



## **Odborné stanovisko podľa § 1 ods. 2 písm. f) zákona č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva**

Slovenské národné stredisko pre ľudské práva (ďalej v texte len ako „Stredisko“ v príslušnom gramatickom tvare) vydáva odborné stanovisko vo veci dodržiavania zásady rovnakého 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 (ďalej v texte ako „antidiskriminačný zákon“) v oblasti poskytovania tovarov a služieb, a to konkrétne pri poskytovaní hypotekárnych úverov osobám, ktoré nie sú občanmi Európskej únie.

Stredisko vychádza zo skutkového stavu a hodnotiacich súdov, ktoré mu boli poskytnuté ako podklad pre poskytnutie právnej pomoci vo forme vydania odborného stanoviska podľa ustanovenia § 1 ods. 2, písm. f) zákona č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva v znení neskorších predpisov. Stredisku boli doručené nižšie uvedené podklady k danej veci, na základe ktorých právne posúdilo predmetnú vec.

### **Posudzovaný prípad**

Stredisku bol doručený podnet, v ktorom sťažovateľ namietal diskriminačné konanie, resp. prax zo strany Banky pri poskytovaní úverov na bývanie (ďalej v texte ako „hypotéka“ alebo „hypotekárny úver“). Poukazuje na to, že jeho žiadosť o poskytnutie hypotéky mu bola zamietnutá na základe skutočnosti, že je občanom tretej krajiny (a teda nie je občanom členského štátu Európskej únie). Sťažovateľ však má trvalý pobyt na území Slovenskej republiky (v Slovenskej republike žije už skoro šesť rokov) a taktiež je už dlhodobo zamestnaný.

Podmienky poskytovania hypoték má Banka zakotvené v obchodných podmienkach pre úvery občanom (s účinnosťou od 01. 01. 2018), konkrétne v bode 6.1. V danom bode sa uvádza, že pri

poskytovaní hypoték musí osoba spĺňať niekoľko podmienok, okrem iného aj to, že musí ísť o osobu, ktorá je občanom členského štátu Európskej únie a má trvalý pobyt v Slovenskej republike.

V predmetnej veci Stredisko viackrát kontaktovalo Banku (telefonicky a neskôr aj písomne) a žiadalo o poskytnutie informácií a uvedenie dôvodov, pre ktoré Banka podmieňuje poskytovanie hypoték občianstvom členského štátu Európskej únie. Banka však neposkytla Stredisku žiadne vysvetlenie alebo akékoľvek informácie, ktoré by objasnili danú prax.

Stredisko následne kontaktovalo Národnú banku Slovenska podaním písomného podnetu v zmysle ustanovenia § 1 ods. 3 písm. a) a c) zákona č. 747/2004 Z. z. o dohľade nad finančným trhom a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorým žiadalo prešetrenie a posúdenie toho, či uvedená podmienka na poskytovanie hypoték je legitímna, resp. či táto podmienka môže predstavovať porušenie zákazu diskriminácie, alebo či môže byť v rozpore s iným platným a účinným právnym predpisom. Stredisko zároveň požiadalo o informácie ohľadom krokov, ktoré Národná banka Slovenska v tejto právnej veci vykonala.

V predmetnej veci si Národná banka Slovenska vyžiadala stanovisko Banky, ktorá vo svojom stanovisku odôvodňovala už spomenutú podmienku pri poskytovaní hypoték nasledujúcou argumentáciou:

- v prvom rade svoje odôvodnenie opierala o ustanovenie § 27 ods. 1 písm. a) až c) zákona č. 483/2001 Z. z. o bankách a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Toto ustanovenie ukladá bankám povinnosť, aby pri svojej činnosti postupovali obozretne<sup>1</sup>;
- ďalší argument Banky smeroval k tomu, že štátna príslušnosť nie je chráneným dôvodom diskriminácie v zmysle Smernice Rady EÚ 2000/43/ES z 29. júna 2000, ktorou sa zaviedla zásada rovného zaobchádzania s osobami bez ohľadu na rasový alebo etnický pôvod, ako ani v zmysle antidiskriminačného zákona. Z uvedeného potom vyplýva, že zo strany Banky nemohlo ísť o diskriminačné konanie, resp. prax, pretože v danom prípade absentuje chránený dôvod diskriminácie, existencia ktorého je predpokladom diskriminačného konania.

---

<sup>1</sup> „Uvedené ustanovenie Banka a pobočka zahraničnej banky vykonávajú obchody so svojimi klientmi na zmluvnom základe. Banka a pobočka zahraničnej banky sú povinné pri výkone svojej činnosti postupovať obozretne, najmä sú povinné vykonávať obchody:

a) spôsobom, ktorý zohľadňuje a zmierňuje riziká,

b) spôsobom, ktorý nepoškodzuje záujmy ich vkladateľov z hľadiska návratnosti ich vkladov a ktorý neohrozuje bezpečnosť a ekonomickú situáciu banky a pobočky zahraničnej banky alebo bezpečné fungovanie bankového systému porušením zákonov alebo iných všeobecne záväzných právnych predpisov,

c) za výhodných ekonomických a právnych podmienok pre banku alebo pobočku zahraničnej banky a pre ich klientov pri nimi vykonávaných obchodoch na účet klienta a pri vynaložení odbornej starostlivosti; vynaloženie odbornej starostlivosti je banka a pobočka zahraničnej banky povinná hodnoverne preukázať.“

V substantívnej časti stanoviska Národná banka Slovenska lakonicky skonštatovala, že podmienky poskytovania úverov sú súčasťou obchodnej politiky jednotlivých bánk a do tejto politiky nie je oprávnená vstupovať. Z toho dôvodu sa Národná banka Slovenska nevyjadrila k diskriminačnému rozmeru tohto prípadu, resp. k súladnosti tejto praxe aj s inými právnymi predpismi a nevykonala žiadne ďalšie relevantné kroky.

V ďalšej časti tohto odborného stanoviska Stredisko poukáže a vysporiada sa s daným problémom z antidiskriminačnej perspektívy, a teda posúdi súlad konania, resp. prax Banky so zásadou rovnakého zaobchádzania v zmysle antidiskriminačného zákona a európskej legislatívy.

## Právna analýza

V podmienkach Slovenskej republiky je ochrana spotrebiteľa premietnutá do zákona č. 250/207 Z. z. o ochrane spotrebiteľov a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej v texte ako „zákon o ochrane spotrebiteľa“). Ustanovenie § 4 ods. 3 zákona o ochrane spotrebiteľa zakotvuje, že *„Predávajúci je povinný vo vzťahu k spotrebiteľovi dodržiavať zásadu rovnakého zaobchádzania v poskytovaní výrobkov a služieb ustanovenú osobitným predpisom.“* Týmto osobitným predpisom je antidiskriminačný zákon, prostredníctvom ktorého preniká do oblasti súkromného práva normatív zákazu diskriminácie spotrebiteľa.

Dôvodová správa k zákonu o ochrane spotrebiteľa hovorí, že *„zákaz diskriminácie je tiež jedným z princípov ochrany spotrebiteľa, znamená rovnaký prístup podnikateľa ku všetkým spotrebiteľom pri poskytovaní výrobkov a služieb. Táto oblasť je veľmi dôležitá, o čom svedčí i tá skutočnosť, že ochrana spotrebiteľa je posilnená existenciou osobitného antidiskriminačného zákona, ktorý rieši spôsoby domáhania sa ochrany spotrebiteľa v prípade, ak sa cíti byť postihnutý takýmto zaobchádzaním.“*

Zákon o ochrane spotrebiteľa však ďalej nevymedzuje, aké konanie, príp. opomenutie konania sa považuje za diskrimináciu spotrebiteľa. Z toho vyplýva, že na právne posúdenie hore opísaného konania, resp. praxe Banky je nevyhnutné aplikovať ustanovenia už spomenutého antidiskriminačného zákona. V zmysle antidiskriminačného zákona sa považuje určité správanie, konanie, opomenutie, opatrenie, resp. prax za porušenie zákazu diskriminácie vtedy, ak dôjde ku kumulatívne naplneniu troch podmienok, ktorými sú zákonom chránený dôvod, oblasť diskriminácie a forma diskriminácie. Z logiky a podstaty antidiskriminačného zákona (ako aj z právnej doktríny) vyplýva, že ďalšou podmienkou je existencia tzv. komparátora (osoba alebo skupina osôb, ktoré sa nachádzajú v rovnakej alebo porovnateľnej situácii ako obeť diskriminácie). V rámci posúdenia nedodržania zásady rovného zaobchádzania je preto vyššie uvedené konanie, resp. prax Banky potrebné posúdiť z hľadiska kumulatívneho splnenia týchto podmienok.

Nadväzujúc na uvedené, antidiskriminačný zákon špecifikuje v ustanovení § 3 ods. 1 oblasti, na ktoré sa vzťahuje povinnosť každého dodržiavať zásadu rovnakého zaobchádzania. *In concreto*, zákaz diskriminácie poruší ten, kto vo vymedzených, chránených oblastiach právnych vzťahov, medzi ktoré patrí aj oblasť poskytovania tovarov a služieb, zaobchádza alebo by mohol zaobchádzať menej priaznivo zo zákonom chránených dôvodov (diskriminačné dôvody). Keďže v danom prípade ide o poskytovanie bankových služieb (konkrétne hypotekárnych úverov) verejnosti zo strany právnických osôb (bánk), Stredisko dospelo k jednoznačnému záveru o tom, že ide o prípad, ktorý spadá pod oblasť poskytovania tovarov a služieb v zmysle antidiskriminačného zákona (ustanovenie § 3 ods. 1).

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.

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 porušovaním 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 nerovnakému zaobchádzaniu s osobami, ktoré sú v obdobnej situácii, resp. rovnako alebo podobne spĺňajú podmienky na realizáciu určitého práva alebo na získanie určitého spoločenského benefitu (alebo aj služby, teda v našom prípade poskytnutie hypotéky), pričom  *jediným* dôvodom na toto nerovnaké zaobchádzanie je zakázaný dôvod diskriminácie (napr. rasa, pohlavia alebo v našom prípade, iné postavenie).

V posudzovanom prípade ide práve o formu priamej diskriminácie, keďže konaním Banky sa s určitou osobou zaobchádza, resp. by mohlo byť zaobchádzané menej priaznivo, ako sa zaobchádza alebo by sa mohlo zaobchádzať s inou osobou v porovnateľnej situácii. V danom prípade by sa mohlo, a to konkrétne v kontexte poskytovania hypoték, zaobchádzať menej priaznivo so sťažovateľom, ktorý nie je občanom členského štátu Európskej únie v porovnaní s osobou, ktorý takéto občianstvo má ktoré nemajú možnosť prijať určitú finančnú službu od Banky (napr. hypotekárny úver). Takémuto znevýhodnenie by mohlo dôjsť na základe zakázaného diskriminačného dôvodu, tzv. chráneného dôvodu, ktorým je v tomto prípade iné postavenie.

V súlade s tým, čo bolo uvedené vyššie, ďalšou podmienkou na to, aby bolo možné konštatovať konanie, ktoré porušuje normatív zákaz diskriminácie, je existencia chráneného dôvodu diskriminácie v zmysle ustanovenia § 2 ods. 1 antidiskriminačného zákona, ktoré zakazuje nerovnaké zaobchádzanie aj z dôvodu iného postavenia. Z tohto dôvodu je nutné konštatovať, že výpočet chránených dôvodov diskriminácie je v antidiskriminačnom zákone demonštratívny, pričom toto ustanovenie umožňuje subsumovať pod pojem iné postavenie aj také diskriminačné dôvody, ktoré antidiskriminačný zákon výslovne neobsahuje.

Interpretácia pojmu iné postavenie nebola vždy uniformná v judikatúre národných, či nadnárodných súdov.<sup>2</sup> Vo všeobecnosti je však možné konštatovať, že sa Európsky súd pre ľudské práva priklonil k extenzívnemu výkladu tohto pojmu. V prípadoch, keď Súd rozhodoval o dôvodoch spojených s určitou osobnostnou charakteristikou človeka, resp. s vlastnosťou, ktorá je vrodená alebo nemenná, priklonil sa k právnomu názoru, že takáto skutočnosť môže predstavovať chránený dôvod diskriminácie.<sup>3</sup> Rozhodnutia, resp. právne závery Ústavného súdu SR sa niesli v podobnom duchu, a teda že dôvod spájaný s určitou osobnostnou charakteristikou alebo vlastnosťou, ktorá je vrodená alebo nemenná, môže spadať pod pojem iné postavenie. V posudzovanom prípade má Stredisko za to, že dôvod, pre ktorý malo byť rozdielne zaobchádzané so sťažovateľom (štátna príslušnosť), je možné zaradiť pod pojem iné postavenie, a to z dôvodu, že ide o vrodennú vlastnosť, alebo inak povedané, o určitý objektívnu charakteristiku človeka, ktorú nadobudol narodením. V dôsledku tohto existuje chránený dôvod diskriminácie v predmetnom prípade, a teda je splnená aj tretia podmienka diskriminačného konania.

Určité konanie, prax alebo predpis je potrebné posúdiť aj z hľadiska existencie rozdielneho zaobchádzania s prípadnou obeťou diskriminácie v porovnaní s inou osobou alebo osobami, ktoré sa nachádzajú v rovnakej alebo porovnateľnej situácii (tzv. komparátor), pričom prípadnej obeti diskriminácie musela vzniknúť určitá nevýhoda týmto rozdielnym zaobchádzaním. V danej veci ide o rovnocenné osoby (na jednej strane občan členského štátu Európskej únie, a na druhej občan tretej krajiny), ktoré majú záujem prijať bankové služby, v tomto konkrétnom prípade hypotekárny úver. Neposkytnutím hypotekárneho úveru by mohla byť jedna skupina spotrebiteľov (občania tretích krajín) znevýhodnená bez relevantných a legitímnych dôvodov.

Na základe uvedeného teda Stredisko identifikovalo existenciu a naplnenie všetkých štyroch podmienok diskriminačného konania. Ako bolo uvedené vyššie, Banka vo svojom stanovisku argumentovala pri jej praxi v súvislosti s hypotékami „obozretným podnikaním“. Ustanovenie § 27 ods. 1 písm. a) až c) zákona č. 483/2001 Z. z. o bankách explicitne ukladá bankám túto povinnosť. Za relevantný a rozumný argument môžeme považovať v danej súvislosti aj to, že pri poskytovaní hypoték občanom tretích krajín existuje vyššie riziko komplikovanejšieho a dlhšieho

<sup>2</sup> Pozri:

[http://www.snslp.sk/CCMS/files/Chr%C3%A1nen%C3%BD\\_d%C3%B4vod\\_in%C3%A9ho\\_postavenia\\_a\\_jeho\\_interp ret%C3%A1cia\\_vysok%C3%BDmi\\_s%C3%BAdnymi\\_autoritami.pdf](http://www.snslp.sk/CCMS/files/Chr%C3%A1nen%C3%BD_d%C3%B4vod_in%C3%A9ho_postavenia_a_jeho_interp ret%C3%A1cia_vysok%C3%BDmi_s%C3%BAdnymi_autoritami.pdf).

<sup>3</sup> *Ibid.*

súdneho vymáhania pohľadávok, ako aj obmedzené možnosti výmeny informácií o zadlženosti a úverovej histórii klienta – cudzinca. Banky navyše musia brať na zreteľ fakt, že hypotekárny úver je špecifická finančná služba charakteristická dlhodobým záväzkovým vzťahom medzi poskytovateľom a prijímateľom služby.

Stredisko berie ohľad na argumenty Banky, avšak za problematické sa v tejto súvislosti javí práve spôsob vybavovania žiadosti o poskytnutie hypotéky. Banka totižto v danom prípade ani nepristúpila k vyhodnoteniu žiadosti sťažovateľa, keďže mu bolo oznámené ešte pred jej podaním, že danú finančnú službu neposkytuje občanom tretích krajín. Z toho vyplýva, že Banka *a priori* odmietla žiadosť sťažovateľa, a to bez toho, aby potenciálnu žiadosť riadne preskúmala.

Napriek tomu, že podmienky poskytovania hypoték sú výsledkom obchodnej politiky a strategických cieľov Banky, pri ich nastavení a dosahovaní musí byť rešpektovaná zásada rovnakého zaobchádzania v zmysle antidiskriminačného zákona, ktorá ma dosah aj na súkromnoprávne vzťahy (konkrétne na oblasť poskytovania tovarov a služieb). V danom prípade išlo o žiadateľa hypotéky, ktorý je občanom tretej krajiny (Turecko), avšak s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky (v Slovenskej republike žije skoro 6 rokov), ako aj s trvalým pracovným pomerom a dostatočnými finančnými prostriedkami, resp. potrebnými na získanie hypotekárneho úveru Banky. To znamená, že v tomto prípade sťažovateľ splnil všetky Bankou uvedené podmienky na získanie finančnej služby, ktorú poskytuje (hypotéka), pričom rozhodujúcou skutočnosťou pri nevyhovení bola výlučne štátna príslušnosť sťažovateľa (v predmetnej veci rozumieme pod „nevyhovením“ odmietnutie Banky vôbec pristúpiť k riadnemu preskúmaniu žiadosti).

Stredisko považuje takéto konanie Banky, ktoré *de facto* vedie k plošnému, resp. *a priori* zákazu výlučne na základe štátnej príslušnosti, za znevýhodňujúce voči osobám, ktorí nie sú občanmi členského štátu Európskej únie, a to na základe zakázaného dôvodu diskriminácie (t. j. iné postavenie). Banka takýmto konaním úplne vylúčila možnosť uchádzať sa o získanie predmetnej finančnej služby (hypotéka), čím došlo k znevýhodneniu sťažovateľa oproti iným osobám v obdobnej situácii.

Konanie Banky by bolo v súlade so zásadou rovnakého zaobchádzania vtedy, ak by osoba mala možnosť podať žiadosť danej Banke, ktorá by ju napokon riadne preskúmala a rozhodla o jej vyhovení/nevyhovení. Tak ako bolo spomenuté už vyššie, Banka musí postupovať obozretne pri poskytovaní finančných služieb (v tomto prípade hypotéky), ako aj pri ďalších službách, ktoré poskytuje, avšak podľa názoru Strediska, štátna príslušnosť nesmie predstavovať jedinou rozhodujúcu skutočnosť pri rozhodnutí Banky o vyhovení/nevyhovení určitej žiadosti o poskytnutie hypotéky. Banka musí pri rozhodovaní zvážiť všetky relevantné skutočnosti konkrétneho prípadu, aby pri rozhodovaní neprevážil prílišný formalizmus, a čo je ešte podstatnejšie, aby bola rešpektovaná zásada rovnakého zaobchádzania. Konanie Banky, v kontexte ktorého došlo k nevyhoveniu žiadosti sťažovateľa o poskytnutie hypotéky ešte pred samotným podaním tejto žiadosti, je príkladom konania, ktoré predstavuje porušenie zákazu diskriminácie v intenciách antidiskriminačného zákona.

Stredisko je taktiež toho názoru, že rozdielny postup voči občanom tretích krajín pri vyhodnocovaní rizík v kontexte poskytovania hypoték, je legitímny a odôvodnený. Problematické však zostáva to, že k takémuto vyhodnoteniu Banka ani nemôže pristúpiť, ak *a priori* vylučuje možnosť podania žiadosti o poskytnutie hypoték občanom tretích krajín.

## **Záver**

Na základe vyššie uvedeného dospelo Stredisko k dôvodnému záveru o tom, že konanie, resp. prax danej Banky, ktorá vyžaduje občianstvo štátu Európskej únie pri poskytovaní hypoték, bez ďalšieho predstavuje porušenie zákazu diskriminácie v zmysle antidiskriminačného zákona, ako aj zákona o ochrane spotrebiteľa. Postup Banky v danom prípade viedol k znevýhodneniu určitej osoby v porovnaní s inou osobu v obdobnej situácii, keďže konaním *a priori* znemožnila občanom tretích krajín žiadať o poskytnutie hypotéky bez toho, aby banka zobrala do úvahy všetky relevantné skutočnosti v kontexte určitého prípadu. Išlo teda o rozhodnutie, ktoré bolo výlučne založené na skutočnosti, že sťažovateľ je občanom tretej krajiny bez toho, aby Banka vzala do úvahy a vyhodnotila ostatné relevantné informácie súvisiace so situáciou sťažovateľa. Z tohto dôvodu považuje Stredisko tento postup Banky za porušenie zásady rovnakého zaobchádzania v oblasti poskytovania tovarov a služieb, a to formou priamej diskriminácii občanov tretích krajín z dôvodu iného postavenia.