



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

Zadeva: 0700-47/2023/17
Datum: 14. 12. 2023

Zagovornik načela enakosti izdaja na podlagi 21. člena v povezavi s 33. do 37. členom Zakona o varstvu pred diskriminacijo (Uradni list RS, št. 33/16 in 21/18 – ZNOrg, ZVarD) in na podlagi prvega odstavka 135. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13 in 175/20 – ZIUOPDVE, ZUP) v povezavi s tretjim odstavkom 33. člena ZVarD v postopku začetem na podlagi predloga predlagateljice, v zadevi ugotovitve obstoja diskriminacije po ZVarD zoper domnevnega kršitelja državni organ, naslednji:

SKLEP

- 1. Postopek** Zagovornika načela enakosti številka 0700-47/2023, uveden zoper državni organ, **se ustavi.**
2. Stroški v tem postopku niso nastali.

OBRAZLOŽITEV

Zagovornik načela enakosti (Zagovornik) je dne 24. 7. 2023 prejel predlog za obravnavo diskriminacije predlagateljice, ki je navedla, da je na delovno pravnem področju posredno diskriminirana zaradi osebne okoliščine invalidnosti.

Predlagateljica je pojasnila, da je njeno prebivališče od delovnega mesta oddaljeno 1,5 kilometra, zaradi česar ji delodajalec ne prizna pravice do povračila potnih stroškov za prevoz na delo in z dela, svojo odločitev pa je delodajalec oprl na dopis državnega organa številka 0241-49/2021/16 z dne 19. 11. 2021 z naslovom Upoštevanje razdalje pri povračilu stroškov prevoza na delo in z dela – obvestilo o spremembi stališča. Pojasnila je še, da ji invalidnost hoje sicer ne onemogoča, ji pa jo velikokrat precej otežuje, tudi možnost uporabe kolesa je zanjo precej omejena in odvisna od stanja limfedema (zaradi roke) in temperature (zaradi srca). Navaja, da je 1,5 km razdalja, ki je ne more prehoditi dvakrat dnevno, ne glede na razmere, počutje in zdravstveno stanje, ter da se v službo zato vozi z avtomobilom, stroške takega prevoza pa krije sama. Kot kršitelja v postopku obravnave diskriminacije je navedla državni organ, saj je zgoraj omenjeno stališče, na katerega je delodajalec oprl svojo odločitev, diskriminatorno do oseb z invalidnostmi, ker ne dopušča nobenih izjem od vstopnega pogoja za upravičenost do povračila stroškov prevoza na delo in z dela (povračilo stroškov prevoza na delo in z dela pripada javnemu uslužbencu glede na razdaljo od naslova stalnega ali začasnega bivališča oziroma naslova, s katerega se javni uslužbenec dejansko vozi na delo, do naslova, kjer javni uslužbenec opravlja delo, po najkrajši varni poti, če ta razdalja, upošteva tudi pešpoti, znaša več kot 2 kilometra).

*

Postopek pred Zagovornikom ureja ZVarD v členih od 33. do 37. Za vsa vprašanja postopka, ki niso urejena z ZVarD, Zagovornik skladno z drugim odstavkom 3. člena ZUP uporabi slednjega. Ker gre pri ugotavljanju diskriminacije pri Zagovorniku za upravno zadevo, kot to izhaja iz narave same zadeve (po drugem odstavku 2. člen ZUP), Zagovornik tako v postopku v zvezi z vprašanji, ki jih ZVarD ne ureja, postopa po določbah ZUP.

*

V skladu z določbo prvega odstavka 37. člena ZVarD je Zagovornik v postopku preveril navedbe predlagateljice ter opravil poizvedbe pri njenem delodajalcu in pri državnem organu, ki ga je predlagateljica navedla kot kršitelja. Delodajalec predlagateljice je Zagovornika seznanil, da nima ustrezne pravne podlage, po kateri bi lahko predlagateljici izplačeval potne stroške za prevoz na delo in z dela, saj so tudi po njegovem mnenju navodila oz. dopis državnega organa diskriminatorni, ker nikjer ne določajo izjem za osebe z invalidnostmi, ter prosil za nasvet oziroma pojasnilo, kaj bi lahko bila v primeru invalidnosti ustrezna pravna podlaga za izplačilo prevoznih stroškov osebam z invalidnostjo v primerih, ko je njihovo prebivališče od kraja zaposlitve oddaljeno manj kot 2 km. Domnevni kršitelj je v odgovoru številka 1002-496/2022/2 z dne 9. 5. 2023 najprej pojasnil, da lahko v okviru svojih pristojnosti posreduje le pojasnila glede izvajanja predpisov, niso pa pristojni za razlago določb zakonov ali kolektivnih pogodb. Poudarili so, da so navedena pojasnila lahko v pomoč strokovni službi in delodajalcu, ki odloča o pravicah javnih uslužbencev na podlagi zakona, podzakonskega akta ali kolektivne pogodbe, še vedno pa je odločanje v konkretnem primeru v pristojnosti delodajalca. Pojasnili so tudi, da se pri pripravi stališč glede povračila stroškov prevoza na delo in z dela določbe ZVarD in Zakona o izenačevanju pravic invalidov¹ (ZIMI) niso obravnavale. Podali so tudi mnenje, da se stroški prevoza na delo in z dela lahko povrnejo drugače, kot to določajo aneksi h kolektivnim pogodbam, če je tako določeno v predpisih, ki urejajo poseben status in pravice invalidov.

*

Po prečitvi obeh prejetih odgovorov je Zagovornik delodajalcu predlagateljice glede na vsebino njegovega odgovora z dne 10. 11. 2023 poslal dopis številka 0700-47/2023/11 in ga seznanil s svojim mnenjem o problematiki. Zagovornik si v okviru svojih pristojnosti in kadar je to možno namreč vedno prizadeva za rešitev zadeve s poravnavo. Pojasnil je, da varstvo pred diskriminacijo in izenačevanje možnosti invalidov podrobneje urejata ZVarD in ZIMI ter obravnavano problematiko predstavil v luči obeh specialnih predpisov:

Osebe z invalidnostmi, v zvezi s katerimi se ZIMI uporablja, so osebe z dolgotrajnimi telesnimi, duševnimi in senzoričnimi okvarami ter motnjami v duševnem razvoju, ki jih v povezavi z različnimi ovirami lahko omejujejo, da bi enako kot drugi polno in učinkovito sodelovale v družbi (prvi odstavek 3. člena ZIMI). Zagovornik je izpostavil določbo 5. člena ZIMI, v skladu s katero za uresničevanje pravic oseb z invalidnostmi poleg ZIMI veljajo tudi nediskriminacijske določbe, ki zagotavljajo izenačevanje možnosti po drugih predpisih, v vsakem primeru pa se uporablja ZIMI, če so njegove določbe za osebe z invalidnostjo ugodnejše.

Diskriminacijo v skladu z definicijo iz 4. člena ZVarD predstavlja 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 osebnih okoliščin je prepovedana. Podobno diskriminacijo zaradi invalidnosti opredeljuje tudi drugi odstavek 3. člena ZIMI.

¹ Zakon o izenačevanju možnosti invalidov (Uradni list RS, št. 94/10, 50/14, 32/17).

Pri diskriminaciji po ZIMI v povezavi z ZVarD mora biti odločilen razlog za slabšo obravnavo invalidnost posameznika. Diskriminacija se lahko dogaja na različnih področjih družbenega življenja, na katerih morajo 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.

ZVarD in ZIMI, pa tudi ZDR-1, opredeljujejo več oblik diskriminacije, od katerih sta osnovni obliki neposredna in posredna diskriminacija (6. člen ZVarD, drugi odstavek 3. člena ZIMI, 6. člen ZDR-1)). 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, smiselno enako glede oseb z invalidnostmi drugi odstavek 3. člena ZIMI in na delovno pravnem področju tretji odstavek 6. člena ZDR-1). 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, smiselno enako glede oseb z invalidnostmi drugi odstavek 3. člena ZIMI in na delovno pravnem področju tretji odstavek 6. člena ZDR-1).

Da bi lahko govorili o diskriminaciji, ki je skladno z ZVarD oziroma ZIMI prepovedana, morajo tako biti podani naslednji elementi:

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

Zagovornik je izpostavil tretji odstavek 3. člena ZIMI, ki določa, da pomeni primerna prilagoditev potrebne zakonodajne, upravne in druge ukrepe, ki ne nalagajo nesorazmernega bremena, kadar so v posameznem primeru potrebni, da se osebam z invalidnostjo na enaki podlagi kot drugim zagotovi uživanje ali uresničevanje pravic in svoboščin. V dopisu delodajalcu predlagateljica je Zagovornik omenil tudi delovno pravne predpise, in sicer 130. člen ZDR-1, na podlagi katerega imajo delavci pravico do povračila stroškov za prevoz na delo in iz dela, višina teh stroškov se praviloma določa s kolektivnimi pogodbami. Delodajalec mora pri odločanju o pravici do povračila stroškov za prevoz na delo in iz dela upoštevati prepoved neposredne in posredne diskriminacije iz 6. člena ZDR-1. Pri tem mora v skladu z določbo 5. člena ZIMI poleg ZDR-1 in kolektivnih pogojev uporabljati tudi določbe ZIMI, če so te za osebo z invalidnostmi ugodnejše.

*

Razlaga določb kolektivnih pogojev na način, da se potni stroški tistim, ki na delo prihajajo iz kraja, ki je oddaljen manj kot 2 km, ne povrnejo, je na videz nevtralna, vendar pa bi dejansko lahko pomenila posredno diskriminacijo oseb z invalidnostmi. Invalidnosti, kot jih opisuje predlagateljica, namreč povzročajo stroške za prevoz na delo in iz dela, ki so ravno v povezavi z ugotovljeno invalidnostjo in zaradi invalidnosti večji, kot jih imajo osebe brez invalidnosti v primerljivih situacijah.

Sklepno je Zagovornik ocenil, da bi primerna oz. razumna prilagoditev v smislu tretjega odstavka 3. člena ZIMI v primerih, kot je obravnavani, lahko na primer bila, da se osebam z invalidnostmi, za katere se ugotovi, da jim tudi na krajših razdaljah zaradi poti na delo nastajajo stroški, takšni stroški povrnejo pod pogojem, da so stroški potrebni in neizogibni ter da njihovo izplačilo delodajalcu ne predstavlja nesorazmernega bremena. Pri odločanju o povrnitvi stroškov na tak način mora delodajalec sam v vsakem konkretnem primeru posebej presoditi,

kateri stroški so potrebni in neizogibni. Na tak način bi delodajalec osebi z invalidnostmi omogočil, da bi enako kot drugi delavci uresničevala pravico, ki jo ima na podlagi delovnega razmerja - pravico do povrnitve stroškov za prihod na delo in iz dela. Pravna podlaga za povrnitev stroškov na zgoraj opisani način so poleg že omenjenih določb ZDR-1 in kolektivnih pogodb tudi določbe tretjega odstavka 3. člena ZIMI v povezavi s 5. členom ZIMI.

*

V prizadevanju za sporazumno rešitev zadeve je Zagovornik predlagateljčinega delodajalca pozval, da preuči njegova stališča ter mu sporoči, na kak način bo predlagateljici obračunal potne stroške. Dne 23. 11. 2023 je predlagateljčin delodajalec sporočil, da bo upoštevaše Zagovornikovo pojasnilo predlagateljici povrniti stroške za prihod na delo. Zagovornik je z dopisom številka 0700-47/2023/15 z dne 23. 11. 2023 predlagateljico seznanil z vsebino odgovora delodajalca, predlagateljica pa je dne 24. 11. 2023 sporočila, da umika predlog za obravnavo diskriminacije (listinska številka 0700-47/2023/16).

*

Ker je predlagateljica izrazila voljo, da se s predmetno obravnavo diskriminacije zaključi, je Zagovornik postopek ugotavljanja diskriminacije na podlagi tretjega odstavka 33. člena ZVarD v povezavi s prvim odstavkom 135. člena ZUP s tem sklepom ustavil.

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

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

Postopek vodila:
Petra Klepec, LL.M. (ZRN)
Samostojna svetovalka Zagovornika

Miha Lobnik
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Poslano:
- predlagateljica – elektronsko po ZUP,
- domnevni kršitelj – elektronsko po ZUP,
- zbirka dok. gradiva.