

Odborné stanovisko

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

Klient požiadal Stredisko o právne posúdenie otázky týkajúcej sa možnej diskriminácie v oblasti poskytovania služieb, resp. zmluvnej možnosti užívania priestorov kaplnky.

Stredisko plní úlohy v oblasti ľudských práv a základných slobôd. Na tento účel najmä monitoruje a hodnotí dodržiavanie ľudských práv a dodržiavanie zásady rovnakého zaobchádzania podľa antidiskriminačného zákona.¹ V zmysle § 1 ods. 2 písm. f) zákona o zriadení Strediska, Stredisko vydáva odborné stanoviská vo veciach dodržiavania zásady rovnakého zaobchádzania podľa antidiskriminačného zákona. Stredisko vydáva v predmetnej veci nasledovné odborné stanovisko.²

Skutkový stav

Klient zriadil múzeum, ktoré o.i. ponúka na užívanie priestory kaplnky, a to v zmysle podmienok a ustanovení internej smernice o Podmienkach využívania priestorov kaplnky právnickými a fyzickými osobami (ďalej ako „interná smernica“).

V zmysle jej ustanovení môže oprávnená osoba sprístupniť priestory kaplnky na organizovanie podujatí, ktorými sú sobášne obrady, koncerty, semináre, výstavy, prehliadky pre verejnosť so sprievodcom, ostatné osvetové a vzdelávacie podujatia. Okrem uvedených podujatí sa je v priestoroch kaplnky umiestnená stála expozícia. Kaplnka nie je vysvätená, no podľa informácií zverejnených na webovom sídle je zasvätenou. Múzeum prenajíma priestory kaplnky štátom registrovanej cirkvi, a to na bohoslužobné účely.

O užívanie priestorov kaplnky prejavila údajne záujem neregistrovaná cirkev, ktorej záujmom je vykonávanie bohoslužieb, resp. obradov. Klient požiadal Stredisko o právne posúdenie toho, či odmietnutie nájmu priestorov kaplnky cirkvi, ktorá nie je registrovaná štátom je alebo nie je porušením zákazu diskriminácie. Predmetom právneho posúdenia sú zároveň antidiskriminačné

¹ Úplný názov zákona: zákon 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.

² Úplný názov zákona: zákon č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva v znení neskorších právnych predpisov.

hranice zmluvnej voľnosti v nadväznosti na výber zmluvnej strany. Osobitne, ak predmetom činnosti potenciálneho nájomcu je presadzovanie ideologických názorov z dôvodu jeho presvedčenia, či iného zmýšľania.

Podmienky užívania kaplnky

Základným vnútroštátnym právnym predpisom upravujúcim povinnosť dodržiavania zásady rovnakého zaobchádzania je antidiskriminačný zákon. Prostredníctvom neho sú upravené jednotlivé definičné znaky diskriminácie, t.j. jej formy, dôvody, ako aj oblasti. Ich kumulatívne splnenie je podmienkou dôvodných právnych záverov o porušení antidiskriminačného normatívu. Antidiskriminačný zákon upravuje zákaz diskriminácie aj v oblasti poskytovania služieb. Rovnako tak určuje dôvody zakázaného menej priaznivého zaobchádzania, pričom ich výpočet je demonštratívny, a to vzhľadom k ustanoveniu o diskriminácii z dôvodu iného zmýšľania a diskriminácii z dôvodu iného postavenia, t. j. na prvý pohľad obsahovo neurčitelných dôvodov.

Pre závery o porušení antidiskriminačného normatívu je nevyhnutnou identifikácia príčinnej súvislosti medzi chráneným dôvodom a konaním napĺňajúcim definičné znaky niektorej z foriem diskriminácie. Formy diskriminácie upravuje ustanovenie § 2a ods. 1 antidiskriminačného zákona. Patrí medzi ne napríklad priama diskriminácia, ktorou 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.“*

Z definície priamej diskriminácie vyplýva nutnosť identifikácie komparátora, t. j. subjektu, voči ktorému porovnáваме osobu, ktorá je nositeľom chráneného dôvodu a ktorá o sebe tvrdí, že s ňou bolo zaobchádzané menej priaznivo. Stačí, ak sa komparátor nachádza v porovnateľnej situácii ako diskriminovaná osoba.³

Predmetom a účelom **internej smernice**, upravujúcej podmienky užívania priestorov kaplnky, je vypracovanie jednotného postupu pri využívaní a poskytovaní priestorov kaplnky právnickým a fyzickým osobám. **Interná smernica** upravuje spôsob výberu záujemcov o využitie priestorov, ako aj postup pri vybavovaní objednávok užívania priestorov kaplnky. Zároveň vymedzuje typy organizovaných podujatí, ich maximálnu ročnú frekvenciu a konkrétne podmienky užívania priestorov podľa typu podujatia a spôsobu objednávania, resp. podávania žiadosti záujemcov o užívanie priestorov. Priestory kaplnky možno užívať na organizovanie sobášnych obradov, koncertov, seminárov, výstav, prehliadok pre verejnosť so sprievodcom, ako aj ostatných podujatí osvetového a vzdelávacieho charakteru. V priestoroch kaplnky sa nachádza stála expozícia. Podmienky užívania priestorov kaplnky určuje typ podujatia, ročná frekvencia jeho uskutočnenia, kapacita, časové vymedzenie poskytovania priestorov kaplnky, kritérií výberu objednávateľa podujatia a zmluvných podmienok medzi objednávateľom podujatia a poskytovateľom priestorov. Ten si vyhradzuje, najmä z organizačných a technických dôvodov, právo neudeliť súhlas s prenájmom kaplnky.

³ DEBRECENIOVÁ, J.: *Antidiskriminačný zákon. Komentár*. Bratislava: Občan a demokracia, 2008, s. 37.

Základnými právnymi normami, ustanovujúcimi podmienky užívania priestorov kaplnky, sú tiež ustanovenia §§ 27 - 30 **zákona č. 49/2002 Z. z. o ochrane pamiatkového fondu** v znení neskorších právnych predpisov (ďalej ako „zákon o ochrane pamiatkového fondu“). Obsahom predmetných ustanovení sú legálne definície základnej ochrany kultúrnych pamiatok a pamiatkových území, vymedzenie práv a povinností ich vlastníkov, ako aj všeobecné podmienky ochrany pamiatkového fondu.

Podmienky užívania priestorov kaplnky určujú tiež ustanovenia **zákona č. 206/2009 Z. z. o múzeách a o galériách a o ochrane predmetov kultúrnej hodnoty** a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej ako „zákon o ochrane predmetov kultúrnej hodnoty“). Uvedený zákon o.i. upravuje ochranu predmetov kultúrnej hodnoty, evidovaných v zmysle jeho ustanovení. Podľa ustanovenia § 2 ods. 1 je predmetom kultúrnej hodnoty *„pôvodný hmotný alebo duchovný doklad, ktorý má schopnosť priamo alebo sprostredkovaně vypovedať o vývoji spoločnosti a má trvalý vedecký, historický, kultúrny alebo umelecký význam.“* Podľa ustanovenia § 16 ods. 1 uvedeného zákona *„predmet kultúrnej hodnoty, ktorý nie je zachovávaný v múzeu alebo galérii, môže zapísať právnická osoba alebo fyzická osoba, ktorá je jeho vlastníkom, do evidencie predmetov kultúrnej hodnoty.“* Podľa 7. odseku uvedeného ustanovenia je vlastník *„povinný chrániť predmet pred jeho poškodením, znehodnotením a odcudzením a oznamovať ministerstvu neodkladne každú zmenu stavu.“*

Osobitným normatívnym právnym aktom upravujúcim otázku podmienok užívania priestorov kaplnky je **Projektová zmluva č. 1081/2014 zo dňa 04.11.2014** uzavretá medzi Úradom vlády Slovenskej republiky a klientom (ďalej v texte ako „projektová zmluva“). Jej súčasťou, resp. prílohou je „Ponuka na poskytnutie grantu“. Podľa bodu 5.1.1 tejto prílohy je prijímateľ (v tomto prípade klient) *„povinný zabezpečiť, že priestorová alebo časová kapacita priestorov, ktoré budú obnovené alebo zrekonštruované v rámci tohto Projektu sa bude počas celej Doby udržateľnosti projektu aspoň z 80 % využívať na kultúrne účely.“*

Klient podal žiadosť o nenávratný finančný príspevok v rámci vyhlásenej výzvy pre program s názvom **„Zachovanie a revitalizácia kultúrneho a prírodného dedičstva a Podpora rozmanitosti v kultúre a umení v rámci európskeho kultúrneho dedičstva“**. Žiadosťou sledoval obnovu kaplnky, jej debarierizáciu, ako aj účelové zabezpečenie užívania priestorov na rozvoj vzdelávacích a kultúrnych aktivít s osobitným dôrazom na prezentáciu národnostných menšín.

Právne posúdenie

Predmetom právneho posúdenia je otázka súladu antidiskriminačnej legislatívy s odmietnutím žiadosti neregistrovanej cirkvi, záujemcu o uzavretie zmluvy na užívanie priestorov kaplnky na bohoslužobné účely, resp. náboženské obrady.

Antidiskriminačný zákon poskytuje ochranu potenciálnym dotknutým subjektom vybraných oblastí právnych vzťahov. Vzťah medzi poskytovateľom služby a potenciálnym záujemcom o ňu

možno dôvodne stotožniť s antidiskriminačným zákonom chránenou oblasťou **poskytovania služieb**. Ponuka užívania priestorov kaplnky (ďalej v texte ako „zmluva o poskytovaní služieb“) vopred určenému okruhu potenciálnych záujemcov predstavuje poskytovanie služby v zmysle antidiskriminačného zákona. Požiadavka, aby išlo o službu ponúkanú verejnosti, je zrejmá aj z ustanovení internej smernice.

Ochrana právnym vzťahom definovaným rámcom poskytovania tovarov a služieb bola do slovenského právneho poriadku transponovaná Smernicou Rady 2004/113/ES o vykonávaní zásady rovnakého zaobchádzania medzi mužmi a ženami v prístupe k tovaru a službám a k ich poskytovaniu. *„Všetci jednotlivci požívajú slobodu uzatvárať zmluvy, vrátane slobody vybrať si zmluvného partnera na transakciu. Jednotlivec, ktorý poskytuje tovar alebo služby, môže mať pre svoj výber zmluvného partnera viaceré subjektívnych dôvodov. Pokiaľ sa výber partnera nezakladá na pohlaví takej osoby, táto smernica by sa nemala dotýkať slobody jednotlivca vybrať si zmluvného partnera.“*⁴

Nad rámec uvedenej smernice poskytuje antidiskriminačný zákon právnu ochranu všetkým potenciálnym obetiam diskriminácie v oblasti poskytovania tovarov a služieb, a to za podmienky stotožnenia motívu adresáta zákazu diskriminácie s motívmi uvedenými v § 2 ods. 2 tohto zákona. Je teda zrejmé, že zásada zmluvnej voľnosti pri výbere zmluvného partnera je relativizovaná diskriminačnými dôvodmi.

Inými slovami, záujemcu o uzavretie zmluvy o poskytovaní služieb nesmie ich poskytovateľ odmietnuť 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.“*

V posudzovanom prípade má byť dôvodom odmietnutia uzavretia zmluvy o poskytovaní služieb **registrácia zmluvného partnera v zmysle ustanovení zákona č. 308/1991 Zb. o slobode náboženskej viery a registrácií cirkví a náboženských spoločností** v znení neskorších právnych predpisov (ďalej v texte primerane ako „cirkevná registrácia“). Rovnako tak má byť dôvodom odmietnutia uzavretia zmluvy o poskytovaní služieb **predmet činnosti** potenciálneho zmluvného partnera, ktorý možno charakterizovať prostredníctvom **presvedčenia, či iného zmýšľania** v porovnaní s predstavami poskytovateľa služieb, resp. účelovým určením kaplnky.

Menej priaznivé zaobchádzanie z dôvodu absencie cirkevnej registrácie antidiskriminačný zákon výslovne nechráni. Výpočet ním ustanovených dôvodov zakázaného menej priaznivého zaobchádzania je však výpočetom otvoreným, t. j. neuzavretým. Dôvodom je ustanovenie zákazu diskriminácie z navonok obsahovo neurčitých dôvodov iného postavenia, resp. iného zmýšľania.

⁴ Článok 14 Smernice Rady 2004/113/ES; dostupnej na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=celex%3A32004L0113>.

Chránený dôvod iného postavenia interpretuje súdna prax pomerne extenzívne. Iné postavenie osoby dotknutej menej priaznivým zaobchádzaním nemusí súvisieť výlučne s jej vrozenými charakteristikami, či znakmi jej jedinečnosti.⁵ Napriek skutočnosti, že predmetom právneho posúdenia je súlad právnej veci s antidiskriminačným zákonom, vysoký stupeň relevancie vykazuje interpretácia obsiahnutá v rozhodovacej praxi Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej v texte ako „ESLP“), keďže smernice a teda ani rozhodovacia prax Súdneho dvora Európskej únie sa diskriminácii z tohto dôvodu nevenujú. Pod diskrimináciu z dôvodu iného postavenia možno subsumovať v zásade akýkoľvek dôvod menej priaznivého zaobchádzania, ktorý spôsobil dotknutej osobe nedôvodne ujmu.⁶ V nadväznosti na uvedené, je zrejmé, že menej priaznivé zaobchádzanie so záujemcom o poskytnutie služieb z dôvodu toho, že nie je registrovaný v zmysle vyššie uvedeného zákona, je na prvý pohľad antidiskriminačným zákonom zakázaným zaobchádzaním.

V prípade odmietnutia žiadosti záujemcu o uzavretie zmluvy z dôvodu jeho **iného zmýšľania**, či **presvedčenia**, ide na prvý pohľad o zakázané menej priaznivé zaobchádzanie, keďže antidiskriminačný zákon výslovne zakazuje diskrimináciu založenú na týchto dôvodoch. Za diskrimináciu z dôvodu iného zmýšľania považuje odborná prax prípady menej priaznivého zaobchádzania s dotknutou osobou z dôvodu filozofickej viery, t. j. akejsi nenáboženskej viery. Dotknutá osoba tak nemusí byť príslušníkom žiadneho zo všeobecne známych náboženstiev. Príkladom ide o ateizmus, či agnosticizmus.⁷ Ďalším príkladom interpretácie diskriminácie z dôvodu iného zmýšľania je interpretácia obsiahnutá v rozhodnutí Výboru Organizácie spojených národov pre ľudské práva (ďalej v texte ako „Výbor“) v právnej veci *Brinkhof proti Holandsku*. Výbor sa v predmetnom rozhodnutí zaoberal diskrimináciou z dôvodu iného zmýšľania v nadväznosti na odmietnutie sťažovateľa plniť si vojenské povinnosti z dôvodu jeho pacifistických postojov.⁸ Predmetnú interpretáciu však treba vnímať v rovine menej priaznivého zaobchádzania v oblasti pracovnoprávných vzťahov.

V posudzovanom prípade však nemožno vnímať chránené dôvody menej priaznivého zaobchádzania izolovane od **účelového určenia priestorov kaplnky a jej charakteristiky**. Inými slovami, menej priaznivé zaobchádzanie môžu ospravedlniť kritériá účelového určenia kaplnky. Účelové určenie kaplnky určujú ustanovenia internej smernice, projektovej zmluvy, zákona o ochrane pamiatkového fondu a zákona o ochrane predmetov kultúrnej hodnoty. Charakteristiku kaplnky dopĺňajú informácie zverejnené na jej webovom sídle.

⁵ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, spis. zn.: PL. ÚS 1/2013; dostupný na: https://www.ustavnysud.sk/docDownload/39b3bf92-43fb-45cf-8bf1-1430b6ed891a/%C4%8D.%203%20-%20PL.%20%20C3%9AS%201_2012.pdf; Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, spis. zn.: 5 Cdo 462/2013; dostupné na: <https://www.nsud.sk/data/att/28008.pdf>.

⁶ Z Rozsudku ESLP vo veci *Engel a ďalší proti Holandsku*, sťažnosti č. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72 a 5370/72; dostupného

na: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22engel%20and%20others%22%5D%2C%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%5D%2C%22itemid%22:%5B%22001-57479%22%5D%7D>.

⁷ DEBRECENIOVÁ, J.: *Antidiskriminačný zákon. Komentár*. Bratislava: Občan a demokracia, 2008, str. 13.

⁸ Rozhodnutie Výboru vo veci *Brinkhof proti Holandsku*, číslo konania: No 402/1990, z 30.07.1993 je dostupné na: <https://www.refworld.org/cases,HRC,4a3a3ae913.html>.

Podľa internej smernice sú priestory kaplnky určené na sobáše, koncerty, semináre, výstavy, prehliadky pre verejnosť a na iné osvetové a vzdelávacie podujatia. Podľa projektovej zmluvy, resp. jej prílohy, sa prijímateľ, v tomto prípade klient zaviazal k tomu, že 80% priestorových a časových kapacít bude určených na kultúrne účely. Podľa § 30 zákona o ochrane pamiatkového fondu je každý povinný „*správať sa tak, aby svojím konaním neohrozil základnú ochranu kultúrnych pamiatok podľa § 27 a základnú ochranu pamiatkových území podľa § 29 a nespôsobil nepriaznivé zmeny stavu pamiatkového fondu a stavu archeologických nálezísk.*“ Podľa údajov zverejnených na webovom sídle slúžia priestory kaplnky aj iným než bohoslužobným účelom, a to konkrétne výstavám, koncertom, seminárom a osvetovým a edukačným činnostiam. Napriek skutočnosti, že kaplnka nie je vysvätenou, nemožno opomenúť skutočnosť, že je zasvätená, pričom jej najvzácnejšou umeleckou a historickou pamiatkou je iluzívna oltárna architektúra, v ktorej je umiestnený oltárny obraz, pochádzajúci od významného maliara. Priestory kaplnky reprezentujú rímskokatolícke náboženstvo.

Uvedené skutočnosti majú významný dopad na posúdenie vymedzenej právnej otázky. Ak je teda záujemcom o uzavretie zmluvy, ktorej účelom má byť užívanie priestorov kaplnky právnická osoba **iného zmýšľania, či presvedčenia**, nemožno od poskytovateľa služby spravodlivo požadovať, aby takejto osobe sprístupnil priestory kaplnky. **Odmietnutie právneho subjektu, v ktorého záujme by bolo užívanie priestorov na iné ako rímskokatolícke bohoslužby, či obrady, by nepredstavovalo porušenie zákazu diskriminácie podľa antidiskriminačného zákona, a to vzhľadom na charakteristiku kaplnky a jej zasvätenie.**

Uvedené okolnosti majú zásadný význam aj vo vzťahu k posúdeniu otázky zákonného odmietnutia žiadosti o uzavretie zmluvy, ktorej predmetom by bolo užívanie priestorov kaplnky, **cirkevne neregistrovanému subjektu**. Ten je v otázke registrácie nepochybne **v inom postavení** v porovnaní s registrovanými cirkvami a náboženskými spoločnosťami. Iné postavenie však nemožno vnímať bez prihliadnutia na charakteristiku miesta, jeho históriu a už zmienený rímskokatolícky odkaz. Poskytovateľ služby **sa dopustí diskriminácie z dôvodu iného postavenia**, ak jeho rozhodnutie odmietnuť uzavretie zmluvy **bude založené výlučne na dôvode cirkevnej registrácie**. Ak by však jeho rozhodnutie vychádzalo z povahy činnosti neregistrovaného subjektu, ktorá by bola v príkrom rozpore s charakteristikou kaplnky a jej účelovým určením, išlo by o právom aprobované konanie, t. j. nešlo by o diskrimináciu z dôvodu iného postavenia.

V prípade diskriminácie, založenej výlučne na kritériu cirkevnej registrácie, možno dôvodne hovoriť **o priamej diskriminácii**, t. j. o konaní poskytovateľa služby, pri ktorom by sa s cirkevne neregistrovaným subjektom zaobchádzalo menej priaznivo, ako by sa zaobchádzalo s cirkevne registrovaným subjektom v porovnateľnej situácii.



Záver

Stredisko, národný antidiskriminačný orgán, konštatuje, že odmietnutie záujemcu o užívanie priestorov kaplnky výlučne z dôvodu toho, že nie je cirkevne registrovaným subjektom, by predstavovalo **priamu diskrimináciu v oblasti poskytovania služieb**.

Zároveň konštatuje, že zohľadnenie účelového určenia priestorov kaplnky, ako aj jej charakteristiky a rímskokatolíckeho historického odkazu oprávňuje poskytovateľa služby k odmietnutiu prístupnosti priestorov kaplnky subjektom, ktorých povaha činnosti je v príkrom rozpore s uvedenými kritériami. Takéto konanie **by nepredstavovalo porušenie zákazu diskriminácie**.

Stredisko **odporúča klientovi a múzeu**, aby upravili podmienky užívania priestorov kaplnky priamo v internej smernici, a to v súlade s právnym posúdením Strediska, ktoré je obsahom tohto odborného stanoviska. **Stredisko klientovi, týmto, ponúka v predmetnej veci súčinnosť a bezplatnú právnu pomoc**.

S pozdravom

Mgr. Tomáš Földes
dočasne poverený riadením