

Laurinská 18, 811 01 Bratislava 1
tel: +421 2 208 501 25
e-mail: info@snslp.sk, www.snslp.sk

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 ako „Stredisko“) sa zaoberalo podnetom, v ktorom klient namietal, že ust. § 9 Vyhlášky Ministerstva hospodárstva Slovenskej republiky č. 240/2016 Z. z., ktorou sa ustanovuje teplota teplej úžitkovej vody na odbernom mieste, pravidlá rozpočítavania množstva tepla dodaného v teplej úžitkovej vode a rozpočítavania množstva tepla (ďalej v texte len ako „Vyhláška“), je v rozpore so zásadou rovnakého zaobchádzania.

Podľa zákona č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva v znení neskorších právnych predpisov (ďalej v texte len ako „zákon o stredisku“), Stredisko plní úlohy v oblasti ľudských práv a základných slobôd. Stredisko na tento účel najmä monitoruje a hodnotí dodržiavanie zásady rovnakého zaobchádzania podľa antidiskriminačného zákona, uskutočňuje výskumy a prieskumy na poskytovanie údajov v oblasti ľudských práv ako i zhromažďuje a šíri informácie v tejto oblasti, pripravuje vzdelávacie aktivity a podieľa sa na informačných kampaniach s cieľom zvyšovania tolerance v spoločnosti. Stredisko taktiež, okrem iného, zabezpečuje právnu pomoc obetiam diskriminácie, vypracúva a uverejňuje správy a odporúčania o otázkach súvisiacich s diskrimináciou. Podľa § 1 ods. 2 písm. f) zákona o Stredisku, Stredisko vydáva odborné stanoviská vo veciach dodržiavania zásady rovnakého zaobchádzania, a to tak z vlastnej iniciatívy, ako aj na požiadanie fyzických alebo právnických osôb.

Skutkový a právny stav

Vyhláška v ust. § 9 určuje pomer základnej a spotrebnej zložky nákladov na prípravu teplej úžitkovej vody v objekte rozpočítania, pričom základná zložka tvorí 20 % nákladov a spotrebná zložka 80 % nákladov na prípravu teplej úžitkovej vody. Základná zložka sa v zmysle ust. § 9 ods. 2 rozpočítava medzi konečných spotrebiteľov rovnakým dielom na každý byt a nebytový priestor. Podľa klientovho právneho názoru je toto ustanovenie v rozpore so zásadou rovnakého zaobchádzania, pretože domácnosť s nižším počtom obyvateľov, spotrebuje menej m³ vody ako domácnosť, ktorá má viac obyvateľov, ale cena 1 m³ vody u spotrebiteľa, ktorý žije sám je diametrálne vyššia ako pri väčšej domácnosti. Ako príklad klient uviedol svoj prípad. V roku 2017, kedy žil v domácnosti s manželkou spotrebovali 28 m³ vody. V prepočte ich jeden m³ stál 9,457 eur. V roku 2018 žil sám a tak spotreboval 12 m³ vody, jeden m³ vody ho mal stáť 10,762, čo je o 1,325 eur viac ako v predošlom roku. Túto skutočnosť klient považuje za diskrimináciu osôb, ktoré bývajú sami. Z poskytnutých informácií však nie je zrejmé, či myslí spotrebu za rok 2017 alebo spotrebu za rok 2016, za ktorý mu prišlo zúčtovanie v roku 2017. Ak sa jedná o druhý prípad, Stredisko upozorňuje, že do 31.12.2016 platila Vyhláška Úradu pre reguláciu sieťových odvetví č. 630/2005

Z. z. v znení vyhlášky 358/2009 Z. z, ktorou sa ustanovuje teplota teplej úžitkovej vody na odbernom mieste, pravidlá rozpočítavania množstva tepla dodaného na prípravu teplej úžitkovej vody a rozpočítavania množstva dodaného tepla. Znamenalo by to teda, že v roku 2017 mu bolo zúčtovanie za teplo určované na základe iného právneho predpisu ako v roku 2018.

Ustanovenie § 9 Vyhlášky znie nasledovne:

„(1) Náklady na prípravu teplej úžitkovej vody na objekt rozpočítavania určené podľa § 4 ods. 2 a § 8 sa rozdelia na základnú zložku a spotrebnú zložku. Základná zložka tvorí 20 % a spotrebná zložka 80 % nákladov na prípravu teplej úžitkovej vody v objekte rozpočítavania.

(2) Základná zložka sa rozpočítava medzi konečných spotrebiteľov rovnakým dielom na každý byt a nebytový priestor v objekte rozpočítavania, ak sú zabezpečené technické podmienky na odber teplej úžitkovej vody z centrálného rozvodu u konečného spotrebiteľa.“¹

Postup Strediska

K podnetu boli na žiadosť Strediska dňa 25.5.2020 a 12.6.2020 predložené písomné stanoviská Ministerstva hospodárstva Slovenskej republiky, odbor legislatívy a práva (ďalej v texte len ako „Ministerstvo“). Ministerstvo v odpovedi zo dňa 25.5.2020 uviedlo, že vzhľadom na vecný charakter otázok, bola požiadaná o stanovisko sekcia energetiky Ministerstva, ako aj Slovenská inovačná a energetická agentúra.

V odpovedi zo dňa 12.6.2020 Ministerstvo uvádza nasledovné: ustanovenie § 3 Vyhlášky ustanovuje povinnosť dodávateľa teplej úžitkovej vody zabezpečiť teplotu teplej úžitkovej vody na odbernom mieste v takej výške, aby teplota teplej úžitkovej vody na výtok u konečného spotrebiteľa dosiahla najmenej 45°C a najviac 55°C pri dodržaní podmienok podľa Vyhlášky Ministerstva č. 152/2015 Z. z. o určenom čase a o určenej kvalite dodávky tepla pre konečného spotrebiteľa. V prípade, ak by nebol zabezpečený odber teplej úžitkovej vody a rozvody teplej úžitkovej vody v budove by neboli primerane zaizolované, nebolo by možné zabezpečiť požadovanú teplotu teplej vody na výtok u konečného spotrebiteľa ustanovenú uvedenými právnymi predpismi. Na účel dodržiavania týchto požiadaviek sa používa systém cirkulácie. Náklady na zabezpečenie požadovanej teploty na výtok teplej vody sú preto rozdelené podľa počtu odberných miest teplej vody (vodomer na teplú vodu) a ich počet je v každom byte spravidla rovnaký t. j. „jeden“. Na základe vyššie uvedeného teda nie sú náklady na pokrytie strát cirkuláciou rozdeľované podľa počtu obyvateľov v byte, ale na základe počtu odberných miest.

¹Ust. § 9 Vyhlášky č. 240/2016 Z. z. ktorou sa ustanovuje teplota teplej úžitkovej vody na odbernom mieste, pravidlá rozpočítavania množstva tepla dodaného v teplej úžitkovej vode a rozpočítavania množstva tepla

Vzhľadom na vyššie uvedené, Ministerstvo nepovažuje pomer základnej a spotrebnej zložky ustanovený Vyhláškou za nesúladný s antidiskriminačnou legislatívou.

Stredisko k uvedenému dodáva, že práve rozpočítavanie celkových nákladov na základnú a spotrebnú zložku (v pomere 20% k 80 %), vedie k nesprávnemu záveru, že šetrenie vody zvyšuje celkové náklady. Vyhláška nerozlišuje medzi domácnosťami, ktoré spotrebúvajú vodu a ostatnými. Inak povedané, každá bytová jednotka sa na platbe základnej zložky za teplú úžitkovú vodu podieľa rovnakým dielom. V praxi to napríklad znamená, že aj neobývaná domácnosť, s odberným miestom, ktorá nespotrebuje ani jeden m³ vody, platí za základnú zložku prípravy teplej úžitkovej vody rovnakú sumu ako domácnosť ktorá reálne vodu spotrebuje.

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) a v čl. 12 ods. 2 (normatív zákazu diskriminácie).

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 kumulatívnej naplneniu zákonom definovaných podmienok diskriminácie.

Právna analýza v zmysle Ústavy 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 podmienok diskriminácie (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.

Posudzovaný prípad, v ktorom klient napáda znenie Vyhlášky 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.² Z tohto jednoznačne vyplýva, že namietaný rozpor znenia Vyhlášky s antidiskriminačnou legislatívou nespadá pod túto oblasť, keďže nejde o poskytovanie tovaru alebo služby zo strany podnikateľa. Inými slovami, dodávateľ teplej úžitkovej vody sa nijakým spôsobom nepodieľa na cenotvorbe za teplú úžitkovú vodu a preto nemôže ísť o diskrimináciu v oblasti poskytovania tovarov a služieb. Vzhľadom k tomu, že Stredisko dospelo

² MATEJKA, O. –FRIEDMANNOVÁ, D. et al. Antidiskriminačný zákon: Komentár. Wolters Kluwer, 2017

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, forma diskriminácie a tzv. komparátor).

Ústava Slovenskej republiky (ďalej v texte len ako „Ústava SR“) deklaruje rovnosť čl. 12, ktorého prvý odsek stanovuje, že ľudia sú si rovní v dôstojnosti aj v právach. V podobnom duchu vymedzuje rovnosť aj druhý odsek čl. 12, keď stanovuje, že základné práva a slobody sa zaručujú bez ohľadu na demonštratívne vymenované chránené dôvody. Čl. 12 Ústavy SR tak vo svojom ods. 1 vymedzuje všeobecné právo na rovnosť, kým jeho ods. 2 vyjadruje zákaz diskriminácie. Prvá rovina je negatívneho charakteru (nediskriminovať), druhá predstavuje (pozitívne) konanie zo strany štátnych orgánov, ktorého cieľom je zabezpečiť, aby sa s osobami zaobchádzalo rovnako.

Ústavný súd však vo svojej rozhodovacej praxi podotýka, že „čl. 12 ods. 1 Ústavy SR nie je garanciou absolútnej rovnosti, ale je ústavnou zárukou ochrany osôb proti diskriminácii zo strany orgánov verejnej moci. Diskriminácia je vo všeobecnosti vymedzená ako každý spôsob zaobchádzania vrátane odmietnutia takého zaobchádzania s osobou, ktoré je pre túto osobu menej priaznivé než pre iné osoby. Za diskriminačnú úpravu možno považovať takú úpravu, ktorá rovnaké alebo analogické situácie rieši odchylným spôsobom, pričom takýto postup zákonodarca nemôže alebo nevie rozumne odôvodniť legitímnym cieľom a tým, že tento cieľ sa musí dosahovať práve zvoleným legislatívnym riešením“.³

Ústavný súd tiež konštatuje, že zákonná úprava, ktorá zvýhodňuje určitú skupinu osôb nemôže byť len z tohto dôvodu vyhlásená za takú, ktorá porušuje princíp rovnosti. Zákonodarca však musí zvážiť, či je dôvod na takéto zvýhodnenie, čo je jeho cieľom a medzi týmto cieľom a v zákone zakotveným znevýhodnením musí byť vzťah primeranosti.⁴

V neposlednom rade je potrebné uviesť, že niektoré ustanovenia ústavy, medzi nimi aj čl. 12, majú všeobecný charakter. Tieto ustanovenia Ústavy SR treba vnímať, interpretovať a uplatňovať v organickej väzbe, keďže predstavujú základné východisko uplatnenia princípu rovnosti v konkrétnom prípade, resp. v konkrétnej situácii. Inak povedané, čl. 12 Ústavy treba vnímať cez jeho akcesorickú povahu, čo znamená, že k jeho porušeniu môže prísť len v nadväznosti na výkon iného základného práva alebo slobody. Subjekt tvrdiaci porušenie tohto ustanovenia musí poukázať na obsah iného práva alebo slobody, a len v súvislosti s porušením tohto práva alebo slobody môže prísť k porušeniu čl. 12 ods. 2 Ústavy SR.

Na zisťovanie toho, či prišlo k porušeniu čl. 12 ods. 2 Ústavy SR, teda akcesorickej rovnosti, je využívaný tzv. test diskriminácie. Test diskriminácie sa vo všeobecnosti člení na zisťovanie, či v posudzovanom prípade ide o rovnaké alebo objektívne porovnateľné subjekty (prvý krok), sa nerovnaké zaobchádzanie opiera o ústavne prípustný dôvod nerovnakého zaobchádzania (druhý

³ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 10. júna 2015, sp. zn. PL.ÚS 12/2014

⁴ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 11. decembra 2003, sp. zn. PL. ÚS 10/02

krok), porušenie rovnosti spôsobuje ujmu (tretí krok), zásah možno alebo nemožno ospravedlniť (štvrtý krok).⁵

V namietanom prípade však Stredisko neidentifikovalo žiadne Ústavou SR garantované právo, ktoré by malo byť v súvislosti s Vyhláškou porušené. Stredisko preto nepokladá za nutné pristupovať k aplikácii testu proporcionality.

Množstvo tepla dodaného na prípravu teplej vody sa meria určeným meradlom v mieste jej prípravy. Spravidla je to kotolňa alebo odovzdávacia stanica tepla. Namerané množstvo tepla ocenené jeho aktuálnou cenou tvorí náklady na teplo v teplej vode, ktoré dodávateľ tepla rozpočíta jednotlivým odberateľom. Keď sa príprava teplej vody zabezpečuje iba pre jeden bytový dom, rozpočítavajú sa jeho obyvateľom všetky náklady na teplo spojené s prípravou teplej vody. Ak sa príprava teplej vody zabezpečuje pre viacero odberateľov (bytových domov) a dodávateľ tepla uskutoční meranie množstva teplej vody na odbernom mieste na vstupe do bytového domu, podiel tepla nameraného na prípravu teplej vody v mieste jej prípravy sa pre bytový dom určí v pomere nameranej spotreby na odbernom mieste pre bytový dom k celkovému súčtu nameraných množstiev teplej vody na všetkých odberných miestach.

Teplo a následne náklady na prípravu teplej vody pre bytový dom sa potom rozpočítavajú pre jednotlivých konečných spotrebiteľov v pomere podľa údajov na vodomeroch teplej vody. Základná zložka vymedzená Vyhláškou sa rozpočítava medzi konečných spotrebiteľov rovnakým dielom pre každý byt v bytovom dome, a to bez ohľadu na to, koľko členov žije v domácnosti.

Záver

Slovenské národné stredisko pre ľudské práva, na základe právneho posúdenia skutkových okolností prípadu dospelo k záveru, že Vyhláška, ktorou sa ustanovuje teplota teplej úžitkovej vody na odbernom mieste, pravidlá rozpočítavania množstva tepla dodaného v teplej úžitkovej vode a rozpočítavania množstva tepla nie je v rozpore s právom na rovnaké zaobchádzanie ani s ústavným antidiskriminačným normatívom.

⁵ Pozri napríklad: Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 22. októbra 2014, sp. zn. PL. ÚS 11/2013, Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 25. júna 2014, sp. zn. PL. ÚS 7/2013