



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

Zadeva: 0700-53/2020/15  
Datum: 11. 4. 2022

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) na podlagi 21. člena v povezavi s 37. členom Zakona o varstvu pred diskriminacijo (Uradni list RS, št. 33/16 in 21/18 – ZNOrg, v nadaljevanju: ZVarD) in na podlagi prvega odstavka 207. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13, v nadaljevanju: ZUP) v postopku začetem po uradni dolžnosti v zadevi ugotovitve obstoja diskriminacije po ZVarD zoper Občino, izdaja naslednjo

## **ODLOČBO**

1. Ugotovi se, da je Občina, z zagotavljanjem brezplačnih smučarskih vozovnic v smučarski sezoni 2020/21 le za srednješolce, ki so imeli v Občini do 1. 9. 2019 prijavljeno stalno prebivališče, kršila prepoved diskriminacije po prvem odstavku 6. člena ZVarD.
2. Stroški v tem postopku niso nastali.

## **OBRAZLOŽITEV**

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je bil s strani posameznice, ki je želela ostati anonimna, obveščen o domnevni diskriminaciji dijakov na podlagi datuma prijave stalnega prebivališča v Občini pri upravičenosti do brezplačnih smučarskih vozovnic. Iz poslanega sporočila ter povezave do objave Občine<sup>1</sup> je razvidno, da so bili do brezplačnih smučarskih vozovnic za smučišči v dveh krajih v sezoni 2020/2021 upravičeni srednješolci, ki so imeli stalno prebivališče v Občini prijavljeno pred 1. 9. 2019. Predlagateljica je navedla, da se zaveda, da je imela Občina veliko porast stalnih in začasnih prebivališč zaradi pandemije in omejevanja na občine, a je posledično tudi prejela več sredstev s strani države.

Zagovornik je na podlagi prejetega predloga in želje predlagateljice po anonimnosti, skladno s prvim odstavkom 34. člena Zakona o varstvu pred diskriminacijo (Uradni list RS, št. 33/16 in 21/18 – ZNOrg, v nadaljevanju: ZVarD) v zadevi pričel s postopkom ugotavljanja diskriminacije po uradni dolžnosti. V okviru postopka ugotavljanja diskriminacije, ki ga vodi skladno z določbami 5. poglavja ZVarD (33. – 37. člen ZVarD) ter po določbah Zakona o

---

<sup>1</sup> Spletna objava Občine.

splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju: ZUP),<sup>2</sup> je Zagovornik na Občino naslovil Zaposilo za posredovanje dokumentacije in pojasnil (št. dokumenta 0700-53/2020/6 z dne 28. 1. 2021). Zagovornik je v Zaposilu Občino zaprosil za pojasnila o tem, ali so brezplačne vozovnice res vezane na kraj stalnega prebivališča, kakšni so razlogi za takšno ureditev ter za pojasnila o razlogih dodatnega pogoja za pridobitev brezplačnih vozovnic, torej datuma prijave stalnega prebivališča pred 1. 9. 2019. Zagovornik je zaprosil tudi ta posredovanje dokumentacije oziroma pravnih aktov, na podlagi katerih so določene cene smučarskih vozovnic in z njimi povezane ugodnosti.

Občina se je na Zagovornikova zaprosila odzvala z dopisom naslovljenim Smučarske vozovnice za dijake (št. dokumenta 0700-53/2020 z dne 15. 2. 2021). Pojasnili so, da cene smučarskih vozovnic za smučišča določajo upravljalci smučišč, ne občina. Dijaki lahko pridobijo enotno vozovnico, s katero smučajo na obeh smučiščih, ne glede na ceno vozovnice, kraj stalnega prebivališča ali na karkoli drugega. Držijo navedbe, da je Občina za smučarsko sezono 2020/2021 v dogovoru z upravljavci smučišč zagotovila dijakom, ki so imeli pred 1. 9. 2019 prijavljeno stalno prebivališče v Občini, brezplačne smučarske vozovnice. Datum prijave stalnega prebivališča kot kriterij za razlikovanje upravičenosti dijakov do brezplačnih smučarskih vozovnic je Občina določila zaradi izjemnih okoliščin, povezanih z epidemijo koronavirusa, ki je povzročila velik porast prijav prebivališč v Občini. Občina je navedla, da je po marcu 2020 zaznala velik porast novih prijav prebivališča prebivalcev, ki so bili pred tem stalno ali začasno prijavljeni v drugih slovenskih regijah. Število stalno ali začasno prijavljenih v Občini naj bi se v letu 2020 povečalo za približno 4.000, medtem ko je siceršnje število prebivalstva v celotni Občini približno 5.200. Občina pred omenjenimi izjemnimi okoliščinami praktično ni imela nikakršnega porasta prijav stalnega ali začasnega prebivališča, kar še posebej velja za populacijo mladih ljudi – dijakov. Glede na sovpadanje povečanja števila prijav prebivališča z razglasitvijo epidemije, Občina meni, da so na novo prijavljeni prebivalci s prijavo prebivališča v pretežni meri želeli obiti predpisane omejitve gibanja, sicer pa središče njihovih interesov nimajo zgoščenih v Občini. Mlade prebivalce, ki imajo središče življenjskih interesov v Občini je želela z omejeno ugodnostjo nagraditi. Na koncu je Občina dodala še, da različno obravnavanje dijakov glede na datum prijave stalnega prebivališča ob upoštevanju specifične nastale situacije, ki je posledica razglasitve epidemije koronavirusa, temelji na legitimnem cilju in je sredstvo za doseg tega cilja ustrezno, potrebno in sorazmerno. Namen in smisel ukrepa je omogočiti domači mladini smučanje na domačih smučiščih.

Občina je dopisu priložila tudi Sklep župana z dne 13. 10. 2020. Sklep v prvi točki določa, da so v proračunu Občine za leto 2020 pod postavko 180520 preventivni projekti (412000) zagotovljena sredstva v višini 15.000,00 EUR za nakup smučarskih vozovnic za srednješolce. Nadalje je v drugi točki določeno, da so do smučarskih vozovnic upravičeni dijaki, ki imajo stalno prebivališče v Občini (od 1. 9. 2019) in potrdilo o šolanju za šolsko leto 2020/21.

Zagovornik se je na Občino v nadaljevanju z namenom razjasnitve vseh okoliščin obrnil z dopisom: Dodatno zaposilo za posredovanje pojasnil (št. dokumenta 0700-53/2020/9 z dne 8. 4. 2021). V dodatnem zaposilu je Občino zaprosil za podatke, katere pogoje so morali izpolnjevati srednješolci za pridobitev brezplačnih vozovnic v letih 2017, 2018 in 2019. Zagovornika je zanimalo, zakaj so v prvem pojasnilu kot legitimen cilj navedli predvsem nagraditi tiste mlade prebivalce, ki imajo središče življenjskih interesov v Občini in ne tistih, ki so s prijavo prebivališča v času epidemije po navedbah Občine želeli obiti predpisane omejitve, v preteklih letih pa so kot legitimen cilj izpostavljali spodbujanje mladih k športnim aktivnostim ter razbremenitev proračuna družin ter podporo domačim žičničarjem. S tem namenom je Zagovornik tudi zaprosil Občino, da ponovno pojasni kakšen cilj je zasledovala z določitvijo datuma 1. 9. 2019, na katerega je vezala upravičenost do pridobitve brezplačne smučarske vozovnice. Na kocu je Zagovornik zaprosil še za konkretne podatke o tem koliko ljudi je v letu 2020 na novo prijavilo stalno prebivališče v Občini, koliko je med novo prijavljenimi dijakov ter

<sup>2</sup> Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP), Uradni list RS, št. 24/06 - uradno prečiščeno besedilo, 105/06 - ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13, 36/20 - ZZUSUDJZ, 61/20 - ZZUSUDJZ-A, 175/20 - ZIUOPDVE, 203/20 - ZIUPOPDVE.

kakšna bi bila potrebna višina sredstev, ki bi jih morala zagotoviti Občina, če bi želela brezplačne vozovnice zagotoviti vsem dijakom s stalnim prebivališčem v Občini, ne glede na to, ali so imeli stalno prebivališče v Občini pred 1.9. 2019 ali šele po tem datumu.

Ker se občina na Zagovornikova dodatna zaprosila ni odzvala po poteku določenega 8 dnevne roka, je Zagovornik nanjo naslovil Ponoven poziv za posredovanje pojasnil (št. dokumenta 0700-53/2020/10 z dne 11. 5. 2021), v katerem je Občino zaprosil za odziv v roku 8 dni. Občina se tudi na dodatno zaprosilo ni odzvala, zato je svetovalka Zagovornika 25. 5. 2021 poklicala direktorico občinske uprave. Gospa je pojasnila, da so zadevo predali odvetniški pisarni in da bi moral biti odgovor že pripravljen. Sama je bila vmes bolniško odsotna, tako da ni imela podatka, o tem zakaj zadeve Zagovornik ni prejel, naj pa bi jo prejel v najkrajšem možnem času.<sup>3</sup>

Občina je odgovor na Zagovornikovo dodatno zaprosilo podala 8. 7. 2021 (št. dokumenta 0700-53/2020/12). V odgovoru je najprej pojasnila, da v letih po uvedbi brezplačnih vozovnic pa do sezone 2020/2021 naslova stalnega prebivališča ni bilo potrebno predložiti za pridobitev brezplačne smučarske vozovnice. Občina pojasnjuje, da je bil kriterij stalnega prebivališča dijakov pri upravičenju do brezplačne smučarske vozovnice, kot že pojasnjeno, prvič uveden za sezono 2020/21. Dodatni kriterij je bil uveden iz razlogov, pojasnjenih v dopisu z dne 15. 2. 2021. Navedla je, da v preteklih letih ni prišlo do spremembe razlogov za uvedbo brezplačnih vozovnic, ampak je bil dodaten kriterij po njihovem mnenju potreben ravno zato, da pri uveljavljanju brezplačnih vozovnic ne bi prihajalo do zlorab in bi jih uveljavljali dijaki, katerih dejansko središče življenja ni v Občini. Občina meni, da ni upravičeno in tudi ne upravičljivo, da želijo ukrep brezplačnih smučarskih vozovnic neupravičeno koristiti tudi dijaki, ki so sicer vpeti v življenjsko okolje izven Občine, stalno prebivališče pa so pridobili iz drugih razlogov. Specifična situacija, zaradi katere so uvedli pogoj datuma prijave stalnega prebivališča, je po njihovih navedbah posledica pandemije COVID-19 in s tem povezanih omejitev gibanja, ki so privedle do povečanja prijav bivališča v Občini. Občina je navedla, da je glede na podatke o spremembah bivališča v preteklih letih, torej v letih pred razglasitvijo epidemije, ob povečanih prijavah po marcu 2020 utemeljeno sklepala, da spremembe prijav bivališča dijakov dejansko niso bile posledica zakonskih razlogov za spremembo prijav stalnega prebivališča skladno z Zakonom o prijavi prebivališča,<sup>4</sup> po katerem je sprememba prebivališča posledica dejanske spremembe oziroma premika središča življenjskih interesov posameznika. Ker brezplačna smučarska vozovnica za občino predstavlja občuten finančni strošek, naj bi bil ukrep potreben, ukrep pa je sorazmeren, saj naj bi sledil proporcionalno zadanemu cilju, občina pa tudi ni prejela večjega števila pritožb dijakov zaradi sprejetega ukrepa.

Občina je v odgovoru zapisala še, da ne razpolaga s podatki, koliko je med na novo prijavljenimi stalnimi prebivalci dijakov oziroma tistih, ki bi lahko ustrezali kriterijem za pridobitev brezplačne smučarske vozovnice. V letu 2020/2021 je imela za konkreten namen iz proračuna zagotovljenih 15.000 EUR sredstev, porabila pa jih je 12.549,12 EUR. Pojasnili so, da glede na to, da ne razpolagajo s podatkom, koliko je med novo prijavljenimi osebami dijakov, tudi ne morejo navesti, koliko sredstev bi porabili, če bi smučarske vozovnice zagotovili vsem dijakom s stalnim prebivališčem, ne glede na datum prijave prebivališča. Na podlagi ocene lahko sicer sklepajo, da je bilo v proračunu zagotovljenih dovolj sredstev, vendar to ne pomeni, da bi morali biti do brezplačnih vozovnic upravičeni tudi tisti dijaki, ki so prijavili stalno prebivališče v Občini ne glede na to, da spremembe prijav bivališča dijakov dejansko niso bile posledice zakonskih razlogov za spremembo stalnega prebivališča po Zakonu o prebivališču.

Zagovornik je po pridobitvi potrebne dokumentacije in pojasnil na Občino naslovil dopis, v katerem je navedel dotedanje ugotovitve ter Občino zaprosil za izjasnitev (*Posredovanje*

<sup>3</sup> O telefonskem pogovoru je narejen Uradni zaznamek, št. dokumenta 0700-53/2020/11 z dne 25. 5. 2021.

<sup>4</sup> Zakon o prijavi prebivališča (ZPPreb-1), Uradni list RS, št. 52/16, 36/21 in 3/22 – ZDeb.

dosedanjih ugotovitev v seznanitev in izjasnitev, št. dokumenta: 0700-53/2020/13 z dne 20. 1. 2022.). V poslanem dokumentu je pojasnil, da se na podlagi vseh zbranih podatkov v obravnavanem primeru nagiba k ugotoviti, da je Občina kršila prepoved neposredne diskriminacije po ZVarD. Zagovornik je pojasnil, da mora upravičiti izjemo od prepovedi diskriminacije po prvem odstavku 13. člena ZVarD. Zagovornik je v izjasnitvi pojasnil, da kaznovanje zlorab dijakov, katerih spremembe stalnega prebivališča so posledica specifične situacije, ne more predstavljati legitimnega cilja. Primernejši legitimen cilj je spodbujanje športa med mladimi, razbremenitev družinskega proračuna ter podpora domačim žičničarjem. Občino je zaprosil za konkretne podatke o tem, koliko so stalni prebivalci občine prispevali k delovanju smučišča s plačevanjem davkov. Občino je v dopisu opozoril tudi na določbe, ki urejajo primerno porabo občine, povprečnino in dohodnino, iz katerih izhaja, da je financiranje občine odvisno tudi od števila oseb s stalnim prebivališčem v občini. V luči teh navedb je občino prosil za pojasnilo izključitve stalnih prebivalcev, ki so stalno prebivališče prijavili po 1. 9. 2019, iz kroga upravičencev do brezplačnih smučarskih vozovnic. Občino je ponovno zaprosil za pojasnilo, zakaj niso vozovnic financirali vsem dijakom, če je bilo v proračunu občine načeloma zagotovljenih zadosti sredstev. Zagovornika so zanimali tudi razlogi za to, da so datum postavili 1. 9. 2019 ter ali je kakšen podoben ukrep Občina uvedla tudi v smučarski sezoni 2021/22.

Občina je Zagovorniku posredovala dopis, v katerem se je opredelila do njegovih navedb in prošelj za izjasnitev (št. dokumenta 0700-53/2020/14 z dne 14. 2. 2022). Občina je v izjasnitvi najprej podrobno predstavila legitimen cilj, ki ga je zasledovala. Z naklonitvijo ugodnosti brezplačne smučarske vozovnice naj bi zasledovala legitimen cilj, ki je v tem, da mladim, šolajočim domačinom, ki dejansko stalno prebivajo v Občini in imajo v njej središče svojih življenjskih aktivnosti, zagotovi brezplačno smuko na domačem smučišču, s tem promovira športno aktivnost svojih mladih občanov, razbremeni proračun domačih mladih družin v Občini ter podpre domače žičničarje oziroma upravljalce domačega smučišča. Za doseg tega cilja je Občina uporabila sredstvo, to je omejitev, da brezplačno smučarsko vozovnico lahko prejmejo le šolajoči se dijaki, ki so imeli stalno prebivališče v Občini pred 1. 9. 2019. Z določitvijo pogoja datuma prijave stalnega prebivališča pred začetkom epidemije marca 2020, naj bi Občina zagotavljala, da posamezen upravičenec do brezplačne smučarske vozovnice dejansko živi v Občini in ima v njej tudi središče življenjskih interesov. Dodatno so pojasnili, da za vse prijave stalnega prebivališča v Občini po predmetnem datumu ni bilo mogoče ugotoviti, da gre za prijavo stalnega prebivališča v tej občini s strani dejanskih prebivalcev občine. Tako Občina drugačnega ukrepa v konkretni situaciji ni mogla oblikovati, če je želela doseči svoj legitimen cilj. Taka določba naj bi predstavljala tudi potrebno in sorazmerno sredstvo.

V nadaljevanju je Občina pojasnila, da je bila konkretna cena vozovnice, ki jo je financirala za smučarsko sezono 2019/20, 130 EUR. Podrobno je pojasnila tudi pridobivanje in porabo sredstev za vzdrževanje smučišč iz proračuna. Občina iz svojega proračuna del sredstev nameni tudi delovanju smučišč in žičniških naprav na njenem območju. Tako so stalni prebivalci Občine s plačilom davčnih in nedavčnih obveznosti, ki so prihodek proračuna občine, prispevali k izgradnji in delovanju smučišč in žičniških naprav. Občani s stalnim prebivališčem v Občini tako prispevajo z davki in prispevki v občinski proračun, medtem ko stalni prebivalci drugih občin s tovrstnimi prispevki niso obremenjeni oziroma ne prispevajo v proračun s katerim se nato sofinancira delovanje smučišč in žičnic. To naj bi dodatno utemeljevalo legitimnost cilja pri dodeljevanju ugodnosti zgolj stalnim prebivalcem Občine. Občina je predstavila tudi konkretne podatke o investicijah za delovanje smučišč in prispevkih, od leta 2007 do leta 2021. V nadaljevanju je Občina navedla, da dohodnina stalnih prebivalcev občine povprečno predstavlja 36 odstotkov vseh prihodkov Občine. V letih od 2007 do 2021 je bilo iz proračuna Občine za investicije v smučišči namenjeno dobrih 800 000 EUR, od tega je bilo približno 300 000 EUR teh investicij poplačanih iz dohodnine, ki so jo prispevali stalni prebivalci občine.

Presečni datum 1. 9. 2019 je Občina v pojasnilu dodatno utemeljila s tem, da se pri 54 odstotnem deležu realizirane dohodnine, vplačane od dohodkov njenih prebivalcev, ki občini

v deležu 70 odstotkov pripade za financiranje primerne porabe, upošteva dohodnina predpreteklega leta (in sicer dohodnina oseb, ki so na dan 31. 12. v letu dohodninske odmerne odločbe imele stalno prebivališče v Občini). To konkretno pomeni, da je bila pri ugotavljanju višine dohodnine, ki je v letu 2020 za kritje primerne porabe pripadla Občini, upoštevana dohodnina prebivalcev Občine, ki so imeli stalno prebivališče v tej občini na dan 31. 12. 2018, pri ugotavljanju višine dohodnine, ki je v letu 2021 za kritje primerne porabe pripadla Občini, pa je bila upoštevana dohodnina prebivalcev Občine, ki so imeli stalno prebivališče v tej občini na dan 31. 12. 2019. Glede na navedeno naj bi bilo za smučarsko sezono 2020/21 utemeljeno, da je Občina kriterij stalnega prebivališča vezala na leto 2019. Občina je namreč delež realizirane dohodnine svojih občanov, stalnih prebivalcev v letu 2020 in 2021 prejela upoštevajoč tiste prebivalce, ki so imeli stalno prebivališče v njeni občini na dan 31. 12. 2018 in 31. 12. 2019. Ti prebivalci so dejansko prispevali svojo dohodnino v občinski proračun, iz katerega se je nato sofinanciralo delovanje smučišč in žičniških naprav.

Občina je navedla še, da ne razume Zagovornikovih navedb, da je podana kontradiktornost pri pojasnilih glede proračunskih sredstev za zagotavljanje brezplačnih vozovnic. Zagovornik je namreč Občino zaprosil za pojasnila o tem, da je bilo za smučarske vozovnice v proračunu namenjenih 15 000 EUR, občina pa jih je porabila 12 549 EUR ter da bi lahko s preostankom sofinancirala vse smučarske vozovnice, tudi tistih dijakov, ki so prebivališče prijaviili po 1. 9. 2019. Občina je pojasnila, da je šlo le za njeno lastno oceno, da bi bilo sredstev dovolj, tudi v primeru, da bi dali vozovnice vsem dijakom, ne glede na datum prijave in da zgolj dejstvo, da je v svojem proračunu predvidela več sredstev za potrebe zagotovitve brezplačnih smučarskih vozovnic domačim dijakom, kot jih je nato dejansko porabila, še ne utemeljuje upravičenj, da so tudi ostali dijaki, ki so stalno prebivališče v Občini prijaviili po 1. 9. 2019, upravičeni do brezplačnih vozovnic. Datum 1. 9. 2019 je povezan tudi s pričetkom šolskega leta, Občina pa je ponovno poudarila še, da je lahko le tako zagotovila, da bodo do brezplačnih vozovnic upravičeni tisti dijaki, ki imajo dejansko središče življenjskih interesov v Občini in ne vsi tisti, ki so se prijaviili zaradi specifične situacije in omejitev med epidemijo.

Na koncu je pojasnila še, da je v smučarski sezoni 2021/22 za financiranje smučarskih vozovnic namenjenih 15 000 EUR. Upravičenci so dijaki s stalnim prebivališčem v Občini, izkazanim z osebnim dokumentom in pogojem, da se šolajo, kar izkažejo s potrdilom o šolanju. Glede na vse navedeno je Občina zaključila svoje pojasnilo, da se ne strinja z ugotovitvijo, da naj bi bila izkazana verjetnost, da naj bi Občina kršila prepoved diskriminacije, saj naj bi bila podana izjema po 13. členu ZVarD. Predmetni ukrep naj bi temeljil na legitimen cilju, sredstva pa naj bi bila ustrezna, potrebna in sorazmerna.

\*

Diskriminacijo opredeljuje 4. člen ZVarD kot vsako neupravičeno dejansko ali pravno neenako obravnavanje, razlikovanje, izključevanje ali omejevanje ali opustitev ravnanja zaradi osebnih okoliščin, ki ima za cilj ali posledico oviranje, zmanjšanje ali izničevanje enakopravnega priznavanja, uživanja ali uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, drugih pravic, pravnih interesov in ugodnosti.

Pri diskriminaciji mora biti specifična osebna okoliščina odločilen razlog za slabšo obravnavo. Gre za prirojene ali pridobljene osebne značilnosti, lastnosti, stanja ali statuse, ki so praviloma trajno in nerazdružljivo povezani z določenim posameznikom in njegovo osebnostjo, zlasti identiteto ali pa jih posameznik ne spreminja zlahka. Med osebne okoliščine, skladno s 1. členom ZVarD, štejejo spol, narodnost, rasa ali etnično poreklo, jezik, vera ali prepričanje, invalidnost, starost, spolna usmerjenost, spolna identiteta in spolni izraz, družbeni položaj, premoženjsko stanje, izobrazba ali katerakoli druga osebna okoliščina.

Iz obrazložitve členov predloga ZVarD izhaja, da so osebne okoliščine tiste prirojene ali pridobljene osebne značilnosti, lastnosti, stanja ali statusi, ki so praviloma trajno in

nerazdružljivo povezani z določenim posameznikom in njegovo osebnostjo, zlasti identiteto, ali pa jih posameznik ne spreminja zlahka.<sup>5</sup> Med t.i. druge osebne okoliščine v skladu z navedeno definicijo Zagovornika prišteva tudi kraj stalnega bivališča, v zvezi s katerim posameznik prav tako uživa varstvo pred diskriminacijo.<sup>6</sup>

ZVarD opredeljuje več oblik diskriminacije, pri čemer kot osnovni obliki diskriminacije opredeljuje neposredno in posredno diskriminacijo (6. člena ZVarD). 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 (prvi odstavek 6. člena ZVarD). Posredna diskriminacija pa 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 (drugi odstavek 6. člena ZVarD).

Izjeme od prepovedi neposredne diskriminacije ureja 13. člena ZVarD. Splošno izjemo od prepovedi neposredne diskriminacije ureja njegov prvi odstavek, skladno s katerim neenako obravnavanje zaradi določene osebne okoliščine ne pomeni diskriminacije po tem zakonu, če takšno različno obravnavanje temelji na legitimnem cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna, potrebna in sorazmerna

Varstvo pred diskriminacijo je skladno z 2. členom ZVarD zagotovljeno na vseh področjih oblastnega odločanja, delovanja v pravnem prometu in pri drugem delovanju oziroma ravnanju v razmerju do tretjih oseb.

V skladu z določbo 40. člena ZVarD v postopkih ugotavljanja diskriminacije velja pravilo obrnjenega dokaznega bremena, skladno s katerim je v primeru izkazanega suma diskriminacije na domnevnem kršitelju, da dokaže, da ni kršil prepovedi diskriminacije oziroma da je postopal skladno z eno od izjem od prepovedi diskriminacije in je torej v zadevi ravnal zakonito.

\*

Zagovornik je predmetni postopek ugotavljanja diskriminacije pričel po uradni dolžnosti, na podlagi predloga stranke, ki je želela ostati anonimna, skladno s prvim odstavkom 34. člena ZVarD. Slednji določa, da lahko Zagovornik začne obravnavo diskriminacije po uradni dolžnosti, če je o obstoju diskriminacije seznanjen na podlagi anonimnega predloga, predloga tretje osebe ali na drug način.

Postopek, ki teče pred Zagovornikom, je upravni postopek, Zagovornik pa ga vodi skladno z določbami 5. poglavja ZVarD (33. – 37. člen). Za vsa vprašanja postopka, ki niso urejena z ZVarD, Zagovornik skladno z drugim odstavkom 3. člena ZUP uporabi slednjega. Akt, s katerim se postopek pri Zagovorniku zaključí, je upravni ugotovitveni akt, ki kot takšen ni izvršljiv, je pa ugotovitev Zagovornika obvezna in tako pomembna za nadaljnja ravnanja, ki so vedno usmerjena v odpravo učinkov diskriminacije in njeno nadaljnje preprečevanje. Skladno z navedenim je Zagovornik v predmetni zadevi ugotavljal obstoj diskriminacije in izdal ugotovitveno odločbo, kot izhaja iz 1. točke izreka te odločbe.

\*

<sup>5</sup> Glej obrazložitev k 1. členu Predloga Zakona o varstvu pred diskriminacijo, dokument št. 00711-1/2016/7 z dne 17. 2. 2016.

<sup>6</sup> Glej Redno letno poročilo Zagovornika načela enakosti za leto 2020 – I. del, str. 35; dostopno na spletni strani: <https://www.zagovornik.si/wp-content/uploads/2021/04/Redno-letno-porocilo-Zagovornika-za-letno-2020-prvi-del.pdf>.

Zagovornik je v konkretnem postopku ugotavljal, ali kriterij, po katerem so bili do brezplačne smučarske vozovnice upravičeni dijaki, ki so imeli v Občini prijavljeno stalno prebivališče pred 1. 9. 2019, ustreza diskriminaciji po ZVarD. Da neko ravnanje predstavlja oziroma v konkretnem primeru ukrep, predstavlja diskriminacijo po ZVarD, mora vsebovati vseh pet elementov diskriminacije, ki so:

- osebna okoliščina kot razlog domnevne diskriminacije,
- področje družbenega življenja, na katerem se lahko diskriminacija dogaja,
- oblika diskriminacije,
- poseg v pravice, svoboščine, pravne interese ali ugodnosti oseb(e), podvržene neenaki obravnavi,
- izvzetost iz izjem od prepovedi diskriminacije.

Med osebne okoliščine skladno z ZVarD, poleg tistih, ki so v prvem členu ZVarD izrecno našteje, spadajo tudi t.i. »druge osebne okoliščine«. Iz obrazložitve členov zakona izhaja, da med »druge« osebne okoliščine spadajo različne prirojene ali pridobljene osebne značilnosti, lastnosti, stanja ali statusi, ki so trajno in nerazdružljivo povezani z določeno osebo, njeno osebnostjo in identiteto, ali pa jih oseba ne spreminja zlahka ter na podlagi katerih se oblikujejo različne skupine oseb in odnosi njihove pripadnosti tem skupinam. Zagovornik je v preteklosti kot »druge« osebne okoliščine že prepoznal nosečnost, starševstvo, zdravstveno stanje in tudi kraj bivanja.<sup>7</sup> Iz okoliščin konkretnega primera sicer izhaja, da so brezplačne smučarske vozovnice vezane na status dijaka in pogojene s stalnim prebivališčem v Občini na določen datum. To pomeni, da dejansko ločnico med dijaki občani, ki so upravičeni do brezplačnih smučarskih vozovnic in dijaki občani, ki niso upravičeni do smučarskih vozovnic, predstavlja določen datum. Dijaki občani, ki imajo stalno prebivališče v Občini evidentirano po 1. 9. 2019 in dijaki neobčani so namreč obravnavani enako. Občina je navedene kriterije sprejela s Sklepom župana z dne 13. 10. 2020. Kriteriji so bili določeni na način, da so posegli v pravni položaj posameznikov za več kot eno leto nazaj, pri čemer izključeni posamezniki v trenutku uvedbe kriterijev za upravičenost do brezplačnih smučarskih vozovnic teh kriterijev niso mogli izpolniti. **Zagovornik v konkretnem primeru kot relevantno osebno okoliščino prepozna kraj stalnega prebivališča na dan prijave.**

Kot področje družbenega življenja, na katerem je zakonsko zagotovljeno enako obravnavanje oziroma prepoved diskriminacije, Zagovornik prepozna **dostop do dobrin in storitev**, kot obliko diskriminacije pa **neposredno diskriminacijo** po prvem odstavku 6. člena, ki 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. Ker brezplačne smučarske vozovnice le za nekatere dijake predstavljajo **poseg v določene ugodnosti** za vse tiste dijake, ki kriterija stalnega prebivališča v povezavi z datumom njegove prijave, ne izpolnjujejo, Zagovornik ugotavlja manj ugoden položaj oseb z določeno osebno okoliščino.

V nadaljevanju je tako presojal, ali bi lahko ugotovljena neenaka obravnava predstavljala eno od izjem od prepovedi neposredne diskriminacije po 13. členu ZVarD. Izjema od prepovedi neposredne diskriminacije je podana, če različno obravnavanje temelji na legitimen cilju in so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna, potrebna in sorazmerna.

### **I. Presoja, ali merilo objektivno temelji na legitimen cilju in ali so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna, nujno potrebna in sorazmerna**

<sup>7</sup> Zagovornik se je do kraja bivanja kot osebne okoliščine na primer opredelil v Mnenju v zadevi št. 0700-37/2015 z dne 4. 12. 2018: Znatno višje cene abonmajskega parkiranja za osebe, ki nimajo stalnega bivališča v občini, so diskriminatorne; dostopno na spletni strani: <https://www.zagovornik.si/znatno-visje-cene-abonmajskega-parkiranja-za-osebe-ki-nimajo-stalnega-bivalisca-v-obcini-so-diskriminatorne/>) ter v pojasnilu v zadevi: Pojasnilo v zadevi št. 0705-35/2020, Redno letno poročilo Zagovornika načela enakosti za leto 2020 – II. del, str. 92; dostopno na spletni strani: <https://www.zagovornik.si/wp-content/uploads/2021/04/Redno-letno-porocilo-Zagovornika-za-letno-2020-drugi-del.pdf>).

Občina je v svojih pojasnilih na Zagovornikove poizvedbe v postopku konstantno navajala dva legitimna cilja. Kaznovanje oziroma preprečevanje domnevnih zlorab dijakov, katerih spremembe stalnega prebivališča niso posledica enega izmed zakonskih razlogov za spremembo stalnega prebivališča po Zakonu o prijavi prebivališča (v nadaljevanju: ZPPreb-1) ter po izrecni navedbi Zagovornika, ki jo je opomnil na objavo v občinskem glasilu, tudi spodbujanje športa med mladimi, razbremenitev družinskega proračuna ter podporo domačim žičničarjem. Zagovornik je v dopisu Posredovanje dosedanjih ugotovitev v seznanitev in izjasnitev (št. dokumenta 0700-53/2020/13 z dne 20. 1. 2022, str. 5) Občino izrecno seznanil s svojo preliminarno oceno, da kaznovanje zlorab dijakov, katerih spremembe stalnega prebivališča so posledica specifične situacije, povezane s COVID-19 in omejitvami gibanja, ne more predstavljati legitimnega cilja. Kot primernejši cilj Zagovornik šteje cilj pospeševanja športa in rekreacije med mladimi, razbremenitev družinskega proračuna ter podporo domačim žičničarjem.

Občina je v svoji izjasnitvi pred odločitvijo (št. dokumenta 0700-53/2020/14 z dne 14. 2. 2022), vztrajala pri zatrjevanju obeh, po njenih navedbah, legitimnih ciljev. Predmetna ugodnost brezplačne smučarske vozovnice po mnenju Občine spodbuja športno aktivnost svojih mladih občanov, razbremeni proračun domačih mladih družin v Občini ter podpre domače žičničarje oziroma upravljalce domačega smučišča, vendar je takšna ugodnost namenjena le tistim občanom, ki so dejansko prebivali v Občini, ne pa tudi tistim, ki so formalno stalno prebivališče prijaviteli v Občini zaradi razlogov, ki niso posledica dejanske spremembe ali premika življenjskih interesov posameznika, temveč so posledica vladnih ukrepov omejitve gibanja znotraj občine stalnega oziroma začasnega prebivališča. Z dodatnim kriterijem postavitve presečnega datuma do katerega so morali imeti dijaki, ki so želeli pridobiti brezplačne vozovnice, prijavljano stalno prebivališča v Občini, je Občina po njenih navedbah tako zasledovala legitimen cilj zagotavljanja ugodnosti dijakom, ki dejansko prebivajo v Občini in ne tistim, ki so se prijaviteli le zaradi uveljavljanja izjem od prepovedi prehajanja občinskih meja.

Zagovornik na začetku pojasnjuje, da je lahko samo razlikovanje med občani in neobčani pri omogočanju posebnih ugodnosti domačinom, upravičeno in ne pomeni nujno diskriminacije na podlagi kraja bivanja oziroma kraja prebivališča. Občina mora upravičenost razlikovanja pri določenih ugodnostih utemeljiti na legitimen cilju ter jo utemeljiti s konkretnimi podatki in izračuni, ki dokazujejo, da so npr. stalni prebivalci že s plačilom davčnih in nedavčnih obveznosti, ki so prihodek občine, pomembno prispevali k izgradnji infrastrukture na njenem območju. V konkretnem primeru bi to pomenilo, da Občina zasledovanje legitimnega cilja, ki je spodbujanje športa med mladimi, razbremenitev družinskega proračuna ter podporo domačim žičničarjem, s podelitvijo ugodnosti brezplačne smučarske vozovnice za dijake, občane Občine, podkrepi s konkretnimi podatki in izračuni kako so doprinesli k financiranju delovanja smučišč in žičniških naprav. Občina je v svoji izjasnitvi ustrezno predstavila podatke o sofinanciranju delovanja smučišč in žičniških naprav iz naslova dohodnine občanov Občine od leta 2007 do leta 2021. Iz predstavljenih podatkov je razvidno, da več kot tretjino sredstev, namenjenih za investicije v smučišči dejansko prispevajo prebivalci občine iz dohodnine.<sup>8</sup>

V primeru, da bi Občina ugodnost brezplačnih smučarskih vozovnic vezala le na kriterij stalnega prebivališča in tako razlikovala med dijaki občani in dijaki neobčani, bi Zagovornik takšen ukrep lahko prepoznal kot eno izmed izjem od prepovedi diskriminacije na podlagi 13. člena ZVarD. Vendar pa je Občina s postavitvijo dodatnega kriterija datuma prijave stalnega prebivališča, legitimen cilj spodbujanja športa med mladimi občani, razbremenitvijo proračuna mladih družin ter podporo žičničarjem, spremenila v sankcioniranje tistih dijakov, ki po mnenju Občine stalnega prebivališča niso prijaviteli skladno z zakonsko določenimi razlogi iz ZPPreb-1. Ker je dodaten pogoj presečnega datuma namenjen izključno kaznovanju tistih, ki po mnenju

---

<sup>8</sup> Investicije Občine v smučišči so predstavljene v tabeli na strani 3 dokumenta: *Brezplačne smučarske vozovnice za srednješolce*, št. dokumenta 0700-53/2020/14 z dne 14. 2. 2022.

Občine nimajo dejanskih življenjskih interesov v Občini, takšen cilj ne more predstavljati legitimnega cilja.

Skladno z ZPPreb-1, je »stalno prebivališče« naslov v Republiki Sloveniji, na katerem posameznik stalno prebiva, in je ta naslov središče njegovih življenjskih interesov, kar se presoja na podlagi njegovih družinskih, partnerskih, delovnih, ekonomskih, socialnih in drugih vezi, ki kažejo, da med posameznikom in naslovom, kjer živi, obstajajo tesne in trajne povezave (tretja točka 2. člena ZPPreb-1). Zakon nato v svojem 18. členu ureja postopek ugotavljanja stalnega prebivališča, če upravna enota dvomi, da posameznik prebiva na naslovu, kjer je prijavil stalno prebivališča ter v 22. členu še postopek preverjanja resničnosti prijave stalnega prebivališča, če iz podatkov in dokazil, predloženih ob prijavi stalnega prebivališča, izhaja dvom o njihovi resničnosti. V obeh primerih je za presojo resničnosti stalnega prebivališča pristojna upravna enota in ne Občina. Občina je s takšnim ravnanjem, ki presega njene pristojnosti, posegla v ugodnosti vseh, ki so datum prebivališča prijavili po 1. 9. 2019, ne glede na to, da Občina ni poznala resničnih razlogov za spremembo prebivališča. S tem je dejansko sankcionirala tudi vse tiste dijake, ki so prebivališče v Občini prijavili iz zakonsko dopustnih razlogov, kar še dodatno kaže na to, da je bil cilj sprejetega kriterija kaznovanje domnevnih zlorab in ne dejansko spodbujanje vseh mladih občanov k športnemu udejstvovanju.

**Zagovornik ugotavlja, da Občina s postavitvijo kriterija datuma prijave stalnega prebivališča pred 1. 9. 2019, zasleduje cilj podeljevanja ugodnosti samo dijakom, ki dejansko prebivajo v Občini oziroma na ta način sankcionira dijake, ki so po mnenju Občine stalno prebivališče prijavili zgolj zaradi uveljavljanja izjem od prevedi prehajanja občinskih meja kot vladnega ukrepa v boju z epidemijo COVID-19. Preprečevanja oziroma kaznovana domnevnih zlorab, ki presega pristojnosti Občine, Zagovornik ne prepoznava kot legitimnega cilja za ukrep Občine.**

Zagovornik se tako v konkretnem primeru ni spuščal v presojo ostalih kriterijev, ki so ustreznost, nujnost ter sorazmernost v ožjem smislu.

## **II. Opredelitev do ostalih navedb**

Zagovornik se v nadaljevanju opredeljuje še do navedb Občine o prispevkih iz naslova dohodnine v občinski proračun. Kot dodaten argument postavitve presečnega datuma, Občina v svoji izjasnitvi navede sredstva, ki jih je prejela iz naslova dohodnine stalnih prebivalcev v letu 2018 in 2019, ki so predstavljala pomemben vir financiranja Občine. Občina je izpostavila, da se pri 54 odstotnem deležu realizirane dohodnine (vplačane od dohodkov njenih prebivalcev), ki Občini v deležu 70 odstotkov pripade za financiranje primerne porabe, upošteva dohodnina predpreteklega leta. In sicer dohodnina oseb, ki so na dan 31. 12. v letu dohodninske odmerne odločbe imele stalno prebivališče v Občini. Konkretno to pomeni, da je bila pri ugotavljanju višine dohodnine, ki je v letu 2020 za kritje primerne porabe pripadla Občini, upoštevana dohodnina prebivalcev, ki so imeli stalno prebivališče v tej občini na dan 31. 12. 2018, pri ugotavljanju višine dohodnine za 2021 pa je bila upoštevana dohodnina prebivalcev Občine, ki so imeli stalno prebivališče prijavljeno na dan 31. 12. 2019. To naj bi še dodatno utemeljevalo, da je za smučarsko sezono 2020/2021 Občina kriterij stalnega prebivališča vezala na leto 2019.

Dohodnina je pomemben vir financiranja občin.<sup>9</sup> V skladu s tretjim odstavkom 6. člena Zakona o financiranju občin (v nadaljevanju: ZFO-1),<sup>10</sup> predstavljajo enega od virov financiranja občine prihodki od 54 % dohodnine, vplačane v predpreteklem letu pred letom, za katero se izračuna

<sup>9</sup> Republika Slovenija GOV.SI, Financiranje obči, URL: <https://www.gov.si/teme/financiranje-obcin/>.

<sup>10</sup> Zakon o financiranju občin (ZFO-1), Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11, 14/15 – ZUUJFO, 71/17, 21/18 – popr., 80/20 – ZIUOPE, 189/20 – ZFRO in 207/21.

skupna primerna poraba občin. Občini pripadajo prihodki od dohodnine v skladu z merili, ki jih za financiranje primerne porabe občin določa ta zakon (4. odstavek 6. člena ZFO-1). Po prvem odstavku 14. člena ZFO-1 pa se prihodki iz tretjega odstavka 6. člena, ki se namenijo za financiranje primerne porabe, ugotovijo na podlagi vsote odmerjene dohodnine iz odločb o odmeri dohodnine od dohodkov, ki se všttevajo v letno davčno osnovo, izdanih zavezancem, ki imajo na dan 31. decembra leta, na katero se nanašajo odmerne odločbe, stalno prebivališče v občini. To pomeni, da je ta vir financiranja občine vezan na dohodnino, vplačano na račun zavezancev za dohodnino s stalnim prebivališčem v občini.<sup>11</sup> Več kot tretjina investicij v urejanje in vzdrževanje smučišč in žičniških naprav pa se pokrije prav iz naslova dohodnine stalnih prebivalcev Občine.

Vendar pa Zagovornik na podlagi vseh ostalih pojasnil Občine, argumentu o postavitvi presečnega datuma za pridobitev brezplačnih smučarskih vozovnic, zaradi prispevkov Občanov, ne more slediti. Glede na pojasnila namreč takšen dodaten kriterij datuma prijave prebivališča za pridobitev brezplačnih smučarskih vozovnic ni bil postavljen pred sezono 2020/21, prav tako kriterija datuma prijave stalnega prebivališča ni bilo za smučarsko sezono 2021/22. Kriterija za prevzem brezplačnih smučarskih vozovnic za smučarsko sezono 2021/22 za srednješolce sta bila po navedbah Občine stalno prebivališče v Občini (ne glede na to, kdaj je bilo stalno prebivališče prijavljeno) ter potrdilo o šolanju v šolskem letu 2021/22. Izključen namen postavitve kriterija presečnega datuma je torej, kot že pojasnjeno, preprečevanje in kaznovanje domnevnih zlorab. Pri tem je pomembno poudariti, da bo Občina na račun vseh novo prijavljenih stalnih prebivališč v letu 2020 in 2021, v letih 2022 in 2023 prejela več sredstev, saj število prebivalcev Občine pomembno vpliva na njene dohodke. Občina bo imela tako tudi na račun novih stalnih prebivalcev v prihodnosti zagotovljena sredstva za investicije v smučišči.

Glede navedb občine, da ne razume Zagovornikovega očitka o kontradiktornost pri pojasnilih glede proračunskih sredstev za zagotavljanje brezplačnih vozovnic, Zagovornik pojasnjuje, da je s svojo navedbo želel opozoriti Občino na dejstvo, da bi bilo glede na njene navedbe sredstev za financiranje brezplačnih vozovnic lahko dovolj tudi za vse tiste dijake, ki so stalno prebivališče prijavili po 1. 9. 2019. Zagovornik je to opazko izpostavil v luči predvidevanja, da je res zasledovala legitimni cilj spodbujanja športa med mladimi in bi ji finančna sredstva to dejansko tudi omogočala. Glede na vse podane navedbe iz te Odločbe, takega legitimnega cilja Občina ni zasledovala. To je dodatno v izjasnitvi potrdila tudi Občina, ki je pojasnila, da kljub morebitnim zadostnim sredstvom za financiranje brezplačnih smučarskih vozovnic za vse dijake s stalnim prebivališčem, to nikoli ni bil namen Občine. Potencialno zadostna višina sredstev po navedbah Občine, ne utemeljuje upravičenj, da bi bili do brezplačnih vozovnic upravičeni tudi dijaki, ki so stalno prebivališče prijavili po 1. 9. 2019.

\*

**Na podlagi vsega navedenega Zagovornik v konkretni zadevi ugotavlja, da Občina v skladu s svojim dokaznim bremenom ni uspela upravičiti izjeme od prepovedi neposredne diskriminacije. Občina namreč ni izkazala že prvega izmed kriterijev, ki morajo biti izpolnjeni, da lahko govorimo o izjemi od neposredne diskriminacije, skladno s 13. členom ZVarD, to je, da ukrep zasleduje legitimni cilj. Zagovornik je tako v konkretnem primeru odločil, da je Občina z zagotavljanjem brezplačnih smučarskih vozovnic v smučarski sezoni 2020/21 le za srednješolce, ki so imeli v Občini do 1. 9. 2019 prijavljeno stalno prebivališče, kršila prepoved diskriminacije, kot izhaja iz 1. točke izreka te odločbe.**

---

<sup>11</sup> Glej sodbi Upravnega sodišča Republike Slovenije št. I U 1238/2009 z dne 12. 11. 2009 in I U 879/2012 z dne 23. 8. 2012.

Skladno s prvim odstavkom 35. člena ZVarD je postopek pri Zagovorniku v primeru diskriminacije za stranke brezplačen, posebni stroški pa v tem postopku niso nastali, zato je Zagovornik odločil, kot izhaja iz 2. točke izreka te odločbe.

**Pouk o pravnem sredstvu:** Zoper to odločbo ni pritožbe, dovoljen pa je upravni spor. Upravni spor se sproži s tožbo, ki se vloži v 30 dneh od vročitve odločbe na Upravno sodišče Republike Slovenije, Fajfarjeva 33, 1000 Ljubljana. Tožba se vloži pri pristojnem sodišču neposredno pisno ali se mu pošlje po pošti. Tožbi je treba priložiti poleg te odločbe v izvorniku ali prepisu tudi po en prepis ali kopijo tožbe in prilog za toženca, če je kdo prizadet z upravnim aktom, pa tudi zanj.

Postopek vodila:  
Nika Stroligo Urankar  
Svetovalka Zagovornika III

Miha Lobnik  
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Vložiti:  
- zbirka dok. gradiva.