dne 28. 5. 2026 navedlo, da bi *»izenačevanje prehranskih prilagoditev, ki izhajajo iz osebnih prepričanj ali življenjskega sloga z zdravstveno pogojenimi dietami, v praksi pomenilo bistveno povečanje obsega obveznosti zavodov«*, saj bi to zahtevalo prilagajanje jedilnikov za širok spekter različnih prehranskih praks, kar presega realne možnosti večine zavodov. Takšno izhodišče je pravno zmotno. Zahteve, ki temeljijo na svobodi vere oziroma drugega prepričanja iz 41. člena Ustave RS, namreč uživajo posebno ustavnopravno varstvo. Nasprotno pa prehranske preference ali posameznikov izbrani življenjski slog sami po sebi niso ustavno varovane kategorije in zato ne uživajo primerljivega ustavnopravnega varstva. Zato zahtev, ki izhajajo iz ustavno varovane svobode vere oziroma drugega prepričanja, ni dopustno obravnavati enako kot prehranskih preferenc ali izbranega življenjskega sloga ter jih brez razlikovanja izključiti iz sistema prilagoditev šolske prehrane.

Prav tako ni mogoče enačiti različnih oblik prehranskih prilagoditev, ki izhajajo iz verskih pravil. Zahteva po zagotavljanju certificirane halal prehrane lahko predstavlja bistveno večji organizacijski poseg kot zahteva po zagotavljanju obroka brez svinjskega mesa, ki jo je v številnih primerih mogoče zagotoviti z razmeroma enostavno prilagoditvijo obstoječega jedilnika. Enako velja za druge versko pogojene prehranske režime, kot so košer prehrana pri pripadnikih judovske vere ali posebne prehranske zahteve pripadnikov nekaterih drugih verskih skupnosti, na primer adventistov sedmega dne. Zato je treba dopustnost in obseg

posamezne prilagoditve presojati glede na njeno konkretno vsebino in dejanske organizacijske posledice, ne pa vseh versko pogojenih prehranskih zahtev obravnavati enotno. Predlagatelj zato ne zatrjuje, da bi morali vzgojno-izobraževalni zavodi ugoditi vsaki individualni prehranski zahtevi ali vsakemu osebnemu prehranskemu režimu posameznega otroka. Bistvo obravnavanega vprašanja je, da mora pravni red zagotoviti mehanizem, ki omogoča individualizirano obravnavo in tehtanje zahtev, ki temeljijo na ustavno varovani svobodi vere oziroma drugega prepričanja, ter presojo, ali je konkretno prilagoditev mogoče zagotoviti brez nesorazmernega organizacijskega ali finančnega bremena za vzgojno-izobraževalni zavod ter ob hkratnem varovanju zdravja otroka. Če je mogoče prehransko prilagoditev zagotoviti tako, da je v korist otroka, ne ogroža njegovega zdravja in za vzgojno-izobraževalni zavod ne predstavlja nesorazmernega bremena, ni ustavno dopustno, da je takšna zahteva že v izhodišču izključena iz obravnave zgolj zato, ker temelji na ustavno varovani svobodi vere oziroma drugega prepričanja in ne na zdravstvenih razlogih.

Pri presoji sorazmernosti je med drugim treba upoštevati tudi **načelo največje koristi otroka**, ki izhaja iz 56. člena Ustave RS in Konvencije o otrokovih pravicah.⁷⁷ Za številne učence predstavlja šolski obrok pomemben, v nekaterih primerih pa celo edini topel obrok dneva. Ureditev, ki otroka postavlja pred izbiro med spoštovanjem njegovega verskega prepričanja in dostopom do organizirane prehrane, lahko nesorazmerno posega v njegove pravice in interese.

Izpodbijane Smernice zato ne prestanejo ustavnopravnega testa sorazmernosti. Ne temeljijo na konkretno ugotovljenih organizacijskih, kadrovskih ali finančnih ovirah, ne razlikujejo med posameznimi vrstami versko oziroma svetovnonazorsko pogojenih prehranskih zahtev in ne omogočajo individualizirane presoje posameznega primera. Namesto tega vse zahteve, ki izvirajo iz vere ali drugega prepričanja, že vnaprej in brez vsakršnega tehtanja izključujejo iz kroga okoliščin, ki jih je treba upoštevati pri organizaciji šolske prehrane. Takšna ureditev zato ni primerna, nujna niti sorazmerna v ožjem smislu za dosego zatrjevanih ciljev varovanja zdravja otrok ali učinkovite organizacije šolske prehrane.

Ker Smernice versko oziroma drugo prepričanje že v izhodišču izključujejo kot okoliščino, ki bi lahko utemeljevala prilagoditev šolske prehrane, so v neskladju s prvim odstavkom 15. člena Ustave RS, po katerem se človekove pravice in temeljne svoboščine uresničujejo neposredno na podlagi Ustave RS. Vzgojno-izobraževalni zavodi kot javni zavodi namreč nimajo

⁷⁷ Konvencija o otrokovih pravicah, Uradni list SFRJ – MP, št. 15/90 in Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij Organizacije združenih narodov in konvencij, sprejetih v Mednarodni agenciji za atomsko energijo, Uradni list RS, št. 35/92 – MP, št. 9.

pristojnosti uporabiti instituta *exceptio illegalis*, zato so pri organizaciji šolske prehrane zavezani ravnati v skladu s Smernicami. Posledično učencem in dijakom že na normativni ravni ni omogočena individualizirana presoja njihovih zahtev za prilagoditev šolske prehrane zaradi vere oziroma drugega prepričanja. Takšna ureditev pomeni neenako obravnavanje učencev in dijakov na podlagi njihove osebne okoliščine ter neposredno diskriminacijo v smislu prvega odstavka 6. člena ZVarD, saj učence in dijake zaradi njihovega verskega oziroma drugega prepričanja obravnava manj ugodno od učencev in dijakov z medicinsko indicirano dieto. Iz razlogov, podrobneje pojasnjenih v 2. poglavju te zahteve, takšno razlikovanje ne zasleduje ustavno dopustnega cilja oziroma v vsakem primeru ne prestane presoje po splošnem načelu sorazmernosti. Zato je ureditev v neskladju s prvim odstavkom 14. člena Ustave RS ter s 1. členom Protokola št. 12 k EKČP v zvezi z 9. členom EKČP, 2. členom Protokola št. 1 k EKČP ter 2., 3. in 14. členom KOP.

4. IZPODBIJANJE PROTIUSTAVNE ZAKONODAJNE OPUSTITVE NA PODROČJU ŠOLSKE PREHRANE (3. TOČKA ZAHTEVE)

Predlagatelj zatrjuje, da je v obravnavani zadevi poleg vprašanja ustavne skladnosti ZŠolPre-1 in Smernic za prehranjevanje v vzgojno-izobraževalnih zavodih podana tudi protiustavna zakonodajna opustitev oziroma pravna praznina. Zakonodaja s področja vzgoje in izobraževanja namreč ne ureja pravice učencev in dijakov do uveljavljanja prilagoditve šolske prehrane zaradi vere ali drugega prepričanja, ne določa meril za odločanje o takšnih zahtevah, ne ureja postopka njihove obravnave ter ne določa pravnih sredstev ali drugih procesnih jamstev za učinkovito varstvo pravic učencev in njihovih staršev.

Kot izhaja iz argumentacije, podane v okviru presoje neskladja Smernic za prehranjevanje v vzgojno-izobraževalnih zavodih z Ustavo RS in EKČP (3. poglavje te zahteve), veljavna ureditev vprašanja prilagoditve šolske prehrane zaradi vere oziroma drugega svetovnonazorskega prepričanja sploh ne ureja. Še več, Smernice takšne zahteve **izrecno izključujejo** iz obravnave, saj določajo, da *»individualnih zahtev po prehrani, ki niso medicinsko indicirane in podprte z ustreznimi napotitvami, opredelitvami diet, obrazci in navodili za izvajanje, kot to določajo Priporočila za medicinsko indicirane diete, zavodi niso dolžni izvajati, saj imajo lahko nekatere škodljive učinke za otroke.«* S tem Smernice že v izhodišču izključujejo možnost individualizirane presoje zahtev, ki temeljijo na ustavno varovani svobodi vere oziroma drugega prepričanja.

Enako izhaja tudi iz pojasnila Ministrstva za vzgojo in izobraževanje z dne 9. 6. 2026, v katerem je ministrstvo izrecno navedlo, da na ravni države **ne obstaja poseben predpis ali enotno navodilo**, ki bi vzgojno-izobraževalnim zavodom nalagalo zagotavljanje prehrane iz verskih razlogov, ter da je morebitna ponudba takšnih obrokov prepuščena presoji posameznega vrtca oziroma šole glede na njune organizacijske zmožnosti. Takšno stališče potrjuje, da zakonodajalec ni vzpostavil enotnega normativnega okvira za obravnavo zahtev, ki izhajajo iz ustavno varovane svobode vere oziroma drugega prepričanja, temveč je njihovo obravnavo prepustil diskrecijski presoji posameznih vzgojno-izobraževalnih zavodov, ne da bi za to določil kakršna koli merila, postopek odločanja ali pravna sredstva. Posledično je uresničevanje ustavno varovanih pravic učencev in dijakov odvisno od prakse posameznega zavoda, kar povzroča diskriminacijo otrok in njihovih staršev in je v nasprotju tudi z načelom pravne države iz 2. člena Ustave RS.

Tudi Zavod Republike Slovenije za šolstvo (v nadaljevanju: Zavod) je v odgovoru⁷⁸ Zagovorniku pojasnil, da veljavna zakonodaja ne vsebuje izrecne določbe, ki bi vzgojno-izobraževalnim zavodom nalagala obveznost zagotavljanja prehrane, prilagojene verskim ali svetovnonazorskim prepričanjem otrok oziroma njihovih staršev. Po stališču Zavoda takšna izrecna zakonska obveznost obstaja le glede dietne prehrane iz **zdravstvenih razlogov**. Obseg morebitnih prilagoditev prehrane zaradi verskih ali svetovnonazorskih prepričanj je po njihovem mnenju odvisen od tehničnih, kadrovskih, prostorskih in drugih organizacijskih možnosti posameznega zavoda, Smernice za prehranjevanje v vzgojno-izobraževalnih zavodih pa same po sebi ne ustvarjajo pravice do versko ali svetovnonazorsko prilagojene prehrane.

Enako stališče Zavod zavzema tudi glede vrtcev. Sklicuje se na Kurikulum za vrtce,⁷⁹ ki poudarja pravico staršev, da otroke vzgajajo v skladu s svojimi svetovnonazorskimi in religioznimi prepričanji, hkrati pa določa, da vrtec pri svojem delovanju **ni dolžan udeležati pričakovanj ali zahtev staršev, ki izhajajo iz njihovih verskih oziroma svetovnonazorskih prepričanj**.⁸⁰

Ustavno sodišče RS je v svoji ustaljeni presoji že večkrat poudarilo, da protiustavna pravna praznina ne obstaja zgolj tedaj, kadar zakon določenega področja sploh ne ureja, temveč tudi tedaj, kadar ne uredi vprašanj, ki so **nujna za učinkovito uresničevanje človekovih pravic** in za preprečevanje **arbitrnega** odločanja javne oblasti.⁸¹ Pri presoji obstoja pravne praznine zato ni odločilno zgolj vprašanje, ali posameznik določeno pravico formalno ima, temveč tudi, ali mu pravni red zagotavlja ustrezne pogoje za njeno **dejansko in učinkovito uresničevanje**.

Ni sporno, da sta svoboda vesti ter svoboda izpovedovanja vere oziroma drugega prepričanja varovani že na podlagi prvega in tretjega odstavka 41. člena Ustave Republike Slovenije ter 9. člena EKČP. Prav tako ni sporno, da prepoved diskriminacije izhaja iz prvega odstavka 14. člena Ustave Republike Slovenije in 1. člena Protokola št. 12 k EKČP. Posamezniki lahko varstvo teh pravic načeloma uveljavljajo neposredno na podlagi Ustave RS. Vendar zgolj obstoj ustavnopravnega varstva še ne pomeni, da pravni red zagotavlja tudi ustrezen normativni okvir za njihovo učinkovito uresničevanje v okviru sistema javne službe vzgoje in

⁷⁸ Odgovor Zavoda Republike Slovenije za šolstvo na poizvedbo Zagovornika načela enakosti v zvezi z organizacijo in zagotavljanjem prehrane zaradi verskih oziroma svetovnonazorskih prepričanj otrok in njihovih staršev v vzgojno-izobraževalnih zavodih št. 600-32/2026-8 z dne 2. 7. 2026. (PRILOGA 12)

⁷⁹ Kurikulum za vrtce z dne 20. 2. 2025, dostopen na: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MVI/Dokumenti/Sektor-za-predsolsko-vzgojo/Programi/Kurikulum-za-vrtce_1.-9.-2025.pdf.

⁸⁰ Prav tam, str. 17.

⁸¹ Sklep Ustavnega sodišča RS št. U-I-783/21-5 z dne 18. 11. 2021, 26. točka obrazložitve.

izobraževanja. Ravno nasprotno, številne pobude in prošnje, ki jih Zagovornik prejema pri opravljanju svojih zakonskih nalog, kažejo, da učenci, dijaki in njihovi starši v praksi pogosto ne morejo učinkovito uveljaviti zahtev po prilagoditvi šolske prehrane zaradi vere oziroma drugega prepričanja. Takšno stanje potrjujejo tudi rezultati ankete, ki jo je izvedla Islamska skupnost v Republiki Sloveniji.⁸²

Podobno kot je Ustavno sodišče RS v svoji ustavno sodni praksi poudarilo, da zgolj formalni obstoj sodnega varstva ne zadostuje, če posameznikom zaradi njihovega dejansko šibkejšega položaja niso zagotovljeni pogoji za njegovo učinkovito uresničevanje,⁸³ je mogoče tudi v obravnavanem primeru ugotoviti, da zgolj abstraktno sklicevanje na svobodo vere, svobodo prepričanja in prepoved diskriminacije ne zadošča, če zakonodaja ne določa postopkovnih in vsebinskih pravil, po katerih bi učenci in njihovi starši lahko učinkovito uveljavljali prilagoditev šolske prehrane zaradi vere ali drugega prepričanja.

Posebej pomembno je, da gre pri obravnavanem vprašanju za položaj otrok kot posebej ranljive skupine. Učenci so zaradi svoje starosti, obveznega vključevanja v sistem izobraževanja ter odvisnosti od odločitev javnih zavodov v izrazito šibkejšem položaju. Šolska prehrana ni zgolj dodatna storitev, temveč sestavni del izvajanja javne službe vzgoje in izobraževanja. Za številne učence predstavlja pomemben, v posameznih primerih pa celo edini topel obrok dneva. Odločanje o dostopu do ustrezne prehrane zato neposredno vpliva tudi na njihovo dostojanstvo, zdravje ter dejansko možnost enakopravnega vključevanja v izobraževalni proces.

Ustavno sodišče RS je že večkrat poudarilo, da nejasna pravna ureditev omogoča arbitrarno odločanje državnih organov in da je prav zato potrebna jasna zakonska ureditev. Če je že nejasna ureditev z vidika načela pravne države ustavnopravno problematična, to še toliko bolj velja za položaj, ko določeno vprašanje sploh ni normativno urejeno. Odsotnost zakonske ureditve v obravnavanem primeru namreč pomeni, da posamezne šole o zahtevah za prilagoditev prehrane zaradi vere oziroma drugega prepričanja odločajo različno, pogosto na podlagi internih pravil ali okrožnic ministrstva. Takšen način urejanja pomembnih vprašanj, ki se nanašajo na uresničevanje človekovih pravic, vodi v neenotno prakso, pravno negotovost in različno raven varstva pravic učencev in dijakov glede na vzgojno-izobraževalni zavod, ki ga obiskujejo. Uresničevanje ustavno varovanih pravic je tako prepuščeno presoji

⁸² Islamska skupnost, Pregled izkušenj in praks zagotavljanja obrokov brez svinjine v slovenskih vzgojno-izobraževalnih ustanovah; poglobljena analiza anketnega vprašalnika in šolskih jedilnikov, Ljubljana 2024, dostopno na: <https://www.islamska-skupnost.si/wp-content/uploads/Analiza-prehrana-19.-9.-2024.pdf>, str. 31-32.

⁸³ Sklep Ustavnega sodišča RS št. U-I-295/13-132 z dne 6. 11. 2014, 126. točka obrazložitve.

posameznega zavoda, čeprav gre za vprašanje, ki po svoji naravi zahteva enotno, predvidljivo in z zakonom določeno ureditev na ravni države.

Potreba po zakonski ureditvi je dodatno utemeljena z dejstvom, da vprašanje prehrane zaradi verskih ali svetovnonazorskih prepričanj po svoji naravi presega okoliščine posamezne šole. V praksi se lahko pojavljajo zahteve, ki izhajajo iz različnih ver in prepričanj ter vključujejo različne prehranske omejitve. Pri tem ne gre za vprašanje, ali bi morale šole ugoditi vsaki individualni prehranski želji posameznega učenca ali njegovih staršev. Bistveno vprašanje je, ali in pod kakšnimi pogoji je mogoče v okviru izvajanja javne službe zagotoviti prehrano, ki je hkrati skladna z ustavno varovanim verskim oziroma svetovnonazorskim prepričanjem učenca ter ustreza zdravstvenim, prehranskim in strokovnim standardom, ki veljajo za prehrano otrok in mladostnikov.

Takšno tehtanje zahteva presojo **strokovnih vprašanj** s področja prehrane, varovanja zdravja otrok, organizacije šolske prehrane ter uresničevanja človekovih pravic. Zato ne more biti prepuščeno posameznim vzgojno-izobraževalnim zavodom, temveč bi moralo biti enotno urejeno na ravni države ob sodelovanju pristojne prehranske, zdravstvene, pedagoške in drugih relevantnih strok. Enako kot so bile ob sodelovanju stroke oblikovane Smernice za prehranjevanje v vzgojno-izobraževalnih zavodih, bi morala država določiti tudi merila, po katerih bi se presojala dopustnost in izvedljivost prilagoditev prehrane zaradi vere ali drugega prepričanja.

Odsotnost takšne ureditve povzroča, da je odločanje o zahtevah učencev, dijakov in njihovih staršev prepuščeno presoji posameznih šol. Iz odgovorov, ki jih starši prejema ob prošnjah za prilagoditev šolske prehrane, je razvidno, da šole takšne zahteve pogosto zavrnejo že s sklicevanjem, da prilagoditev niso dolžne zagotavljati, oziroma z navedbo, da bi njihovo zagotavljanje zanje pomenilo nesorazmerno organizacijsko ali finančno breme. Posledično lahko ena šola zagotovi prehrano brez svinjskega mesa oziroma drugo prilagojeno prehrano kot prehransko ustrezno alternativo, skladno s strokovnimi smernicami, druga šola pa enako zahtevo zavrne. Položaj učencev je tako odvisen od prakse posameznega zavoda in ne od enotnih pravnih meril ter strokovne presoje o tem, ali je prilagojena prehrana primerna z vidika varovanja zdravja otroka. Takšna ureditev ustvarja neenako obravnavo učencev v primerljivih položajih, povzroča pravno negotovost ter je v nasprotju z načelom enakosti pred zakonom iz prvega odstavka 14. člena Ustave RS in z načeli pravne države iz 2. člena Ustave RS, ki zahtevajo predvidljivo, enotno in nearbitrarno urejanje položajev, povezanih z uresničevanjem človekovih pravic.

Veljavna ureditev ne določa, kdo odloča o zahtevah za prilagoditev prehrane zaradi vere ali drugega prepričanja, po katerih merilih se odloča, kako se tehtajo svoboda vere in prepričanja učencev ter organizacijske in zdravstvene omejitve sistema šolske prehrane, niti kakšno pravno varstvo imajo učenci in njihovi starši v primeru zavrnitve takšne zahteve. Prav v tem se kaže bistvo zatrjevane zakonodajne opustitve.

Pravna praznina se zato ne kaže zgolj v odsotnosti materialnopravne ureditve, temveč predvsem v odsotnosti jasnega, predvidljivega in učinkovitega mehanizma, ki bi vzgojno-izobraževalnim zavodom nalagal obravnavo zahtev po prilagoditvi prehrane zaradi vere ali drugega prepričanja ter učencem zagotavljal ustrezno raven pravne varnosti, enake obravnave in učinkovitega uresničevanja njihovih ustavno varovanih pravic. Ker gre za področje izvajanja javne službe, ki neposredno vpliva na položaj otrok kot posebej ranljive skupine, ter za vprašanje uresničevanja pravic iz prvega in tretjega odstavka 41. člena Ustave RS, prvega odstavka 14. člena Ustave RS, drugega odstavka 57. člena Ustave RS, 9. člena EKČP, 2. člena Prvega dodatnega protokola k EKČP ter 2., 3. in 14. člena KOP, bi moral zakonodajalec zagotoviti ustrezno zakonsko ureditev. Njena odsotnost zato pomeni protiustavno zakonodajno opustitev oziroma protiustavno pravno praznino, neskladno tudi z načelom pravne države iz 2. člena Ustave RS.

5. ZAHTEVEK

Upošteva vse navedeno Zagovornik ocenjuje, da predstavlja pravna ureditev šolske prehrane, ki učencem in dijakom ne zagotavlja šolske prehrane, prilagojene njihovem verskemu oziroma drugemu svetovnonazorskemu prepričanju, nedopustno diskriminacijo letih.

Iz tega razloga Ustavnemu sodišču RS

p r e d l a g a ,

- da oceni ustavnost tretjega in četrtega odstavka 4. člena ZŠolPre-1 s prvim odstavkom 14. člena Ustave RS v povezavi s prvim in tretjim odstavkom 41. člena Ustave RS ter drugim odstavkom 57. člena Ustave RS in 1. členom Protokola št. 12 k EKČP v povezavi z 9. členom EKČP, 2. členom Dodatnega protokola k EKČP ter z 2., 3. in 14. členom KOP in, če bo tudi samo ocenilo, da nista v skladu z Ustavo RS in z ratificiranimi mednarodnimi pogodbami, ugotovi njuno neskladnost z Ustavo RS in z ratificiranimi mednarodnimi pogodbami ter naloži Državnemu zboru RS odpravo tega neskladja v razumnem roku;
- da oceni ustavnost Smernic za prehranjevanje v vzgojno-izobraževalnih zavodih v delu, v katerem določajo, da vzgojno-izobraževalni zavodi niso dolžni zagotavljati individualnih prilagoditev prehrane, ki niso medicinsko indicirane, zaradi neskladja s prvim odstavkom 14. člena ter prvim in tretjim odstavkom 41. člena Ustave RS ter drugim odstavkom 57. člena Ustave RS in 1. členom Protokola št. 12 k EKČP v povezavi z 9. členom EKČP, 2. členom Dodatnega protokola k EKČP ter z 2., 3. in 14. členom KOP, ter ugotovi njihovo neskladnost z Ustavo RS in z ratificiranimi mednarodnimi pogodbami ter naloži Strokovnemu svetu Republike Slovenije za splošno izobraževanje odpravo tega neskladja v razumnem roku;
- da ugotovi protiustavno zakonodajno opustitev v ZŠolPre-1 in drugi zakonodaji s področja vzgoje in izobraževanja, ker ne urejata pravice učencev in dijakov do uveljavljanja prilagoditve šolske prehrane zaradi vere ali drugega prepričanja, meril za odločanje o takšnih zahtevah, postopka njihove obravnave, obveznosti

vzgojno-izobraževalnih zavodov pri tehtanju med versko oziroma svetovnonazorsko svobodo učencev ter organizacijskimi in zdravstvenimi vidiki šolske prehrane ter pravnih sredstev za učinkovito varstvo pravic, in naloži Državnemu zboru Republike Slovenije, da ugotovljeno protiustavnost odpravi v razumnem roku;

- do odprave ugotovljene protiustavnosti določi način izvršitve svoje odločbe tako, da so vzgojno-izobraževalni zavodi dolžni ob individualni zahtevi učenca oziroma njegovih staršev presoditi možnost zagotovitve šolske prehrane, prilagojene veri ali drugemu prepričanju, ob upoštevanju načela sorazmernosti, organizacijskih in finančnih zmožnosti zavoda ter ob zagotavljanju, da je takšna prehrana skladna s prehranskimi in zdravstvenimi potrebami posameznega učenca oziroma dijaka.

Zagovornik hkrati predlaga, da Ustavno sodišče RS zadevo obravnava prednostno. V obravnavani zadevi gre za pomembno ustavnopravno vprašanje razmerja med svobodo vesti, načelom enakosti in pravico do izobraževanja v okviru izvajanja javne službe vzgoje in izobraževanja. Hkrati izpodbijana ureditev zaradi osebne okoliščine vere oziroma drugega svetovnonazorskega prepričanja povzroča množično in dolgotrajno diskriminacijo otrok pri dostopu do organizirane šolske prehrane. Ker gre za diskriminacijo otrok na podlagi osebne okoliščine, taka ureditev v skladu z 12. členom ZVarD predstavlja hujšo obliko diskriminacije. Navedene okoliščine po presoji Zagovornika utemeljujejo prednostno obravnavo zadeve kot pomembnega pravnega vprašanja, hkrati pa predstavljajo tehten razlog, da Ustavno sodišče RS zadevo prednostno obravnava tudi na podlagi določbe Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11, 70/17 in 35/20), ki omogoča prednostno obravnavo tudi v drugih posebej utemeljenih primerih.

Pripravila:

Sergeja Oštir

Zastopnica Zagovornika (PDI)

Miha Lobnik

ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Poslano:

- Ustavno sodišče Republike Slovenije, Beethovnova ulica 10, 1000 Ljubljana (vročitev ZUP).
- zbirka dok. gradiva.

PRILOGE:

PRILOGA 1: Priporočilo Zagovornika načela enakosti glede omogočanja ustreznih prilagoditev prehrane v vrtcih na podlagi prepričanja otrok oziroma prepričanja njihovih zakonitih zastopnikov, št. 0700-86/2023/11 z dne 14. 8. 2025.

PRILOGA 2: Priporočilo Zagovornika načela enakosti glede prehrane v vzgoji in izobraževanju ob upoštevanju vere ali prepričanj otrok in mladih, št. 0706-4/2026/2 z dne 21. 4. 2026.

PRILOGA 3: Predlog za obravnavo diskriminacije na podlagi veroizpovedi v javnem vzgojno-izobraževalnem zavodu z dne 29. 4. 2026 skupaj s prilogami (anonimiziran).

PRILOGA 4: Republika Slovenija, Zagovornik načela enakosti, Ocena diskriminatornosti št. 050-9/2026/1 z dne 21. 7. 2026.

PRILOGA 5: Sklep Zagovornika načela enakosti št. 0700-32/2019/28 z dne 24. 1. 2020, ki je dostopen na; https://zagovornik.si/wp-content/uploads/2023/02/Odlocba_Starsi-z-vrtcem-dosegli-dogovor-o-razumni-prilagoditvi-prehrane-za-otroke-na-podlagi-vere.pdf.

PRILOGA 6: Evropsko sodišče za človekove pravice, Guide on Article 9 of the European Convention on Human Rights, dostop: https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_9_eng, str. 9-10.

PRILOGA 7: Kur'an, Al-Baqara (Krava), 2:173, slovenski prevod, dostopen na: <https://kuran.si/al-bakarah/>.

PRILOGA 8: Islamska skupnost, Pregled izkušenj in praks zagotavljanja obrokov brez svinjine v slovenskih vzgojno-izobraževalnih ustanovah; poglobljena analiza anketnega vprašalnika in šolskih jedilnikov, Ljubljana 2024, dostopno na: <https://www.islamska-skupnost.si/wp-content/uploads/Analiza-prehrana-19.-9.-2024.pdf>.

PRILOGA 9: Evropsko sodišče za človekove pravice, Guide on Article 9 of the European Convention on Human Rights, dostop: https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_9_eng, str. 12.

PRILOGA 10: Pojasnila Ministrstva za izobraževanje, znanost in mladino glede ugotavljanja diskriminatornosti vrtca Pedenjped pri zagotavljanju prehrane brez svinjine ter na splošno

glede izvajanja prehrane v vrtcih in šolah glede na verske okoliščine št. 070-11/2026-3350-2 z dne 9. 6. 2026.

PRILOGA 11: Dopis Ministrstva za vzgojo in izobraževanje št. 070-8/2026-3350-6 z dne 28. 5. 2026.

PRILOGA 12: Odgovor Zavoda Republike Slovenije za šolstvo na poizvedbo Zagovornika načela enakosti v zvezi z organizacijo in zagotavljanjem prehrane zaradi verskih oziroma svetovnonazorskih prepričanj otrok in njihovih staršev v vzgojno-izobraževalnih zavodih št. 600-32/2026-8 z dne 2. 7. 2026.