REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

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

Številka: 050-3/2021/3
Datum: 19. 3. 2021

OCENA DISKRIMINATORNOSTI ZAKONA ALI DRUGEGA PREDPISA PO 38. ČLENU ZAKONA O VARSTVU PRED DISKRIMINACIJO

Ocena diskriminatornosti tretjega odstavka 30. člena in četrtega odstavka 32. člena Zakona o voznikih – 1

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je dne 21. 6. 2017 prejel predlog za obravnavo diskriminacije, v katerem so izpostavljene posledice Zakona o voznikih (v nadaljevanju: ZVoz-1),[1] sprejetega dne 15. 12. 2016, za samostojne podjetnike, ki izvajajo dejavnost šole vožnje.

Predlagatelj zatrjuje diskriminatornost novega ZVoz-1. Izpostavlja, da ZVoz-1 določa, da mora imeti vsaka šola vožnje zaposlenega strokovnega vodjo za polni delovni čas, ki je lahko zaposlen samo v eni šoli vožnje. Razlog za takšno ureditev naj bi bil v stanju v šolah vožnje, pri katerih je bilo zaznano veliko število teh šol in veliko število podjemnih pogodb, kar je onemogočalo učinkovit inšpekcijski nadzor nad delovanem šol vožnje. Obenem so bile zaznane nepravilnosti pri finančnem poslovanju šol vožnje. Zakonodajalec naj bi se za prenovo sistema odločil zaradi varovanja javnega interesa in to na način, da strokovni vodje šol delujejo samo na podlagi sklenjenih pogodb o zaposlitvi za določen ali nedoločen čas. Predlagatelj opozarja, da nova ureditev zahteva, da vsaka šola vožnje za polni delovni čas zaposli še eno dodatno osebo z dovoljenjem za strokovnega vodjo, če take osebe še nima zaposlene. Predlagatelj meni, da so določbe ZVoz-1 diskriminatorne do manjših šol vožnje, da zaostrovanje kadrovskih pogojev omejuje konkurenco, ter da gre za sistemsko korupcijo. Posledično veliko šol po uveljavitvi novega zakona ne izpolnjuje več pogojev za opravljanje dejavnosti, v preteklosti pa so jih. Predlagatelj izpostavlja, da se z novelo poleg tega omejuje tudi občasno ali začasno delo upokojenih učiteljev vožnje, pri čemer v drugih poklicih upokojeni posamezniki lahko opravljajo do 60 ur tovrstnega dela na mesec. Poudarja, da novi zakon ščiti velike šole vožnje, manjše pa sili v prenehanje opravljanja dejavnosti, kar negativno vpliva na življenja lastnikov manjših šol vožnje in zaposlenih v njih. Predlagatelj se je tudi sam čutil primoranega, da zapre s.p., obenem pa izpostavlja, da se zaveda, da ga nobena velika šola vožnje ne bo zaposlila.

Predlagatelj zatrjuje, da nova ureditev krši Direktivo 2006/123/ES o storitvah na notranjem trgu, ki ne dopušča diskriminacije pri dostopu do opravljanja dejavnosti in 8., 74., 153. ter 155. člen Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustava RS). Predlagatelj je pred Ustavnim sodiščem vložil pobudo za presojo ustavnosti, ki pa jo je Ustavno sodišče zaradi pomanjkanja pravnega interesa (konkretno zaradi neizčrpanja pravnih sredstev zoper posamični pravni akt) s sklepom št. U-I-39/17-4 dne 18. 4. 2017 zavrglo.

Iz dopisa smiselno izhaja, da predlagatelj tudi Zagovorniku predlaga vložitev zahteve za presojo ustavnosti. Zato je Zagovornik v skladu s svojimi pooblastili, ki mu jih podeljuje Zakon

[1] Uradni list RS, št. 85/16, 67/17, 21/18 - ZNOrg, 43/19, 139/20.

o varstvu pred diskriminacijo (v nadaljevanju: ZVarD),[2] za namen odločitve o tem, ali bo skladno z 38. členom vložil zahtevo za presojo ustavnosti ZVoz-1, najprej pripravil oceno, ali je predpis diskriminatoren.

*

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 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 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 katerakoli 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.

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 z, med drugim, 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. Sicer pa v širšem smislu ZVarD v svojem 1. členu določa varstvo pred diskriminacijo 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 obliki neposredna in posredna diskriminacija (6. člen 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 določa 13. člen ZVarD. Po splošnem določilu 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 (prvi odstavek 13. člena ZVarD).

*

Zagovornik oceno diskriminatornosti zakona izvede 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 pooblastil.

[2] Uradni list RS, št. 33/16, 21/18 – ZNOrg.

Zagovornik je ocenjeval določbe ZVoz-1, ki določajo pogoje za strokovnega vodjo šole vožnje in s tem pogoje za opravljanje dejavnosti usposabljanja kandidatov.

Zagovornik je predpis skladno s svojimi zakonskimi pristojnostmi presojal po vsebini in to samo z vidika svojih pristojnosti. Zagovornik ni tisti državni organ, ki bi lahko sprejel končno odločitev, da je predpis diskriminatoren oziroma da ni skladen z Ustavo RS in kakorkoli vplival na samo vsebino predpisa. Zagovornik ima v ZVarD zgolj pooblastilo, da izvede oceno diskriminatornosti in če oceni, da je predpis diskriminatoren, lahko ravna skladno z 38. členom ZVarD.

Za oceno pravne diskriminatornosti mora torej Zagovornik:
- prepoznati obliko diskriminacije,
- prepoznati področje družbenega življenja, na katerem učinkuje možna pravna oz. sistemska diskriminacija,
- prepoznati osebno okoliščino, zaradi katere je sistemski predpis lahko diskriminatoren,
- oceniti, ali pravna obravnava osebe oz. (skupine) oseb posega v njihove pravice, svoboščine, koristi ali ugodnosti,
- prepoznati vzročno zvezo med osebno okoliščino in pravno neenako obravnavo, ki posega v pravice, svoboščine, koristi ali ugodnosti osebe oz. (skupine) oseb,
- oceniti, da različna obravnava ne sodi v katero od izjem od prepovedi (neposredne) diskriminacije.

V postopku ocene diskriminatornosti predpisa je Zagovornik preučil gradivo zakonodajnega postopka ZVoz-1 ter se seznanil s predlogom ZVoz-1.[3] Zagovornik je z namenom razjasnitve dejanskega stanja v obravnavanem primeru poizvedbe naslovil na predlagatelja predpisa, t.j. na Ministrstvo za infrastrukturo.

I. Poglavitne rešitve ZVoz-1, relevantne za ta postopek

Pobudnik kot diskriminatorne izpostavlja določbe ZVoz-1, ki določajo pogoje za strokovnega vodjo šole vožnje. Ob preučitvi zadeve se je izkazalo, da pobudnik kot sporna šteje predvsem 30. in 32. člen ZVoz-1 (natančneje tretji odstavek 30. člena in četrti odstavek 32. člena ZVoz-1), ki določata pogoje za strokovnega vodjo šole vožnje in s tem pogoje za opravljanje dejavnosti usposabljanja kandidatov.

Tretji odstavek 30. člena ZVoz-1 določa:

> »(3) Za izvajanje dejavnosti usposabljanja kandidatov mora šola vožnje zagotavljati tudi strokovnega vodjo šole vožnje, ki ima veljavno dovoljenje za strokovnega vodjo šole vožnje ter delo opravlja kot samozaposlena oseba ali na podlagi pogodbe o zaposlitvi za določen ali nedoločen čas s polnim delovnim časom, in sicer samo v eni šoli vožnje. Strokovni vodja šole vožnje:
> 1. je odgovoren za vodenje izvajanja dejavnosti;
> 2. skrbi za informiranje in izobraževanje učiteljev vožnje in učiteljev predpisov;
> 3. učitelje vožnje in učitelje predpisov napoti na redno obnavljanje in dopolnjevanje znanja;
> 4. je odgovoren za pravilno vodenje evidenc iz 44. člena;
> 5. obvešča javno agencijo o izvajanju usposabljanja kandidatov za voznike v skladu z dvanajstim odstavkom 39. člena tega zakona;
> 6. sodeluje z javno agencijo in občasno spremlja izpitne vožnje;
> 7. svetuje kandidatom za voznike;
> 8. predstavlja šolo vožnje pred javno agencijo;
> 9. je odgovoren - v skladu s predpisano vsebino in obsegom usposabljanja - za strokovnost in kakovost izvajanja usposabljanja kandidatov za voznike.«

[3] Dostopno na spletni strani: https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=6126.

Četrti odstavek 32. člena ZVoz-1 določa:

»(4) Dovoljenje za strokovnega vodjo šole vožnje dobi oseba, ki:
1. ima najmanj izobrazbo, pridobljeno po visokošolskem strokovnem študijskem programu prve stopnje in najmanj tri leta delovnih izkušenj na delovnem mestu učitelja vožnje;
2. je zaključila program izobraževanja za vodjo šole vožnje in opravila izpit pred komisijo, ki jo imenuje direktor javne agencije, ali ji je izdana odločba javne agencije o priznavanju poklicnih kvalifikacij;
3. ima veljavno dovoljenje za učitelja vožnje najmanj za vozila kategorije B;
4. ni pravnomočno obsojena na nepogojno kazen zapora za kaznivo dejanje zoper življenje in telo, človekove pravice in svoboščine, delovno razmerje in socialno varnosti, pravni promet, premoženje, gospodarstvo, spolno nedotakljivost, uradno dolžnost, javna pooblastila in javna sredstva, javni red in mir ali varnost javnega prometa.«

V skladu s tretjim odstavkom 30. člena ZVoz-1 mora imeti šola vožnje strokovnega vodjo, ki ima veljavno dovoljenje za strokovnega vodjo šole vožnje ter delo opravlja kot **samozaposlena oseba** ali na podlagi **pogodbe o zaposlitvi** za določen ali nedoločen čas **s polnim delovnim časom**, in sicer **samo v eni šoli vožnje**. Posledično strokovni vodja ne more biti upokojenec.

Četrti odstavek 32. člena ZVoz-1 pa določa pogoje za izdajo dovoljenja za strokovnega vodjo šole vožnje. Pobudnik kot spornega izpostavlja **pogoj izobrazbe**.

Zagovornik je na podlagi navedenih določb ocenjeval, ali so izpostavljeni pogoji za opravljanje dejavnosti povezani z osebnimi okoliščinami posameznikov. Delo strokovnega vodje na podlagi statusa samostojnega podjetnika ali na podlagi pogodbe o zaposlitvi za polni delovni čas, omejitev dela na eno samo šolo vožnje in število let delovnih izkušenj niso osebne okoliščine v smislu ZVarD. Ne gre namreč za pogoje, ki bi bili enaki prirojenim ali pridobljenim osebnim značilnostim, lastnostim, stanjem ali statusom, ki bi bili trajno in nerazdružljivo povezani z določenim posameznikom in njegovo osebnostjo, zlasti identiteto, ali pa jih posameznik ne bi mogel zlahka spremeniti:

- Konkretno, pri statusu samozaposlenega gre za izbiro statusa, na podagi katerega želi posameznik opravljati dejavnost, in v konkretnem primeru ne za osebno okoliščino v smislu določb ZVarD.
- Pri pogodbi o zaposlitvi gre za obliko sodelovanja in sklenitev pogodbe med delavcem in delodajalcem, v katero vstopita obe stranki, in v konkretnem primeru ne gre za osebno značilnost v smislu določb ZVarD.
- Omejitev dela na eno šolo vožnje ne pomeni osebne značilnosti posameznika v smislu določb ZVarD.
- Število let delovnih izkušenj ni osebna okoliščina v smislu določb ZVarD, saj je to število spremenljivo, praviloma se z leti viša, obenem pa ima posameznik z delovno aktivnostjo vpliv na to, kolikšno število delovnih izkušnej ima. Ta značilnost bi sicer lahko bila posredno povezana z izključevanjem mlajših oseb, vendar v konkretni zadevi problematika s tega vidika ni izpostavljena.

Pobudnik še očita, da ureditev izključuje upokojence. Pri razlikovanju med delavci, torej osebami, ki imajo sklenjeno pogodbo o zaposlitvi, in upokojenci gre dva povsem različna položaja. Ali je določen subjekt upokojenec ali ne, je torej vprašanje statusa. Res je, da se lahko oseba, ki ima status upokojenca, »aktivira« preko instituta začasnega in občasnega dela, skladno z določbami Zakona o urejanju trga dela (v nadaljevanju: ZUTD).[4] Začasno ali občasno delo se opravlja na podlagi pogodbe o opravljanju začasnega ali občasnega dela kot posebnega pogodbenega razmerja med delodajalcem in upravičencem, ki ima lahko tudi

[4] Uradni list RS, št. 80/10, 40/12 - ZUJF, 21/13, 63/13, 63/13 - ZIUPTDSV, 100/13, 32/14 - ZPDZC-1, 95/14 - ZIUPTDSV-A, 47/15 - ZZSDT, 90/15 - ZIUPTD, 55/17, 75/17 - ZIUPTD-A, 75/19, 11/20 - odl. US, 11/20, 61/20 - ZIUZEOP-A, 98/20 - ZIUPDV, 152/20 - ZZUOOP, 175/20 - ZIUOPDVE, 189/20 - ZFRO, 195/20, 28/21.

nekatere elemente delovnega razmerja, kot jih določa zakon, ki ureja delovna razmerja (1. odstavek 27. člena ZUTD). Upravičenec do začasnega ali občasnega dela po tem zakonu je oseba, ki ima v Republiki Sloveniji status upokojenca (27.b člen ZUTD). Vendar tudi upokojenca, ki opravlja začasno in občasno delo, ni mogoče enačiti z delavcem v smislu Zakona o delovnih razmerjih (v nadaljevanju: ZDR-1).[5] Upokojenec, ki opravlja začasno in občasno delo, ima še vedno status upokojenca. Zakonodajalec lahko predpiše različno ureditev glede na različne statusnopravne značilnosti posameznih udeležencev v pravnem prometu. Posebnosti v statusnopravnih značilnostih delavcev in upokojencev predstavljajo tako različna dejanska stanja, ki opravičujejo tudi različno zakonsko ureditev. Statusnopravna vprašanja se v tem smislu torej smejo obravnavati različno. Poleg tega ZVoz-1 ne onemogoča začasnega in občasnega dela upokojencev nasploh na področju te dejavnosti, saj je pogoj samozaposlitve oziroma zaposlitve za polni delovni čas postavlen le za strokovnega vodjo, ne pa tudi za učitelja vožnje ali učitelja predpisov (pogoji za izdajo dovoljenja zza delo učitelja vožnje so določeni v prvem odstavku 32. člena ZVoz-1, za učitelja predpisov v tretjem odstavku navedenega člena).

Edini pogoj, ki po oceni Zagovornika v konkretni zadevi predstavlja relevantno osebno okoliščino, je izobrazba. Slednja je tudi izrecno navedena med varovanimi osebnimi okoliščani v prvnem odstavku 1. člena ZVarD. Sicer načeloma ne gre za povsem nespremenjljivo osebno okoliščino, saj je z dodatnim izobraževanjem možno stopnjo izobrazbe povečati. Obenem pa je v določenih primerih tudi nesorazmerno pričakovati, da bo prav vsaka oseba za namen izpolnjevanja pogoje v lahko pridobila višjo izobrazbo. To je namreč lahko odvisno od časa, ki je na razpolago za izpolnitev tega konkretnega pogoja, od finančnih sredstev in zmožnosti osebe, ki se nadalje šola, in od življenjskega obdobja, v katerem se oseba nahaja. Pritožnik navaja, da se je pogoj izobrazbe kot pogoj za pridobitev dovoljenja za strokovnega vodjo šole vožnje z uveljavitvijo ZVoz-1 spremenil, in šolam vožnje onemogočil opravljanje dejavnosti. Šole vožnje so imele na razpolago šest mesecev za prilagoditev na nove pogoje za opravljanje dejavnosti (102. člen ZVoz-1), kar Zagovornik šteje za prekratko dobo, da bi lahko osebe v tem času pridobile ustrezno izobrazbo (če je še niso imele). Zato je pomemben vidik konkretne zadeve, ali je pogoj resnično nov in ali je upravičen.

II. Navedbe Ministrstva za infrastrukturo

Za namen odločitve o tem, ali bo Zagovornik skladno z 38. členom ZVarD vložil zahtevo za presojo ustavnosti zaradi pogoja izobrazbe, je Zagovornik pridobil dodatne informacije od pristojnega ministrstva in drugih relevantnih akterjev. Zagovornik je v ta namen na Ministrstvo za infrastrukturo (v nadaljevanju: Ministrstvo) naslovil poizvedbo in zaprosilo za odgovore na vprašanja v zvezi s pogojem izobrazbe, določene za pridobitev dovoljenja za strokovnega vodjo šole vožnje (dokument št. 050-3/2018/3 z dne 30. 8. 2019). Ministrstvo je v odgovor na Zagovornika naslovilo dokument št. 010-27/2019/82-02121708 z dne 12. 9. 2019.

Ministrstvo najprej pojasnjuje, da se stopnja izobrazbe kot pogoj za pridobitev dovoljenja za strokovnega vodjo šole vožnje glede na določbe ZVoz z novim ZVoz-1 ni spremenila. S sprejemom ZVoz-1 je prišlo do nekaterih drugih sprememb.

Ministrstvo navaja, da se je po začetku uporabe ZVoz, zaradi ohlapnejših pogojev za izvajanje dejavnosti usposabljanja kandidatov za voznike motornih vozil (zlasti pogoja, da lahko učitelj predpisov, učitelj vožnje in strokovni vodja šole vožnje delo v šolah vožnje opravljajo na podlagi podjemne pogodbe), število šol vožnje zelo povečalo, prav tako pa so učitelji vožnje, učitelji predpisov in strokovni vodje šol vožnje izvajali usposabljanja v več šolah vožnje hkrati. Zaradi velikega števila sklenjenih podjemnih pogodb in velikega števila šol vožnje je bil onemogočen učinkovit nadzor (tako strokovni kot tudi inšpekcijski in finančni nadzor) nad izvajanjem dejavnosti usposabljanja kandidatov za voznike motornih vozil. Podaja tudi statistične podatke, in sicer:

[5] Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 - popr., 47/15 - ZZSDT, 33/16 - PZ-F, 52/16, 15/17 - odl. US, 22/19 - ZPosS, 81/19, 36/20 - ZIUPPP, 49/20 - ZIUZEOP, 61/20 - ZIUZEOP-A, 80/20 - ZIUOOPE, 98/20 - ZIUPDV, 152/20 - ZZUOOP, 175/20 - ZIUOPDVE, 203/20 - ZIUPOPDVE, 195/20, 15/21 - ZDUOP, 28/21 - skl. US.

- Javna agencija RS za varnost prometa je v obdobju od 1. 7. 2011 do 31. 12. 2012 (torej po uveljavitvi ZVoz), za opravljanje dejavnosti usposabljanja kandidatov za voznike motornih vozil, dodatno pooblastila 54 šol vožnje;
- na dan 31. 12. 2012 je bilo, za opravljanje dejavnosti usposabljanja kandidatov za voznike motornih vozil, pooblaščenih 169 šol vožnje;
- Javna agencija RS za varnost prometa je v obdobju od 1. 1. 2013 do 3. 12. 2013, za opravljanje dejavnosti usposabljanja kandidatov za voznike motornih vozil, dodatno pooblastila 22 šol vožnje;
- na dan 3. 12. 2013 je bilo, za opravljanje dejavnosti usposabljanja kandidatov za voznike motornih vozil, pooblaščenih 191 šol vožnje.

Ministrstvo poudarja, da so se z uveljavitvijo ZVoz-1 spremenili nekateri pogoji za opravljanje dejavnosti usposabljanja kandidatov za voznike motornih vozil, in sicer:

- **oblika opravljanja dela učiteljev vožnje, učiteljev predpisov in strokovnih vodij šol vožnje v šolah vožnje**. Delo učitelja vožnje, učitelja predpisov in strokovnega vodje šole vožnje je po določbah ZVoz-1 možno le na podlagi pogodbe o zaposlitvi za določen ali nedoločen čas. ZVoz je omogočal opravljanje dela učitelja vožnje, učitelja predpisov in strokovnega vodje šole vožnje tako na podlagi pogodbe o zaposlitvi kot tudi na podlagi podjemne pogodbe. Zaradi ugotovljenih zlorab na področju izvajanja dejavnosti usposabljanja kandidatov za voznike motornih vozil, je bilo v ZVoz-1 določeno, da je delo v šolah vožnje možno izvajati le na podlagi pogodbe o zaposlitvi za določen ali nedoločen čas, šole vožnje pa so morale ta pogoj izpolniti in podatke sporočiti Javni agenciji RS za varnost prometa najpozneje v roku šestih mesecev od uveljavitve ZVoz-1, torej do 12. 7. 2017; gre za varovanje javnega interesa, je navedeno v obrazložitvi predloga novele zakona;[6]
- **nekaznovanost učiteljev vožnje, učiteljev predpisov in strokovnih vodij šol vožnje**. ZVoz-1 je dodatno določil (glede na določbe ZVoz), da dovoljenje za učitelja vožnje, učitelja predpisov in strokovnega vodje šole vožnje lahko pridobi oseba, ki ni pravnomočno obsojena na nepogojno kazen zapora za kaznivo dejanje zoper življenje in telo, človekove pravice in svoboščine, delovno razmerje in socialno varnosti, pravni promet, premoženje, gospodarstvo, spolno nedotakljivost, uradno dolžnost, javna pooblastila in javna sredstva, javni red in mir ali varnost javnega prometa.[7] Iz obrazložitve izhaja, da je razlog za dodaten pogoj v tem, da gre za delo z mladostniki v njihovem občutljivem obdobju.

Ministrstvo izpostavlja, da se stopnja izobrazbe (najmanj izobrazba, pridobljena po visokošolskem strokovnem študijskem programu prve stopnje), kot pogoj za pridobitev dovoljenja za strokovnega vodjo šole vožnje, z uveljavitvijo ZVoz-1 torej ni spremenila.

Ministrstvo sporoča, da je bilo, kot razvidno iz registra šol vožnje, ki ga vodi Javna agencija RS za varnost prometa:

- na dan 11. 1. 2017 (torej na dan pred uveljavitvijo ZVoz-1), za opravljanje dejavnosti usposabljanja kandidatov za voznike motornih vozil, pooblaščenih 205 šol vožnje;
- na dan 12. 7. 2017 (torej na dan, ko so šole vožnje morale izpolniti pogoje iz 30. člena ZVoz-1), za opravljanje dejavnosti usposabljanja kandidatov za voznike motornih vozil, pooblaščenih 168 šol vožnje.

Po navedbah Ministrstva je bilo v obdobju od 11. 1. 2017 do 12. 7. 2017, na podlagi posredovanih zahtev šol vožnje, izbrisanih 37 šol vožnje. Polovica šol vožnje je kot razlog v zahtevi za izbris iz registra šol vožnje navedla razlog neizpolnjevanja pogojev (zlasti pogoja, določenega v drugem in tretjem odstavku 30. člena ZVoz-1), druga polovica šol vožnje pa prenehanje izvajanja dejavnosti vozniških šol (SKD 85.530).

---

[6] Glej Predlog besedila Zakona o voznikih (ZVoz-1), str. 76 (obrazložitev k 30. členu); dostopno na spletni strani: https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=6126.

[7] Predlog besedila Zakona o voznikih (ZVoz-1), str. 77 (obrazložitev k 35. členu); dostopno na spletni strani: https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=6126.

III. Primerjava določb ZVoz in ZVoz-1

Glede na navedeno, je Zagovornik primerjal zakonski okvir relevantnih določb ZVoz in ZVoz-1. Osredotočil se je le na pogoj izobrazbe, saj je le-ta, kot obrazloženo, edini pogoj, ki po oceni Zagovornika v konkretni zadevi predstavlja relevantno osebno okoliščino.

Zakon o voznikih (v nadaljen beseilu: ZVoz)[8] je v tretjem odstavku 29. člena določal, da mora šola vožnje za izvajanje dejavnosti usposabljanja kandidatov zagotavljati tudi strokovnega vodjo šole vožnje, ki ima veljavno dovoljenje za strokovnega vodjo šole vožnje ter delo opravlja na podlagi pogodbe o zaposlitvi ali podjemne pogodbe (pogodbe o delu). Tretji odstavek 34. člena ZVoz je glede pogojev za pridobitev dovoljenja za strokovnega vodjo šole vožnje določal, da dovoljenje za strokovnega vodjo šole vožnje dobi oseba, ki:

1. **ima najmanj izobrazbo, pridobljeno po visokošolskem strokovnem študijskem programu prve stopnje**, najmanj tri leta delovnih izkušenj na delovnem mestu učitelja vožnje in je uspešno končala program usposabljanja za vodjo šole vožnje;
2. ima veljavno dovoljenje za učitelja vožnje najmanj za vozila kategorije B.

Novi ZVoz-1 v tretjem odstavku 30. člena določa, da mora šola vožnje za izvajanje dejavnosti usposabljanja kandidatov zagotavljati tudi strokovnega vodjo šole vožnje, ki ima veljavno dovoljenje za strokovnega vodjo šole vožnje ter delo opravlja kot samozaposlena oseba ali na podlagi pogodbe o zaposlitvi za določen ali nedoločen čas s polnim delovnim časom, in sicer samo v eni šoli vožnje. Četrti odstavek 32. člena ZVoz-1 glede pogojev za pridobitev dovoljenja za strokovnega vodjo šole vožnje določa, da dovoljenje za strokovnega vodjo šole vožnje dobi oseba, ki:

1. **ima najmanj izobrazbo, pridobljeno po visokošolskem strokovnem študijskem programu prve stopnje** in najmanj tri leta delovnih izkušenj na delovnem mestu učitelja vožnje;
2. je zaključila program izobraževanja za vodjo šole vožnje in opravila izpit pred komisijo, ki jo imenuje direktor javne agencije, ali ji je izdana odločba javne agencije o priznavanju poklicnih kvalifikacij;
3. ima veljavno dovoljenje za učitelja vožnje najmanj za vozila kategorije B;
4. ni pravnomočno obsojena na nepogojno kazen zapora za kaznivo dejanje zoper življenje in telo, človekove pravice in svoboščine, delovno razmerje in socialno varnosti, pravni promet, premoženje, gospodarstvo, spolno nedotakljivost, uradno dolžnost, javna pooblastila in javna sredstva, javni red in mir ali varnost javnega prometa.

Zagovornik ugotavlja, da se torej pogoj izobrazbe (najmanj izobrazba, pridobljena po visokošolskem strokovnem študijskem programu prve stopnje), kot pogoj za pridobitev dovoljenja za strokovnega vodjo šole vožnje, z uveljavitvijo ZVoz-1 ni spremenil.

Ne glede na to, da ne gre za nov pogoj, le-ta v konkretnem primeru predstavlja relevantno osebno okoliščino, zato Zagovornik v nadaljevanju presoja, ali gre v tem aspektu zadeve za diskriminatornost ureditve.

IV. Ocena diskriminatornosti tretjega odstavka 30. člena in četrtega odstavka 32. člena Zakona o voznikih – 1

V 14. členu Ustave RS[9] je zagotovljeno načelo enakosti pred zakonom, ki določa, da so v Sloveniji vsakomur zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine, ne glede na

[8] Uradni list RS, št. 109/10, 25/14, 85/16 - ZVoz-1, 10/18 - ZCes-1C.
[9] Uradni list RS/I, št. 33/91, Uradni list RS, št. 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, 47/13, 75/16 - UZ70a.
[9] Ustavno sodišče RS, odločba U-I-240/04-11 z dne 8. 12. 2005, tč.12 – 13.

narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj ali katerokoli drugo osebno okoliščino. Določba 15. člena Ustave RS določa, da se človekove pravice uresničujejo neposredno in na podlagi ustave ter da je mogoče predpisati način uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin z zakonom, kadar tako določa ustava, ali če je to nujno zaradi same narave posamezne pravice ali svoboščine.

Ustava RS tudi v drugih svojih določbah vsakomur zagotavlja pravico do enakega obravnavanja in v 5. členu izrecno določa obveznost države, da na svojem ozemlju varuje človekove pravice in temeljne svoboščine.

Določba 49. člena Ustave RS zagotavlja **svobodo dela** ter v tem okviru tudi **prosto izbiro zaposlitve** (drugi odstavek) in **enako dostopnost vsakega delovnega mesta vsakomur pod enakimi pogoji** (tretji odstavek). Navedena ustavna določba se nanaša tako na delavce, ki opravljajo delo v delovnem razmerju, kot tudi na t. i. samozaposlene, torej na tiste osebe, ki samostojno opravljajo delo kot svoj poklic, kot gospodarsko dejavnost.[10]

Zagovornik na tem mestu ugotavlja, da se je z vprašanjem predpisovanja izobrazbe kot pogoja za določeno delovno mesto soočilo tudi Ustavno sodišče v zadevi U-I-240/04-11 z dne 8. 12. 2005, z vidika pravice do proste izbire zaposlitve iz drugega odstavka 49. člena Ustave RS. Ustavno sodišče izpostavi, da je obstoj zakonske ureditve, ki določa pogoje za opravljanje določenih poklicev, nujen predpogoj za uresničevanje pravice do proste izbire zaposlitve. Gre za določitev splošnih pogojev za opravljanje določenega poklica, ki ne pomeni posega v pravico do proste izbire zaposlitve, temveč izvrševanje zakonodajalčevega pooblastila iz drugega odstavka 15. člena Ustave RS. V skladu s to ustavno določbo je namreč z zakonom mogoče predpisati način uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin tudi v primerih, ko je to nujno zaradi same narave posamezne pravice. V zvezi z očitki pobudnikov, da naj bi za opravljanje relevantnega poklica zadostovala že nižja raven izobrazbe od predpisane, pa je US pojasnilo, da sodi odločitev o izbiri konkretne stopnje izobrazbe, predpisane za opravljanje določene vrste poklica, v polje proste presoje zakonodajalca. Ustavno sodišče zaključuje: »V oceno primernosti izpodbijane ureditve pa se US, ker ne gre za očitno nesorazmerno določeno stopnjo izobrazbe, ne more spuščati.«[11]

Zagovornik je relevantno ureditev ocenjeval po metodi, ki jo je razvilo Ustavno sodišče, ko je presojalo morebitno diskriminacijsko obravnavo. Ustavno sodišče je v Odločbi št. U-I-425/06 z dne 2. 7. 2009 (7. točka obrazložitve) zavzelo stališče, da je za presojo utemeljenosti očitka o neenakem, diskriminacijskem obravnavanju treba odgovoriti na naslednja vprašanja: 1) ali se zatrjevano različno obravnavanje nanaša na zagotavljanje oziroma uresničevanje človekove pravice oziroma temeljne svoboščine, 2) če se, ali obstaja različno obravnavanje pobudnika in tistega, s katerim se pobudnik primerja, 3) ali sta dejanska položaja, ki ju pobudnika primerjata, v bistvenem enaka in torej razlikovanje temelji na okoliščini iz prvega odstavka 14. člena Ustave ter 4) če gre za razlikovanje na podlagi okoliščine iz prvega odstavka 14. člena Ustave in torej za poseg v pravico do nediskriminacijskega obravnavanja, ali je ta poseg ustavno dopusten. Če je odgovor na prva tri vprašanja pritrdilen in poseg ne prestane t. i. strogega testa sorazmernosti, potem gre za neustavno diskriminacijo.

Tehtanje utemeljenosti očitka o diskriminaciji, kot je določena v 4. členu ZVarD, po oceni Zagovornika poteka po istem mehanizmu, pri čemer pa diskriminacija pomeni 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 ne samo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, temveč tudi drugih pravic, pravnih interesov in ugodnosti (poseg v zavarovano dobrino).

---

[10] Ustavno sodišče RS, odločba U-I-288/00-20 z dne 21. 3. 2002, tč. 24.
[11] Ustavno sodišče RS, odločba U-I-240/04-11 z dne 8. 12. 2005, tč. 12 – 13.

Zagovornik najprej ugotavlja, da kriterij oziroma pogoj izobrazbe iz četrtega odstavka 32. člena ZVoz-1 **neposredno** v slabši položaj postavlja lastnike in zaposlene za opravljanje dejavnosti strokovnega vodje šole vožnje, ki tega pogoja ne izpolnjujejo. V smislu 2. člena ZvarD gre za **pogoje za dostop do zaposlitve, samozaposlitve in poklica**, kot prepoznano področje družbenega življenja, na katerem učinkuje možna pravna diskriminacija. **Pogoj izobrazbe** je **osebna okoliščina**, ki v tem primeru predstavlja eno od ovir za nekatere lastnike in zaposlene za opravljanje dejavnosti strokovnega vodje v šoli vožnje, s čimer takšna pravna obravnava **posega v pravice, svoboščine, koristi ali ugodnosti** posmeznikov. Mogoče je prepoznati **vzročno zvezo** med osebno okoliščino in pravno neenako obravnavo, ki posega v pravice, svoboščine ali ugodnsoti posameznikov. V tem kontekstu Zagovornik tako ocenjuje, ali različna obravnava sodi v izjemo od prepovedi (neposredne) diskriminacije skladno s prvim odstavkom 13. člena ZVarD.

IV.1. Zakonit cilj

Tretji odstavkek 30. člena ZVoz-1 opredeljuje naloge in odgovornost strokovnega vodje šole vožnje – strokovni vodja šole vožnje:

1. je odgovoren za vodenje izvajanja dejavnosti;
2. skrbi za informiranje in izobraževanje učiteljev vožnje in učiteljev predpisov;
3. učitelje vožnje in učitelje predpisov napoti na redno obnavljanje in dopolnjevanje znanja;
4. je odgovoren za pravilno vodenje evidenc iz 44. člena;
5. obvešča javno agencijo o izvajanju usposabljanja kandidatov za voznike v skladu z dvanajstim odstavkom 39. člena tega zakona;
6. sodeluje z javno agencijo in občasno spremlja izpitne vožnje;
7. svetuje kandidatom za voznike;
8. predstavlja šolo vožnje pred javno agencijo;
9. je odgovoren – v skladu s predpisano vsebino in obsegom usposabljanja – za strokovnost in kakovost izvajanja usposabljanja kandidatov za voznike.

Zagovornik ocenjuje, da zakonodajalec s predpisanim pogojem izobrazbe za pridobitev dovoljenja za strokovnega vodjo šole vožnje zasleduje cilj njegove strokovnosti. Namen je, da bi strokovni vodja šole vožnje lahko strokovno opravljal svoje naloge, ki vključujejo izobraževanje drugih oseb. Glede na zgoraj naštete naloge in odgovornost strokovnega vodje šole vožnje je očitno, da gre za kompleksne naloge in precej široko zastavljeno odgovornost do nadzornih državnih organov. Zagovornik ugotavlja, da je cilj, ki ga je zasledoval zakonodajalec z zahtevo po izobrazbi, pridobljeni po visokošolskem strokovnem študijskem programu prve stopnje, zakonit, zato je v nadaljevanju presojal, ali je bil sprejem pogoja ustrezno, (nujno) potrebno in sorazmerno sredstvo.

IV.2. Ustreznost sredstev za doseganje cilja

Z vidika kriterija **ustreznosti** je Zagovornik presojal, ali je pogoj predpisane izobrazbe za strokovnega vodjo šole vožnje iz četrtega odstavka 32. člena ZVoz-1, primeren ukrep za dosega zasledovanega cilja v smislu, da je ta cilj s presojanim ukrepom dejansko mogoče doseči. S predpisano izobrazbo je nedvomno mogoče doseči cilj, da bi bil strokovni vodja šole vožnje sposoben strokovno izpolnjevati svoje zakonsko opredeljene naloge in nositi predpisano odgovornost. Ustavno sodišče je v zgoraj citirani zadevi U-I-240/04-11 izpostavilo, da »opravljanje vsakega poklica zahteva določena znanja oziroma usposobljenosti, ki jih je mogoče doseči samo s teoretičnim oziroma praktičnim usposabljanjem. Brez takšne predhodne priprave bi bilo opravljanje teh poklicev nemogoče oziroma pomanjkljivo ali morda celo nevarno za druge. Za nekatere poklice že iz same narave stvari izhaja, da njihovo opravljanje ne more biti dopuščeno komurkoli, temveč samo posameznikom, ki razpolagajo s konkretnim strokovnim znanjem, doseženim v ustreznih izobraževalnih programih.«[12] Zato

[12] Ustavno sodišče RS, odločba U-I-240/04-11 z dne 8. 12. 2005, tč. 12.

Zagovornik ocenjuje omejitev s pogojem izobrazbe iz četrtega odstavka 32. člena ZVoz-1 kot ustrezno.

IV.3. Nujnost sredstev za doseganje cilja

Z vidika kriterija **nujnosti** je Zagovornik ocenjeval, ali je poseg sploih nujen (nujno potrebe) za dosego zasledovanega cilja v smislu, da cilja ni mogoče (v enaki meri) doseči z drugim, blažjim posegom ali celo brez njega.

Študijski programi za pridobitev izobrazbe se v skladu z Zakonom o visokem šolstvu (v nadaljevanju: ZVis)[13] razvrščajo v tri stopnje (prvi odstavek 33. člena ZVis):

1) prva stopnja
- visokošolski strokovni študijski programi,
- univerzitetni študijski programi,

2) druga stopnja
- magistrski študijski programi,
- enoviti magistrski študijski programi,

3) tretja stopnja
- doktorski študijski programi.

Visokošolski strokovni študijski programi študentom omogočajo pridobitev strokovnega znanja in usposobljenost za uporabo znanstvenih metod pri reševanju zahtevnih strokovnih in delovnih problemov, razvijanje zmožnosti za sporazumevanje v stroki in med strokami, strokovno kritičnost in odgovornost, iniciativnost in samostojnost pri odločanju in vodenju (tretji odstavek 33. člena Zvis).

Strokovni vodja je v strokovni kohezivni element znotraj avtošole. Program usposabljanja strokovnega vodje šole vožnje Javne agencije RS za varnost prometa vsebuje naslednje tematske sklope: upravljanje, vodenje avtošole, kadrovska dejavnost, finančno poslovanje, zagotavljanje materialnih pogojev za poslovanje avtošole, trženje dejavnosti avtošole, strokovno pedagoško delo in vodenje dokumentacije in evidenc.[14]

V primeru umanjkanja pogoja formalne stopnje izobrazbe, strokovni vodja šole vožnje ne more zadostiti zahtevani strokovnosti, strokovnosti pa tudi ni mogoče ugotavljati na drugačen ali milejši način za osebo kot prek pridobljene izobrazbe. Glede na zgoraj navedeno **Zagovornik ocenjuje, da je pogoj nujno potreben**.

IV.3. Sorazmernost sredstev za doseganje cilja

Z vidika načela **sorazmernosti** je Zagovornik ocenjeval, ali je teža posledic ocenjevanega posega v položaj nekaterih lastnikov in zaposlenih za opravljanje dejavnosti strokovnega vodje šole vožnje, ki tega pogoja ne izpolnjujejo, proporcionalen vrednosti zasledovanega cilja oziroma koristim, ki bodo zaradi posega nastale. **Po presoji Zagovornika presojani ukep ni nesorazmernen**. Koristi so namreč v zagotavljanju varnosti poslovanja in delovanja šole vožnje ter zakonitosti poslovanja šole, s čimer se zasleduje javni interes.

To pomeni, da je takšna oblika razlikovanja upravičena, saj pogoj predpisane izobrazbe temelji na legitimnem cilju, sredstva za doseganje tega cilja so ustrezna, potrebna in sorazmerna. Podana je izjema v skladu s prvim odstavkom 13. člena ZVarD.

Zagovornik sklepno ocenjuje, da pogoj predpisane stopnje izobrazbe, kot pogoj za pridobitev dovoljenja za strokovnega vodjo šole vožnje, ne pomeni diskriminacije, saj

---

[13] Uradni list RS, št. 32/12 - uradno prečiščeno besedilo, 40/11 - ZUPJS-A, 40/12 - ZUJF, 57/12 - ZPCP-2D, 109/12, 85/14, 75/16, 61/17 - ZUPŠ, 65/17, 49/20 - ZIUZEOP, 80/20 - ZIUOOPE, 152/20 - ZZUOOP, 175/20 - ZIUOPDVE, 13/21 - skl. US.

[14] Javna agencija RS za varnost prometa: Program usposabljanja strokovni vodja šole vožnje; dostopno na: https://www.uradni-list.si/files/2007/RS_-2007-046-02511-OB~P003-0000.PDF.

po njegovi oceni takšno različno obravnavanje temelji na legitimnem cilju in ocenjuje, da so sredstva za doseganje tega cilja ustrezna, potrebna sorazmerna.

Ker Zagovornik v konkretni zadevi ni zaznal diskriminatornosti predpisa, se postopek zaključi oziroma se nadaljne aktivnosti po 38. členu ZVarD ne izvedejo.

dr. Neža Kogovšek Šalamon
Vodja oddelka za ugotavljanje diskriminacije in zagovorništvo

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Poslano:
- zbirka dok. gradiva.