



Odborné stanovisko

podľa § 1 ods. 2 písm. f) zákona č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva v znení neskorších predpisov

Slovenské národné stredisko pre ľudské práva (ďalej v texte ako „Stredisko“) bolo zriadené zákonom č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva (ďalej v texte ako „zákon o SNSLP“).

Stredisko v zmysle ustanovenia § 1 ods. 2 písm. a) zákona o SNSLP plní úlohy v oblasti ľudských práv a základných slobôd. Stredisko na tento účel najmä monitoruje a hodnotí dodržiavanie ľudských práv a dodržiavanie zásady rovného zaobchádzania podľa zákona č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (antidiskriminačný zákon) (ďalej v texte ako „antidiskriminačný zákon“). Podľa § 1 ods. 2 písm. f) zákona o SNSLP Stredisko vydáva odborné stanoviská vo veciach dodržiavania zásady rovného zaobchádzania, a to tak z vlastnej iniciatívy, ako aj na požiadanie fyzických alebo právnických osôb.

Stredisko vydáva odborné stanovisko v predmetnej veci z vlastnej iniciatívy, a to na základe medializovaných informácií, ako aj výsledkov legislatívneho procesu týkajúceho sa zákona z 23. októbra 2018, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 91/2010 Z. z. o podpore cestovného ruchu

v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (ďalej v texte ako „zákon o podpore cestovného ruchu“).

Legislatívny zámer prijatia tzv. rekreačných poukazov

S cieľom podpory cestovného ruchu v Slovenskej republike došlo k prijatiu novely, ktorou sa dopĺňajú ustanovenia zákona o podpore cestovného ruchu, ako aj zákona č. 311/2001 Z. z. Zákonníka práce (ďalej v texte ako „Zákonník práce“), a to konkrétne o ustanovenie § 152a, obsahom ktorého je legislatívna úprava tzv. rekreačných poukazov pre určitú skupinu zamestnancov. V zmysle navrhovaného znenia ustanovenia § 152a Zákonníka práce spočíva zamestnanecký bonus v poskytovaní príspevku na rekreáciu zo strany zamestnávateľa.

Znenie ustanovenia § 152a Zákonníka práce však hneď na prvý pohľad rozdelilo zamestnancov v súvislosti s ich právom na poskytnutie rekreačného príspevku do niekoľkých skupín, a to v závislosti od počtu zamestnancov zamestnávateľa, ako aj v závislosti od dĺžky trvania pracovného pomeru zamestnanca u zamestnávateľa.

Prvá skupina zahŕňala zamestnancov, ktorí majú uzavretý pracovný pomer so zamestnávateľom, ktorý zamestnáva viac ako 49 zamestnancov. Týmto zamestnancom vznikne nárok na poskytnutie rekreačného príspevku, a to za predpokladu, že ich pracovný pomer u zamestnávateľa trval v čase jeho poskytnutia nepretržite najmenej 24 mesiacov. Zamestnávateľ na žiadosť týchto zamestnancov poskytne zamestnancom rekreačný príspevok vo výške 55 % z oprávnených výdavkov, ktoré za účelom rekreácie zamestnanec vynaložil, avšak najviac v sume zodpovedajúcej 275 eur za kalendárny rok.

V prípade, že by išlo o zamestnanca, ktorého pracovný pomer trval menej ako 24 mesiacov, najvyššia suma príspevku na rekreáciu za kalendárny rok by sa znížila v pomere, ktorý zodpovedá samotnému trvaniu pracovného pomeru. Avšak aj v tomto prípade by musela byť splnená podmienka minimálneho počtu 49 zamestnancov.

Do druhej skupiny boli zaradení tí zamestnanci, ktorých počet u jedného zamestnávateľa je nižší ako 49. Týmto zamestnancom nárok na poskytnutie príspevku na rekreáciu zo zákona nevzniká, ale jeho prípadné poskytovanie je viazané výlučne na rozhodnutie zamestnávateľa. Prijatou legislatívnou úpravou uvádza, že „príspevok na rekreáciu môže za rovnakých podmienok a v rovnakom rozsahu poskytnúť zamestnancovi aj zamestnávateľ, ktorý zamestnáva menej ako 50 zamestnancov“.

V dôvodovej správe je uvedené nasledovné: „Cieľom návrhu zákona je podpora domáceho cestovného ruchu prostredníctvom zavedenia nových nástrojov financovania cestovného ruchu. Medzi navrhované nástroje financovania cestovného ruchu patria rekreačný poukaz, podpora rozvoja cykloturistiky a poskytovanie investičnej pomoci pre oblasť cestovného ruchu.“ V dôvodovej správe je ďalej uvedené: „Rekreačný poukaz v spojitosti so zavedením nového inštitútu do Zákonníka práce (príspevku na rekreáciu zamestnancov) vytvorí možnosť a zvýši motiváciu pre ekonomicky aktívnych obyvateľov a ich najbližších rodinných príslušníkov stráviť dovolenku v Slovenskej republike za finančne zvýhodnených podmienok“.

Z uvedeného vyplýva, že cieľom zavedenia legislatívnych úprav je dosiahnutie výsledku v podobe podpory cestovného ruchu na území Slovenskej republiky (tzn. domáceho cestovného ruchu). Rekreačný poukaz, v spojitosti so zavedením príspevku na rekreáciu zamestnancov, ktorý sa legislatívne zakotvil v ustanoveniach Zákonníka práce, má zvýšiť motiváciu ekonomicky aktívnych obyvateľov (a ich rodinných príslušníkov) stráviť svoju dovolenku na území Slovenskej republiky.

V zmysle pôvodného návrhu zákona „zamestnávateľ poskytne zamestnancovi, ktorého pracovný pomer u zamestnávateľa trvá nepretržite najmenej 12 mesiacov a ktorý má dohodnutý pracovný pomer na ustanovený týždenný pracovný čas, na jeho žiadosť príspevok na rekreáciu vo výške 55 % oprávnených výdavkov, najviac však v sume 275 eur ročne. Na žiadosť zamestnanca, ktorého pracovný pomer u zamestnávateľa trvá nepretržite najmenej 12 mesiacov a ktorý má dohodnutý pracovný pomer na kratší pracovný čas, zamestnávateľ poskytne tomuto zamestnancovi pomernú časť príspevku na rekreáciu zodpovedajúcu dohodnutému kratšiemu pracovnému času ...“

Schválením pozmeňujúceho návrhu poslancov NR SR však došlo k zásadnej zmene pôvodne navrhovaného ustanovenia. Zásadná zmena spočívala v nastavení podmienok poskytovania

príspevku na rekreáciu pre zamestnancov spôsobom, ktorý je podmienený počtom zamestnancov zamestnávateľa, zároveň sa predĺžila podmienka nepretržitého trvania pracovného pomeru zamestnanca u zamestnávateľa z 12 na 24 mesiacov.

Napriek tomu, že novelu zákona o podpore cestovného ruchu prezident Slovenskej republiky vetoval¹, poslanci Národnej rady Slovenskej republiky opätovne schválili túto novelu, ktorá nadobudne účinnosť 1. januára 2019.

Antidiskriminačná legislatíva

Základným vnútroštátnym právnym predpisom, ktorý vymedzuje zásadu rovného zaobchádzania je antidiskriminačný zákon. Na to, aby určité správanie, konanie, opomenutie, opatrenie, resp. prax mohlo byť považované za porušenie zákazu diskriminácie v zmysle antidiskriminačného zákona, zákonodarca vyžaduje kumulatívnu identifikáciu troch hmotnoprávných podmienok, ktorými sú zákonom chránený dôvod, oblasť a forma diskriminácie. Z účelu antidiskriminačného zákona ďalej vyplýva, že podmienkou klasifikovania určitého konania, či opomenutia konania v kontexte porušenia zákazu diskriminácie, je tiež identifikácia tzv. komparátora, t. j. osoby alebo skupiny osôb, ktoré sa nachádzajú v rovnakej alebo porovnateľnej situácii ako obeť diskriminácie.

Nadväzujúc na uvedené, zákaz diskriminácie poruší ten, kto vo vymedzených, chránených oblastiach právnych vzťahov, medzi ktoré patrí aj oblasť pracovnoprávných a im obdobných právnych vzťahov, zaobchádza alebo by mohol zaobchádzať menej priaznivo z dôvodu pohlavia, náboženského vyznania alebo viery, rasy, príslušnosti k národnosti alebo etnickej skupine, zdravotného postihnutia, veku, sexuálnej orientácie, manželského stavu a rodinného stavu, farby pleti, jazyka, politického alebo iného zmýšľania, národného alebo sociálneho pôvodu, majetku, rodu alebo iného postavenia alebo z dôvodu oznámenia kriminality alebo inej protispoločenskej činnosti. Zákoník práce rozširuje diapazón chránených dôvodov, ustanovených antidiskriminačným zákonom o chránené dôvody nepriaznivého zdravotného stavu, genetických vlastností a odborovej činnosti.

¹ Rozhodnutie prezidenta Slovenskej republiky o vrátení zákona z 23. 10. 2018, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 91/2010 Z. z. o podpore cestovného ruchu v znení neskorších predpisov, ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, dostupné online: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=7054>.

Výpočet chránených dôvodov diskriminácie v ustanovení § 2 ods. 1 antidiskriminačného zákona je demonštratívny, resp. rozšírený. Z toho dôvodu prichádzajú do úvahy aj iné chránené dôvody diskriminácie, ktoré môžu byť subsumované pod pojem iné postavenie.

Antidiskriminačný zákon zároveň taxatívnym spôsobom vymedzuje v ustanovení § 2a formy diskriminácie, medzi ktoré zaraďuje priamu diskrimináciu, nepriamu diskrimináciu, obťažovanie, sexuálne obťažovanie, nabádanie na diskrimináciu a neoprávnený postih. Na tomto mieste možno hovoriť aj o akýchsi skutkových podstatách porušenia zákazu diskriminácie.

Určité konanie, prax alebo predpis je potrebné posúdiť aj z hľadiska existencie rozdielneho zaobchádzania s prípadnou obeťou diskriminácie v porovnaní s inou osobu alebo osobami, ktoré sa nachádzajú v rovnakej alebo porovnateľnej situácii (tzv. komparátor), pričom prípadnej obeti diskriminácie musela vzniknúť určitá nevýhoda týmto rozdielnym zaobchádzaním.

„Zjednodušene možno povedať, že ide o nerovnaké zaobchádzanie s osobami, ktoré sú v relatívne porovnateľnej situácii, resp. rovnako, alebo podobným spôsobom splňajú podmienky na realizáciu určitého práva, resp. na poskytnutie určitého spoločenského benefitu (napríklad vzdelania, zamestnania, odmeny alebo postupu v zamestnaní, zdravotnej starostlivosti, sociálnej služby a pod.), pričom jediným dôvodom na toto nerovnaké zaobchádzanie je jedna alebo viacero zakázaných charakteristík diskriminácie (napr. vek, rasa, etnicita, pohlavie, rod, sexuálna orientácia, sociálny pôvod, náboženstvo a viera a pod.) – tzv. „but for“ test, - ktoré sú však pre získanie tohto benefitu objektívne irelevantné. Nerovnakosť v zaobchádzaní sa prejavuje aj v tom, že pre jednu z porovnávaných osôb predstavuje horšie zaobchádzanie.“²

Právna analýza legislatívneho zámeru

Stredisko pri právnej analýze vychádza z vyššie uvedenej definície diskriminačného konania, ktoré je zakotvené v antidiskriminačnom zákone a v predmetnej veci uvádza nasledovné:

Antidiskriminačný zákon taxatívnym spôsobom vymedzuje oblasti právnych vzťahov, pri ktorých sa predpokladá dodržiavanie zásady rovného zaobchádzania. Podľa ustanovenia

² DEBRECÉNIOVÁ, J., *Antidiskriminačný zákon. komentár.*, Bratislava: Občan a demokracia, 2008, s. 36.

§ 6 ods. 2 písm. b) antidiskriminačného zákona sa zásada rovného zaobchádzania vzťahuje aj na výkon zamestnania a podmienok výkonu práce v zamestnaní, vrátane odmeňovania, funkčného postupu v zamestnaní a prepúšťania. Antidiskriminačný zákon tiež pripúšťa v ustanovení § 8 určitú výnimku zo zákazu diskriminácie. Výnimka však musí byť odôvodnená povahou činností vykonávaných v zamestnaní alebo okolnosťami, za ktorých sa tieto činnosti vykonávajú, pričom tento dôvod musí tvoriť skutočnú a rozhodujúcu požiadavku na zamestnanie spolu s podmienkou, že cieľ je legitímny a požiadavka primeraná. V posudzovanej právnej veci, ktorej predmetom je zákonná regulácia tzv. zamestnaneckého bonusu (konkrétne rekreačného príspevku) je identifikácia oblasti antidiskriminačného normatívu nespochybniteľnou.

Podľa právneho názoru Strediska pomerne jasne identifikovateľným je aj druhý definičný znak právom reprobovaného porušenia zákazu diskriminácie, a to chránený dôvod. Legislatívny zámer totiž rozlišuje medzi zamestnancami, ktorých pracovnoprávny vzťah so zamestnávateľom trvá dlhšie ako 24 mesiacov v porovnaní s tými zamestnancami, ktorých pracovný pomer trvá kratšiu dobu. Dôvodom rozdielného zaobchádzania je teda dĺžka pracovnoprávneho pomeru.

Novela taktiež podmieňuje poskytovanie rekreačných príspevkov počtom zamestnancov u konkrétneho zamestnávateľa. Na vyplácanie benefitu by mali zákonný nárok iba tí zamestnanci, ktorí sú zamestnaní u zamestnávateľa s minimálnym počtom 49 zamestnancov. Ostatní zamestnávatelia by mali poskytovať rekreačný príspevok dobrovoľne. Z tohto pohľadu dochádza k rozlišovaniu zákonného nároku zamestnancov vzhľadom k ich počtu u jedného zamestnávateľa.

Stredisko, v postavení národnej antidiskriminačnej autority konštatuje, že v oboch prípadoch ide o rozlišovacie kritériá, ktoré spadajú pod antidiskriminačným zákonom chránený dôvod diskriminácie. Napriek tomu, že nie je možné nájsť v judikatúre (či už nadnárodných alebo národných súdov) a ani v právnej doktríne uniformnú interpretáciu pojmu iné postavenie, judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva je v tejto otázke inštruktívna minimálne v tom zmysle, že sa Súd priklonil pri väčšine svojich prípadov, v ktorých sa zaoberal výkladom pojmu iné postavenie, k extenzívnej interpretácii.³ Stredisko je toho názoru, že dĺžka pracovného pomeru, ako aj rozdielne zaobchádzanie so zamestnancami v závislosti od toho, či majú uzatvorený pracovný vzťah so zamestnávateľom

³ Bližšie k výkladu chráneného dôvodu iného postavenia aj na: http://www.snspl.sk/CCMS/files/Chr%C3%A1nen%C3%BD_d%C3%B4vod_in%C3%A9ho_postavenia_a_jeho_interpret%C3%A1cia_vysok%C3%BDmi_s%C3%BAdnymi_autoritami.pdf.

s vyšším počtom zamestnancov ako 49 alebo nie, sú objektívnymi a relevantnými rozlišovacími kritériami a možno ich bez ďalšieho podradiť pod chránený dôvod iného postavenia.

V posudzovanej právnej veci sú pomerne jasne identifikovateľné dve skupiny zamestnancov. Legislatívny zámer vytvára dve skupiny zamestnancov v porovnateľnej situácii, ktoré je možné odlíšiť na základe dĺžky pracovného pomeru u zamestnávateľa. Zároveň je možné komparovať zamestnancov, ktorí majú uzatvorený pracovnoprávny vzťah so zamestnávateľom zamestnávajúcim minimálne 49 zamestnancov a druhou skupinou zamestnancov, ktorých zamestnávateľ tento počet zamestnancov nepresahuje. Identifikovateľným je teda aj tzv. komparátor, čím je splnený aj tretí predpoklad diskriminačného konania.

Ustanovenie § 2a ods. 2 antidiskriminačného zákona hovorí, že „*priama diskriminácia je konanie alebo opomenutie, pri ktorom sa s osobou zaobchádza menej priaznivo, ako sa zaobchádza, zaobchádzalo alebo by sa mohlo zaobchádzať s inou osobou v porovnateľnej situácii.*“ Priama diskriminácia je spravidla vedomým porušením princípu rovnosti a nezriedka býva aj úmyselná. Samotný úmysel alebo existencia vedomosti o diskriminačnom konaní zo strany diskriminujúceho subjektu však nie je, v kontexte posudzovania toho, či došlo k diskriminácii, relevantnou skutočnosťou. Podstata priamej diskriminácie teda spočíva v tom, že ide o menej priaznivé zaobchádzanie s určitou osobou v porovnaní s inou osobou, pričom sa to deje z niektorých zakázaných dôvodov diskriminácie, tzv. chránených dôvodov upravených v ustanovení § 2 ods. 1 antidiskriminačného zákona. Inými slovami, ide o prípady, v ktorých dochádza k nerovnému zaobchádzaniu s osobami, ktoré sú v obdobnej situácii, resp. rovnako alebo podobne spĺňajú podmienky na realizáciu určitého práva alebo na získanie určitého benefitu (teda v danom prípade príspevok na rekreáciu zamestnancov), pričom *jediným* dôvodom tohto nerovného zaobchádzania je zakázaný dôvod diskriminácie (napr. rasa, pohlavia alebo v našom prípade, iné postavenie).

V posudzovanom prípade možno dôvodne hovoriť o potenciálnej existencii tzv. priamej diskriminácie, keďže novela zákona predpokladá menej priaznivé zaobchádzanie medzi zamestnancami, ktorí sa nachádzajú v porovnateľnej situácii. K znevýhodneniu by tak dochádzalo na základe zakázaného diskriminačného dôvodu, tzv. chráneného dôvodu, ktorým je v tomto prípade iné postavenie. Pri priamej diskriminácii je potrebné zdôrazniť skutočnosť, že sa nepripúšťa všeobecná možnosť odôvodnenia takéhoto diskriminačného konania. Antidiskriminačný zákon

pripúšťa v zásade iba dve výnimky, ktoré sú vymedzené v ustanovení § 8 a 8a. Tieto výnimky však v danej veci nie sú relevantné a aplikovateľné (nejde o dočasné vyrovnávacie opatrenia, na prijatie ktorých je potrebné splniť antidiskriminačným zákonom stanovené podmienky a tiež nemôžeme subsumovať posudzovanú vec pod niektorú výnimku zakotvenú v ustanovení § 8).

Stredisko zároveň zdôrazňuje, že rozdielne zaobchádzanie nie je možné odôvodniť ani cieľom, ktorý si zákonodarca ustanovil, t. j. podporu domáceho cestovného ruchu prostredníctvom príspevkov na rekreáciu zamestnancov. Dôvodová správa k novele zákone uvádza, že týmto opatrením sa má zvýšiť motivácia pre „*ekonomicky aktívnych obyvateľov*“ rekreovať na území Slovenskej republiky. Uvedený argument však v súvislosti s porušením zákazu diskriminácie neobstojí. Pokiaľ si zákonodarca dal za cieľ uvedeným opatrením motivovať zamestnancov k tomu, aby strávili dovolenku v Slovenskej republike, Stredisko nevidí žiaden racionálny dôvod na to, aby sa rozdielne zaobchádzalo so zamestnancami v závislosti od dĺžky pracovného pomeru, resp. od toho, či majú uzatvorený pracovnoprávny vzťah so zamestnávateľom s určitým počtom zamestnancov. Napriek tomu, že ide o formu zamestnaneckého benefitu, ktorý má taktiež napomôcť zamestnancom s nižším príjmom, aj v tomto prípade je zákonodarca povinný rešpektovať zásadu rovného zaobchádzania, a to taktiež v prípade, ak je účelom tohto inštitútu podpora domáceho cestovného ruchu. Odôvodnenie, ktoré je obsahom dôvodovej správy neobstojí v konfrontácii so zákonným antidiskriminačným normatívom.

Záver

Na základe uvedeného Stredisko konštatuje, že prijatím a nadobudnutím zákonnej účinnosti legislatívneho zámeru, dôjde k naplneniu všetkých štyroch definičných znakov diskriminačného konania, a teda k porušeniu zákazu diskriminácie v zmysle antidiskriminačného zákona.