REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

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

Zadeva: 050-41/2021/10
Datum: 15. 2. 2022

OCENA DISKRIMINATORNOSTI ZAKONA ALI DRUGEGA PREDPISA PO 38. ČLENU ZVarD

Ocena diskriminatornosti Sklepa št. 229, sprejetega na 27. redni seji Občinskega sveta z dne 30. 5. 2018

1. Navedbe predlagatelja

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je prejel pisanje predlagatelja, ki meni, da je bil diskriminiran na podlagi starosti. Kot kršitelja v zvezi s socialnimi ugodnostmi navaja Občino Rače-Fram.

Predlagatelj je študent, ki je redno vpisan v dodatno leto magistrskega študija na Filozofski fakulteti v Ljubljani. Stalno prebivališče ima prijavljeno v občini Rače-Fram. Ta vsako leto izda razpis za občinsko žepnino. Predpisani so naslednji pogoji: a) stalno prebivališče v občini in b) status študenta, ki ob oddaji vloge (začetek oktobra vsako leto) ni star več kot 25 let. Dodaja, da je rojen 27. 2. 1996. Ob vložitvi vloge je že dopolnil 25 let. Občina je njegovo vlogo zavrnila, na kar se je pravočasno pritožil z argumentacijo, da občina krši Zakon o varstvu pred diskriminacijo (v nadaljevanju: ZVarD), ki med drugim določa varstvo vsakega posameznika pred diskriminacijo *ne glede na starost*. Pritožbi ni bilo ugodeno, občina pa je navedla, da ima pristojnost, da sama določa pogoje razpisa. Meni, da je predpis diskriminatoren, saj mu to študijsko leto ne omogoča enakih možnosti za pridobitev sredstev iz javnega razpisa. Poudarja, da je pogoj za študente veterine in medicine postavljen drugače, saj razpis zanje določa starostno mejo 27 let. Ocenjuje, da je to sporno, saj tudi njegov študij traja 7 let.

Zagovornik je stranki že obširno svetoval vendar se stranka z navedbami Zagovornika ni strinjala in je svoje nestrinjanje posredovala kot odziv po e-pošti dne 3. 12. 2021, nato pa se je 13. 12. 2021 ponovno odzvala s pisnimi pripombami in zahtevala izvedbo postopka ocene diskriminatornosti predpisa.

2. Pravna podlaga za izvedbo ocene diskriminatornosti

Zagovornik oceno diskriminatornosti zakona opravi na podlagi 38. člena ZVarD, skladno s katerim lahko, če oceni, da je kakšen zakon ali drug predpis diskriminatoren, o tem obvesti predlagatelja postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti ali z zahtevo začne postopek za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblasti.

Zagovornik je na podlagi predloga predlagatelja sklenil, da izvede postopek ocene diskriminatornosti predpisa.

Predlagatelj se primerja s študenti medicine/veterine, za katere je določena višja starost, oz. s študenti, ki so rojeni istega leta kot on in v času vložitve vloge še niso dopolnili 25 let.

Zagovornik je v postopku priprave ocene preveril, ali je predpis diskriminatoren v smislu ZVarD.

3. Navedbe nasprotne stranke

Zagovornik je z dopisom št. 0702-265/2021/2 z dne 22. 11. 2021 zaprosil Občino Rače-Fram za odgovore na vprašanja.

Ta je uvodoma pojasnila, da v celoti zavrača navedbe o potencialno diskriminatornem ravnanju pri dodeljevanju pravice do občinske žepnine, kar je predmet poizvedovanja. Dodajajo, da so bile občinske žepnine že predmet revidiranja in da v zvezi z njimi ni bilo izpostavljenih nikakršnih dilem ter ugotovljenih nobenih pomanjkljivosti in napak.

Občina je pojasnila, da se je v dobrem desetletju, odkar zagotavljajo to nadstandardno nalogo in kot prvi ter v tako širokem obsegu (v povprečju 450 upravičencev letno, občina ima cca 7.600 prebivalcev, kar pomeni, da je do žepnine upravičenih skoraj 6 % občanov, ne glede na njihov socialni status) še vedno edini v Republiki Sloveniji dodeljujejo občinske žepnine, pritožil en dijak oz. študent. Pogoji za dodelitev žepnine so sicer zelo blagi in minimalni, poleg tega pa so, kar zadeva upravičence, javno znani in nespremenjeni vseh 10 let, kolikor je bil pritožnik upravičen do žepnine - 4 leta kot dijak in nato 6 let, od študijskega leta 2015/16 do vključno 2020/21, kot študent. V tem času so mu bila iz občinskega proračuna nakazana znatna sredstva, skupno kar 3.600,00 EUR (občinska žepnina pripada za 10 mesecev v letu, med posameznimi šolskimi/študijskimi leti se je gibala od 30-50 EUR mesečno na upravičenca, odvisno od proračunskih zmožnosti in posledičnih sklepov odločevalcev).

Občina je poudarila, da tovrstne možnosti in bonitete ni imel niti en njegov vrstnik (po starosti) in noben njegov sošolec (iz istega letnika srednje šole ali kasnejšega študija) iz katere koli druge slovenske občine.

Občina je zavzela stališče, da so pogoji za pridobitev občinske žepnine v občini za vse enaki oz. ustrezni, potrebni in sorazmerni. Pri delu na tem in drugih področjih si namreč vselej po najboljših možnostih prizadevajo slediti načelu enakosti, zato ne morejo sprejeti kritike o domnevni diskriminatornosti. In to kljub temu, da so do enakega zneska žepnine pod minimalnimi pogoji (starostnimi) upravičeni malodane vsi dijaki in študentje - tako iz družin globoko pod in visoko nad pragom revščine, tako tisti, ki se šolajo v kraju bivanja in tisti, ki se šolajo v drugih krajih ali celo drugih državah, ne glede na dosežene ocene, ne glede na to, ali se izobražujejo redno ali izredno in brez upoštevanja vseh drugih okoliščin, ki bi jih lahko vzeli pod drobnogled in bi se lahko kdo morebiti dodatno skliceval nanje. Tako se je občinski svet odločil prav iz razloga, da med šolajočimi vsaj pri dodeljevanju občinske žepnine ne bi delali razlik, saj je že sicer razlik med njimi ogromno in je vsak vlagatelj s svojimi okoliščinami zgodba zase (individuum, specifičen in neenak komurkoli drugemu).

Pri predlogih in odločitvah so izhajali iz predhodnih izkušenj in spoznanj ter posledično oblikovali pogoje, ki omogočajo, da so (vsaj) prav vsi dijaki in študenti, ki redno napredujejo iz letnika v letnik (glede na določeno zgornjo starostno mejo pa je jasno, da je tukaj še nekaj manevrskega prostora), ves čas izobraževanja upravičeni do občinske žepnine. To možnost je imel tudi pritožnik, ki mu je občina namenjala subvencijo v obliki občinske žepnine v času dvostopenjskega bolonjskega študija (3+2), za polnih 6 let (absolventski status sam po sebi ni izločitveni pogoj za pridobitev občinske žepnine).

Občina je pojasnila, da kar zadeva razpisne pogoje, ne ve, čemu naj bi bil morda sporen pogoj dopolnjene starosti, saj, denimo, tudi državna zakonodaja že vrsto let legalno določa, da preživnina pod določenimi pogoji pripada otroku do 26 leta (starost tu torej ni tretirana kot osebna okoliščina, ki naj se ne bi smela upoštevati), če se šola. To pa tudi ni edini primer, kjer

je neka pravica z veljavno državno zakonodajo vezana na dopolnjeno starost oz. ukinjena z dosego neke starosti.

Občina Rače-Fram že vrsto let podeljuje občinske žepnine dijakom in študentom iz matične občine. Sprva so žepnine dodeljevali po sprejetem pravilniku in so bile vezane na dohodek družin, od šol. leta 2009/10 dalje pa so krog upravičencev razširili na vse dijake in študente (dohodkovni cenzus ukinjen), ki so izpolnjevali pogoje, izhajajoče iz tedaj veljavnih sklepov.

V času pred pripravo in objavo novega javnega razpisa za šolsko/študijsko leto 2018/19 so ugotovili, da bi bilo smiselno vsa določila vseh tedanjih sklepov (predloge zanje je občinska uprava pripravljala glede na izkušnje pri praktičnem izvajanju) združiti v enovit sklep in tako prosilcem olajšati razumevanje tovrstnih občinskih določil.

Zato je bila na seji Občinskega sveta Občine Rače Fram z dne 30. 5. 2018 predlagana ukinitev tedanjih posamičnih sklepov in sprejem novega sklepa št. 299 (izpis sklepa v prilogi), ki dotedanjih pogojev za pridobitev žepnine vsebinsko (pomensko) ni v ničemer spremenil. Sklep je bil sprejet soglasno.

Občina je pojasnila, da je bil namen občinske žepnine, ki se podeljuje dijakom in študentom s stalnim prebivališčem v občini Rače — Fram, pomoč dijakom in študentom pri kritju stroškov, do katerih prihaja v času izobraževanja, ko mladi večinoma še nimajo lastnih dohodkov in so odvisni od finančnih zmožnosti staršev. To je eden od načinov, s katerimi Občina Rače — Fram izkazuje podporo mladim in jih stimulira k učenju/študiju ter rednemu opravljanju obveznosti iz tega naslova.

Posebna analiza pogojev ni bila opravljena, kljub temu pa pogoji niso bili postavljeni na pamet. Postavitvi starostnega pogoja pri študentih 1. letnikov in postavitvi najvišjega starostnega pogoja pri študentih so botrovale predhodne izkustvene ugotovitve na tem področju. Te so v ne tako redkih primerih vpisov v 1. letnik pokazale, da je pri posameznikih šlo zgolj za fiktivni vpis brez namere dejanskega študija — primarni cilj je bil pridobitev statusa študenta, s tem pa možnosti dela in zaslužka preko ŠS, možnosti subvencionirane študentske prehrane in tudi občinske žepnine. Zaradi pravila, da lahko študent letnik enkrat ponavlja, ne da bi prišlo do prekinitve statusa študenta, bi brez določene omejitve taki posamezniki imeli možnost uveljavitve žepnine za dve leti (2 krat za 1. letnik), kljub temu, da dejansko sploh ne bi študirali. Tudi pri študentih višjih letnikov so opazili (okolje ni tako veliko, da marsikaterega primera ne bi tudi osebno poznali), da tudi, če bi lahko prehod iz 1. na 2. bolonjsko stopnjo opravili brez koriščenja absolventskega statusa, tega namenoma niso storili zaradi finančne kalkulacije (delo preko ŠS, subvencionirana prehrana, žepnina za dodatno leto, morda še štipendija iz drugih virov ipd.). Enako velja za čas pred zaključkom 2. stopnje študija, ko je znova mogoče leto dni koristiti status absolventa.

Občina je naklonjena čim bolj rednemu izobraževanju, obenem pa prvenstveno dolžna umno gospodariti z javnimi — davkoplačevalskimi sredstvi, zato situacij, ki nakazujejo na možnost namernega zavlačevanje izobraževanja zaradi materialnih koristi, ne more podpirati. Prav tako pa ne more (sploh pa ne za tolikšno maso vlagateljev) in tudi ni pristojna pridobivati podrobnejših podatkov za vsakega posameznika in pogojev presojati individualno, zato — po preučitvi možnosti — pride v praksi v poštev le starostno merilo, ki se je po njenem prepričanju in izkušnjah v praksi izkazalo za primerno in tako, s katerim v optimalnem obsegu udejanjajo želeni cilj.

Na letni ravni bo Občina Rače — Fram za upravičene žepnine dijakov in študentov v šolskem/študijskem letu 2021/22 realizirala preko 230.000,00 EUR.

Občinska uprava z županom je prvotni predlog za občinski svet pripravila tako, da je bila starostna meja za vse vlagatelje 25 let (v času vložitve vlog), vendar se je pri obravnavi takšnega predloga občinski svet v razpravi zavzel za to, da bi za enoviti magistrski študij medicine (klasične in veterinarske), ki že v osnovi ne more trajati manj kot 6 let (brez koriščenja

absolventskega statusa), pogoji za vpis pa so dostopni le najboljšim dijakom, veljali drugačni pogoji. Občinski svet je menil, da bi mejna starost 25 let za te študente pomenila neenak (slabši) položaj v primerjavi z drugimi študenti (tistimi, ki študirajo po dvostopenjskem sistemu, z možnostmi končanja po 1. stopnji ali vmesnimi koriščenji absolventskega statusa), zato je to starostno mejo pomaknil na 27 let. Kljub temu pa zgolj kot informacijo in zanimivost omenijo, da v vseh teh letih ne pomnijo primera študenta medicine, ki bi vlogo za občinsko žepnino — kljub 6-letnemu enovitemu študiju - vložil, ko je že dopolnil oz. presegel starost 25 let.

Občina je pojasnila, da s postavitvijo starostnega pogoja, da upravičenec ob vložitvi vloge še ni dopolnil 25 oz. 27 let kot osnovni cilj zasleduje spodbudo in motivacijo študentov, da svoje študijske obveznosti izpolnjujejo čim bolj redno in tekoče. V kolikor je tako, lahko vsi študenti uveljavijo občinsko žepnino za vsa leta svojega študija. Taka sta tudi njihova želja in njihov cilj.

4. Relevantne pravne podlage

4.1. Zakon o varstvu pred diskriminacijo

Diskriminacijo opredeljuje 4. člen ZVarD, po katerem pomeni diskriminacija 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. Diskriminacija zaradi katere koli osebne okoliščine je prepovedana. Pri diskriminaciji mora biti specifična osebna okoliščina pomemben 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. Mednje, 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 katera koli druga osebna okoliščina.

ZVarD opredeljuje več oblik diskriminacije. 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).

Diskriminacija se lahko dogaja na različnih področjih družbenega življenja, na katerih morajo sicer po 2. členu ZVarD državni organi, lokalne skupnosti, nosilci javnih pooblastil ter pravne in fizične osebe na vseh področjih oblastnega odločanja, delovanja v pravnem prometu in pri drugem svojem delovanju oziroma ravnanju v razmerju do tretjih oseb zagotavljati varstvo pred diskriminacijo oziroma enako obravnavanje vseh oseb. Ta področja so povezana zlasti s pogoji za dostop do zaposlitve, samozaposlitve in poklica, vključno z izbirnimi merili in pogoji zaposlovanja, ne glede na vrsto dejavnosti in na vseh ravneh poklicne hierarhije, vključno z napredovanjem; z dostopom do vseh oblik in do vseh ravni karierne orientacije in svetovanja, poklicnega in strokovnega izobraževanja in usposabljanja, nadaljnjega poklicnega usposabljanja in preusposabljanja, vključno z delovno prakso; z zaposlitvenimi pogoji in pogoji dela, vključno s prenehanjem pogodbe o zaposlitvi in plačami; s članstvom in vključevanjem v organizacijo delavcev ali delodajalcev ali v vsako organizacijo, katere člani opravljajo določen poklic, vključno z ugodnostmi, ki jih zagotavljajo take organizacije; s socialno zaščito, vključno s socialno varnostjo in zdravstvenim varstvom; s socialnimi ugodnostmi; z vzgojo in

izobraževanjem ter z dostopom do dobrin in storitev, ki so na voljo javnosti, vključno s stanovanji, in preskrbo z njimi.

4.2. Zakon o visokem šolstvu (v nadaljevanju: ZVis)

ZVis v 36. členu ureja trajanje študija:

Visokošolski strokovni študijski programi in univerzitetni študijski programi obsegajo od 180 do 240 kreditnih točk in trajajo tri do štiri leta.

Magistrski študijski programi obsegajo 60 do 120 kreditnih točk in trajajo eno do dve leti, vendar tako, da na istem strokovnem področju skupaj s študijskim programom prve stopnje trajajo pet let. Magistrski študijski programi, ki obsegajo 60 kreditnih točk, omogočajo študentom, ki so na prvi stopnji končali študij, ovrednoten s 180 kreditnimi točkami, dodatni letnik, tako da si skupaj pridobijo 120 kreditnih točk, potrebnih za dokončanje magistrskega študijskega programa.

Trajanje študija po študijskih programih, ki izobražujejo za poklice, urejene z direktivami Evropske unije, mora biti usklajeno s temi direktivami. Enoviti magistrski študijski programi za druge poklice v Republiki Sloveniji iz sedmega odstavka 33. člena tega zakona obsegajo 300 kreditnih točk in trajajo pet let.

4.3. Javni razpis za dodelitev žepnin dijakom in študentom za šolsko oz. študijsko leto 2021/22

Občina Rače-Fram je po javno dostopnih podatkih na podlagi sklepa št. 229, sprejetega na 27. redni seji Občinskega sveta z dne 30. 5. 2018, in sklepa št. 61, sprejetega na 7. redni seji z dne 5. 11. 2019, objavila javni razpis za dodelitev žepnin dijakom in študentom za šolsko oz. študijsko leto 2021/22. Gre za sredstva, ki jih občina na mesečni ravni nakazuje upravičencem, znašajo pa 50,00 evrov. Razpisni pogoji so urejeni v 2. členu in so naslednji:

1. osnovni splošni pogoji:
   - dijaki oz. študenti imajo v času oddaje vloge stalno prebivališče na območju občine Rače-Fram,
   - se na javni razpis pravočasno prijavijo,
   - oddajo popolno vlogo.
2. posebni pogoji:
   - za dijake, ki:
     - v času vložitve vloge še niso dopolnili 20 let,
     - niso vpisani v programe samoizobraževanja ali poklicnega tečaja,
     - imajo status dijaka od 1. 9. 2021 do 31. 8. 2022.
   - za študente:
     - če študenti 1. letnikov vseh študijskih programov do vključno 30. 6. 2022 ne bodo starejši od 21 let (tisti, ki so rojeni po 30. 6. 2001),
     - študentom žepnina pripada za 1. bolonjsko stopnjo (raven 6) in 2. bolonjsko stopnjo (program 3+2, 4+1 ali enoviti magistrski študij - raven 7) in za čas statusa absolventa, *v kolikor v času vložitve vloge še niso dopolnili 25 let*,
     - če študenti medicine (tudi veterinarske) v času vložitve vloge niso starejši od 27 let.

*

5. Ocena diskriminatornosti pogoja starosti 25 let za dodelitev žepnine

Ureditev področja dodeljevanja žepnin dijakom in študentom občine spada pod t.i. izvirne naloge občine, ki jih občina skladno z 21. členom Zakona o lokalni samoupravi (v nadaljevanju:

ZLS)[1] samostojno opravlja in jih določi s splošnim aktom občine ali so določene z zakonom. Občina lahko sama ureja obravnavano materijo ter sama določa merila in pogoje za pridobitev žepnine. Sredstva za dodeljevanje občinske žepnine izhajajo iz občinskega in ne državnega proračuna. To je tudi razlog, da občine pri dodeljevanju občinske žepnine lahko oblikujejo svoje pogoje, za razliko od nekaterih drugih štipendij, ki so urejene v zakonu (kot na primer v ZŠtip-1). Tako je občina Rače-Fram določila pogoj, da upravičenec v času vložitve vloge še ne sme dopolniti 25 let, in presodila, da to predstavlja ustrezno spodbudo študentom, da svoje izobraževanje skrajšajo (npr. da se ne odločijo za koriščenje dodatnega leta). V tem delu Zagovornik pritrjuje argumentaciji občine Rače-Fram iz odločbe, izdane zaradi vložene pritožbe, v kateri navaja, da je dodeljevanje občinske štipendije v celoti pristojnost občine. Dodaja pa, da je dolžna spoštovati Ustavo Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustava)[2] in drugo veljavno zakonodajo. Med njimi je tudi ZVarD, ki v 2. členu izrecno določa, da zavezuje lokalne skupnosti na vseh področjih oblastnega odločanja, delovanja v pravnem prometu in pri drugem njenem delovanju. Z vidika Zagovornikovih pristojnosti je bistveno, da občina pri postavljanju meril in kriterijev za dodeljevanje občinske žepnine spoštuje prepoved diskriminacije.

Predlagatelj meni, da je deležen diskriminacije na podlagi osebne okoliščine starosti. Starost je izrecno opredeljena kot osebna okoliščina v 1. členu ZVarD. Poleg osebne okoliščine, ki mora biti vzrok slabšega obravnavanja, za potrditev diskriminacije po ZVarD ugotavljamo še poseg v človekovo pravico, svoboščino, drugo pravico, pravni interes ali ugodnost, prikrajšanje v primerjavi z drugimi posamezniki ali skupinami v primerljivem položaju ter odsotnost izjem od prepovedi diskriminacije. Ker je pogoj za pridobitev žepnine starost in preseganje določene starosti pomeni, da posameznik do žepnine ni upravičen, kar pomeni, da so posamezniki neenako obravnavani na podlagi osebne okoliščine starosti, je Zagovornik v nadaljevanju ocenjeval, ali obstajajo izjeme od prepovedi diskriminacije.

Pri vprašanju, ali gre za izjemo od prepovedi neposredne diskriminacije, se skladno s 13. členom ZVarD Zagovornik poslužuje t. i. testa sorazmernosti. Gre za presojo, ali različno obravnavanje temelji na legitimnem cilju in ali so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna, potrebna in sorazmerna. V primeru, da ukrep prestane vse elemente testa sorazmernosti, neenako obravnavanje zaradi osebne okoliščine ne pomeni diskriminacije. Legitimen cilj je cilj, ki je stvarno upravičen. Ustreznost pomeni, ali je poseg primeren za dosego zasledovanega cilja, tj. ali je cilj na ta način dejansko mogoče doseči. Potrebnost posega se osredotoča na vprašanje, ali cilja ni mogoče doseči s kakšnim drugim posegom, ki je po svoji naravi blažji. Zadnjega izmed omenjenih korakov, kjer se presoja, ali je teža posledic ocenjevanega posega v prizadeto pravico proporcionalna vrednosti zasledovanega cilja oz. koristim, ki bodo zaradi posega nastale, imenujemo tudi sorazmernost v ožjem smislu.[3]

5.1. Legitimnost cilja

Občina Rače-Fram je v svojem odgovoru na poizvedbo Zagovornika pojasnila, da s postavitvijo starostnega pogoja želi spodbujati študente k čim bolj rednemu izobraževanju. Dodaja, da so študenti do občinske žepnine upravičeni ves čas svojega študija, če obveznosti izpolnjujejo redno in sproti. **V tej argumentaciji je mogoče prepoznati legitimen cilj, ki je tudi stvarno upravičen.** Podobno določa Zakon o štipendiranju (v nadaljevanju: ZŠtip-1),[4] po

[1] Zakon o lokalni samoupravi (ZLS), Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDSLS-1, 30/18, 61/20 – ZIUZEOP-A in 80/20 – ZIUOOPE.

[2] Ustava Republike Slovenije (URS), 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 in 92/21 – UZ62a.

[3] Šturm, Splošno ustavno načelo sorazmernosti (2011), dostopno na: https://e-kurs.si/komentar/splosno-ustavno-nacelo-sorazmernosti-2/.

[4] Zakon o štipendiranju (ZŠtip-1), Uradni list RS, št. 56/13, 99/13 – ZUPJS-C, 8/16, 61/17 – ZUPŠ in 31/18, člen 2.

katerem je eden izmed namenov štipendiranja spodbujanje odgovornosti štipendistov za svoje izobraževanje ter krajšanju dobe izobraževanja.

5.2. Ustreznost

Zagovornik je v nadaljevanju ocenjeval, ali je postavitev starostne meje ustrezno sredstvo za zasledovanje navedenega legitimnega cilja. Občina je v dopisu navedla, da se je za postavitev najvišje starosti upravičencev odločila tudi vsled preteklih izkušenj, saj so se študenti zaradi finančnih kalkulacij odločali za podaljševanje študija s koriščenjem dodatnega leta. Če si upravičenec prizadeva za pridobitev občinske žepnine za ves čas študija, bo primoran študijske obveznosti izpolnjevati v predvidenih časovnih okvirjih. Občina kandidate tako spodbuja k rednemu študiju (skrajševanje študija na način, da se študenti za dodatno leto ne odločajo), saj bodo le tako upravičeni do dodatnih ugodnosti.

Pri tem so relevantne določbe 36. člen ZVis, ki določa, da visokošolski strokovni študijski programi in univerzitetni študijski programi trajajo tri do štiri leta, magistrski študijski programi pa eno do dve leti, vendar tako, da na istem strokovnem področju skupaj s študijskim programom prve stopnje trajajo pet let.

Prav tako je relevantno, da občina k podeljevanju žepnine kot posebne finančne ugodnosti ni zavezana in v zakonodaji nima predpisanih minimalnih ali drugih pogojev za podeljevanje le-te. Občina bi se lahko denimo odločila, da podeli žepnino samo dijakom, ali samo študentom prve ali pa zgolj druge stopnje, odvisno od cilja, ki bi ga s tem zasledovala. Občina se je odločila, da bo finančno z žepnino pomagala vsem dijakom in študentom v svoji občini in s pogoji, kot so določeni lahko dijaki in študenti žepnino koristijo vsa štiri leta srednje šolskega izobraževanje in še vsaj nadaljnjih pet let študija, kar pa je tudi trajanje študijskega programa prve in druge stopnje.

Če za primer vzamemo upravičenca, rojenega februarja leta 1996, ugotovimo, da je s študijem začel oktobra leta 2015.[5] Ob rednem izpolnjevanju študijskih obveznosti bi izobraževanje na drugi stopnji (magistrski študijski program, ki traja 5 let) lahko zaključil leta 2020. Pri tem bi bil v vseh letih študija upravičen do prejemanja občinske žepnine.

Primeroma navajamo, da se tudi po ZŠtip-1[6] štipendija izplačuje zgolj v dodatnem študijskem letu po izteku izobraževalnega programa I. ali II. stopnje (tj. absolventski staž), vendar le enkrat in sicer po I. ali po II. stopnji in ne za obe dodatni študijski leti, kot to pričakuje predlagatelj.

Postavitev starostne meje kot pogoja, ki ga mora upravičenec za dodelitev občinske žepnine izpolnjevati, zato Zagovornik ocenjuje kot ustrezno sredstvo za doseganje prej navedenega cilja.

5.3. Nujnost

Zagovornik je v nadaljevanju ocenjeval, ali je postavitev starostne meje nujno sredstvo za zasledovanje navedenega legitimnega cilja.
Zagovornik je ugotovil, da je postavitev določenega starostnega pogoja kot mejnika, kdo občinsko žepnino še lahko prejema in kdo ne, najmilejši ukrep, s katerim je mogoče doseči zasledovani cilj. Gre tudi za običajen ukrep na področju štipendiranja. Tudi ZŠtip-1 določa starostno mejo kot enega od pogojev za pridobitev štipendije. Postavitev starostne omejitve kot način spodbujanja upravičencev h krajšanju dobe izobraževanja je nedvomno milejši ukrep od ukrepa vračanja prejete žepnine, če upravičenec študijskih obveznosti ne bi izpolnil v določenem roku, kot je to denimo urejeno na področju štipendiranja.

[5] Po podatkih Vlade RS otroci z obiskovanjem osnovne šole začnejo s 6 leti starosti. Otroci se v 1. razred osnovne šole vpišejo, ko dopolnijo 6 let. Otroci v šolo vstopajo stari od 5 let in 8 mesecev do 6 let in 8 mesecev. Osnovnošolsko izobraževanje traja 9 let. Dostopno na: https://www.gov.si/teme/o-osnovni-soli/.
[6] Šesti odstavek 87. Člena.

Postavitev starostne meje kot pogoja, ki ga mora upravičenec za dodelitev občinske žepnine izpolnjevati, zato Zagovornik ocenjuje kot nujno sredstvo za doseganje prej navedenega cilja.

5.4. Sorazmernost

Zagovornik je v nadaljevanju ocenjeval, ali je postavitev starostne meje sorazmerno sredstvo za zasledovanje navedenega legitimnega cilja. Sorazmernost v ožjem pomenu se osredotoča na razmerje med težo posledic posega na eni in koristmi, ki bodo zaradi tega nastale, na drugi strani.

Teža posledic za upravičence, ki starostnega pogoja za prejemanje občinske žepnine ne izpolnjujejo, se odraža predvsem v finančnem primanjkljaju. S tem je do neke mere ogroženo tudi izobraževanje upravičencev, saj naj bi žepnina lajšala stroške, ki nastanejo tekom študija. Hkrati pa ukrep spodbuja k čim bolj rednemu šolanju. Po oceni Vrhovnega sodišča Republike Slovenije je eden izmed namenov rednega izobraževanja pridobitev izobrazbe ali poklica zaradi zagotovitve lastnega preživetja.[7] Po oceni Zagovornika koristi, ki nastanejo z rednim izobraževanjem, ki vodi do zagotovitve lastnega preživljanja upravičenca, pretehtajo nad težo posledic, da študent ni več upravičen do prejemanja določene žepnine. Še posebej, ker je imel dostop do te ugodnosti zagotovljen ustrezno dolgo, da je ob rednem izpolnjevanju obveznosti lahko vseh pet let študija in še dodatno leto v času absolventskega staža to ugodnost koristil.

6. Sklepne ugotovitve Zagovornika

V zvezi z očitki predlagatelja, da imajo študenti veterine in medicine drugačne pogoje, ker je starostni prag zanje postavljen višje, na 27 let Zagovornik ugotavlja, da niso v primerljivem položaju kot predlagatelj oz. drugi študenti, ki zaključujejo študij 2. stopnje, ki traja 5 let.

Iz Pravil študija UL Medicinske fakultete za enovit magistrski študijski program II. st. medicina in dentalna medicina (v nadaljevanju: Pravila)[8] izhaja, da je študijski program Medicina enovit magistrski študij, ki traja 6 let.[9] Dodatno leto (absolvent) je urejeno v 32. členu Pravil, ki določa, da ima študent enovitega magistrskega študija Medicina ali programa Dentalna medicina s statusom študenta pravico koriščenja dodatnega leta po zaključenem zadnjem (12.) semestru. Študij medicine skupaj z dodatnim letom lahko traja največ 7 let. Tudi študij veterine je enovit magistrski študijski program 2. stopnje, ki traja 6 let.[10] Pravila za uveljavljanje dodatnega leta so enaka kot prej navedena. Študij veterine lahko skupaj s koriščenjem dodatnega leta traja največ 7 let. Glede na podatke Univerze v Ljubljani je zgolj za študij medicine in veterine predviden enovit magistrski študij v trajanju 6 let. Preostali dodiplomski študijski programi so bodisi 3 letni univerzitetni oz. visokošolski bodisi 4 letni univerzitetni. Izjeme so še enoviti 5 letni študijski programi, smer Arhitektura, Farmacija ter Teologija.[11] Upoštevajoč 36. člen ZVis visokošolski strokovni in univerzitetni programi trajajo 3 do 4 leta, magistrski študijski programi pa 1 do 2 leti, vendar tako, da na istem strokovnem področju skupaj s študijskim programom prve stopnje trajajo 5 let. Po oceni Zagovornika ne gre za primerljive skupine posameznikov. Zaradi specifik izobraževanja enovit magistrski študij medicine/veterine praviloma traja 6 let, medtem ko preostali študijski programi ne trajajo več kot 5 let (bodisi gre za seštevek prvo in drugostopenjskega študija bodisi za enovit magistrski študij).

---

[7] VSRS sklep II Ips 185/2003 z dne 8. 5. 2003.
[8] Univerza v Ljubljani, Medicinska fakulteta; Pravila študija UL Medicinske fakultete za enovita magistrska študijska programa II. st. medicina in dentalna medicina (2018), dostopno na: https://www.mf.uni-lj.si/application/files/1915/3967/0427/Pravila_studija_UL_MF_oktober_2018.pdf.
[9] Glej tudi Univerza v Ljubljani, Medicinska fakulteta; EMŠ program Medicina, dostopno na: https://www.mf.uni-lj.si/o-studiju/ems-program-medicina.
[10] Univerza v Ljubljani, Veterinarska fakulteta; Predstavitev programa, dostopno na: https://www.vf.uni-lj.si/izobrazevanje/dodiplomski-studij.
[11] Univerza v Ljubljani, Dodiplomski in enoviti magistrski študijski programi, dostopno na: https://www.uni-lj.si/studij/dodiplomski/.

Četudi štejemo, da se dodatno oz. absolventsko leto upošteva kot redni študij, je bistvena razlika naslednja. Študenti medicine oz. veterine za dosego želene izobrazbe potrebujejo minimalno 6 let, medtem ko študenti preostalih študijskih smeri izobraževanje lahko zaključijo v 5 letih. Maksimalni seštevek študija je v vseh primerih sicer enak (7 let), vendar je pri tem treba upoštevati, da je koriščenje dodatnega leta odločitev posameznega študenta. Zaradi daljšega študija je občina starostni pogoj za uveljavljanje občinske žepnine študentom medicine oz. veterine postavila drugače, kar po stališču Zagovornika ni sporno.

Zagovornik ocenjuje, da v tej zadevi ne gre za nedopustno diskriminacijo. Kljub temu, da je starost ena izmed izrecno naštetih osebnih okoliščin po ZVarD, je Zagovornik ocenil, da je v primeru dodeljevanja občinske žepnine starostna omejitev prestala test sorazmernosti, zaradi česar gre za izjemo od prepovedi neposredne diskriminacije po 13. členu ZVarD.

Ker Zagovornik v konkretni zadevi ni zaznal diskriminatornosti predpisa, se postopek zaključi oziroma se nadaljnje aktivnosti po 38. členu ZVarD (začetek postopka pred ustavnim sodišče) ne izvedejo. O opravljeni oceni oziroma ugotovitvah Zagovornika ter zaključku postopka se obvesti predlagatelja.

Pripravila:
Sergeja Oštir
Samostojna Svetovalka Zagovornika

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Poslano:
– zbirka dok. grad.