

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 len „Stredisko“) bolo zriadené zákonom č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva (ďalej v texte len „zákon o zriadení Strediska“), ktorý o. i. vymedzuje úlohy a činnosť Strediska. Podľa ust. § 1 ods. 2 písm. f) zákona o zriadení Strediska vydáva Stredisko odborné stanoviská vo veciach 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 len „antidiskriminačný zákon“), a to z vlastnej iniciatívy alebo na požiadanie fyzických alebo právnických osôb.

Stredisko vydáva odborné stanovisko na požiadanie fyzickej osoby v súvislosti s dodržiavaním zásady rovnakého zaobchádzania pri zavádzaní parkovacej politiky na území hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy a stanovení odlišných podmienok pre rezidentov a nerezidentov v rámci parkovacej politiky, ale aj s cieľom, aby Stredisko prispelo k odbornej právnej diskusii na túto tému z pohľadu diskriminácie.

Základné tézy navrhovanej parkovacej politiky

Cieľom predmetného odborného stanoviska bolo analyzovať súlad navrhovanej parkovacej politiky vychádzajúcej zo základných téz parkovacej politiky (2019) (ďalej v texte len „základné tézy“) so zásadou rovnakého zaobchádzania v zmysle čl. 12 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej v texte len „Ústava SR“), ako aj v zmysle antidiskriminačného zákona. Základné tézy boli zverejnené na webovej stránke mesta Bratislava, avšak počas legislatívneho procesu prijímania Návrhu Všeobecne záväzného nariadenia hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy č./2019 z 2019 o dočasnom parkovaní motorových vozidiel (ďalej v texte len „všeobecne záväzné nariadenie“) a zároveň počas vykonávania testu diskriminácie Strediska v rámci odborného stanoviska bola webová stránka mesta k parkovacej politike aktualizovaná a základné tézy boli vymazané. Z toho dôvodu je celý text stanoviska prispôbený aktualizácii, čo sa prejavuje v podmieňujúcom spôsobe viet, resp. v používaní minulého času vo vetách.

Otázky, s ktorými sa Stredisko vysporiadalo v predmetnom odbornom stanovisku, sa týkajú toho, či by nedochádzalo k porušeniu zákazu diskriminácie z dôvodu trvalého pobytu, keďže rezidentská parkovacia karta by podľa základných téz mala byť vydávaná vo vzťahu k:

- bytu;
- registrácii trvalého pobytu v tomto byte;

- konkrétnemu motorovému vozidlu.

Podľa prílohy č. 2 bodu 1.1 všeobecne záväzného nariadenia „*Rezidentskú parkovaciu kartu môže prevádzkovateľ vydať žiadateľovi (rezidentovi), ktorý spĺňa nasledujúce podmienky: 1. je fyzickou osobou, 2. má trvalý pobyt v byte v zóne, pre ktorú je karta vydaná; na účely vydávania parkovacích kariet sa bytom rozumie obytná miestnosť alebo súbor obytných miestností s príslušenstvom usporiadaný do funkčného celku s vlastným uzavretím, ktorý je rozhodnutím stavebného úradu určený na trvalé bývanie, rodinný dom sa považuje za jeden byt, 3. má vzťah k motorovému vozidlu, ku ktorému je karta priradená, to znamená, že:*

- *je držiteľom motorového vozidla¹ alebo*
- *má motorové vozidlo evidované na svoju živnosť alebo*
- *užíva motorové vozidlo zamestnávateľa na súkromné účely alebo*
- *užíva vozidlo právnickej osoby, ktorej je štatutárom*
- *alebo má uzatvorenú nájomnú zmluvu alebo obdobnú zmluvu s právnickou osobou alebo fyzickou osobou-podnikateľom oprávnenou na prenájom motorových vozidiel.“*

Všeobecne záväzné nariadenie by malo určiť ceny za rezidentské parkovacie karty. Benefitmi spojenými s rezidentskými parkovacími kartami okrem samotnej rezidentskej parkovacej karty, na ktorej kúpu mal byť rezident oprávnený mali byť tzv. voľné hodiny, ktoré môže rezident poskytnúť pre parkovanie návštev (rodina, opravári a pod.) vo svojej zóne, ako aj voľné hodiny pri cieľovom parkovaní v spoplatnených zónach (v čase regulácie v tarifných pásmach B, C a D). Nerezidenti mali byť povinní platiť poplatok za hodinové parkovanie, pričom výška poplatku by mala závisieť od tarifného pásma.² Nerezidentom by nemalo byť umožnené vydanie obdobnej parkovacej karty, čo by mohlo viesť k rozdielnemu zaobchádzaniu medzi rezidentmi a nerezidentmi.

Diskutabilným sa javilo tiež stanovenie výšky ceny za rezidentskú parkovaciu kartu pre prvé motorové vozidlo v domácnosti vo výške 49 eur na rok, pre druhé vo výške 150 eur na rok a pre tretie vo výške 500 eur na rok, v porovnaní s výškou cien za rezidentské parkovacie karty pre prvé, druhé a tretie motorové vozidlo v domácnosti v rámci parkovacích politík miest

¹ § 2 ods. 2 písm. c) zákona č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

² Mestské všeobecne záväzné nariadenie by malo stanoviť štyri tarifné pásma za hodinové parkovanie: Tarifné pásmo A: 2,00 EUR/h; Tarifné pásmo B: 1,50 EUR/h; Tarifné pásmo C: 1,00 EUR/h; Tarifné pásmo D: 0,50 EUR/h. Tarifné pásmo A by malo byť vyhradené pre lokality s najvyšším dopytom po parkovaní primárne v centrálnych mestských zónach. Zóny by mali byť dodatočne a detailnejšie definované po spracovaní dopravných analýz v priebehu roku 2019 a 2020 mestských častí a hlavného mesta. Spustenie nového systému parkovania v prvých zónach je očakávané v druhej polovici roka 2020.; pozn. autora.

Trenčín³ a Košice⁴, kde sú ceny za rezidentské parkovacie karty pomerne nižšie. Z tohto dôvodu Stredisko posudzovalo v odbornom stanovisku otázku, či by nadobudnutím účinnosti takto nastavenej parkovacej politiky nedochádzalo k porušeniu zákazu diskriminácie pri stanovení výšky rozličných cien za rezidentskú parkovaciu kartu pre prvé, druhé a tretie motorové vozidlo v domácnosti, ako aj otázku primeranosti stanovených cien za rezidentské parkovacie karty v nadväznosti na požiadavku dodržiavania zásady rovnakého zaobchádzania.

O zámere parkovacej politiky mesta Bratislava

Dňa 11. apríla 2019 bola na stránke magistrátu hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy zverejnená tlačová správa k navrhovanej parkovacej politike v Bratislave. Následne bola z webovej stránky vymazaná. V týchto materiáloch sa uvádzala výška ceny za rezidentskú parkovaciu kartu pre prvé, druhé a tretie motorové vozidlo v domácnosti, uvádzali sa štyri tarifné pásma za hodinové parkovanie, stanovovali sa podmienky vydávania rezidentskej parkovacej karty a pod.

V rámci vypracovania predmetného odborného stanoviska Stredisko požiadalo mesto Bratislava o poskytnutie vysvetlení k zverejneným informáciám súvisiacich s novou parkovacou politikou mesta.

Súčasťou vyjadrenia mesta Bratislava bolo stanovisko k otázke nároku na rezidentskú parkovaciu kartu k prvému motorovému vozidlu, druhému a tretiemu motorovému vozidlu v nasledovnom znení: *„Ak rovnaké podmienky na vydanie rezidentskej karty na jeden byt spĺňa viac osôb, je pre posúdenie poradia priznania výšky úhrady, jediným objektívnym kritériom čas podania žiadosti. Podľa zásady platnej už v rímskom práve *vigilantibus iura scripta sunt* (bdelým, opatrným, pozorným patrí právo), kritériom na určenie poradia pre určenie výšky úhrady rezidentskej karty, bude termín doručenia žiadosti. Každý rezident má rovnakú možnosť uplatniť svoje práva, starať sa o ne, ak ich neuplatní včas, stratí výhody oproti tomu rezidentovi, ktorý si ich uplatnil včas pred ním. Stanovenie zásady vybavenie žiadosti viacerých žiadateľov spĺňajúcich stanovené podmienky na jej vybavenie, podľa poradia v akom boli žiadosti podané, nie je diskriminačnou zásadou.“* Mesto Bratislava zároveň dodalo, že rovnaký princíp, ktorým sa inšpirovali platí v meste Trenčín.

Mesto Bratislava sa vyjadrilo tiež k otázke kritérií použitých pri určovaní výšky ceny za rezidentskú parkovaciu kartu pre prvé, druhé a tretie motorové vozidlo v domácnosti. *„Pri navrhovaní cien za rezidentské parkovacie karty sme porovnávali a zohľadňovali ceny za rezidentské parkovacie karty napríklad v mestách Praha, Viedeň, Linz či Košice,“* uvádza mesto, pričom vo vyjadrení pokračuje nasledovným opisom:

³ Dostupné online: <http://parkovanietrencin.sk/rezidentske-karty/>

⁴ Dostupné online: <https://www.kosice.sk/mesto/podmienky-na-vydanie-rezidentskej-parkovacej-karty>

- **„Praha:**
 - Rezidentská karta za 1. vozidlo na osobu - cca. 45 eur (1 200 Kč)
 - Rezidentská karta za 2. vozidlo na osobu - cca. 262 eur (7 000 Kč)
 - Rezidentská karta za 3. vozidlo na osobu - cca. 900 až 1 350 eur (24 000 / 30 000 / 36 000 Kč podľa cenového pásma)

- **Viedeň:**
 - Rezidentská karta za jedno vozidlo na osobu - 90 alebo 120 eur ročne + administratívny poplatok min. 40 eur

- **Linz:**
 - Rezidentská karta za jedno vozidlo na osobu - 54,40 eur ročne + administratívny poplatok 14,30 eur

- **Košice:**
 - Rezidentská karta za 1. vozidlo na byt - 35 eur
 - Rezidentská karta za 2. vozidlo na byt - 70 eur
 - Rezidentská karta za 3. vozidlo na byt - 150 eur

Nestanovovali sme konkrétny výpočet, ktorý by sa odvíjal od ceny z iných miest. Tieto ceny slúžili najmä ako referencia pre cenu za prvú parkovaciu kartu na byt. Ďalšie parkovacie karty nemožno priamo porovnávať s cenami za 2. a 3. vozidlá tam, kde sú vydávané na osobu (štandard vo väčšine európskych miest). Nemecké, rakúske alebo švajčiarske mestá štandardne umožňujú získanie len jednej rezidentskej karty pre jednu osobu. Odstupňovanie cien pre 2. a 3. karty na byt vyplýva predovšetkým z potreby regulácie automobilovej dopravy a zabezpečenia výhodnejšieho parkovania vo verejnom priestore prioritne pre prvé auto na byt. Z tohto vyplýva aj vyššia cena pre tretie vozidlo na byt. Podľa prieskumov vykonaných v rámci územného generelu dopravy, len okolo 2 % domácností v Bratislave vlastní tri alebo viac vozidiel.“

Tlačová správa k navrhovanej parkovacej politike, ktorá bola zverejnená na stránke magistrátu hlavného mesta Bratislavy uvádzala, že parkovacou politikou chce mesto Bratislava dosiahnuť viacero vecí:

- uľahčiť rezidentom parkovanie v okolí svojho bydliska;
- znížiť počet „mimobratislavských“ áut, ktoré denne dochádzajú do Bratislavy, keďže vstup do mesta spojený s tým, že nechajú auto na celý deň zaparkované na ulici v meste sa stane tou najdrahšou alternatívou;
- odľahčiť dopravu v meste (podľa porovnateľných prieskumov až 12 % všetkých jász v meste tvorí hľadanie parkovacieho miesta) a tým zlepšiť aj kvalitu života obyvateľov a znížiť emisie. Mesto sa zaviazalo do roku 2020 znížiť emisie CO₂

- o 20 % a jedným z konkrétnych opatrení Akčného plánu udržateľného energetického rozvoja je aj zavedenie parkovacej politiky;
- a v neposlednom rade, financie, ktoré mesto získa z parkovacej politiky, pôjdu do rozvoja novej dopravnej infraštruktúry, vrátane parkovacích domov v tých zónach, kde problém s parkovaním pretrvá. Na parkovacej politike nebude profitovať žiadna súkromná firma. Realizovať ju bude mestská organizácia a kontrolovať dodržiavanie pravidiel parkovania bude zabezpečovať mestská polícia;

V tlačovej správe k parkovacej politike sa zároveň uvádzalo „*Parkovacia politika je v Bratislave nevyhnutnosť. Na tom sa zhodujú dopravní odborníci, poslanci zastupiteľstva, starostovia aj verejnosť. Bratislava je jedno z posledných veľkých európskych miest, ktoré parkovaciú politiku ešte nemá. Zároveň v meste neustále rastie počet áut. Ulice nedokážeme nafúknuť, ani okamžite rádovo zvýšiť počet parkovacích miest. Preto je potrebné ich počet začať regulovať. Parkovacia politika je pre tento účel overeným a najúčinnjším nástrojom.*“

Mesto Bratislava na svojej webovej stránke uviedlo aj navrhované alternatívy riešenia dopravy v súvislosti so zavedením parkovacej politiky. Pokiaľ ide o nerezidentov, ktorí denne dochádzajú do centra Bratislavy za prácou a tarifné parkovanie si nebudú môcť dovoliť, podľa informácií zverejnených na stránke magistrátu spolu s prípravou parkovacej politiky by malo mesto začať s budovaním záchytných parkovísk v blízkosti MHD, ktorou by sa všetci mali dopraviť do mesta. Pokiaľ zamestnávateľ disponuje vlastnými parkovacími kapacitami, regulované parkovanie by sa ich nemalo týkať. Zároveň výnosy z parkovacej politiky by mali byť použité na budovanie parkovacích domov v tých zónach, kde problém pretrvá a bez financií z rezidentských kariet by ich mesto nedokázalo v potrebnom počte postaviť. Takto vybudované parkovacie domy by mali byť prístupné všetkým s rezidentskou parkovacou kartou, ale i návštevníkom ako súčasť celkovej parkovacej kapacity v danej lokalite. Skúsenosti z iných miest ukazujú, že zavedením rezidentského parkovania by mal klesnúť počet parkujúcich áut v uliciach a na parkoviskách. Mali by zmiznúť málo používané autá, vraky, väčšie firemné vozidlá (napríklad dodávky), menej ľudí by malo do Bratislavy cestovať autom a viac verejnou dopravou. Parkovacia politika by sa mala týkať len tých zón, miest, ulíc, kde je reálny problém s parkovaním a len v tých časoch, kedy tento problém je. To znamená napríklad v Petržalke by to malo byť najmä v noci, ale vo štvrtiach blízko biznis centier, kde dopyt presahuje ponuku aj cez deň by to pravdepodobne malo byť spoplatnené aj cez deň. V ostatných časoch (keď nie je dopyt vysoký) by nemalo byť parkovanie spoplatnené. Parkovacia politika má byť nástroj na reguláciu dopravy, zvýšenie kvality života a udržateľnom rozvoji. Problém statickej a dynamickej dopravy sa týka aj vozidiel Bratislavčanov aj ľudí z regiónu. Aj Bratislavčania svojimi autami prispievajú k dopravným zápcham, zhoršeniu životného prostredia a pri parkovaní rovnako zaberajú verejný priestor.⁵

⁵ Dostupné online: <https://www.bratislava.sk/sk/bratislava-potrebuje-ferove-parkovanie>

Relevantné antidiskriminačné normy

Antidiskriminačná norma, ako aj všeobecný princíp rovnosti sú zakotvené v Ústave SR, a to v čl. 12 ods. 1 (všeobecný princíp rovnosti)⁶ a v čl. 12 ods. 2 (normatív zákaz diskriminácie).⁷ Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej v texte len ako „Ústavný súd SR“) vo svojej rozhodovacej praxi viackrát dospel k extenzívnemu výkladu princípu rovnosti (t. j. čl. 12 ods. 1 Ústavy SR), ktorý vedie k právnemu záveru, že princíp rovnosti nemá akcesorický charakter a neviaže sa na chránené dôvody diskriminácie.⁸ Ústavný súd SR v tejto súvislosti konštatoval, že *„zákaz diskriminácie ustanovený čl. 12 Ústavy SR je ústavnou zásadou, ktorá vzhľadom na svoju podstatu a účel presahuje medze základných práv a slobôd a má relevanciu aj pre výklad a uplatnenie tých noriem Ústavy SR, ktoré sa nevzťahujú na základné práva a slobody. V materiálnom právnom štáte zákaz diskriminácie predstavuje príkaz, ktorý ústavodarca adresoval štátu ako jeho pozitívny záväzok.“* Zároveň sa na podporu svojho tvrdenia súd opieral o záver Európskeho súdu pre ľudské práva, ktorý hovorí o tom, že *„rozdielne zaobchádzanie s osobami v analogickom alebo relevantne podobnom postavení je diskriminačné, ak nemá objektívne a rozumné odôvodnenie, t. j. ak nesleduje legitímny cieľ alebo ak neexistuje vzťah rozumnej proporcionality medzi použitými prostriedkami a zámerom, ktorý sa má uskutočniť.“*

Stredisko sa nestotožňuje s uvedeným extenzívnym výkladom čl. 12 ods. 1 Ústavy SR. Za problematickú považuje časť, v ktorej Ústavný súd SR dospel k záveru, že pri rozhodovaní o nedodržaní princípu rovnosti sa nevyžaduje identifikácia chráneného diskriminačného dôvodu. Tento záver vedie k príliš širokému výkladu predmetného článku, následkom ktorého je okrem iného aj to, že sa stráca význam existencie čl. 12 ods. 2 Ústavy SR (t. j. normatív zákaz diskriminácie), keďže sa touto interpretáciou dospieva k záveru o diskriminácii bez toho, aby bol identifikovaný diskriminačný dôvod. Inými slovami, čl. 12 ods. 1 Ústavy SR v tomto ponímaní absorbuje nasledujúci odsek tohto článku. Pozitívne možno vnímať stanovisko, v zmysle ktorého *„pri právnej identifikácii porušenia zákazu diskriminácie Ústavný súd SR používa test diskriminácie, ktorý sa skladá zo štyroch základných krokov, medzi ktoré patrí porovnateľná skupina či jednotlivec, kvalifikované kritérium, resp. dôvod, ujma na strane jednotlivca alebo skupiny, skúmanie legitimity a proporcionality.“*⁹ Uvedený test považuje Stredisko za relevantný pri vyhodnocovaní konkrétnych prípadov možného porušenia zákazu diskriminácie.

⁶ „*Ludia sú si slobodní a rovní v dôstojnosti a v právach. Základné práva a slobody sú neodňateľné, nescudziteľné, nepremlčateľné a nezrušiteľné.*“

⁷ „*Základné práva a slobody sa zaručujú na území Slovenskej republiky všetkým bez ohľadu na pohlavie, rasu, farbu pleti, jazyk, vieru a náboženstvo, politické, či iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine, majetok, rod alebo iné postavenie. Nikoho nemožno z týchto dôvodov poškodzovať, zvýhodňovať alebo znevýhodňovať.*“

⁸ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 17/08 alebo nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 3/08.

⁹ BARANCOVÁ, H. a kol., *Zákonník práce., Komentár.* Bratislava: C.H. Beck, 2017, s. 8-9.

Ústavou SR garantovaný princíp rovnosti je premietnutý predovšetkým v antidiskriminačnom zákone, ktorý upravuje podmienky uplatňovania zásady rovnakého zaobchádzania a taktiež ustanovuje prostriedky právnej ochrany, v prípadoch, kedy dôjde k porušeniu zákazu diskriminácie.

Podľa antidiskriminačného zákona je určité správanie, konanie, opomenutie alebo prax považovaná za porušenie zákazu diskriminácie v prípadoch, keď dôjde ku kumulatívne naplneniu troch podmienok, a to zákonom stanoveného chráneného dôvodu (§ 2 ods. 1), formy diskriminácie (§ 2a) a oblasti diskriminácie (§ 3). Z logiky a podstaty antidiskriminačného zákona vyplýva, že ďalšou podmienkou konštatovania diskriminácie je existencia tzv. komparátora (osoba alebo skupina osôb, ktoré sa nachádzajú v rovnakej alebo porovnateľnej situácii ako obeť diskriminácie).

Dodržiavanie zásady rovnakého zaobchádzania spočíva podľa § 2 ods. 1 antidiskriminačného zákona v zákaze diskriminácie 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.

Antidiskriminačný zákon vymedzuje v § 2a taxatívnym spôsobom nasledujúce formy diskriminácie: priama diskriminácia, nepriama diskriminácia, obťažovanie, sexuálne obťažovanie, nabádanie na diskrimináciu a neoprávnený postih.

Ustanovenie § 3 ods. 1 antidiskriminačného zákona vymenúva oblasti, v ktorých je každý povinný dodržiavať zásadu rovnakého zaobchádzania, a to konkrétne v oblasti sociálneho zabezpečenia, zdravotnej starostlivosti, poskytovania tovarov a služieb, v oblasti vzdelávania a v oblasti pracovnoprávných a obdobných právnych vzťahov. Po materiálnej stránke medzi oblasti, v ktorých je každý povinný dodržiavať zásadu rovnakého zaobchádzania zaraďujeme okrem oblastí uvedených v antidiskriminačnom zákone aj oblasť výkonu základných ľudských práv a slobôd zakotvenú v Ústave SR a vymedzené oblasti diskriminácie, stanovené v osobitných zákonoch.¹⁰

Namietané konanie je potrebné posúdiť aj z hľadiska existencie rozdielneho zaobchádzania s prípadnou obeťou diskriminácie v porovnaní s inou osobou alebo osobami, ktorá sa nachádza v rovnakej alebo v porovnateľnej situácii (tzv. komparátor), pričom prípadnej obeti diskriminácie musela vzniknúť v príčinnej súvislosti s rozdielnym zaobchádzaním určitá nevýhoda.

¹⁰ Napríklad zákon č. 475/2005 Z. z. o výkone trestu odňatia slobody a o zmene a doplnení niektorých zákonov, zákon č. 221/2006 Z. z. o výkone väzby .

„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.“¹¹

Právna analýza v zmysle Ústavy SR a antidiskriminačného zákona

Pri posudzovaní toho, či v danom prípade došlo k porušeniu zákazu diskriminácie v zmysle antidiskriminačnej legislatívy (konkrétne antidiskriminačného zákona), je nevyhnutné zaoberať sa identifikáciou a naplnením štyroch vyššie uvedených podmienok (t. j. chránený dôvod diskriminácie, oblasť diskriminácie, forma diskriminácie a tzv. komparátor). K právnemu záveru o porušení zákazu diskriminácie je možné dospieť až vtedy, ak bolo možné v konkrétnom prípade identifikovať tieto štyri základné podmienky.

Predmetnú vec, ktorou je parkovacia politika mesta Bratislava, nie je možné subsumovať pod žiadnu z uvedených oblastí diskriminácie. Potenciálnou oblasťou diskriminácie by v danom prípade mohlo byť poskytovanie tovarov a služieb, avšak je potrebné brať ohľad na interpretáciu, podľa ktorej „*poskytovanie a prístup k tovarom a službám vrátane bývania zahŕňa tovary a služby, ktoré sú poskytované všetkým, teda verejnosti, v rámci podnikania.*“¹² Z tohto jednoznačne vyplýva, že parkovacia politika mesta nespadá pod túto oblasť, keďže nejde o poskytovanie tovaru alebo služby zo strany podnikateľa, ale o určitú formu regulácie zo strany samosprávneho orgánu, resp. o zabezpečenie verejných úloh. Vzhľadom k tomu, že Stredisko dospelo k záveru o nemožnosti subsumovania predmetnej veci pod jednu z horeuvedených oblastí diskriminácie, a teda že nedošlo k naplneniu jedného zo základných podmienok porušenia zákazu diskriminácie, Stredisko nepovažuje za dôvodné pristúpiť k právnemu rozboru ďalších troch podmienok diskriminácie (t. j. chránený dôvod, chránená forma a tzv. komparátor).

Rozhodnutia samosprávnych orgánov však musia byť v súlade s Ústavou SR a teda aj článkom 12 Ústavy SR. Dôležité je opätovne zdôrazniť ústavnoprávny test diskriminácie, ktorý si Ústavný súd SR osvojil z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva a ktorý hovorí, že „*rozdielne zaobchádzanie s osobami v analogickom alebo relevantne podobnom postavení je diskriminačné, ak nemá objektívne a rozumné odôvodnenie, t. j. ak nesleduje legitímny cieľ*

¹¹ DEBRECENIOVÁ, J. Antidiskriminačný zákon. Komentár. Bratislava : Občan a demokracia, 2008, s. 36

¹² MATEJKA, O. – FRIEDMANNOVÁ, D. et al. Antidiskriminačný zákon: Komentár. Wolters Kluwer, 2017.

alebo ak neexistuje vzťah rozumnej proporcionality medzi použitými prostriedkami a zámerom, ktorý sa má uskutočniť.“

V súlade s uvedeným, je v prvom rade nevyhnutné, zaoberať sa otázkou, či v danom prípade existuje legitímny cieľ v kontexte nastavenia parkovacej politiky mesta Bratislava.

Podľa § 4 ods. (3) písm. h) zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení (ďalej v texte len „zákon o obecnom zriadení“): „*Obec pri výkone samosprávy najmä utvára a chráni zdravé podmienky a zdravý spôsob života a práce obyvateľov obce, chráni životné prostredie, ako aj utvára podmienky na zabezpečovanie zdravotnej starostlivosti, na vzdelávanie, kultúru, osvetovú činnosť, záujmovú umeleckú činnosť, telesnú kultúru a šport.*“ V zmysle uvedeného ustanovenia si Stredisko dovoľuje upriamiť pozornosť najmä na ochranu životného prostredia ako jeden z cieľov výkonu samosprávy obce, čo predstavuje jeden z cieľov zavedenia parkovacej politiky (viď vyššie uvedené ciele – časť: O zámere parkovacej politiky mesta Bratislava).

Na základe uvedených cieľov, ktoré chce mesto Bratislava navrhovanou parkovacou politikou dosiahnuť a v zmysle právomoci, ktorá vyplýva obci podľa vyššie uvedeného § 4 ods. (3) písm. h) zákona o obecnom zriadení, Stredisko usudzuje, že navrhovanú parkovaciu politiku a jej ciele možno skutočne považovať za legitímne. Akceptovateľným legitímnym cieľom môže byť v podstate akýkoľvek široko poňatý verejný záujem. Za legitímny cieľ je Európsky súd pre ľudské práva pripravený považovať v podstate akýkoľvek cieľ, ktorý je hodnotovo zlučiteľný s Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd a rozumne zdôvodnený. Medzi odlišným zaobchádzaním, ktoré sa snaží mesto Bratislava ospravedlniť a legitímnym cieľom v podobe mestom formulovaného verejného záujmu musí byť skutočná súvislosť. Nemusí ísť o kauzalitu, no prinajmenšom musí ísť o koreláciu.¹³

Ďalším krokom je vyhodnotenie proporcionality medzi použitými prostriedkami a sledovaným cieľom. Vydanie parkovacej karty výhradne rezidentom, ktorá je spojená s vyššie uvedenými benefitmi je možné odôvodniť odvádzaním podielovej dane,¹⁴ ktorou je v Slovenskej republike daň z príjmu fyzických osôb. Predmetnú daň štát rozdeľuje územnej samospráve podľa § 2 ods. (1) nariadenia vlády Slovenskej republiky č. 668/2004 Z. z. o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samospráve, t. j. podľa počtu obyvateľov obce s trvalým pobytom na území obce. Uvedený fakt možno označiť za dôvod, pre ktorý rezidenti majú mať benefity v porovnaní s nerezidentmi.

Na základe uvedeného možno konštatovať, že zavedenie parkovacej politiky v Bratislave sa dotkne rozličným spôsobom dvoch skupín ľudí – na jednej strane rezidentov a na druhej strane nerezidentov. Komparátor je teda identifikovateľným. Na rezidentov by sa

¹³ KMEC, J. – KOSAŘ, D. – KRATOCHVÍL, J. – BOBEK, M. Evropská úmluva o lidských právech: Komentár. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 1224.

¹⁴ Dostupné online: <https://podnikam.sk/slovník/podielove-dane/>

podľa prvotného návrhu mali vzťahovať rovnaké ceny za hodinové parkovanie v zónach, v ktorých nemajú trvalý pobyt ako na nerezidentov. Avšak rezidenti by mali mať na rozdiel od nerezidentov vyššie spomenuté benefity, ktorými by mali byť tzv. voľné hodiny, ktoré by mohli poskytnúť pre parkovanie návštev (rodina, opravári a pod.) vo svojej zóne, ako aj voľné hodiny pri cieľovom parkovaní v spoľatných zónach (v čase regulácie v tarifných pásmach B, C a D).

Napriek tomu, že nerezidenti, ktorí by nemali mať nárok na rezidentskú parkovaciu kartu by mohli byť znevýhodnení týmto aspektom navrhovanej parkovacej politiky, Stredisko zastáva názor, že ak zoberieme do úvahy uvedené skutočnosti súvisiace s implementovaním parkovacej politiky, legitímny cieľ a prijaté prostriedky, ide o proporcionálne opatrenie, ktoré je z pohľadu nerovného zaobchádzania ospravedlniteľné.

Stredisko sa so stanoviskom mesta Bratislava k otázke nároku na prvú, druhú alebo tretiu rezidentskú parkovaciu kartu (viď vyjadrenie mesta Bratislava – časť: O zámere parkovacej politiky mesta Bratislava) za rozdielny poplatok nestotožňuje v časti uplatnenia zásady *vigilantibus iura scripta sunt* (*bdelym, opatrným, pozorným patrí právo*) ako stanoveným kritériom pre určenie výšky poplatku za rezidentskú kartu, nakoľko uvedená zásada je súkromnoprávnou zásadou a podľa nezávislého právneho názoru ju v tomto prípade nie je možné uplatniť.

Druhou otázkou, ktorou sa Stredisko v rámci vykonania testu diskriminácie zaoberalo, bola otázka primeranosti stanovených cien za rezidentské parkovacie karty vo vzťahu k legitímnemu cieľu. Otázku primeranosti výšky cien za rezidentské parkovacie karty Stredisko posudzovalo na základe viacerých faktorov, ktorými boli priemerná mesačná mzda obyvateľov porovnávaných miest, kúpyschopnosť obyvateľstva resp. finančné zaťaženie na obyvateľov a alternatívne spôsoby dopravy.

Stredisko porovnávalo výšku navrhovaných cien za rezidentské parkovacie karty v Bratislave so stanovenými cenami za rezidentské parkovacie karty v Košiciach, nakoľko rezidentské parkovacie karty v Košiciach sa vydávajú vo vzťahu k bytu, rovnako, ako by sa mali vydávať v Bratislave podľa predstaveného návrhu parkovacej politiky. Ako už bolo vyššie uvedené, cena za rezidentskú parkovaciu kartu pre prvé motorové vozidlo v domácnosti pre obyvateľa s trvalým pobytom v centrálnej mestskej zóne v Košiciach je 35 eur na rok a pre obyvateľa s trvalým pobytom v rezidentskej lokalite 20 eur na rok. Cena za rezidentskú parkovaciu kartu pre druhé motorové vozidlo v domácnosti je 70 eur na rok a za tretie motorové vozidlo v domácnosti 150 eur na rok, bez ohľadu na to či má rezident trvalý pobyt v centrálnej mestskej zóne alebo v rezidentskej lokalite v Košiciach.¹⁵

¹⁵ Dostupné online: <https://www.kosice.sk/mesto/faq-otazky-k-parkovaniu>

Stredisko si zároveň dovoľuje dať do pozornosti, že cena za rezidentskú parkovaciu kartu pre prvé motorové vozidlo v domácnosti pre obyvateľa centrálnej mestskej zóny, ako aj rezidentskej lokality v Košiciach je v prípade osôb starších ako 62 rokov stanovená na 5 eur. V rovnakej výške je stanovená cena za rezidentskú parkovaciu kartu pre prvé motorové vozidlo v domácnosti pre obyvateľa s trvalým pobytom v centrálnej mestskej zóne, ako aj v rezidentskej lokalite, ktorý je osobou s ťažkým zdravotným postihnutím alebo osobou s ťažkým zdravotným postihnutím pracujúcou v jednej z uvedených lokalít. Rezidentské parkovacie karty v Košiciach sú vydávané samostatne obyvateľom, ktorí sú vlastníkami bytu v rezidentskej lokalite za cenu 20 eur ročne a obyvateľom, ktorí sú nájomcami bytu v rezidentskej lokalite za cenu 20 eur ročne. Rezidentská parkovacia karta v Košiciach je vydávaná samostatne osobám poskytujúcim dennú starostlivosť obyvateľovi s trvalým pobytom v rezidentskej lokalite za cenu 5 eur ročne.¹⁶

Na základe uvedeného možno konštatovať, že navrhované ceny za rezidentské parkovacie karty v Bratislave t. j. 49 eur na rok pre prvé motorové vozidlo v domácnosti, 150 eur na rok pre druhé motorové vozidlo v domácnosti a 500 eur na rok pre tretie motorové vozidlo v domácnosti bez ohľadu na lokalitu trvalého pobytu v Bratislave sú pomerne vyššie. Avšak vychádzajúc z teritoriálneho či regionálneho vymedzenia priemernej mesačnej mzdy obyvateľov Slovenska, bola priemerná nominálna mesačná mzda najvyššou práve v Bratislavskom kraji (1 310 eur). V ostatných krajoch sa pohybovala od 777 eur v Prešovskom kraji do 965 eur v Trnavskom kraji.¹⁷ V roku 2017 dosiahla priemerná nominálna mesačná mzda zamestnanca v podnikoch s 20 a viac zamestnancami v Košickom kraji 1 027 eur.¹⁸

Najkúpyschopnejším krajom je Bratislavský kraj, kde je kúpna sila 11 131 eur na obyvateľa, čo je 81,6 % európskeho priemeru a teda o 43 % viac v porovnaní so slovenským priemerom. Najviac sa celoslovenskému priemeru približuje Trnavský kraj, kde majú ľudia k dispozícii 7 843 eur na obyvateľa. A za celoslovenským priemerom najviac zaostáva Prešovský kraj, kde majú ľudia k dispozícii iba 6,554 eur na obyvateľa.¹⁹ Index kúpnej sily na

¹⁶ Dostupné online: <https://www.kosice.sk/mesto/faq-otazky-k-parkovaniu>

¹⁷ Dostupné online:

https://slovak.statistics.sk/wps/portal/ext/products/informationmessages/inf_sprava_detail/d757449e-645d-4c07-8a84-397ea5e92893!/ut/p/z1/tVJNc9owFPwtOfgovweSkZybyYFI-ApmGIAK6dIQR2AFbjq3a4d9H7uSSmSRND9VF0szuvl2tQMEGVKgb7KhdZgt99vetGvy651MxHPYk4nBOcTq7fbibjL71x6sI1m8B4m55g9Mf8vt4OWM9ZBGoZ_k_QYFKCle6FLZ2V-uUICeSFQeiTy5Af7BV7t00hSF1WenmEmBTG3fy-55HnLHYkAGL9oQlyInQghEac6MjE_dFTDv5Msn2sP0Sev23vF0c_GBJ9Hz1BzIaywnjc0QxH0c4lZPVMr6nFCV9BXyisfUe-IceehzWTWZaWBXdy5zh4R8jThBmoLJdHrZJHmLIBUfKuWB9Fg8iSrvO-9VitDh6We3SrgwLmy9pe2r2-PSkpO_UFs48O9j8j1L9HFnsqPAWK3MwlanC35X_ralzZX0dYIBt24ZHa49nEyY2D_A9Smp7-8tEsp8lQt6lafD4oYytbvQczOXV1cvkAxdYw!!/dz/d5/L2dBISevZ0FBIS9nQSEh/

¹⁸ Dostupné online: <https://michalovce.dnes24.sk/dostavate-presne-tolko-viac-ci-menej-takato-bola-priemerna-mzda-v-okrese-michalovce-301053>

¹⁹ Dostupné online: <https://www.gfk.com/sk/insights/news/kupna-sila-slovakov-dosahuje-viac-ako-polovicu-europskeho-priemeru/>

jedného obyvateľa v Bratislavskom kraji v roku 2013/2014 bol 143,8 a v Košickom kraji 90,1. Hlavné mesto je zďaleka tým najbohatším regiónom s kúpnu silou na jedného obyvateľa v porovnaní s celoštátnym priemerom.²⁰

Pokiaľ ide o otázku možného ospravedlnenia rozdielneho zaobchádzania, t. j. otázku proporcionality a vzťahu primeranosti opatrenia vo vzťahu k sledovanému cieľu, Stredisko uvádza nasledovné. Berúc do úvahy legitímny cieľ navrhovanej parkovacej politiky, priemernú nominálnu mesačnú mzdu v Bratislavskom kraji, kúpnu silu na obyvateľa v Bratislavskom kraji, ako aj navrhované alternatívy riešenia dopravy v súvislosti so zavedením parkovacej politiky, stanovené výšky cien za rezidentské parkovacie karty môžeme považovať za primerané vo vzťahu k uvedeným faktorom. Stredisko však v postavení národnej ľudskoprávnej inštitúcie a národného antidiskriminačného orgánu zdôrazňuje, že v rámci regulácie cien za rezidentské parkovacie karty by bolo vhodné zohľadniť aj znevýhodnené skupiny obyvateľstva ako napríklad osoby s ťažkým zdravotným postihnutím a osoby vo veku nad 62 rokov podobne ako sú nastavené a zohľadnené ceny za rezidentské parkovacie karty pre tieto skupiny obyvateľstva v Košiciach.

Podľa nezávislého právneho názoru Strediska, berúc do úvahy test proporcionality, ako aj uvedené skutočnosti a legitímny cieľ mesta, úprava navrhovanej parkovacej politiky je primeraná vo vzťahu k sledovanému cieľu. Mesto zvolilo pri riešení tohto problému opatrenia, ktoré sú nevyhnutné a sú v kontexte riešenia parkovacej politiky racionálne zdôvodnené. Z uvedeného dôvodu považuje Stredisko danú úpravu za súladnú s čl. 12 ods. 1 Ústavy SR, t. j. podľa právneho názoru Strediska nedošlo k neodôvodnenému rozdielnemu zaobchádzaniu. Právny názor národného antidiskriminačného orgánu nevyklučuje právo podania sťažnosti na Ústavný súd SR pre rozpor všeobecne záväznej normy s čl. 12 Ústavy SR, keďže toto stanovisko nemá záväzný charakter.

Záver

Stredisko vydalo predmetné odborné stanovisko s cieľom posúdiť súlad navrhovanej parkovacej politiky mesta Bratislava s Ústavou SR (článok 12) a antidiskriminačným zákonom, pričom vychádzalo z prvotného návrhu parkovacej politiky resp. zo základných téz, ktoré boli zverejnené na webovej stránke mesta, avšak v priebehu posudzovania veci legislatívneho procesu prijímania všeobecne záväzného nariadenia boli zverejnené informácie o modifikácii pôvodného návrhu.

Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti, Stredisko, v postavení národného antidiskriminačného orgánu, dospelo k záveru, že prvotný návrh parkovacej politiky je v súlade s právom na rovnaké zaobchádzanie, a teda aj s ústavným antidiskriminačným normatívom.

²⁰ Dostupné online: https://www.askgfk.sk/fileadmin/user_upload/131205_kupna_sila_slovensko.pdf



Stredisko bude naďalej monitorovať ďalšie kroky mesta v súvislosti s prijatím všeobecne záväzného nariadenia.

Mgr. Katarína Szabová
výkonná riaditeľka