



REPUBLIKA SLOVENIJA
ZAGOVORNIK NAČELA ENAKOSTI

Posebno poročilo

Nedostopnost javnega medkrajevnega avtobusnega prevoza za gibalno ovirane



Nedostopnost javnega medkrajevnega avtobusnega prevoza za gibalno ovirane

Posebno poročilo

Ljubljana, junij 2023

Kazalo

| | |
|--|-----------|
| POVZETEK POSEBNEGA POROČILA..... | 4 |
| 1 UVOD | 6 |
| 2 PRAVNE PODLAGE | 7 |
| 2.1 Mednarodno pravo | 7 |
| 2.2 Nacionalno pravo | 7 |
| 3 POIZVEDBE ZAGOVORNIKA | 10 |
| 3.1 Poizvedbe pristojnemu ministrstvu | 10 |
| 3.2 Poizvedbe nevladnim organizacijam | 13 |
| 4 KLJUČNE UGOTOVITVE IN PRIPOROČILA | 15 |
| 4.1 Ključne ugotovitve | 15 |
| 4.2 Priporočila Zagovornika..... | 16 |
| KRATICE IN OKRAJŠAVE..... | 17 |
| ZAHVALA | 18 |

POVZETEK POSEBNEGA POROČILA

Zakon o varstvu pred diskriminacijo¹ (ZVarD) določa varstvo vsakega posameznika pred diskriminacijo, ne glede na njegove osebne okoliščine. Tako je prepovedana tudi diskriminacija na podlagi osebne okoliščine invalidnosti. Varstvo pred diskriminacijo je v skladu z ZVarD zagotovljeno na različnih področjih družbenega življenja; med te sodi tudi dostop do dobrin in storitev, ki so na voljo javnosti.

Ljudem z invalidnostmi² morajo biti zagotovljene enake možnosti pri dostopu do prevoza v cestnem prometu. Slaba dostopnost ali nedostopnost javnega prevoza za ljudi z invalidnostmi pomeni, da jim je odvzeta možnost do izobraževanja, zaposlitve, dostopa do zdravstvenih storitev, prostočasnih aktivnosti in splošne vključenosti v družbo.

Zakon o izenačevanju možnosti invalidov³ (ZIMI) nalaga državi obveznost, da pri upravljanju gospodarske javne službe javni linijski prevoz potnikov v cestnem prometu⁴ (javni avtobusni prevoz) zagotovi na način, da izvajalci opravljajo prevoz v okviru javnih služb z avtobusi, ki so dostopni gibalno in senzorno oviranim. Po ZIMI se je rok za primerno prilagoditev avtobusov na način, da se ljudem z invalidnostmi zagotovi dostopnost, iztekel 11. decembra 2020.

V okviru priprave tega posebnega poročila je Zagovornik načela enakosti (Zagovornik) z namenom pregleda stanja na področju dostopnosti javnega avtobusnega prevoza za gibalno ovirane osebe zbral informacije o tem, ali je javni avtobusni prevoz prilagojen gibalno oviranim, kot to določa zakonodaja.

Iz informacij, ki jih je Zagovornik prejel od pristojnega ministrstva⁵ ter področnih nevladnih organizacij, izhaja, da javni avtobusni prevoz, kljub zakonski obvezi, za gibalno ovirane ni dostopen.

Namen posebnega poročila je opozoriti na pomen oblikovanja, sprejetja in doslednega izvajanja predpisov, ki preprečujejo diskriminatorno obravnavo ljudi z invalidnostmi in pospešiti izvajanje ukrepov za uresničevanje njihove pravice do enake dostopnosti do javnega prevoza v cestnem prometu.

¹ Zakon o varstvu pred diskriminacijo (Uradni list RS, št. 33/16 in 21/18 – ZNOrg).

Dostopno na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO7273>.

² Zagovornik uporablja izraz invalid, kadar se ta neposredno nanaša na področno zakonodajo. Sicer pa Zagovornik uporablja izraz »oseba/ljudje z invalidnostmi«, ki je opisovalen in sledi izvorni terminologiji Konvencije o pravicah invalidov (MKPI). Invalidnost je dejstvo, opisuje stanje oviranosti in ne lastnosti teh ljudi.

³ Zakon o izenačevanju možnosti invalidov (Uradni list RS, št. 94/10, 50/14 in 32/17).

Dostopno na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4342>.

⁴ Javni linijski prevoz potnikov v cestnem prometu je prevoz, ki se opravlja na določenih relacijah, po vnaprej določenem voznem redu, ceni in splošnih prevoznih pogojih (17. točka prvega odstavka 3. člena Zakona o prevozih v cestnem prometu).

⁵ Z reorganizacijo ministrstev v začetku leta 2023 je pristojnost na področju javnega potniškega prometa v notranjem in čezmejnem prometu prešla iz Ministrstva za infrastrukturo na novoustanovljeno Ministrstvo za okolje, podnebje in energijo. Skladno z navedenim je Zagovornik prvotna zaprosila (konec leta 2022) naslavljal na takrat še pristojno Ministrstvo za infrastrukturo, po reorganizaciji pa na Ministrstvo za okolje, podnebje in energijo.

Zagovornik priporoča Ministrstvu za okolje, podnebje in energijo, da:

- v najkrajšem možnem času oblikuje minimalne standarde oziroma merila, ki jih mora izvajalec koncesije izpolnjevati, da zadosti pogojem po 16. členu Zakona o izenačevanju možnosti invalidov (ZIMI). Ta določa, da morajo biti avtobusi, s katerimi se izvaja gospodarska javna služba javni linijski prevoz potnikov v cestnem prometu, dostopni za gibalno in senzorno ovirane potnike.
- V skladu z določbo prvega odstavka 19. člena Uredbe o načinu izvajanja gospodarske javne službe javni linijski prevoz potnikov v notranjem cestnem prometu, o koncesiji te javne službe in o ureditvi sistema enotne vozovnice⁶ (Uredba) v postopku oddaje javnega naročila za izbiro koncesionarjev določi, kako morajo biti avtobusi prilagojeni ter kolikšen delež avtobusov mora imeti koncesionar prilagojenih za gibalno in senzorno ovirane potnike, da je izpolnjena zakonska obveza po ZIMI.
- Vzpostavi jasen in vsem dostopen sistem preglednosti, iz katerega bo razvidno, ali so avtobusi, s katerimi koncesionarji izvajajo javno gospodarsko službo, ustrezno prilagojeni gibalno in senzorno oviranim ter da na tej podlagi izvajajo naloge nadzora iz 51. člena Uredbe.
- Zagotovi dodatna finančna sredstva za namen prilagoditve avtobusov za gibalno in senzorno ovirane osebe.

⁶ Uredba o načinu izvajanja gospodarske javne službe javni linijski prevoz potnikov v notranjem cestnem prometu, o koncesiji te javne službe in o ureditvi sistema enotne vozovnice (Uradni list RS, št. 109/21, 181/21, 54/22 – ZUJPP, 56/22 in 48/23). Dostopno na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=URED8123>.

1 UVOD

Zagovornik na podlagi 22. člena ZVarD Državnemu zboru Republike Slovenije s posebnimi poročili poroča o svojem delu in ugotovitvah o obstoju diskriminacije posameznih skupin oseb z določeno osebno okoliščino.

21. člen ZVarD daje Zagovorniku pristojnost in nalogo, da med drugim:

- »objavlja neodvisna poročila in daje priporočila državnim organom, lokalnim skupnostim, nosilcem javnih pooblastil, delodajalcem, gospodarskim subjektom in drugim subjektom v zvezi z ugotovljenim položajem oseb z določeno osebno okoliščino, in sicer glede preprečevanja in odpravljanja diskriminacije ter sprejemanja posebnih in drugih ukrepov za odpravo diskriminacije«.

ZVarD v 1. členu navaja, da je varstvo pred diskriminacijo zagotovljeno posameznikom, ne glede na njihove osebne okoliščine, med katerimi je tudi invalidnost.

Po 16. členu ZIMI mora biti ljudem z invalidnostmi zagotovljena enaka dostopnost do prevoza v cestnem in železniškem prometu ter pomorski in notranji plovbi. Zagovornik se je pri pripravi predmetnega posebnega poročila osredotočil na področje dostopnosti javnega avtobusnega prevoza, saj mora država pri njegovem upravljanju zagotoviti, da je ta dostopen gibalno in senzorno oviranim.

Glede na desetletno prehodno obdobje, se je, upošteva je četrti odstavek 38. člena ZIMI, rok za primerno prilagoditev oziroma zagotovitev dostopnosti avtobusov za prevoz potnikov v cestnem prometu za ljudi z invalidnostmi iztekel 11. decembra 2020.

V okviru priprave tega posebnega poročila je Zagovornik zbral informacije o dostopnosti javnega avtobusnega prevoza za ljudi z invalidnostmi, pri čemer se je osredotočil na osebe z gibalnimi oviranostmi. To pa ne pomeni, da ni tudi drugih odprtih izzivov dostopnosti do javnega avtobusnega prevoza za osebe z drugimi vrstami invalidnosti (kot npr. za senzorno ovirane osebe).

2 PRAVNE PODLAGE

2.1 Mednarodno pravo

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah v 26. členu izrecno priznava in spoštuje pravico oseb z invalidnostmi do ukrepov za zagotavljanje njihove samostojnosti, socialne in poklicne vključenosti ter sodelovanja v življenju skupnosti.⁷

Tudi Konvencija o pravicah invalidov⁸ (MKPI), ki jo je Slovenija ratificirala leta 2008, v 9. členu zavezuje države pogodbenice, da osebam z invalidnostmi omogočijo neodvisno življenje in polno sodelovanje na vseh področjih življenja, sprejmejo ustrezne ukrepe, s katerimi osebam z invalidnostmi med drugim zagotovijo, da imajo enako kot drugi dostop do prevoza ter do storitev, ki so namenjene javnosti ali se zanjo opravljajo v mestu in na podeželju.⁹ Ukrepi za prepoznavanje in odpravljanje ovir pri dostopnosti se med drugim nanašajo tudi na prevozna sredstva.

Države pogodbenice morajo skladno z MKPI sprejemati ukrepe, s katerimi razvijajo, širijo in spremljajo uveljavljanje minimalnih standardov in smernic za dostopnost objektov, naprav in storitev, ki so namenjene javnosti. S temi ukrepi zagotovijo, da zasebni subjekti, ki ponujajo storitve, ki so namenjene javnosti, upoštevajo vse vidike njihove dostopnosti za osebe z invalidnostmi.¹⁰

2.2 Nacionalno pravo

ZVarD v 1. členu navaja, da je varstvo pred diskriminacijo zagotovljeno posameznikom, ne glede na njihove osebne okoliščine, med katerimi je tudi invalidnost.

Zavezanci za zagotavljanje varstva pred diskriminacijo oziroma enakega obravnavanja v javnem in zasebnem sektorju so državni organi, nosilci javnih pooblastil, kakor tudi pravne in fizične osebe, ki morajo 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. Varstvo pred diskriminacijo je zagotovljeno na več področjih družbenega življenja, tudi na področju dostopa do dobrin in storitev, ki so na voljo javnosti.¹¹ Sem spada tudi dostopnosti do javnega avtobusnega prevoza.

ZIMI v prvem odstavku 16. člena določa, da mora biti invalidom zagotovljena enaka dostopnost do prevoza v cestnem in železniškem prometu ter pomorski in notranji plovbi. Skladno z drugim odstavkom 16. člena morata »država in občina pri upravljanju gospodarske javne službe javni linijski prevoz potnikov v cestnem prometu in linijski prevoz v mestnem prometu zagotoviti tako, da izvajalci opravljajo prevoz v okviru javnih služb z avtobusi, ki so dostopni gibalno in senzorno oviranim invalidom ter da nudijo informacijo o možnosti uporabe teh dveh javnih služb v invalidom prilagojenih oblikah«.

⁷ Listina Evropske Unije o temeljnih pravicah UL C 326, 26. 10. 2012, str. 391–407.

Dostopno na: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:sl:PDF>.

⁸ Konvencija o pravicah invalidov in Izbirni protokol h Konvenciji o pravicah invalidov. Glej Uradni list RS - Mednarodne pogodbe, št. 10/08. Dostopno na: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5314>.

⁹ Zakon o ratifikaciji Konvencije o pravicah invalidov in Izbirnega protokola h Konvenciji o pravicah invalidov (MKPI), Uradni list RS št. 37/08 – MP, št. 10.

Dostopno na: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5314>.

¹⁰ Drugi odstavek 9. člena MKPI.

¹¹ Osmo alineja prvega odstavka 2. člena ZVarD.

Tretji odstavek 16. člena ZIMI naprej določa, da »kadar izvajalec gospodarske javne službe ne more zagotoviti gibalno in senzorno oviranim invalidom prilagojenega medkrajevnega linijskega prevoza z rednimi avtobusnimi linijami, jim mora zagotoviti drug ustrezen način prevoza, razen če dokaže, da bi mu taka zagotovitev drugega ustreznega načina prevoza povzročala nesorazmerno breme. V tem primeru mora zagotoviti drug ustrezen način prevoza v obsegu, ki ne povzroča takega bremena«.

Rok za primerno prilagoditev avtobusov za prevoz potnikov v cestnem prometu tako, da bo osebam z invalidnostmi zagotovljena dostopnost iz 16. člena ZIMI, je največ deset let od začetka veljavnosti tega zakona (četrti odstavek 38. člena ZIMI). Ker je ZIMI stopil v veljavo 11. decembra 2010, se je rok za primerno prilagoditev prevoza potnikov v cestnem prometu iztekel 11. decembra 2020.

Na podlagi 50. člena Zakona o prevozih v cestnem prometu¹² (ZPCP-2) država zagotavlja javni linijski prevoz potnikov, razen javnega linijskega prevoza v mestnem prometu in posebnega linijskega prevoza, kot javno dobro z gospodarsko javno službo in na podlagi javnega razpisa podeli koncesije najugodnejšim ponudnikom prevoza oziroma sklene prevozne pogodbe.

Javni linijski prevoz potnikov v cestnem prometu je prevoz, ki se opravlja na določenih relacijah, po vnaprej določenem voznem redu, ceni in splošnih prevoznih pogojih. Opravlja se kot medkrajevni linijski in mestni linijski prevoz potnikov.¹³ Medkrajevni linijski prevoz je javni prevoz potnikov med dvema ali več kraji in se lahko opravlja kot potniški ali hitri linijski prevoz potnikov, mestni linijski prevoz pa je javni prevoz potnikov, ki ga občina kot javno službo organizira znotraj naselja.¹⁴ Javni linijski prevoz potnikov v cestnem prometu se lahko opravlja samo z avtobusi in mora biti dostopen vsem potnikom, ne glede na to, da je lahko predmet posebne rezervacije.¹⁵

Način izvajanja gospodarske javne službe javni linijski prevoz potnikov, vsebino in obveznosti te javne službe, pravice potnikov, financiranje, način podelitve koncesije in nadzor nad njenim izvajanjem ureja Uredba o načinu izvajanja gospodarske javne službe javni linijski prevoz potnikov v notranjem cestnem prometu, o koncesiji te javne službe in o ureditvi sistema enotne vozovnice (Uredba).¹⁶

Skladno z določbami Uredbe naloge koncedenta, tj. Republika Slovenija (RS), v postopku podelitve koncesije in v koncesijskem razmerju izvaja ministrstvo, pristojno za promet, ki izvaja tudi naloge organa javnega potniškega prometa (JPP).¹⁷ Skladno Zakonom o državni upravi¹⁸ naloge koncedenta izvaja Ministrstvo za okolje, podnebje in energijo (MOPE).

¹² Zakon o prevozih v cestnem prometu (Uradni list RS, št. 6/16 – uradno prečiščeno besedilo, 67/19, 94/21, 54/22 – ZUJPP, 105/22 – ZZNŠPP in 18/23 – ZDU-10).

Dostopno na: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4236>.

¹³ 17. točka prvega odstavka 3. člena ZPCP-2.

¹⁴ 23., 26. točka prvega odstavka 3. člena ZPCP-2.

¹⁵ Drugi odstavek 45. člena ZPCP-2.

¹⁶ Uredba o načinu izvajanja gospodarske javne službe javni linijski prevoz potnikov v notranjem cestnem prometu, o koncesiji te javne službe in o ureditvi sistema enotne vozovnice (Uradni list RS, št. 109/21, 181/21, 54/22 – ZUJPP, 56/22 in 48/23). Dostopno na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=URED8123>.

¹⁷ 3. člen Uredbe.

¹⁸ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi, Uradni list RS, št. 18/23.

Dostopno na <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO8642>.

Prvi odstavek 4. člena ZPCP-2 določa, da strokovno tehnične, organizacijske, razvojne in nekatere upravne naloge na področju prevoza blaga v notranjem in mednarodnem cestnem prometu in potnikov v mednarodnem cestnem prometu ter razvojne naloge na področju prevoza potnikov v notranjem cestnem prometu izvajata ministrstvo, pristojno za promet in ministrstvo, pristojno za javni potniški promet v notranjem in čezmejnem prometu (v nadaljnjem besedilu: ministrstvo za JPP).

Z reorganizacijo ministrstev v začetku leta 2023 je pristojnost na področju javnega potniškega prometa v notranjem in čezmejnem prometu (kamor sodi tudi izvajanje nalog po tretjem odstavku 4. člena ZPCP-2) prešla na novoustanovljeno MOPE.¹⁹

Skladno s tretjim odstavkom 4. člena ZPCP-2 MOPE (ministrstvo za JPP), med drugim, opravlja naslednje naloge:

- priprava predlogov zakonov in izdajanje podzakonskih predpisov s področja javnega potniškega prometa v notranjem in čezmejnem prometu;
- vodenje prometne politike na področju cestnih prevozov;
- spremljanje stanja in razmer na trgu prevoznih storitev ter razvojne naloge s področja cestnih prevozov;
- razvijanje javnega linijskega avtobusnega medkrajevnega avtobusnega potniškega prometa in pospeševanje gospodarskih javnih služb;
- razvijanje informacijskega sistema javnega potniškega prometa;
- razvijanje drugih oblik javnega potniškega prometa.

Pomembnost zagotavljanja dostopnosti ljudem z invalidnostmi na vseh področjih življenja izpostavljata tako Akcijski program za invalide 2022–2030 (API 2022-2030)²⁰ kot tudi že predhodno veljavni Akcijski program za obdobje 2014–2021. »Dostopnost je sicer širok pojem in močno povezan z mobilnostjo invalidov, ki ne obsega le dostopa do grajenega okolja in odprave arhitektonskih ovir, temveč tudi dostop do informacij oziroma komunikacij in s tem omogoča invalidu vključitev v širše družbeno okolje oziroma v vse sfere človekovega življenja. Dostopnost daje invalidu možnost vključevanja v socialno, ekonomsko in politično življenje.«

Med ukrepi, zapisanimi v API 2022-2030, je pod ciljem »Dostopnost« naveden tudi ukrep: »zagotavljanje mogoče dostopnosti do prevoza (v Sloveniji do krajev prometnega območja, na katerem je vzpostavljen javni potniški promet, vsak dan v tednu in do taksijev) – vstop, izstop, slušno in vidno obveščanje ter po potrebi spremstvo«.²¹

¹⁹ 38.b člen Zakona o državni upravi (Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14, 51/16, 36/21, 82/21, 189/21, 153/22 in 18/23). Dostopno na: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3225>.

²⁰ Akcijski program za invalide 2022-2030, št. 14100-5/2021/3 z dne 14. 10. 2021.

Dostopno na: <https://www.gov.si/zbirke/projekti-in-programi/akcijski-program-za-invalide/>

²¹ Prav tam, stran 7.

3 POIZVEDBE ZAGOVORNIKA

Zagovornik je Ministrstvu za infrastrukturo (MZI) oziroma MOPE, ki je z reorganizacijo vlade v začetku leta 2023 prevzelo pristojnosti na področju javnega potniškega prometa v notranjem prometu, poslal poizvedbe o izvedenih aktivnostih oziroma sprejetih ukrepih za zagotavljanje dostopnosti javnega avtobusnega prometa za ljudi z invalidnostmi. Zagovornik se je v poizvedbah osredotočil na prilagoditve, namenjene gibalno oviranim, med katerimi so tudi osebe, ki uporabljajo invalidski voziček.

3.1 Poizvedbe pristojnemu ministrstvu

Zagovornik je z dopisom²² takrat pristojnemu MZI poslal poizvedbo glede dostopnosti do prevoza v cestnem prometu za invalide. V nadaljevanju predstavljamo ključna vprašanja ter povzetke odgovorov ministrstva.²³

1. Kakšne ukrepe je v zvezi z obveznostmi glede dostopnosti do javnih prevozov po ZIMI (prvi, drugi in šesti odstavek 16. člena v povezavi s četrtem odstavkom 38. člena) do zdaj že sprejelo ministrstvo?

Ministrstvo je pojasnilo, da je na podlagi 8. člena ZIMI, ki govori o dostopnosti do proizvodov in storitev, z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o prevozih v cestnem prometu (ZPCP-2C)²⁴, določilo, da morajo izvajalci javnega linijskega prevoza potnikov splošne prevozne pogoje prilagoditi osebam z invalidnostmi in njihovi uporabi in da ne smejo zaračunavati dodatnih stroškov za uporabo pripomočkov za premagovanje gibalne in senzorne oviranosti (psi vodniki, drugi psi pomočniki in invalidski vozički).

V ZPCP-2C je tudi določilo, da mora avtobusna postaja zagotavljati neovirano gibanje funkcionalno oviranih oseb, in nuditi informacije v invalidom primernih tehnikah, ter zagotavljanje varnosti, vse s pomočjo ustreznih služb (111. člen). Uveljavilo se je novo določilo, da mora avtobusno postajališče zagotavljati neovirano gibanje funkcionalno oviranih oseb ter da minister, pristojen za promet, podrobneje predpiše opremljenost avtobusnih postaj in avtobusnih postajališč (112. a, 111. člen).

Novela ZPCP-2G²⁵ je uvedla brezplačni prilagojen prevoz za študente, ki so težje ali težko gibalno ovirani in so upravičeni do subvencionirane vozovnice (114. g člen). Na podlagi tega ministrstvo na vsaki dve leti izvede javno naročilo za brezplačne prevoze študentov, ki so težje in težko gibalno ovirani.

Z zakonom so se sistemsko uredile in omogočile imetnikom invalidske kartice tudi ugodnosti ob izpolnjevanju določenih pogojev oziroma brezplačen prevoz (114. b člen). Pred uveljavitvijo ZIMI je zakon zagotavljal dostop in prostor za invalidske vozičke v mestnem linijskem prometu.

²² Dopis št. 0702-205/2022/1 z dne 8. 12. 2022.

²³ Dopis št. 370-10/2020/14-02521757 z dne 23. 12. 2022.

²⁴ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o prevozih v cestnem prometu (Uradni list RS, št. 49/11). Dostopno na <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO6198>.

²⁵ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o prevozih v cestnem prometu (Uradni list RS, št. 67/19). Dostopno na <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO8069>.

Uredba o načinu izvajanja gospodarske javne službe javni linijski prevoz potnikov v notranjem cestnem prometu in o koncesiji te javne službe²⁶ pa je prav tako že vsebovala določila, ki zadevajo invalide: 23. člen (naloge voznega osebja), 24. člen (obveščanje potnikov), 25. člen (vstopanje in izstopanje) in 36. člen (splošni pogoji).

Prav tako so ta določila v veljavni Uredbi o načinu izvajanja gospodarske javne službe javni linijski prevoz potnikov v notranjem cestnem prometu, o koncesiji te javne službe in o ureditvi sistema enotne vozovnice,²⁷ vsebovana v členih 23., 31., 32. in 42.

Od leta 2016 ministrstvo izvaja projekt »Multimodalne mobilnosti oseb z različnimi oviranostmi«. Partner projekta je Geodetski inštitut RS. Projekt predstavlja državni sloj podatkov za celotno ozemlje države za mobilnost ranljivih skupin in s tem pogoj za razvoj storitev na področju mobilnosti (fizična in komunikacijska dostopnost). To pomeni, da se v svojem okolju človek giblje neodvisno in varno, kar pa omogoča prilagojeno fizično urbano okolje – odstranjene nevarne točke in urejen dostop do potniškega prometa, javnih objektov in drugih javnih površin.

Ministrstvo že drugo leto izvaja tudi projekt »Prostorska podatkovna podpora upravljanju javnega potniškega prometa – invalidi v javnem potniškem prometu«, pri katerem sodeluje tudi Nacionalni svet invalidskih organizacij Slovenije (NSIOS). S tem se izvaja tudi spoštovanje zavez oziroma implementacija tako MKPI, ki jo je RS ratificirala med prvimi državami 24. aprila 2008. Na ta način se je RS pridružila skupnosti držav, ki so se zavezale, da bodo posebej spoštovale in uresničevale človekove pravice oseb z invalidnostmi ter uresničevale Strategije o pravicah invalidov za obdobje 2021–2030 in Direktive (EU) 2019/882 o zahtevah glede dostopnosti za proizvode in storitve itn.

Ministrstvo izpostavlja tudi ustanovitev Družbe za upravljanje javnega potniškega prometa, ki bo zagotovo prispevala k boljšemu upravljanju javnega potniškega prometa za invalide.

2. Na kakšen način poteka zagotavljanje dostopnosti javnega linijskega prevoza potnikov v cestnem ter v mestnem prometu?

Ministrstvo je pojasnilo, da je mestni promet na tem področju zagotovljen v okviru obvezne ali prostovoljne gospodarske javne službe s prilagojenimi vozili (nizkopodni avtobusi). Pri javnem linijskem prevozu se v določeni meri izvaja v okviru t. i. prevoza na klic. Opozorilo je, da »zahtevnost pogojev prevoza – prilagojenost vozila, specifičnost, ki praviloma ne dopušča, da bi se v željenem obsegu uveljavil ta prevoz (velika finančna vlaganja, izkoriščenost vozila, zamudnost prevoza, itd.), tudi drugod v EU«

3. Kako poteka sodelovanje ministrstva z lokalnimi skupnostmi?

Ministrstvo preko upravljalcev javnega linijskega potniškega prometa sodeluje tudi z lokalnimi skupnostmi skozi oblikovanje ponudb za izvajanje javnega potniškega prometa. Novoustanovljena Družba za upravljanje javnega potniškega prometa bo to sodelovanje še okrepila, saj bodo predstavniki lokalnih skupnosti sodelovali tudi v njenem strokovnem svetu.

²⁶ Uredba o načinu izvajanja gospodarske javne službe javni linijski prevoz potnikov v notranjem cestnem prometu in o koncesiji te javne službe (Uradni list RS, št. 73/09 in 29/19).

Dostopno na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=URED5196>.

²⁷ Uredba o načinu izvajanja gospodarske javne službe javni linijski prevoz potnikov v notranjem cestnem prometu in o koncesiji te javne službe (Uradni list RS, št. 109/21, 181/21, 54/22 – ZUJPP, 56/22 in 48/23).

Dostopno na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=URED8123>.

4. Ali ministrstvo načrtuje kakršne koli aktivnosti v zvezi z izpostavljeno problematiko v prihodnosti?

Ministrstvo je pojasnilo, da je ustanovilo družbo, ki bo v veliki meri pripomogla tudi k področju dostopnosti za invalide v javnem potniškem prometu. Družba v bližnji prihodnosti načrtuje posvet na temo javnega potniškega prometa v RS, katere tematika bo posvečena tudi osebam z invalidnostmi.

Ministrstvo bo nadaljevalo projekt »Omogočanje multimodalne mobilnosti oseb z različnimi oviranostmi« ter projekt »Prostorska podatkovna podpora upravljanju javnega potniškega prometa – invalidi v javnem potniškem prometu«.

Zagovornik je z dopisoma²⁸ novo pristojnemu MOPE poslal poizvedbo za dodatna pojasnila glede dostopnosti do prevoza v cestnem prometu za invalide. V nadaljevanju predstavljamo ključna vprašanja ter povzetke odgovorov ministrstva.²⁹

- 1. Ali je v zvezi s prilagoditvijo vozil, s katerimi se izvaja gospodarska javna služba javni linijski prevoz potnikov v cestnem prometu, ministrstvo sprejelo kakršne koli standarde oziroma pravila itn. glede tega, kakšne lastnosti konkretno morajo imeti vozila, torej kako morajo biti prilagojena, da je izpolnjena obveza glede dostopnosti javnega prevoza za invalide po ZIMI? Če je odgovor pritrdilen, vas prosimo, da nam pošljete standarde oziroma dokument, v katerem so navedene te lastnosti.**

Ministrstvo je pojasnilo, da za izvajanje gospodarske javne službe linijskega prevoza potnikov še ni sprejelo oziroma uredilo standardov za prilagojen prevoz potnikov. To se pripravlja v okviru projekta »Prostorska podatkovna podpora upravljanju javnega potniškega prometa – invalidi v javnem potniškem prometu«.

- 2. Ali je ministrstvo sprejelo pravila / standarde, koliko (številčno) avtobusov mora imeti koncesionar prilagojenih za gibalno in senzorno ovirane potnike? Ali ministrstvo kot koncedent določi konkretno število / delež avtobusov, ki morajo biti prilagojeni invalidom oziroma, ali ministrstvo kot koncedent določa, da morajo biti vsa vozila, s katerimi se izvaja gospodarska javna služba javni linijski prevoz potnikov v cestnem prometu, prilagojena invalidom?**

Ministrstvo je pojasnilo, da ni sprejelo pravila oziroma standardov glede števila prilagojenih avtobusov za gibalno in senzorno ovirane. Prav tako ni določilo deleža prilagojenosti avtobusov za izvajalce gospodarske javne službe javnega linijskega prevoza potnikov v cestnem prometu.

- 3. Ali ministrstvo razpolaga s podatki, koliko avtobusov je pri posameznih koncesionarjih, ki izvajajo gospodarsko javno službo javni linijski prevoz potnikov v cestnem prometu, prilagojenih gibalno in senzorno oviranim potnikom?**

Ministrstvo s temi podatki ne razpolaga. Pojasnilo je, da se lahko podatki pridobijo pri izvajalcih gospodarske javne službe javnega linijskega prevoza potnikov v cestnem prometu. Ministrstvo poudarja, da je zelo malo vozil (skoraj nič) pri koncesionarjih, ki so prilagojena osebam z invalidnostmi, zlasti kar zadeva gibalno ovirane.

²⁸ Dokument št. 0702-205/2022/28 z dne 16. 3. 2023 ter št. 0702-205/2022/28 z dne 4. 4. 2023.

²⁹ Elektronsko sporočilo z dne 24. 3. 2023 ter dopis št. 379-57/2023/ z dne 6. 4. 2023.

4. Na kakšen način ministrstvo preverja, ali imajo koncesionarji ustrezno prilagojena vozila gibalno in senzorno oviranim potnikom?

Sistem preglednosti se ugotavlja z ustrezno dokumentacijo v okviru javnega razpisa ali pa posamično v okviru nadzora ipd. Ministrstvo trenutno ne preverja ustreznosti prilagoditve vozil za gibalno in senzorno ovirane.

5. Ali drži podatek, da bo ministrstvo letos razpisalo nov razpis za podelitev koncesije za izvajanje gospodarske javne službe javni linijski prevoz potnikov v cestnem prometu? Če je temu pritrđiti, vas prosimo za pojasnilo, kakšne zahteve namerava ministrstvo postaviti koncesionarjem glede prilagoditve vozil gibalno in senzorno oviranim?

Ministrstvo je preučilo problematiko oseb z invalidnostmi v javnem potniškem prometu v Sloveniji. Opravljena je bila študija z Geodetskim inštitutom Slovenije in NSIOS, ki v določenem delu še poteka v letu 2023 in iz katere je bila ugotovljena kompleksnejša problematika. Na podlagi tega se je ministrstvo odločilo, da bo dostopnost za osebe z invalidnostmi v javnem potniškem prometu reševalo posebej, z ustrezno obliko t. i. prevozov na klic. Pri uvedbi in pripravi pilotnih projektov prevoza na klic pa bo sodelovalo z NSIOS.

3.2 Poizvedbe nevladnim organizacijam

Zagovornik je pisna zaprosila za pridobitev informacij glede morebitnih zaznanih problemov pri nedostopnosti do javnega avtobusnega prevoza poslal tudi na NSIOS³⁰ in Zvezo paraplegikov Slovenije (Zveza).³¹ NSIOS je Zagovorniku podal informacije, ki jih je pridobil od svojih članov (Društvo distrofikov Slovenije, Zveza paraplegikov Slovenije, Zveza društev slepih in slabovidnih Slovenije, Zveza društev gluhih in naglušnih Slovenije, Združenje gluhoslepih Slovenije Dlan).

V nadaljevanju predstavljamo postavljena vprašaja ter povzetke vsebinsko relevantnih odgovorov nevladnih organizacij.

Zagovornika je zanimalo:

- 1. Ali se je v zvezi z izpostavljeno problematiko morebiti na vas že obrnil kakšen posameznik / član?**
- 2. Ali ocenjujete, da je javni avtobusni medkrajevni potniški prevoz ustrezno prilagojen posameznikom s senzornimi ali gibalnimi oviranostmi?**
- 3. Ali menite, da izvajalci gospodarske javne službe medkrajevnega linijskega prevoza ustrezno spoštujejo določbe glede prilagoditve prevoza potnikom z oviranostmi oziroma ali menite, da na drug ustrezen način zagotavljajo dostopnost potnikom (kot to določa tretji odstavek 16. člena ZIMI)?**
- 4. Ali ste seznanjeni s konkretnimi težavami svojih članov glede dostopnosti avtobusov? Če je temu pritrđiti, vas vljudno prosimo, da nas s tem podrobneje seznanite oziroma nam zaupate konkretno izkušnjo posameznika.**

³⁰ Dopis št. 0702-205/2022/13 z dne 11. 1. 2023.

³¹ Dopis št. 0702-205/2022/14 z dne 11. 1. 2023.

Nevladne organizacije so pojasnile naslednje:

Društvo distrofikov Slovenije je pojasnilo, da distrofiki, ki so vezani na uporabo električnega invalidskega vozička, večinoma uporabljajo lasten prevoz ali prevoz društva, ki razpolaga z ustrežno prilagojenimi kombiji in usposobljenimi vozniki, saj medkrajevni avtobusni prevoz zanje ni dostopen. Društvo je pojasnilo, da člani društva, ki so uporabniki invalidskega vozička, ne morejo premagovati višinskih ovir (višji pragovi, stopnice), zato javnega medkrajevnega potniškega prevoza ne uporabljajo. Društvo je priporočilo, da bi bilo smiselno podati pobudo, da bi izvajalci javne gospodarske službe medkrajevnega linijskega prevoza na svojih spletnih straneh nudili informacije glede dostopnosti oziroma možnosti prevoza v skladu z določbami ZIMI.

Zveza je pojasnila, da se je v zadnjih letih nanje obrnilo več članov, ki so opozorili na svoje negativne izkušnje pri dostopnosti javnega avtobusnega medkrajevnega potniškega prevoza. Izpostavili so nedostopnost in neprilagojenost infrastrukture. Med člani velja prepričanje, da so linijski avtobusi zanje popolnoma nedostopni, zato, kadar potrebujejo prevoz, o tej možnosti niti ne razmišljajo. Uporabiti morajo prevoze z osebnimi vozili ali pa si prevoz uredijo prek lokalnih društev, ki tovrstne prevoze opravljajo v okviru posebnih socialnih programov. Članom nudijo tudi možnost izposoje prilagojenega avtomobila.

Zveza je še pojasnila, da so tudi že sami preverjali možnosti izvajalcev medkrajevnega linijskega prevoza za izvajanje prilagojenih prevozov za gibalno ovirane in ugotovili, da rokov za prilagoditev po ZIMI niso spoštovali. Le nekaj avtobusov naj bi bilo prilagojenih za prevoz gibalno oviranih oseb, ki uporabljajo invalidske vozičke. Po navedbah Zveze izvajalci ne zagotavljajo drugih načinov dostopnosti (npr. s prilagojenimi kombiji). Pri tem se ne sklicujejo na nesorazmerno breme po ZIMI, temveč posameznike zgolj napotujejo na lokalna društva, ki naj zanje organizirajo prevoze.

4 KLJUČNE UGOTOVITVE IN PRIPOROČILA

4.1 Ključne ugotovitve

Iz prejetih podatkov MZI in MOPE ter informacij nevladnih organizacij izhaja, da trenutno stanje na področju dostopnosti do javnega avtobusnega prevoza za ljudi z invalidnostmi ni usklajeno z zakonskimi obveznostmi.

Država je po ZIMI dolžna organizirati gospodarsko javno službo javnega linijskega prevoza potnikov tako, da izvajalci opravljajo prevoz z avtobusi, ki so dostopni posameznikom z gibalnimi in senzornimi oviranostmi.

Država za izvajanje gospodarske javne službe javnega linijskega prevoza potnikov podeli koncesijo fizični ali pravni osebi, ki izpolnjuje pogoje za opravljanje javne gospodarske službe v skladu z Uredbo. Ta podrobneje ureja način izvajanja gospodarske javne službe, vsebino in obveznosti te javne službe, pravice potnikov, financiranje, način podelitve koncesije in nadzor nad njenim izvajanjem.

Skladno z 19. členom Uredbe se z razpisom za podelitev koncesije določijo tudi zahteve o številu in lastnostih vozil. Iz odgovorov MZI oziroma MOPE, ki izvajajo naloge koncedenta v postopku podelitve koncesije in koncesijskem razmerju, izhaja, da pri razpisu za podelitev koncesije ni določilo lastnosti vozil glede prilagojenosti za potnike z invalidnostmi.

Kot izhaja iz pojasnil Zagovorniku, MZI oziroma MOPE do zdaj še ni sprejelo standardov ali pravil glede tega, kakšne lastnosti konkretno morajo imeti avtobusi, da bi izpolnili zahtevo po dostopnosti za gibalno in senzorno ovirane osebe, kot to zahteva ZIMI v 16. členu. Prav tako ministrstvo ni sprejelo standardov ali pravil glede števila avtobusov, ki bi jih izvajalec koncesije moral prilagoditi, da bi zadostil zahtevi po dostopnosti avtobusnega prevoza za ljudi z invalidnostmi. Posledično ministrstvo tudi ne vodi evidence oziroma ne opravlja nadzora nad tem, ali so avtobusi, s katerimi se izvaja koncesija, ustrezno prilagojeni potnikom z invalidnostmi.

Rok za ustrezno prilagoditev avtobusov za prevoz potnikov z invalidnostmi v cestnem prometu z namenom zagotavljanja dostopnosti je potekel 11. decembra 2020. Zato je trenutno stanje na področju dostopnosti do javnega avtobusnega prevoza nesprejemljivo, zlasti z vidika varstva pred diskriminacijo po ZVarD. Ljudem z invalidnostmi namreč še vedno ni zagotovljena dostopnost do javnega prevoza v cestnem prometu na ravni, kot jo zahtevata MKPI in ZIMI.

4.2 Priporočila Zagovornika

Zagovornik načela enakosti, na podlagi navedenega, priporoča Ministrstvu za okolje, podnebje in energijo, da:

- v najkrajšem možnem času oblikuje minimalne standarde oziroma merila, ki jih mora izvajalec koncesije izpolnjevati, da zadosti pogojem po 16. členu Zakona o izenačevanju možnosti invalidov (ZIMI). Ta določa, da morajo biti avtobusi, s katerimi se izvaja gospodarska javna služba javni linijski prevoz potnikov v cestnem prometu, dostopni za gibalno in senzorno ovirane potnike.
- V skladu z določbo prvega odstavka 19. člena Uredbe o načinu izvajanja gospodarske javne službe javni linijski prevoz potnikov v notranjem cestnem prometu, o koncesiji te javne službe in o ureditvi sistema enotne vozovnice (Uredba) v postopku oddaje javnega naročila za izbiro koncesionarjev določi, kako morajo biti avtobusi prilagojeni ter kolikšen delež avtobusov mora imeti koncesionar prilagojenih za gibalno in senzorno ovirane potnike, da je izpolnjena zakonska obveza po ZIMI.
- Vzpostavi jasen in vsem dostopen sistem preglednosti, iz katerega bo razvidno, ali so avtobusi, s katerimi koncesionarji izvajajo javno gospodarsko službo, ustrezno prilagojeni gibalno in senzorno oviranim ter da na tej podlagi izvaja naloge nadzora iz 51. člena Uredbe.
- Zagotovi dodatna finančna sredstva za namen prilagoditve avtobusov za gibalno in senzorno ovirane osebe.

KRATICE IN OKRAJŠAVE

| | |
|------------|---|
| API | Akcijski program za invalide 2022–2030 |
| JPP | Javni potniški promet |
| NSIOS | Nacionalni svet invalidskih organizacij Slovenije |
| MKPI | Konvencija o pravicah invalidov |
| MOPE | Ministrstvo za okolje, podnebje in energijo |
| MZI | Ministrstvo za infrastrukturo |
| RS | Republika Slovenija |
| Uredba | Uredba o načinu izvajanja gospodarske javne službe javni linijski prevoz potnikov v notranjem cestnem prometu, o koncesiji te javne službe in o ureditvi sistema enotne vozovnice |
| Zagovornik | Zagovornik načela enakosti |
| ZIMI | Zakon o izenačevanju možnosti invalidov |
| ZPCP-2 | Zakon o prevozih v cestnem prometu |
| ZVarD | Zakon o varstvu pred diskriminacijo |
| Zveza | Zveza paraplegikov Slovenije |

ZAHVALA

Zagovornik načela enakosti se zahvaljuje Ministrstvu za infrastrukturo in Ministrstvu za okolje, podnebje in energijo ter nevladnim organizacijam, ki so se odzvale na poizvedbe:

- Nacionalni svet invalidskih organizacij Slovenije,
- Društvo distrofikov Slovenije,
- Združenje gluhoslepih Slovenije Dlan,
- Zveza društev gluhih in naglušnih Slovenije,
- Zveza društev slepih in slabovidnih Slovenije in
- Zveza paraplegikov Slovenije.

Nedostopnost javnega medkrajevnega avtobusnega prevoza za gibalno ovirane – posebno poročilo

Izdajatelj

Zagovornik načela enakosti

Zanj

Miha Lobnik, zagovornik načela enakosti

Besedilo

Zagovornik načela enakosti

Pri pripravi besedila so sodelovali

Miha Lobnik, Mojca Šmid, Nevenka Prešlenkova, Marjeta Janežič, Majda Hostnik, mag. Jelena Aleksić, Denis Vičič, Črt Kaker, dr. Bogdan Lešnik

Lektura

Umetnost besede, Jasmina Spahalić, s. p.

Ljubljana, junij 2023

Uporaba vsebine poročila je dovoljena z navedbo vira.
Uporabljen slovnični spol v poročilu se nanaša na kateri koli spol.
Publikacija je brezplačna in dostopna vsem.

Vsa poročila Zagovornika načela enakosti so objavljena na spletni strani www.zagovornik.si

Spletna izdaja

Kataložni zapis o publikaciji (CIP) pripravili v Narodni in univerzitetni knjižnici v Ljubljani

COBISS.SI-ID [156274691](https://nuk.uzd.si/COBISS.SI-ID/156274691)

ISBN 978-961-95995-6-3 (PDF)