

Odborné stanovisko

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

Podľa ustanovenia § 1 ods. 2 zákona č. 308/1993 Z.z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva v znení neskorších predpisov Stredisko plní úlohy v oblasti ľudských práv a základných slobôd. Stredisko na tento účel tiež monitoruje a hodnotí dodržiavanie ľudských práv a dodržiavanie 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 v znení neskorších predpisov (ďalej len ako „antidiskriminačný zákon“), zabezpečuje právnu pomoc obetiam diskriminácie a prejavov intolerancie a vydáva na požiadanie fyzických osôb alebo právnických osôb alebo z vlastnej iniciatívy odborné stanoviská vo veciach dodržiavania zásady rovnakého zaobchádzania. Vzhľadom k meritu veci sa Stredisko rozhodlo v predmetnej veci vydať odborné stanovisko, a to z vlastnej iniciatívy.

Skutkový stav

Klientka v podnete, ktorý bol Stredisku doručený, namietala skutočnosť, že ako občianka Slovenskej republiky je povinná za uzavretie manželstva s cudzincom talianskej národnosti zaplatiť poplatok vo výške 70 eur. Poplatok vníma ako diskriminačný, pretože so snúbencom majú obaja trvalý pobyt na území Slovenskej republiky.

Postup Strediska

K podnetu boli na žiadosť Strediska dňa 19.06.2019, 01.07.2019 a 10.07.2019 predložené písomné stanoviská Odboru registrov, matrik a hlásenia pobytu, Ministerstva vnútra Slovenskej republiky (ďalej v texte len ako „Ministerstvo vnútra SR“). Prílohu k písomnému stanovisku zo dňa 10.7.2019 tvorí prieskum výšky správnych poplatkov vyberaných v spojitosti s právnym úkonom uzavretia manželstva orgánmi štátnej správy v jednotlivých európskych štátoch, vykonaný Ministerstvom vnútra SR cestou neoficiálneho oslovenia stavovského združenia matrikárov a matrikárok Slovenskej republiky.

Ministerstvo vnútra SR v odpovedi zo dňa 19.6.2019 uviedlo, že problematika výšky správnych poplatkov za uzavretie manželstva nie je v práve Európskej únie (ďalej len ako „EÚ“) upravená. Všeobecná úprava výšky poplatku za úkony spojené s aktom uzavretia manželstva je vo výlučnej kompetencii členských štátov. Rozdielnosť výšky správneho poplatku pri uzatvorení manželstva medzi občanmi SR a občanom SR a cudzincom odôvodňujú nasledovne:

Na zápis do matričnej knihy manželstiev je v zmysle zákona č. 154/1994 Z. z. o matrikách v znení neskorších predpisov príslušný matričný úrad. Ak je snúbencom cudzinec, matričný úrad zodpovedá za prevzaté cudzojazyčné doklady, pri posúdení ich platnosti vychádza z medzinárodných zmlúv a dohovorov, upravujúcich podmienky, za ktorých je možné predložené verejné listiny považovať za platné a účinné na území Slovenskej republiky. Matričný úrad musí predložené listiny odkontrolovať, overiť správnosť údajov a svojim podpisom a odtlačkom úradnej pečiatky deklarovať ich správnosť a hodnovernosť.

Ak je snúbencom cudzinec, občan EÚ, matričný úrad pri preverovaní a posudzovaní predložených verejných listín postupuje v zmysle nariadenia Európskeho parlamentu a Rady EÚ 2016/1191 zo 6. júla 2016 o podporovaní voľného pohybu občanov prostredníctvom zjednodušenia požiadaviek na predkladanie určitých verejných listín EÚ v spojitosti s nariadením EÚ 1024/2012.

Ministerstvo vnútra SR v odpovedi ďalej uvádza, že v dôsledku chýbajúcej harmonizačnej úpravy na vyššie uvedenom nič nemení skutočnosť, že cudzinec je občanom únie užívajúcim právo na voľný pohyb a pobyt.

Stanovenie výšky správneho poplatku za uzavretie manželstva s cudzincom určeným sumou 70 eur, Ministerstvo vnútra SR odôvodňuje časovou a znalostnou náročnosťou, odbornou znalosťou, zložitou procesom, vynaložením vyšších nákladov a väčším pracovným zaťažením matričných úradov.

K odpovedi Ministerstva vnútra SR predložilo Stredisko doplňujúce otázky, a to: v čom konkrétne spočíva znalostná a časová náročnosť posúdenia cudzojazyčných dokladov. Ministerstvo vnútra SR poskytlo Stredisku odpoveď dňa 01.07.2019, v ktorej opätovne uviedlo, že manželstvá na území SR medzi občanom SR a cudzincom mali za ostatné obdobie vzostupnú tendenciu, čo znamená pre pracovníkov matričných úradov preukázať znalosť a vedieť posúdiť cudzojazyčné doklady, nielen čo do ich obsahu, ale najmä posúdiť, či spĺňajú charakter verejnej listiny pre územie SR a to znamená poznať problematiku medzinárodných dohovorov a zmlúv a nariadení Európskeho parlamentu a Rady EÚ, ktoré upravujú problematiku predkladania a uznávania cudzojazyčných verejných listín, nielen matričných ale aj súdnych, ktoré sú predmetom zápisu, zmeny alebo doplnenia zápisu v matrike.

Ministerstvo vnútra SR ďalej uvádza, že iniciátorom novely zákona o správnych poplatkoch bolo Združenie miest a obcí Slovenska („ďalej len ako „ZMOS“), ako predstaviteľ samosprávy, ktorý vychádzal z požiadaviek jednotlivých starostov a primátorov, ktorí žiadali „otvoriť“ zákon o správnych poplatkoch z dôvodu úpravy a výšky poplatkov na niektorých úsekoch preneseného výkonu štátnej správy.

K určovaniu výšky správneho poplatku Ministerstvo vnútra SR uvádza, že poplatok za uzavretie manželstva určovalo na základe vykonaného prieskumu výšky správnych poplatkov v niektorých krajinách EÚ. Stredisko na základe vyššie uvedeného požiadalo v zmysle zákona č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám o predloženie tohto prieskumu.

Kancelária ministra vnútra, tlačový odbor, zaslal Stredisku dňa 10.07.2019 odpoveď, ktorej prílohu tvorí prieskum výšky správnych poplatkov za uzavretie manželstva v niektorých štátoch Európskej únie vykonaný v roku 2014 z iniciatívy oddelenia matrik, ktoré v spolupráci so Združením matrikárov a matrikárok Slovenskej republiky požiadalo o spoluprácu rezortných partnerov niektorých európskych štátov, ktorí majú v gescii výkon matričnej agendy.

Z predloženého prieskumu vyplýva, že Slovenská republika sa pri určovaní výšky správnych poplatkov inšpirovala platnou právnou úpravou v Českej republike, v Belgicku, Holandsku, Poľsku, Taliansku, Slovinsku a Rakúsku.

Stredisko za účelom získania doplňujúcich informácií dňa 31.7.2019 kontaktovalo ZMOS, ktorý dňa 8.8.2019 zaslal Stredisku odpoveď, v ktorej uvádza, že nebol iniciátorom novely zákona o správnych poplatkoch, ako tvrdí Ministerstvo vnútra, iba ako povinne pripomienkujúci subjekt v rámci medzirezortného pripomienkového konania uplatnil pripomienky k predloženému návrhu novely zákona, ktorý sa týkal okrem iného aj úpravy výšky správnych poplatkov vybraných matričnými úradmi.

ZMOS ďalej uvádza, že návrh na zvýšenie správneho poplatku v zmysle položky 18 písm. f) z 66 eur na 70 eur predložil z dôvodu nárastu počtu manželstiev so zahraničnými štátnymi príslušníkmi, čo na strane miest a obcí predstavuje nárast nákladov súvisiacich so zabezpečením sobášov, nárastom počtu úkonov a s nimi súvisiacich nákladov na zabezpečenie obslužnosti miest, v ktorých sa sobáše vykonávajú.

Ďalším dôvodom je podľa vyjadrenia ZMOS skutočnosť, že sa v poslednom období množia požiadavky snúbencov na výkon sobášov v atraktívnych externých priestoroch mimo úradne určenej miestnosti a mimo určenej doby na uzavretie manželstva, čo pre mestá a obce opäť predstavuje nárast nákladov súvisiacich so zabezpečením takýchto sobášov.

ZMOS dodáva, že základným parametrom stanoveným v zákone na určenie výšky správneho poplatku nie je trvalý pobyt snúbencov, ale skutočnosť, že sa jedná o uzavretie sobášu medzi štátnym občanom Slovenskej republiky a cudzincom, preto nedochádza k žiadnej diskriminácii snúbencov.

Právne posúdenie všeobecne záväzných právnych noriem

Základným vnútroštátnym právnym predpisom, ktorý vymedzuje zásadu rovnakého zaobchádzania je antidiskriminačný zákon, ktorý najmä definuje základné pojmy, vymenúva oblasti, v ktorých existuje povinnosť dodržiavať zásadu rovnakého zaobchádzania a pri týchto oblastiach vymenúva dôvody, na základe ktorých sa zásada rovnakého zaobchádzania musí dodržiavať. Taktiež ustanovuje formy diskriminácie, t. j. aké konania, príp. opomenutia alebo iné prejavy možno považovať za diskrimináciu. Aby určité konanie, prípadne určitá situácia alebo prax bola porušením zásady rovnakého zaobchádzania, vyžaduje sa splnenie konkrétnych zákonom vymedzených

podmienok. Týmito podmienkami sú diskriminačný dôvod, forma diskriminácie, oblasť diskriminácie a komparátor.

V rámci posúdenia porušenia zásady rovnakého zaobchádzania je preto namietané nerovné zaobchádzanie potrebné posúdiť z hľadiska kumulatívneho splnenia týchto podmienok. Vo Vami namietanom prípade by nerovné zaobchádzanie malo spočívať v menej priaznivom zaobchádzaní pri uzavretí manželstva Vás, ako občianky Slovenskej republiky s cudzincom.

Antidiskriminačný zákon v ust. § 2 ods. 1 upravuje zákaz 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.

Na základe vyššie uvedeného je cudzinctvo možné subsumovať pod chránený dôvod iného postavenia. K chránenému dôvodu iného postavenia sa vo svojich rozhodnutiach vyjadroval najmä Európsky súd pre ľudské práva, ktorý za diskrimináciu z dôvodu iného postavenia uznal príslušnosť k tajným službám¹, vojenskú hodnosť², účasť v odborovej organizácii³, otcovstvo⁴, rodinný stav⁵ a pod.

K formám diskriminácie Stredisko uvádza, že vo Vašom prípade možno identifikovať nepriamu diskrimináciu, ktorú antidiskriminačný zákon vymedzuje ako navonok neutrálny predpis, rozhodnutie, pokyn alebo prax, ktoré znevýhodňujú alebo by mohli znevýhodňovať osobu v porovnaní s inou osobou.

Vami namietaný prípad nespadá do žiadnej antidiskriminačnou legislatívou vymenovaných oblastí diskriminácie. Stredisko zároveň uvádza, že univerzálna úprava ochrany pred diskrimináciou je zakotvená v čl. 12 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len ako „Ústava SR“), kde je stanovené, že „*ľudia sú si rovní v dôstojnosti i právach*“. V zmysle čl. 41 ods. 1 „*Slovenská republika manželstvo všestranne chráni a napomáha jeho dobru. Manželstvo, rodičovstvo a rodina sú pod ochranou zákona*“.

¹ Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Žičkus proti Litve zo dňa 7. apríla 2009, dostupné na internetovej stránke: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-92069%22%5D%7D>

² Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Engel a ďalší proti Holandsku zo dňa 8. júna 1976, dostupné na internetovej stránke: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22%22CASE%20OF%20ENGEL%20AND%20OTHERS%22%22%5D%22itemid%22:%5B%22001-57479%22%5D%7D>

³ Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci National Union of Belgian Police proti Belgicku. Dostupné na internetovej stránke: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-57435%22%5D%7D>

⁴ Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Rasmussen proti Dánsku zo dňa 28. novembra 1984. Dostupné na internetovej stránke: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-57563%22%5D%7D>

⁵ Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Petrov proti Bulharsku zo dňa 22. augusta 2008. Dostupné na internetovej stránke: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%2215197/02%22%22%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDC%22%22%22CHAMBER%22%22%5D%22itemid%22:%5B%22001-86454%22%5D%7D>

Stredisko dodáva, že právo uzavrieť má každý, nie iba občan Slovenskej republiky. Aj napriek skutočnosti, že cudzincom právo uzavrieť manželstvo na území Slovenskej republiky nie je odopierané, spôsob výkonu práva je uskutočňovaný za iných podmienok ako u občanov so Slovenským štátnym občianstvom.

Stredisko na základe vyššie uvedeného konštatuje, že zákonná úprava obsiahnutá v zákone o správnych poplatkoch je v rozpore so základnými právami a slobodami garantovaným Ústavou SR. Slovenská republika upravuje výšky poplatkov za uzatvorenie manželstva v zákone č. 154/1994 Z.z. o matrikách v znení neskorších predpisov. V zmysle Položky 18, písm. f) je výška poplatku za uzavretie manželstva medzi štátnym občanom Slovenskej republiky a cudzincom určená sumou 70 eur. Cudzinec, ktorý chce uzatvoriť manželstvo na území Slovenskej republiky je v zmysle ust. § 28 cit. zák. povinný predložiť matričnému úradu najmenej 14 dní pred uzavretím manželstva zákonom ustanovené doklady (rodný list, doklad o osobnom stave, doklad pobyte, doklad o štátnom občianstve, úmrtný list zomretého manžela alebo inú verejnú listinu potvrdzujúcu, že manželstvo zaniklo, ak ide o ovdoveného cudzinca, právoplatný rozsudok o rozvode manželstva alebo inú verejnú listinu potvrdzujúcu, že manželstvo je právoplatne rozvedené, ak ide o rozvedeného cudzinca, doklad, ktorým možno preukázať totožnosť).

Stredisko uvádza, že všetky dokumenty vydané v zahraničí musia byť úradne overené spôsobom uznávaným na Slovensku („apostille“ alebo „superlegalizácia“) a ak sú v cudzom jazyku, musí k nim byť priložený ich úradný preklad do slovenčiny.

Stredisko konštatuje, že postup matričného úradu pri uzavretí manželstva medzi občanom Slovenskej republiky a cudzincom sa v porovnaní s postupom pri uzatvorení manželstva medzi občanmi Slovenskej republiky môže javiť náročnejší z časového hľadiska, čo do počtu predložených dokumentov.

Argumentáciu Ministerstva vnútra SR, spočívajúcu iba v tvrdení, že toto posúdenie je náročné, bez bližšej konkretizácie Stredisko považuje za nedostačujúcu. Ministerstvo vnútra SR v predložených písomných dokumentoch nedokázalo riadne zdôvodniť určenie výšky správneho poplatku za uzavretie manželstva medzi štátnym občanom SR a cudzincom. Vyjadrenia, ktoré boli Stredisku poskytnuté, Stredisko považuje za vágne a príliš všeobecné. Ministerstvo vnútra SR aj napriek položeniu doplňujúcich otázok neuviedlo, ktorými konkrétnymi štátmi sa Slovenská republika pri určovaní poplatku inšpirovala. V už vyššie spomenutom prieskume Ministerstvo vnútra SR uvádza, že pri určovaní výšky správnych poplatkov, vybraných v súvislosti s aktom uzavretia manželstva sa inšpirovalo okrem iného právnou úpravou Českej republiky. Poplatky za uzavretie manželstva v ČR sú upravené v zákone č. 634/2004 Sb. o správnych poplatkoch.⁶ V zmysle Položky 12, je výška poplatku za uzavretie manželstva viazaná na trvalý pobyt snúbencov. Poplatok sú snúbenci povinní uhradiť v prípade, ak jeden zo snúbencov nemá trvalý pobyt na území ČR vo výške 2000 Kč alebo 3000 Kč, ak obaja snúbenci majú trvalý pobyt mimo územia ČR. Stredisku preto nie je jasné, akým spôsobom sa Slovenská republika inšpirovala touto právnou úpravou.

⁶Zákon č. 643/2004 Sb. o správnych poplatkoch, dostupný na internetovej stránke: <https://www.epi.sk/zzcr/2004-634>

Rovnako nepostačujúco vyznieva tvrdenie Ministerstva vnútra SR, že ďalšími krajinami v rámci EÚ, ktorými sa Slovenská republika mala inšpirovať pri určovaní výšky správneho poplatku sú Holandsko, Belgicko, či Taliansko, ktoré však takéto poplatky za uzavretie manželstva s občanom inej národnosti/cudzincom vo všeobecnosti zavedené nemajú. Pre porovnanie, v Belgicku, či v Holandsku si výšku správneho poplatku určujú jednotlivé obce, resp. matričné úrady individuálne, pričom v závislosti od miesta sobáša sa sumy za uzavretie manželstva pohybujú v rozpätí od 50 eur až do 2 100 eur. Poľsko uzavretie manželstva spoplatňuje jednotnou sadzbu 84 zlotých a v Taliansku určujú matriky výšku správneho poplatku v závislosti od požiadaviek snúbencov. Spoplatnenou je napríklad osobitná miestnosť pre nevestu, či družičky, a pod.

K vyjadreniu ZMOS Stredisko uvádza, že Stredisku neposkytli odpoveď na požadované otázky v dostačujúcej miere. Výšku správneho poplatku, ako už bolo vyššie uvedené odôvodňuje ZMOS zvýšením materiálnej a personálnej záťaže, avšak zvýšenie nákladov žiadnym spôsobom nekonkretizuje. Inými slovami nastavenie výšky správneho poplatku nedokáže náležite odôvodniť.

Záver

Stredisko dospelo k záveru, že poplatok vyberaný v súvislosti s aktom uzavretia manželstva medzi občanom SR a cudzincom v zmysle Položky 18 písm. f) zákona o správnych poplatkoch je diskriminačný, resp. jeho zavedenie nie je riadne odôvodnené a práve z toho dôvodu vykazuje znaky neprimeranosti.

S pozdravom

Mgr. Katarína Szabová
výkonná riaditeľka