REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Podpisnik:Miha Lobnik
Izdajatelj certifikata:Republika Slovenija
Serijska št. certifikata:5c 9c 18 4a 00 00 00 00
Datum poteka certifikata:10.03.2026
Datum in čas podpisa:15:26, 07.06.2022
Referenčna številka:050-11/2022/3

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

Številka: 050-11/2022/3
Datum: 7. 6. 2022

Zadeva: PREDLOG ZA NEIZVEDBO OCENE DISKRIMINATORNOSTI PREDPISA (38. člen ZVarD)

Zagovornik načela enakosti (v nadaljevanju: Zagovornik) je s strani Nacionalnega sveta invalidskih organizacij Slovenije (v nadaljevanju: NSIOS) dne 8. 4. 2022 prejel Predlog za obravnavo diskriminacije, ki kot diskriminatorno označuje pravico do brezplačnega prevoza v primeru oseb z invalidnostmi.

NSIOS izpostavlja deveti odstavek 114.b člena Zakona o prevozih v cestnem prometu (v nadaljevanju: ZPCP-2),[1] ki določa:

> »(9) Ne glede na 114.g člen tega zakona je **upravičenec do brezplačnega prevoza** v medkrajevnem linijskem prevozu potnikov v notranjem cestnem in železniškem prometu tudi **imetnik invalidske kartice ugodnosti**, izdane na podlagi zakona, ki ureja izenačevanje možnosti invalidov, **ki ni v delovnem razmerju ali ne opravlja samostojne registrirane dejavnosti**. Upravičenec na invalidskem vozičku lahko koristi ugodnost brezplačnega prevoza v skladu z možnostmi izvajalcev.«

NSIOS meni, da navedena dikcija postavlja invalide v neenakopraven in diskriminatoren položaj, saj je pravica do brezplačnega prevoza vezana na delovnopravni statut, torej zaposlitev in ne na status invalidnosti.

Razlogi za izvedbo ocene diskriminatornosti: /

Razlogi proti izvedbi ocene diskriminatornosti:

Obravnavano vprašanje je urejeno v **Zakonu o prevozih v cestnem prometu** (v nadaljevanju: ZPCP-2).[2] Ta v IX.A poglavju ureja subvencionirano vozovnico.

114.b člen določa upravičence do nakupa subvencionirane mesečne vozovnice. To so v prvi vrsti učenci, dijaki in študenti, praviloma v primeru izpolnjevanja pogoja oddaljenosti od bivališča do kraja izobraževanja (glej prvi do šesti odstavek navedenega člena). Nadalje navedeni člen določa upravičence, ki so upravičeni do **brezplačnega prevoza** v medkrajevnem linijskem prevozu v notranjem cestnem in železniškem prometu. To so:

- upokojenci oz. osebe, starejše od 65 let, ki niso v delovnem razmerju ali ne opravljajo samostojne registrirane dejavnosti, in iz evidenc zavoda, pristojnega za vodenje

[1] Zakon o prevozih v cestnem prometu (ZPCP-2), Uradni list RS, št. 6/16 - uradno prečiščeno besedilo, 67/19, 94/21.
[2] Glej op. št. 1.

evidence o upokojencih iz Centralnega registra prebivalcev, ki ga vodi ministrstvo, pristojno za notranje zadeve, izhaja, da imajo status upokojenca ali so starejši od 65 let (osmi odstavek 114. b člena ZPCP-2),
- imetniki invalidske kartice ugodnosti, izdane na podlagi zakona, ki ureja izenačevanje možnosti invalidov, ki niso v delovnem razmerju ali ne opravljajo samostojne registrirane dejavnosti (deveti odstavek 114.b člena ZPCP-2) in
- posamezniki, ki imajo na podlagi zakona, ki ureja pravice vojnih veteranov, status vojnega veterana, ki niso v delovnem razmerju ali ne opravljajo samostojne registrirane dejavnosti (deseti odstavek 114.b člena ZPCP-2).

Za osebe z invalidnostmi je relevanten predvsem deveti odstavek 114.b člena zakona, ki kot upravičence do brezplačnega prevoza določa imetnike invalidske kartice ugodnosti. Gre za **EU kartico ugodnosti za invalide,** kot jo predvideva 22.h člen Zakona o izenačevanju možnosti invalidov (v nadaljevanju: ZIMI).[3] Z njo osebe z invalidnostmi izkazujejo status invalida pri uveljavljanju komercialnih popustov na področju prometa, turizma, kulture, športa, prostega časa in na drugih področjih, ki priznavajo ugodnosti osebam na podlagi pridobljenega statusa invalida in nekaterih opredeljenih telesnih okvar (prvi odstavek 22.h člena ZIMI).

ZPCP-2 kot bistven pogoj – poleg tega, da upravičenec pravico do ugodnosti izkazuje z EU kartico ugodnosti za invalide – dodaja, da imetnik ni v delovnem razmerju ali ne opravlja samostojne registrirane dejavnosti.

Pravico do brezplačnega prevoza v medkrajevnem linijskem prevozu v notranjem cestnem in železniškem prometu po ZPCP-2 gre torej razumeti kot **ugodnost**. Zdi se, da jo je zakonodajalec izhodiščno namenil posameznikom glede na njihov delovni in ekonomski položaj.[4] Tovrstne ugodnosti pa se po zakonodajalčevi presoji vsekakor lahko priznajo tudi drugim ranljivim skupinam, kar mora biti ustrezno utemeljeno. Z vidika Zagovornikovih pristojnosti je bistveno, da je pri podeljevanju tovrstnih ugodnosti spoštovana prepoved diskriminacije.

Diskriminacijo opredeljuje 4. člen Zakona o varstvu pred diskriminacijo (v nadaljevanju: ZVarD),[5] skladno s katerim 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 odločilen razlog za slabšo obravnavo. Invalidnost je kot ena izmed taksativno naštetih osebnih okoliščin neizpodbitno eden izmed temeljev varstva protidiskriminacijskega prava.

NSIOS navaja, da gre v konkretnem primeru za neposredno diskriminacijo na podlagi te osebne okoliščine. Vendar to ne drži. Posebna ugodnost brezplačne vozovnice je v devetem

[3] Zakon o izenačevanju možnosti invalidov (ZIMI), Uradni list RS, št. 94/10, 50/14 in 32/17.
[4] Pri brezplačnih vozovnicah gre za ugodnost, ki jo je zakonodajalec prvotno namenil upokojenim osebam. Po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije je povprečna mesečna neto plača za leto 2020 znašala 1.208,65 evra (Statistični urad Republike Slovenije, Plače: aktualni podatki – povprečna mesečna neto plača za leto, dostopno na: https://www.stat.si/StatWeb/Field/Index/15/74). Po poročanju časnika Finance je povprečna neto starostna pokojnina za mesec december 2020 znašala 57,0 % povprečne neto place (Finance, Demografija in pokojnine v Sloveniji od osamosvojitve do danes (2021), dostopno na: https://pro.finance.si/POKOJNINA/8972777/Demografija-in-pokojnine-v-Sloveniji-od-osamosvojitve-do-danes). Če kot izhodišče upoštevamo prej navedeno povprečno neto plačo, je povprečna neto pokojnina v letu 2020 znašala okoli 688 evrov.
[5] Zakon o varstvu pred diskriminacijo (ZVarD), Uradni list RS, št. 33/16, 21/18 – ZNOrg.

odstavku 114.b člena podeljena vsem osebam z invalidnostmi, ki so imetniki invalidske kartice ugodnosti, pod pogojem, da niso v delovnem razmerju in da ne opravljajo samostojne registrirane dejavnosti. Primerjani kategoriji oseb (z invalidnostmi) se torej razlikujeta glede na delovno aktivnost. To pomeni, da **razlog za razlikovanje ne leži v invalidnosti, ampak je razlog za razlikovanje status zaposlitve (tj. sklenjeno delovno razmerje oz. opravljanje samostojne registrirane dejavnosti kot oblika zaposlitve oseb, ki dela ne opravljajo na podlagi pogodbe o zaposlitvi), kar pa ne predstavlja osebne okoliščine v smislu ZVarD**.[6]

Ne status delavca in ne status osebe, ki opravlja samostojno registrirano dejavnost, ne predstavljata »zaščitene skupine«,[7] ki bi ju, ko bi ju primerjali z delovno neaktivnimi, varovalo protidiskriminacijsko pravo (delavec oz. oseba, ki opravlja samostojno registrirano dejavnost seveda je deležen/-na protidiskriminacijskega varstva, vendar v zvezi z zaposlitvijo in delom kot področjem varstva in ne statusom delavca oz. osebe, ki opravlja samostojno registrirano dejavnostjo kot osebno okoliščino). Delo se običajno opravlja v delovnem razmerju. Sklenitev delovnega razmerja je odvisna od proste izbire posameznika in jo je mogoče spreminjati. Biti delavec tako ni neodtujljiva in nespremenljiva osebna okoliščina posameznika, ki bi bila varovana z ZVarD.[8] Posameznik lahko namesto zaposlitve v okviru delovnega razmerja izbere t. i. samozaposlitev. Status samozaposlenega je sicer pridobljen, ni pa trajno povezan z osebo in ni vezan na identiteto posameznika. Medtem, ko so nekateri v ta status prisiljeni, ker drugače ne morejo delati in se preživeti, je status samozaposlenega načeloma mogoče spreminjati in je lahko odvisen od proste izbire posameznika. Zato ni mogoče enoznačno in za vse enako zaključiti, da gre pri samozaposlenih za tak status, ki je na način kot ostale z zakonom določene osebne okoliščine povezan z identiteto osebe in ki je trajno povezan s to osebo.[9]

Za razliko od ostalih z zakonom določenih osebnih okoliščin v primeru statusa zaposlitve tako ne gre za okoliščino, ki bi bila povezana z identiteto posameznika oziroma bi bila trajno povezana s to osebo. Pomanjkanje zaposlitve ali drugačnega načina pridobivanja dohodka s strani posameznika[10] seveda lahko rezultira v slabi finančni situaciji posameznika, vendar gre pri tem lahko za osebno okoliščino premoženjskega stanja, kar pa presega meje predmetnega predloga za (ne)izvedbo ocene diskriminatornosti predpisa. V konkretnem primeru je namreč situacija obrnjena – do brezplačnega prevoza so upravičeni invalidi, ki niso v delovnem razmerju ali ne opravljajo samostojne registrirane dejavnosti.

Nadalje invalidi, ki imajo sklenjeno delovno razmerje oz. opravljajo samostojno registrirano dejavnost in invalidi, ki nimajo sklenjenega delovnega razmerja oz. ne opravljajo samostojne registrirane dejavnosti niso v medsebojno primerljivih položajih.

---

[6] Zagovornik upošteva definicijo osebnih okoliščin kot »prirojenih ali pridobljenih osebnih značilnosti, lastnosti, stanj ali statusov, ki so praviloma trajno in nezdružljivo povezani z določenim posameznikom in njegovo osebnostjo, zlasti identiteto, ali pa jih posameznik ne spreminja zlahka« (glej obrazložitev k 1. členu Predloga Zakona o varstvu pred diskriminacijo, dokument št. 00711-1/2016/7 z dne 17. 2. 2016). Med »druge osebne okoliščine« je Zagovornik skladno z navedeno definicijo že štel npr. nosečnost, starševstvo, zdravstveno stanje, državljanstvo in kraj stalnega prebivališča.

[7] Tarunabh Khaitan, A Theory of Discrimination Law, Oxford: Oxford University Press, str. 31.

[8] Glej npr. Ocena diskriminatornosti Odloka o začasnih omejitvah ponujanja in prodajanja blaga in storitev potrošnikom v Republiki Sloveniji in Uredbe o izvajanju presejalnih programov za zgodnje odkrivanje okužb z virusom SARS-CoV-2 (38. člen ZVarD), št. 050-27/2021/6 z dne 18. 8. 2021, str. 7.

[9] Glej npr. Ocena diskriminatornosti 29. člena ZZVZZ in 137. člena ZDR-1 (vprašanje preprečevanja možne sistemske diskriminacije samozaposlenih v času bolniške odsotnosti z dela do 30 dni), št. 050-11/2020/16 z dne 18. 6. 2020, str. 9.

[10] Razlogi, zakaj prihaja do brezposelnosti, so lahko različni: medtem ko je brezposelnost za mnoge osebe primoranost in je ne izberejo sami, nekateri (čeprav manjši delež) odpoved dajo sami in brezposelni postanejo po svoji izbiri. Pri brezposelnosti tako ni mogoče govoriti o osebni okoliščini posameznika na način, da bi šlo za prirojeno ali pridobljeno osebno značilnost, stanje ali status, ki je povezan z identiteto posameznika (Glej npr. Predlog za neizvedbo ocene diskriminatornosti predpisa (38. člen ZVarD) – pomoč brezposelnim osebam v času epidemije koronavirusa, št. 0702-71/2020/3 z dne 29. 9. 2020, str. 2.).

Invalidi, ki imajo sklenjeno delovno razmerje, imajo pravico do povračilo stroškov za prevoz s strani njihovega delodajalca. Tudi Ministrstvo za infrastrukturo opozarja, da je ugodnost brezplačne vozovnice zgolj za invalide, ki niso v delovnem razmerju, posledica določb glede povračila stroškov na prevoz. **V primeru, da bi bila ugodnost priznana tudi zaposlenim invalidom, ti ne bi bili upravičeni do povračila stroškov za prevoz na delo, saj bi lahko pridobili brezplačno vozovnico po ZPCP-2**.[11] V primeru posameznika, ki ima registrirano samostojno dejavnost, sicer stroške prevoza nosi nosilec dejavnosti, vendar je to posledica dejstva, da z odločitvijo za s.p. posameznik »prevzame« vlogo tako delavca kot delodajalca.

Na podlagi navedenega v obravnavani zadevi razlog za razlikovanje ni v osebni okoliščini, hkrati pa ne gre za posameznike v primerljivem položaju.

Na spletni strani predlagam.vladi.si je objavljen predlog »Brezplačna vozovnica tudi za zaposlene invalide«. Ministrstvo za infrastrukturo je v odgovor navedlo, da so v zadnjem času dobili kar nekaj pobud, da se pogoj črta. Ob tem so dodali, da velja pogoj – da upravičenci niso v delovnem razmerju ali ne opravljajo samostojne registrirane dejavnosti – za vse upravičence (upokojence, starejše od 65 let, imetnike invalidske kartice ugodnosti in vojne veterane). Predlagatelju so odgovorili, da bodo predloge ob prvi naslednji spremembi ZPCP-2 ponovno preučili in se odločili, ali določilo pustiti ali črtati.[12] Spremembe predmetne določbe so torej povsem verjetne, vendar se Zagovornik o primernosti in ustreznosti ureditve onkraj vprašanja diskriminacije ne more opredeljevati.

Posledično predlagam, da se podrobnejši postopek ocene diskriminatornosti predpisa ne uvede.

Predlagateljica:

Nika Stroligo Urankar
Svetovalka Zagovornika III

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

---

Izpolni predstojnik Zagovornika:

Postopek se: -Uvede **- Ne uvede**

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Poslano:
- zbirka dok. gradiva.

[11] Predlagam Vladi.si, Brezplačna vozovnica tudi za zaposlene invalide (2021), dostopno na: https://predlagam.vladi.si/predlog/13575.
[12] Glej op. št. 11.