



Številka: 050-14/2025/11

Datum: 22. 1. 2026

**Zadeva: Ocena diskriminatornosti točke VI. ABONMAJI Abonma A – občani
Sklepa o izvajanju javne službe »upravljanje določenih javnih
parkirišč«**

1. Predlog oziroma pobuda

Na Zagovornika se je 4. 4. 2024 obrnila predlagateljica oziroma pobudnica, ki je zatrjevala diskriminacijo na področju socialne zaščite, vključno s socialno varnostjo in zdravstvenim varstvom ter na področju dostopa do dobrin in storitev, ki so na voljo javnosti, vključno s stanovanji in preskrbo z njimi, zaradi zatrjevanih osebnih okoliščin kraja bivanja in družbenega položaja. Kot domnevno kršiteljico je navedla Občino Ankaran, Jadranska cesta 66, 6280 Ankaran (v nadaljevanju: občina).

V predlogu je pobudnica navedla, da občina za pridobitev parkirnega abonmaja razvršča ljudi na različne kategorije. Pri razvrščanju ljudi za pridobitev brezplačnega parkirnega abonmaja v občini, ki ima le eno trgovino z živili, banko, pošto in lekarno v kraju, razlikuje med stalnimi in začasnimi prebivalci. Meni, da občina začasnih prebivalcev, ki prav tako živijo v kraju s statusom začasnega prebivališča ne priznava, saj so po predpisih občine dolžni plačevati dostop do edine in za življenje pomembne infrastrukture kraja. Kot alternativo navaja, da do te dostopajo peš, saj naj skozi kraj ne bi vozil noben javni prevoz.

Pobudnica je predlogu priložila dopis z 2. 4. 2024 (*»Kršitev pravic do brezplačne dostopnosti parkirne infrastrukture občine zaradi statusa začasnega prebivališča«*), ki ga je naslovila na Občino Ankaran, iz katere izhaja pritožba zoper zavrnitev izdaje parkirnega abonmaja A, ker predlagateljica v Občini Ankaran nima registriranega stalnega prebivališča. V dopisu navaja, da je občina v letu 2024 posodobila sistem in uveljavila elektronsko pridobivanje pravice do parkirnega abonmaja in da so, izhajajoč iz pogojev za pridobitev pravice do parkirnega abonmaja z brezplačnim parkiranjem, do tega upravičeni le stanovalci s stalnim prebivališčem v Občini Ankaran. Posledično morajo imetniki ostalih abonmajev v Občini Ankaran plačati uporabo parkirnih mest, glede česar predlagateljica v dopisu navaja, da ne spada v nobeno od kategorij iz vrst abonmajev, temveč je stanovalka v družinski hiši, zaradi česar prav tako uporablja infrastrukturo občine. Meni, da so opisana pravila diskriminatorna, ker naj bi nedopustno in neupravičeno razlikovala prebivalce na najmanj dve kategoriji. Z dopisom je predlagateljica pozvala občino za navedbo in obrazložitev pravne podlage tovrstnih pravil ter jo pozvala k odobritvi pridobitve abonmaja A, ki bi ji omogočal uporabo parkirnih prostorov v obdobjih, ko se nahaja na naslovu družinske hiše. Pri zatrjevanju (domnevne) kršitve se je sklicevala na postopek registracije začasnega prebivališča in pogoje zanj.

Predlagateljica je priložila tudi potrdilo, ki dokazuje urejeno začasno prebivališče predlagateljice v Občini Ankaran na naslovu, ki je med drugim njena lastniška hiša, hiša predlagateljčine družine, sama pa ima prijavljeno stalno prebivališče na naslovu v drugem kraju v Sloveniji (Črnuče), kjer se v tekočem letu pretežni čas nahaja, medtem ko se preostali čas leta nahaja v omenjeni družinski hiši, kjer živita njen brat in oče.

2. Dosedanji potek postopka pri Zagovorniku in odgovor Občine Ankaran

Zagovornik je po prejemu predloga za obravnavo diskriminacije najprej vodil postopek ugotavljanja diskriminacije ter 25. 4. 2025 na Občino Ankaran naslovil Poziv in poizvedbo Zagovornika načela enakosti (dokument št. 0700-21/2024/2).

Občina Ankaran je na poziv Zagovornika odgovorila 27. 5. 2025 in v njem kot bistveno navedla, da je bila v konkretnem primeru pravna podlaga za zavrnitev izdaje parkirnega abonmaja sprejeti Sklep o izvajanju javne službe »upravljanje določenih javnih parkirišč« (Uradni list RS, št. 134/2023 z dne 28. 12. 2023). Sklep o izvajanju javne službe je bil sprejet na podlagi 32. člena Statuta Občine Ankaran (Uradni list RS, št. 17/15 in 10/22), 5. člena Odloka o izbirni lokalni gospodarski javni službi »upravljanje določenih javnih parkirišč v Občini Ankaran« (Uradni list RS, št. 146/22, 54/23 in 126/23) in Sklepov o določitvi načel izvajanja gospodarske javne službe na vseh 7 javnih parkiriščih ter objavljen v Uradnem listu RS, št. 134/2023 z dne 28. 12. 2023.

Občina Ankaran svojim občanom omogoča brezplačno uporabo parkirišč, obenem pa je uporaba parkirišč omogočena vsem ostalim proti plačilu po posameznih kategorijah, kot izhaja iz Sklepa o izvajanju javne službe »upravljanje določenih javnih parkirišč« ali pa z možnostjo urnega parkiranja. Abonma B ali C lahko kupi vsakdo (npr. lastnik stanovanja, ki ni prijavljen na naslovu; začasno prijavljene osebe), torej tudi pobudnica.

Občina je nadalje pojasnila, da je ankaranska lokalna skupnost organizirana kot občina in kot taka v okviru zakonodaje samostojno ureja svoje zadeve ter izvaja zakonsko določene predpise in naloge na področjih, kot so ji dodeljena. Zatrjuje, da brezplačno parkiranje ter dostop do infrastrukture ni splošno pričakovana pravica v nobeni občini. Občina Ankaran je tako v okviru svoje pristnosti omogočila svojim občanom brezplačno uporabo parkirišč na podlagi sprejetih pravnih podlag, ki so navedena predhodno. Prilagajanje parkirnega režima na podlagi enostranskih argumentov, kot jih navaja pobudnica, bi pomenilo neutemeljeno odstopanje od sprejetih predpisov Občine Ankaran, bilo pa naj bi tudi nekorektno in krivično do drugih uporabnikov ankaranskih javnih parkirišč, ne samo do občanov in občanov Ankarana.

Občina Ankaran svojim občanom omogoča brezplačno uporabo parkirišč, vsem ostalim pa je omogočena uporaba parkirišč proti plačilu. Poleg tega je Občina Ankaran v primeru obiska trgovine, pošte, banke ali lekarne omogočila še nekaj parkirnih prostorov, ki so namenjeni kratkotrajnemu parkiranju s parkirno uro v trajanju 20 min. Glede na navedeno Občina Ankaran ni diskriminatorna v nobenem pogledu, saj so javna parkirišča prosto dostopna vsakomur, ne glede na njegov status.

Občina Ankaran je 7. 6. 2025 posredovala dopolnitev odgovora z namenom dodatne obrazložitve. V njem je kot bistveno navedla, da neenako obravnavanje prebivalcev Občine Ankaran sodi med situacije, v katerih je različno obravnavanje pravno dopustno, in so zakonsko opredeljene v 13. členu Zakona o varstvu pred diskriminacijo. Ravnanje Občine

Ankaran zasleduje legitimen cilj zagotavljanja enakih možnosti dostopnosti do parkirnih mest za občane, torej tiste prebivalce, ki imajo v občini središče svojih življenjskih interesov. Občina se financira iz povprečnin in davkov, ki jih prejema zgolj od svojih občanov.

Z obstoječim sistemom dodeljevanja brezplačnih parkirnih abonmajev občina zagotavlja parkirna mesta prvenstveno občanom, saj je Ankaran kot turistična občina izdatno obremenjena z obiskom turistov in drugih obiskovalcev, parkirne površine pa so v občini omejene. Brez predmetnega sistema občanom ne bi mogli zagotoviti osnovnih potreb po parkiranju. Navedenemu navkljub omogočajo dostopnost do parkirnih mest tudi drugim prebivalcem in obiskovalcem občine, pod enakimi pogoji po posameznih kategorijah.

Občina Ankaran nadalje navaja, da je tak občinski pristop potreben, saj drugega načina za doseg željenega oziroma za zaščito občanov ni. Prav tako ocenjujejo, da je ukrep, predvsem v luči dejstva, da je občina za potrebe vseh obiskovalcev pošte, lekarne, trgovine, banke, vzpostavila tudi brezplačne parkirne prostore za kratkotrajno parkiranje s parkirno uro, sorazmeren.

Zagovornik je glede na **ново navedena dejstva in priloženo dokumentacijo** iz odgovora Občine Ankaran prepoznal, da je bila v konkretnem primeru pravna podlaga za zavrnitev izdaje parkirnega abonmaja pobudnici sprejeti **Sklep o izvajanju javne službe »upravljanje določenih javnih parkirišč«** (Uradni list RS, št. 134/2023 z dne 28. 12. 2023, v nadaljevanju: **Sklep**).

Glede na navedeno postopek ugotavljanja diskriminacije na podlagi 33. – 37. člena Zakona o varstvu pred diskriminacijo¹ (v nadaljevanju: ZVarD) pravno ni mogoče, temveč je mogoča izvedba ocene diskriminatornosti predpisa na podlagi 38. člena ZVarD. Zato je Zagovornik v okviru svojih zakonskih pristojnosti izvedel oceno diskriminatornosti relevantne določbe Sklepa, t. j. **točke VI. ABONMAJI Abonma A – občani**.

3. Razlogi za izvedbo ocene diskriminatornosti

Zagovornik pojasnjuje, da iz ustavnosodne prakse Ustavnega sodišča RS (v nadaljevanju: US) izhaja, da je pri aktih lokalnih skupnostih za pristojnost US odločilno vprašanje, ali gre za splošni akt (predpis). Pristojnost US zato ni odvisna od formalnih lastnosti akta, zlasti ne, tako kot pri zakonih, od naziva predpisa. Ne glede na to, kdo je akt sprejel in po kakšnem postopku (DZ, Vlada, drugi državni ali lokalni organi) in ne glede na različne nazive aktov (pravilnik, odredba, navodilo, odlok, sklep), je upošteven samo materialni kriterij. US šteje za predpis vsak akt, ki vsebuje splošne in abstraktne pravne norme, s katerimi se urejajo pravice in obveznosti pravnih subjektov, oziroma če te norme navzven povzročajo pravne učinke (t. i. eksterno delovanje). Naravo predpisa ima lahko tudi le posamezna določba znotraj izpodbijanega akta.

Navedena pravna izhodišča so relevantna tudi za izvedbo ocene diskriminatornosti predpisa t. j. Sklepa o izvajanju javne službe »upravljanje določenih javnih parkirišč« (Uradni list RS, št. 134/2023 z dne 28. 12. 2023) v postopku pri Zagovorniku na podlagi 38. člena ZVarD. Ta sklep ima glede na navedeno, naravo predpisa, saj vsebuje splošne in abstraktne pravne norme, s katerimi se urejajo pravice in obveznosti pravnih subjektov. Z njim se določa način in pogoje

¹ Uradni list RS, št. 33/16, 21/18 – ZNOrg.

izvajanja gospodarske javne službe »upravljanje določenih javnih parkirišč« na javnih parkiriščih, kjer je izvajanje gospodarske javne službe uvedeno na podlagi sklepov Občinskega sveta Občine Ankaran in se po uveljavitvi tega sklepa izvaja na način in pod pogoji, določenimi s tem sklepom.

Relevantna določba Sklepa, t. j. točka VI. ABONMAJI Abonma A – občani določa naslednje:

»VI. ABONMAJI

Abonma A – občani

*Abonma A lahko pridobi vsaka oseba, ki je občan Občine Ankaran s **stalnim prebivališčem v Občini Ankaran**, za katerikoli osebni avtomobil, katerega lastnik je oziroma ga ima uradno v uporabi in to ustrezno izkaže (npr. lizing pogodba, potrdilo delodajalca, da gre za službeno vozilo ...).*

*Abonma A je **brezplačen** in velja 365 dni od dneva pridobitve.*

Z abonmajem A je možna uporaba vseh javnih parkirišč, za katera je s tem sklepom to določeno ter pod pogoji, določenimi s tem sklepom.

Upravičenec lahko pridobi abonma A tako, da izpolni elektronsko vlogo, ki se nahaja na spletni strani Občine Ankaran, ali pisno vlogo, ki jo pridobi v sprejemni pisarni občine. Obvezna priloga vloge je kopija prometnega dovoljenja. Z odobritvijo vloge upravičenec prejme navodila za pridobitev in aktivacijo abonmaja v sistemu Easypark ali pa za aktivacijo elektronskega abonmaja zaprosi v sprejemni pisarni občine.

Vlagatelj lahko ob izpolnjevanju vseh navedenih pogojev pridobi več abonmajev A, za vsako vozilo svojega.«

Zagovornik ugotavlja, da iz točke VI. ABONMAJI Abonma A – občani izhaja, da (i) Abonma A lahko pridobi vsaka oseba, ki je občan Občine Ankaran s **stalnim prebivališčem** v Občini Ankaran, (ii) je brezplačen in velja 365 dni od dneva pridobitve ter (iii) je z njim možna uporaba vseh javnih parkirišč, za katera je s sklepom to določeno ter pod pogoji, določenimi s tem sklepom.

Nadalje iz točke VI. ABONMAJI izhaja, da so **proti plačilu** omogočeni naslednji abonmaji za različne kategorije:

Abonma B – pogosti obiskovalci

*Abonma B lahko kupi vsak in je praviloma namenjen osebam, ki so **pogosti obiskovalci** Občine Ankaran. Abonma B je prosto dostopen preko aplikacije Easypark oziroma na prodajnem mestu upravljavca, vloga ni potrebna.*

Cena abonmaja B je 240,00 EUR in velja 365 dni od dneva nakupa. Pogoj za nakup je veljavno prometno dovoljenje. [...]

Abonma C – obiskovalci

*Abonma C lahko kupi vsak in je praviloma namenjen osebam, ki so **občasni obiskovalci** Občine Ankaran. Abonma C je prosto dostopen preko aplikacije Easypark oziroma na prodajnem mestu upravljavca, vloga ni potrebna.*

Cena abonmaja C je 30,00 EUR in velja 30 dni od dneva nakupa. Pogoji za nakup je veljavno prometno dovoljenje. [...]

Abonma D – zaposleni

*Abonma D lahko pridobi vsaka oseba, ki nima stalnega prebivališča v Občini Ankaran, vendar **v občini opravlja delo pri delodajalcu**, ki ima v Občini Ankaran registriran sedež, podružnico ali svojo enoto, za katerikoli osebni avtomobil, katerega lastnik je upravičenec oziroma ga ima uradno v uporabi in to ustrezno izkaže (npr. lizing pogodba, potrdilo delodajalca, da gre za službeno vozilo ...).*

Cena abonmaja D je 100,00 EUR in velja 365 dni od dneva nakupa.

[...]

Abonma G – gost

*Abonma G lahko pridobi samostojni podjetnik posameznik ali pravna oseba, ki ima registriran sedež ali podružnico ali enoto v Občini Ankaran in je registrirana v Registru **nastanitvenih obratov** ter ima v obdobju oddaje vloge za abonma v registru nastanitvenih obratov status »aktiven« in oddaja največ 5 nedeljivih enot, pri čemer velja za eno nedeljivo enoto apartma, soba ali hiša, ki se oddaja kot ena enota oziroma kot najemna celota. Vlagatelj mora ob oddaji vloge predložiti izpis iz AJPEŠA, navesti želeno število abonmajev, in sicer največ toliko, kolikor ima turističnih enot.*

Cena abonmaja G je 300,00 EUR in velja 365 dni od dneva nakupa. [...]

Zagovornik ugotavlja, da iz točke VI. ABONMAJI Abonma B – G izhaja, da (i) so proti plačilu (ii) omogočeni različni abonmaji za različne kategorije uporabnikov (npr. pogosti in občasni obiskovalci, zaposleni, gostje).

4. Določbe ZVarD

Skladno z 38. členom ZVarD lahko Zagovornik, 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 pooblastil. Za namen izvajanja navedene pristojnosti pa najprej izvede oceno diskriminatornosti predpisa in se na tej podlagi odloča o morebitni uporabi možnosti iz 38. člena ZVarD.

Diskriminacija je v 4. členu ZVarD opredeljena 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 izničenje 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 prav specifična osebna okoliščina (ali več njih) razlog za slabšo obravnavo. 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 katerikoli druga osebna okoliščina. 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 ter na podlagi katerih se lahko oblikujejo različne skupine oseb in odnosi njihove pripadnosti.

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 transportu in pri drugem svojem delovanju oziroma ravnanju v razmerju do tretjih oseb zagotavljati varstvo pred diskriminacijo oziroma enako obravnavanje vseh oseb. ZVarD v 1. členu določa varstvo pred diskriminacijo v širšem smislu - pri uresničevanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, pri uveljavljanju pravic in obveznosti ter v drugih pravnih razmerjih na političnem, gospodarskem, socialnem, kulturnem, civilnem ali drugem področju.

ZVarD opredeljuje več oblik diskriminacije, od katerih sta osnovni neposredna in posredna diskriminacija (6. člen). 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. 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.

Da bi torej lahko govorili o diskriminaciji skladno z ZVarD, morajo biti torej izpolnjeni naslednji elementi:

- osebna okoliščina,
- poseg v človekovo pravico, svoboščino, drugo pravico, pravni interes ali **ugodnost**,
- prikrajšanje **v primerjavi z drugimi posamezniki ali skupinami v primerljivem položaju**,
- vzročna zveza med osebno okoliščino in obravnavo, ki je je predlagatelj deležen, ter
- odsotnost izjem od prepovedi neposredne diskriminacije.

Le ravnanje, pri katerem so podani vsi omenjeni elementi, zakonsko gledano pomeni diskriminacijo. Druga neželena, neintegritetna, sporna ali krivična ravnanja, ki niso povezana z osebnimi okoliščinami in/ali ne predstavljajo posega v pravice, svoboščine, pravne interese ali ugodnosti, se ne štejejo za diskriminacijo, kot jo ureja ZVarD.

5. Osebna okoliščina

Kot osebno okoliščino, na podlagi katere bi v navedenem primeru lahko prišlo do slabše obravnave, Zagovornik prepozna okoliščino stalnega prebivališča. Iz ustavnosodne prakse izhaja, da je stalno prebivališče osebna okoliščina, na podlagi katere ni dopustno diskriminiranje v človekovih pravicah (tako Ustavno sodišče npr. v odločbi št. U-I-149/97 z dne 13. 11. 1997, OdlUS VI, 143). Zagovornik skladno z opredelitvijo diskriminacije iz 4. člena ZVarD osebno okoliščino upošteva tudi glede posega v druge pravice, pravne interese in ugodnosti.

6. Glede pravne podlage za izdajo parkirnega abonmaja

Po določbi prvega odstavka 140. člena Ustave v pristojnost občine spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine. Prvi odstavek 21. člena Zakona o lokalni samoupravi² (v nadaljevanju: ZLS) določa, da občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena (izvirne naloge), ki jih določi s splošnim aktom občine ali so določene z zakonom. Po trinajsti alineji drugega odstavka 21. člena ZLS je ena od nalog, ki jih za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev opravlja občina, da v skladu z zakonom ureja promet v občini ter opravlja naloge občinskega redarstva.

Zagovornik ugotavlja, da ima Občina Ankaran zakonito pravno podlago za urejanje prometa oziroma za določitev pogojev pridobitve dovolilnic za parkiranje na njem. Občina je ustrezno pojasnila, da je ankaranska lokalna skupnost organizirana kot občina in kot taka v okviru zakonodaje samostojno ureja svoje zadeve ter izvaja zakonsko določene predpise in naloge na področjih, kot so ji dodeljena. Občina Ankaran je tako v okviru svoje pristnosti omogočila svojim občanom brezplačno uporabo parkirišč na podlagi sprejetih pravnih podlag, ki temeljijo na Ustavi in ZLS.

7. Zagovornikove ugotovitve

V konkretnem primeru je Zagovornik po preučitvi pobude, odgovora Občine Ankaran in zakonske ureditve presojal, ali so podani vsi elementi diskriminacije, ter ugotovil, da položaja oseb iz prve skupine, t. j. oseb s stalnim prebivališčem v Občini Ankaran (ki lahko brezplačno pridobijo ugodnost abonmaja A) in iz druge skupine, t. j. vseh ostalih oseb, ki nimajo stalnega prebivališča v Občini Ankaran (in lahko pridobijo proti plačilu druge abonmaje B – G), **nista primerljiva**, kot izhaja iz utemeljitve v nadaljevanju.

Iz javno dostopni podatkov - objave na spletni strani Občine Ankaran z dne 28. 12. 2023 izhaja, da je bilo s 1. 1. 2024 upravljanje javnih parkirišč v Občini Ankaran preneseno z javnega podjetja Marjetica Koper na Režijski obrat Občine Ankaran. Kot izhaja iz sporočila za javnost Občine Ankaran z dne 1. 12. 2023³, je občina pred tem, leta 2020 zaradi meritev mirujočega prometa (kot podlage za pripravo na uvedbo naslednje stopnje upravljanja javnih parkirišč v Ankaranu) uvedla pilotne abonmaje za občane. Meritve zasedenosti in obremenitve javnih parkirišč, ki so se izvajale tekom pilotnega projekta, so zajemale merjenje števila zasedenosti parkirišč s strani vozil z abonmaji v primerjavi z ostalimi vozili. V zameno za sodelovanje v meritvah so občani v preteklih treh letih prejeli abonma za brezplačno parkiranje. Ker je občina presodila, da je bil namen pilotnih abonmajev dosežen, zaključilo pa se je tudi obdobje epidemije in povečanega obiska turistov zaradi turističnih bonov, kar je nekoliko kazilo sliko dejanske uporabe in obremenjenosti občinskih parkirišč, je s 1. 1. 2024 prešla na stalno obliko upravljanja javnih parkirišč. Posodobljen sistem parkirnih abonmajev predvideva pet kategorij. Abonma A lahko pridobi vsak občan s prijavljenim stalnim prebivališčem v občini in je zanj brezplačen. Abonma B je namenjen pogostim obiskovalcem Ankarana (npr. lastnikom nepremičnin), velja 365 dni od dneva nakupa, letna cena zanj pa znaša 240 Eur. Abonma C je namenjen občasnim obiskovalcem Ankarana, velja 30 dni od nakupa, mesečna cena zanj znaša 30 Eur. Abonma D je za osebe, ki v občini nimajo stalnega prebivališča, vendar opravljajo delo pri delodajalcu z registriranim sedežem v občini, velja 365 dni od dneva nakupa,

² Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 11/14 – popr., 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDSLS-1, 30/18, 61/20 – ZIUZEOP-A, 80/20 – ZIUOOPE, 62/24 – odl. US, 102/24 – ZLV-K in 83/25 – ZOUL

³ Dostopno na: <https://www.obcina-ankaran.si/storage/doc/202312/20231201szj125sprejet-krovni-odlok-o-gjs-v-oavk.pdf>

letna cena zanj je 100 Eur. Abonma G pa je namenjen pravnim osebam ali samostojnim podjetnikom s sedežem družbe v Ankaranu (npr. sobodajalci), ki so registrirani v Registru nastanitvenih obratov, velja 365 dni od dneva nakupa, letna cena zanj pa znaša 300 Eur.

Zaradi spremembe sistema abonmajev je za imetnike dosedanjih brezplačnih pilotnih abonmajev veljalo prehodno obdobje do vključno 1. 3. 2024, ko so še veljali obstoječi pilotni abonmaji za leto 2023.

Režim parkirišč v Občini Ankaran poleg občinskih predpisov ureja tudi Zakon o gospodarskih javnih službah (v nadaljevanju: ZGJS)⁴, ki v tretjem odstavku 59. člena določa, da se cene proizvodov ali storitev gospodarske javne službe lahko določijo diferencirano po kategoriji uporabnikov in količini porabljenih ali nudenih javnih dobrin ter rednosti njihove uporabe.

Zagovornik ugotavlja, da je Občina Ankaran kot bistveno zatrjevala, da svojim občanom omogoča brezplačno uporabo parkirišč, obenem pa je uporaba parkirišč omogočena vsem ostalim proti plačilu po posameznih kategorijah, kot izhaja iz Sklepa ali pa z možnostjo urnega parkiranja. Abonma B ali C lahko kupi vsakdo (npr. lastnik stanovanja, ki ni prijavljen na naslovu; začasno prijavljene osebe), torej tudi pobudnica. Zatrjuje, da neenako obravnavanje prebivalcev Občine Ankaran sodi med situacije, v katerih je različno obravnavanje pravno dopustno. Ravnanje Občine Ankaran naj bi zasledovalo legitimen cilj zagotavljanja enakih možnosti dostopnosti do parkirnih mest za občane, torej tiste prebivalce, ki imajo v občini središče svojih življenjskih interesov. Občina naj bi se financirala iz povprečnin in davkov, ki naj bi jih prejela zgolj od svojih občanov. Z obstoječim sistemom dodeljevanja brezplačnih parkirnih abonmajev občina zagotavlja parkirna mesta prvenstveno občanom, saj je Ankaran kot turistična občina izdatno obremenjena z obiskom turistov in drugih obiskovalcev, parkirne površine pa so v občini omejene. Nadalje zatrjuje, da brez predmetnega sistema občanom ne bi mogli zagotoviti osnovnih potreb po parkiranju. Navedenemu navkljub pa omogočajo dostopnost do parkirnih mest tudi drugim prebivalcem in obiskovalcem občine, pod enakimi pogoji po posameznih kategorijah. Občina Ankaran je sklepno navedla, da je tak občinski pristop potreben, saj drugega načina za doseg željenega oziroma za zaščito občanov ni.

Zagovornik ugotavlja, da iz vsega navedenega izhaja, da Občina Ankaran kot bistveno zatrjuje, *da je položaj oseb, ki imajo stalno prebivališče v občini (in lahko brezplačno pridobijo abonma A) bistveno drugačen oziroma neprimerljiv z osebami, ki takega položaja nimajo (in lahko proti plačilu glede na kategorije pridobijo abonmaje B – G).*

Zagovornik je zato ocenjeval, ali gre v konkretnem primeru objektivno za različna dejanska stanja in ni podan element primerljivosti položajev, kot eden izmed elementov diskriminacije skladno z ZVarD.

Zagovornik je preučil relevantno prakso US, ki je primerljiva za obravnavo v konkretni zadevi.

⁴ Uradni list RS, št. 32/93, 30/98 – ZZLPPO, 127/06 – ZJZP, 38/10 – ZUKN in 57/11 – ORZGJS40.

Iz **odločbe US RS U-I-140/95⁵ z dne 13. 6. 1996⁶**, v kateri je US obravnavalo vprašanje parkirnine oz. nadomestila za parkiranje v primeru določitve različne cene za občane in lastnike počitniških objektov kot bistveno izhaja, da ni v nasprotju s 14. členom Ustave občinski odlok, ki določa, da je cena letne dovolilnice za parkiranje na območju občine za lastnike počitniških objektov petkrat višja kot za občane te občine. US je navedlo, da se s tem razlikovanjem posega le v splošno enakost pred zakonom po drugem odstavku 14. člena Ustave. Takšna ureditev ni samovoljna in torej ni v neskladju z Ustavo. Ustavno sodišče je ugotovilo, da uvedeno razlikovanje služi ustavno dopustnemu cilju, da je ta cilj v razumni zvezi s predmetom urejanja predpisa in da je razlikovanje primerno sredstvo za doseg ustavno dopustnega cilja.

Iz **odločbe US RS U-I-247/99⁷ z dne 7. 11. 2002**, v kateri je US obravnavalo vprašanje pridobitve brezplačne dovolilnice za parkiranje le stalnim prebivalcev določenega območja, ne pa tudi drugim prebivalcem starega mestnega jedra, kot bistveno izhaja, da načela enakosti pred zakonom ni mogoče pojmovati kot enostavno splošno enakost vseh, pač pa kot enako obravnavanje enakih dejanskih stanj. Zato pravilno razumljeno ustavno načelo enakosti vseh pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave) ne preprečuje, temveč celo narekuje različno normativno obravnavanje objektivno različnih dejanskih stanov. Za razlikovanje pa mora obstajati razumen, iz narave stvari izhajajoč razlog. V obravnavanem primeru je US odločilo, da je bilo tako.⁸ Obstajajo torej razumni razlogi, da je [...] brezplačno parkiranje omogočila le stalnim prebivalcem [...], ne pa tudi drugim prebivalcem starega mestnega jedra. Zato je tudi očitnik neskladnosti z drugim odstavkom 14. člena Ustave očitno neutemeljen.

Iz obeh navedenih odločb US je mogoče zaključiti, da je US v okviru presoje z vidika ustavnega načela enakosti vseh pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave) odločilo, da je razlikovanje med osebami s stalnim prebivališčem v občini in tistimi, ki nimajo takega statusa dopustno, saj gre za **različno normativno obravnavanje objektivno različnih dejanskih stanov**.

Zagovornik je glede na zavzeta stališča US s tega vidika ocenjeval tudi Sklep o izvajanju javne službe »upravljanje določenih javnih parkirišč« ter položaja oseb iz prve skupine, t. j. oseb s stalnim prebivališčem v Občini Ankaran (ki lahko brezplačno pridobijo ugodnost abonmaja A) in iz druge skupine, t. j. vseh ostalih oseb, ki nimajo stalnega prebivališča v Občini Ankaran, ampak, kot zatrjuje pobudnica, zgolj začasno prebivališče. Glede na navedeno je ocenil, da **položaja nista primerljiva, saj gre za obravnavanje objektivno različnih dejanskih stanov**.

⁵ Z njo je US odločilo, da se pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti četrtega odstavka 15. člena Odloka o prometnem in obalnem režimu na območju Bohinjskega jezera in 3. b točke Sklepa o določitvi tarif (cen) po odloku o prometnem in obalnem režimu na območju Bohinjskega jezera za leto 1995 zavrne.

⁶ Dostopno na:

<https://www.us-rs.si/sl/zadeve-in-odlocitve/odlocitve/u-i-14095>

⁷ Dostopno na:

<https://www.us-rs.si/sl/zadeve-in-odlocitve/odlocitve/u-i-24799>

⁸ »Mestna občina Koper je v odgovoru zadovoljivo pojasnila, da je zaradi objektivnih razlogov nemogoče podeliti dovolilnice za brezplačno parkiranje na Trgu Brolo vsem prebivalcem starega mestnega jedra. Že v primeru, da bi takšne dovolilnice podelili samo prebivalcem ulic, ki se začnejo na Trgu Brolo, bi število teh dovolilnic skoraj dvakrat preseglo število parkirnih mest na tem trgu. To pomeni, da ne bi bilo dovolj prostora niti za parkiranje prebivalcev, vzpostavljeni režim (javno parkiranje za plačilo), ki naj bi omogočal čim večjo fluktuacijo na parkirišču, pa bi bil onemogočen.«

Za oceno, ali gre v konkretnem primeru za obravnavanje objektivno različnih dejanskih stanov je pomembna zakonska ureditev, ki ureja prijavno in odjavno obveznost v zvezi s stalnim in začasnim prebivališčem. Zakon o prijavi prebivališča⁹ (v nadaljevanju: ZPPreb-1) v 3. točki 2. člena določa, da 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. ZPPreb-1 v 5. točki 2. člena določa, da je »začasno prebivališče« naslov v Republiki Sloveniji, na katerem posameznik začasno prebiva zaradi dela, šolanja, prestajanja kazni ali drugih razlogov. Nadalje je v 6. členu določeno, da ima posameznik lahko **eno stalno prebivališče** v Republiki Sloveniji.

Zagovornik prepozna, da je položaj oseb, ki imajo stalno prebivališče v občini (in lahko brezplačno pridobijo abonma A) bistveno drugačen oziroma neprimerljiv z osebami, ki takega položaja nimajo (in lahko proti plačilu glede na kategorije pridobijo abonmaje B – G). Občani s stalnim prebivališčem v občini Ankaran v njej stalno prebivajo ter imajo v njej središče svojih življenjskih interesov, kar se presoja na podlagi njihovih družinskih, partnerskih, delovnih, ekonomskih, socialnih in drugih vezi, ki kažejo, da med posameznikom in naslovom, kjer živi, obstajajo tesne in trajne povezave. Osebe, ki nimajo stalnega prebivališča v občini Ankaran, v njej tudi nimajo središča svojih življenjskih interesov, temveč ga imajo v občini svojega stalnega prebivališča. Zagovornik dodaja, da če posameznikovo dejansko prebivanje ni skladno z zakonsko opredeljenim prebivališčem, je to lahko podlaga za sprožitev postopka ugotavljanja stalnega prebivališča (18. člen ZPPreb-1).

Za oceno, ali gre v konkretnem primeru za obravnavanje objektivno različnih dejanskih stanov je prav tako pomembna zakonska ureditev, ki ureja financiranje občin. Zakon o financiranju občin¹⁰ (v nadaljevanju: ZFO-1) v tretjem odstavku 6. člena določa, da so vir financiranja občin prihodki od 54 % dohodnine, vplačane v predpreteklem letu pred letom, za katero se izračuna skupna primerna poraba občin. Občini pripadajo prihodki od dohodnine v skladu z merili, ki jih za financiranje primerne porabe občin in sredstev za zmanjševanje objektivnih razlik, ki vplivajo na prihodke občin, določa ta zakon. Vlada z uredbo določi način nakazovanja prihodkov od dohodnine občinam (četrti odstavek 6. člena ZFO-1). Po prvem odstavku 14. člena za financiranje primerne porabe pripada občini 70% prihodkov iz tretjega odstavka 6. člena tega zakona, ki se ugotovijo na podlagi vsote odmerjene dohodnine iz odločb o odmeri dohodnine od dohodkov, ki se vštevajo v letno davčno osnovo (v nadaljnjem besedilu: odmernih odločb), izdanih zavezancem, ki imajo na dan 31. decembra leta, na katero se nanašajo odmerne odločbe, stalno prebivališče v občini – v vsoti odmerjene dohodnine teh zavezancev za isto obdobje. To pomeni, da je ta vir financiranja občine vezan na dohodnino, vplačanih na račun zavezancev za dohodnino s stalnim prebivališčem v občini.¹¹ Prav tako se občine financirajo iz povprečnine, na podlagi sistema primerne porabe. Povprečnina je na prebivalca v državi ugotovljen primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog občin (2. točka 2. člena ZFO-1). Za izračun povprečnine je »prebivalec« državljan Republike Slovenije s stalnim prebivališčem v Sloveniji in občini.

⁹ Uradni list RS, št. 52/16, 36/21, 3/22 – ZDeb in 62/24 – ZUOPUE

¹⁰ Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11, 14/15 – ZUUJFO, 71/17, 21/18 – popr., 80/20 – ZIUOOPE, 189/20 – ZFRO, 207/21, 44/22 – ZVO-2, 17/25 in 93/25 – ZNUZJV

¹¹ Glej sodbi Upravnega sodišča RS št. I U 1238/2009 z dne 12. 11. 2009 in I U 879/2012 z dne 23. 8. 2012.

Zagovornik prepozna, da je položaj oseb, ki imajo stalno prebivališče v občini (in lahko brezplačno pridobijo abonma A) bistveno drugačen oziroma neprimerljiv z osebami, ki takega položaja nimajo (in lahko proti plačilu glede na kategorije pridobijo abonmaje B – G) tudi z vidika prispevka k financiranju občine. Občani s stalnim prebivališčem v občini Ankaran prispevajo k financiranju na podlagi odmerjene dohodnine in povprečnine. Medtem ko osebe, ki nimajo stalnega prebivališča v občini Ankaran, ne prispevajo k financiranju občine iz naslova svoje dohodnine in povprečnine, ampak k temu prispevajo v okviru občin, kjer imajo stalno prebivališče. V primeru pobudnice je to Mestna Občina Ljubljana.

Zagovornik ocenjuje, da sta obe navedbi, (i) da Občina Ankaran zasleduje legitimen cilj zagotavljanja enakih možnosti dostopnosti do parkirnih mest za občane, torej tiste prebivalce, ki imajo v občini središče svojih življenjskih interesov, kot (ii) da se občina financira iz povprečnin in davkov, ki jih prejema zgolj od svojih občanov, tako tudi v skladu z zakonsko ureditvijo ZPPreb-1 in ZFO-1. To pa odločilno prispeva k ugotovitvi, da sta položaja oseb iz prve skupine, t. j. oseb s stalnim prebivališčem v Občini Ankaran (ki lahko brezplačno pridobijo ugodnost abonmaja A) in iz druge skupine, t. j. vseh ostalih oseb, ki nimajo stalnega prebivališča v Občini Ankaran, kamor sodijo tudi tisti z začasnim prebivališčem, (in ki lahko pridobijo proti plačilu druge abonmaje B – G), v **bistvenem neprimerljiva**.

Kljub temu, da ni podan že eden od zakonskih elementov za obstoj diskriminacije skladno z ZVarD, Zagovornik zgolj dodaja, da se tudi z vidika presoje po drugem odstavku 14. člena URS (in ob upoštevanju zgoraj navedenih odločb US RS), zdijo razlogi Občine Ankaran, ki jih je navedla v svojih odgovorih razumni. Torej, da je občina osebam s stalnim prebivališčem v Občini Ankaran omogočila brezplačno pridobitev ugodnost abonmaja A, ne pa tudi vsem ostalim osebam, ki nimajo stalnega prebivališča v Občini Ankaran (in ki lahko pridobijo proti plačilu druge abonmaje B – G). Za takšno razlikovanje tudi po oceni Zagovornika obstaja razumen, iz narave stvari izhajajoč razlog. Občina Ankaran utemeljeno zasleduje legitimen cilj zagotavljanja enakih možnosti dostopnosti do parkirnih mest za občane, torej tiste prebivalce, ki imajo v občini središče svojih življenjskih interesov, ki prispevajo k financiranju občine iz povprečnin in davkov. Glede na splošno znano dejstvo (in navedbe iz odgovora občine), da je Občina Ankaran kot turistična občina izdatno obremenjena z obiskom turistov in drugih obiskovalcev, parkirne površine pa so v občini omejene, je cilj občine v razumni zvezi s predmetom urejanja predpisa, saj brez predmetnega sistema občanom s stalnim prebivališčem ne bi mogli zagotoviti osnovnih potreb po parkiranju.

Iz splošno dostopnih podatkov izhaja¹², da Občina Ankaran meri 8 km². Po površini se med slovenskimi občinami uvršča na 211. mesto. Sredi leta 2023 je imela občina približno 3.370 prebivalcev (približno 1.640 moških in 1.730 žensk). Po številu prebivalcev se je med slovenskimi občinami uvrstila na 147. mesto. Na kvadratnem kilometru površine občine je živelo povprečno 418 prebivalcev; torej je bila gostota naseljenosti tu večja kot v celotni državi (105 prebivalcev na km²). Glede na to je razumljivo, da Občina Ankaran razumno omejuje brezplačne dostope, ker nima na voljo dovolj prostora za vse. Pri čemer občina navaja, da je vsem ostalim omogočena uporaba parkirišč proti plačilu. Poleg tega je Občina Ankaran v primeru obiska trgovine, pošte, banke ali lekarne omogočila še nekaj parkirnih prostorov, ki so namenjeni kratkotrajnemu parkiranju s parkirno uro v trajanju 20 min.

¹² Vir: Statistični urad RS. Dostopno na: <https://www.stat.si/obcine/sl/Municip/Index/279>).

Zagovornik pojasnjuje, da ima pobudnica v primeru, da se njeno dejansko prebivanje v Občini Ankaran razlikuje od zakonskega prebivanja po ZPPreb-1 ne samo možnost, temveč zakonsko prijavno dolžnost, da uskladi prijavo svojega stalnega prebivališča skladno s pogoji iz ZPPreb-1. Če izpolnjuje pogoje za prijavo stalnega prebivališča v Občini Ankaran, kot občini v kateri naj bi imela središče svojih življenjskih interesov, kar se presoja na podlagi družinskih, partnerskih, delovnih, ekonomskih, socialnih in drugih vezi, ki kažejo, da med posameznikom in naslovom, kjer živi, obstajajo tesne in trajne povezave, bi bila v položaju oseb iz prve skupine, t. j. oseb s stalnim prebivališčem v Občini Ankaran in tako upravičena do brezplačne pridobitve ugodnosti abonmaja A v skladu s Sklepom o izvajanju javne službe »upravljanje določenih javnih parkirišč«.

8. Sklepna ocena Zagovornika

Zagovornik je v predmetni zadevi po preučitvi pobude in zakonske ureditve področja ter ustavnosodne prakse sledil pojasnilom in stališčem Občine Ankaran in ne pobudnici. Kot bistvena je sprejel dejstva, ki kažejo, da položaja dveh skupin, ki ju med seboj primerja pobudnica, dejansko nista primerljiva, saj je različna obravnava utemeljena v njihovem različnem položaju v smislu (ne)obstoja njihovega stalnega prebivališča v Občini Ankaran.

Ker ni podano že prikrajšanje v primerjavi z drugimi posamezniki ali skupinami **v primerljivem položaju**, torej ni podan eden od zakonskih elementov za obstoj diskriminacije skladno z ZVarD, Zagovornik v nadaljevanju niti ni presojal ostalih elementov.

Glede na ugotovljeno je Zagovornik ocenil, da določba točke VI. ABONMAJI Abonma A – občani Sklepa o izvajanju javne službe »upravljanje določenih javnih parkirišč« (Uradni list RS, št. 134/2023 z dne 28. 12. 2023), ni diskriminatorna.

Pripravil:
mag. Anže Krajnc, LL.M.
Samostojni svetovalec Zagovornika

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Poslano:
- zbirka dok. gradiva