

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

Slovenskému národnému stredisku pre ľudské práva (ďalej v texte len ako „Stredisko“) sa dostala do povedomia informácia o možnej diskriminácii pri predlžovaní predplatených cestovných lístkov (ďalej v texte len ako „PCL“) Dopravným podnikom mesta Prešov (ďalej v texte len ako „DPMP“) so sídlom: Bardejovská 7, 080 06 Ľubotice.

Podľa zákona o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva¹ (ďalej v texte len ako „Zákon“), Stredisko plní úlohy v oblasti ľudských práv a základných slobôd. Stredisko na tento účel najmä monitoruje a hodnotí dodržiavanie zásady rovnakého zaobchádzania podľa Antidiskriminačného zákona², 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. 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 stav

Stredisku sa prostredníctvom vlastného monitoringu médií dostal do povedomia článok s názvom „*Najvernejších cestujúcich doteraz DPMP ignoroval*“ ktorý publikovalo regionálne periodikum Korzár (ďalej v článku len ako „Korzár“) dňa 30.09.2020. Korzár v článku upozorňuje na to, že DPMP po prvej vlne pandémie koronavírusu automaticky predĺžil platnosť mesačných a trojmesačných PCL, nie však celoročných PCL. Korzár na problém upozornil čitateľ, ktorý okrem iného uviedol, že v tejto súvislosti adresoval DPMP dve sťažnosti, na ktoré nedostal odpoveď. Odpoveď dostal až na mail z 12.05.2020, v ktorom sa DPMP odvolal na mesto Prešov ako objednávateľa dopravy s tým, že predĺženie platnosti ročných PCL je vraj v štádiu návrhu a DPMP ho o ďalšom vývoji bude informovať. Čitateľ do 07.07.2020 žiadnu informáciu z DPMP nedostal a preto sa obrátil priamo na mesto, od ktorého taktiež nedostal žiadnu odpoveď. Korzár uvádza, že až následne po ich intervencii, DPMP pristúpil k predĺženiu platnosti celoročných PCL, ktorých platnosť začala v období od 01.05.2019 do 16.03.2020. Platnosť celoročných PCL bude predĺžená o 45 dní a teda rovnako ako pri trojmesačných PCL avšak s tým rozdielom, že pri celoročných PCL nedôjde

¹ Zákon č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva v znení neskorších právnych predpisov

² 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 právnych predpisov

k automatickému predĺženiu platnosti ale cestujúci musia o predĺženie požiadať a to na predajni cestovných lístkov na Weberovej 2.

Posúdenie skutkového stavu z hľadiska antidiskriminačnej legislatívy

Základným vnútroštátnym právnym predpisom, ktorý vymedzuje dodržiavanie zásady rovnakého zaobchádzania je Antidiskriminačný zákon³. Zákonodarca prostredníctvom jeho ustanovení definuje základné pojmy, vymenúva oblasti, v ktorých existuje povinnosť dodržiavať zásadu rovnakého zaobchádzania a pri týchto oblastiach vymenúva dôvody, ktorých sa fyzické a právnické osoby musia v rámci vymenovaných oblastí a svojej činnosti zdržiavať, aby nenaplnili skutkovú podstatu porušenia zákazu diskriminácie, prostredníctvom niektorej zo zákonom stanovených foriem diskriminácie.

K diskriminačným, resp. antidiskriminačnou legislatívou chráneným dôvodom patrí v zmysle demonštratívneho výpočtu v ustanovení § 2 ods. 1 Antidiskriminačného zákona pohlavie, náboženské vyznanie alebo viera, rasa, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine, zdravotné postihnutie, vek, sexuálna orientácia, manželský stav a rodinný stav, farba pleti, jazyk, politické alebo iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, majetok, rod, iné postavenie a napokon oznámenie kriminality alebo inej protispoločenskej činnosti.

Medzi formy diskriminácie zákon výslovne zaraďuje priamu diskrimináciu, nepriamu diskrimináciu, obťažovanie, sexuálne obťažovanie, neoprávnený postih, nabádanie na diskrimináciu a pokyn na diskrimináciu. Podľa Antidiskriminačného zákona je rovnako potrebné pri dodržiavaní zásady rovnakého zaobchádzania prihliadať aj na dobré mravy na účely rozšírenia ochrany pred diskrimináciou.

Aby určité správanie, konanie alebo opomenutie, prípadne určitá situácia alebo prax (ďalej len ako „konanie“) bola porušením zásady rovnakého zaobchádzania, tak antidiskriminačný zákon, vyžaduje kumulatívne naplnenie troch hmotnoprávných podmienok, ktorých splnenie si možno dôvodne vyvodiť z okolností prípadu. Po identifikovaní uvedených hmotnoprávných podmienok je v závere potrebné posúdiť súlad namietaného správania sa, konania, či praxe s ustanovením § 8 Antidiskriminačného zákona a teda či v konkrétnom prípade nemožno hovoriť o prípustnom nerovnakom zaobchádzaní.

V rámci posudzovania predmetnej situácie je najprv potrebné posúdiť, či spadá do oblastí, na ktoré sa vzťahuje Antidiskriminačný zákon. Už na prvý pohľad je možné v tomto konkrétnom prípade identifikovať oblasť poskytovania a prístupu k tovarom a službám, explicitne vymedzenú v § 5 Antidiskriminačného zákona. V zmysle čl. 57 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ďalej v texte len ako „Zmluva“) za službu možno považovať „*plnenia, ktoré sa bežne poskytujú za odplatu, pokiaľ ich neupravujú osobitné ustanovenia o voľnom pohybe tovaru, kapitálu a osôb*“. Spotrebiteľský zákon⁴

³ 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 právnych predpisov

⁴ Zákon č. 250/2007 Z. z. o ochrane spotrebiteľa a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov

v § 2 písm. i) definuje službu ako „*akúkoľvek činnosť alebo výkon, ktorý je ponúkaný spotrebiteľovi odplatne alebo bezodplatne vrátane činností upravených osobitnými predpismi, nad ktorými vykonávajú dozor profesijné komory alebo iné orgány verejnej správy, ako sú uvedené v § 19;...*“. V § 4 ods. 3 následne zakotvuje povinnosť predávajúceho vo vzťahu k spotrebiteľovi dodržiavať zásadu rovnakého zaobchádzania v poskytovaní výrobkov a služieb. Predmetnú situáciu, je v zmysle uvedeného možné subsumovať pod Antidiskriminačným zákonom vymedzenú oblasť **poskytovania tovarov a služieb**.

Druhou podmienkou je forma diskriminácie, teda spôsob menej priaznivého zaobchádzania s osobou alebo osobami bez objektívneho a legitímneho zdôvodnenia. V zmysle Antidiskriminačného zákona rozumieme priamou diskrimináciou „*konanie alebo opomenutie, pri ktorom sa s osobou zaobchádza menej priaznivo, ako sa zaobchádza, zaobchádzalo alebo by sa malo zaobchádzať s inou osobou v porovnateľnej situácii*.“ Na prijatie záveru, že v posudzovanom prípade došlo k naplneniu tohto definičného znaku, je potrebné identifikovať dve rozdielne konania voči subjektom v relatívne rovnakej situácii, pričom jediným dôvodom rozdielneho prístupu k týmto subjektom je niektorý zo zákonom vymedzených chránených dôvodov diskriminácie. V tomto konkrétnom prípade, v súlade s vyššie uvedeným, rozlišujeme dve rozdielne skupiny, ku ktorým sa pristupuje rozdielnym spôsobom. Je nevyhnutné uviesť, že osoby majú rovnakú možnosť voľby či a na akú dobu uzavrú s DPMP zmluve o preprave, pričom bez ohľadu na dĺžku PCL im z tejto zmluvy vyplývajú rovnaké práva a povinnosti, majú prístup k rovnakým linkám či k rovnakým tarifným pásmam. Zmluva o preprave v žiadnej časti nediferencuje výpočet oprávnení či povinností zmluvných strán, v závislosti od dĺžky PCL. Aj napriek tomu, bola prvej skupine predĺžená platnosť PCL automaticky a druhej skupine nie. Následne síce DPMP pripustil možnosť pomerného predĺženia PCL pre druhú skupinu avšak neurobil tak automaticky tak ako pri prvej skupine. Stredisko neidentifikovalo z medializovaných správ, žiadne vysvetlenie zo strany DPMP, prečo k takémuto kroku pristúpil. Stredisko si uvedomuje, že tak ako zasiahla pandémie fyzické osoby zasiahla aj osoby právnické. Stredisko zachytilo informáciu, že DPMP klesli tržby približne o 60%, došlo k zmene prevádzkového režimu spojov z bežného režimu na prázdninový a následne na víkendový a aj napriek tomu DPMP nepristúpil k prepúšťaniu a musel prijímať ekonomicky citlivé rozhodnutia. Na druhej strane je však nevyhnutné konštatovať, že to neopravňuje DPMP na rozdielne zaobchádzanie subjektov v rovnakej situácii. Stredisko si je vedomé toho, že obmedzenia v prevádzke mestskej hromadnej dopravy, v pomere k dĺžke PCL zasiahli druhú skupinu najmenej, to však nemá vplyv na skutočnosť, že došlo k dodaniu iného plnenia ako bolo dojednané v zmluve o preprave. V predmetnej veci nie je možné identifikovať legitímny dôvod, ktorý by ospravedlňoval takéto rozdielne zaobchádzanie. Na základe uvedeného Stredisko prijíma **záver o priamej diskriminácii** zo strany DPMP.

Poslednou hmotnoprávnou podmienkou, ktorej naplnenie Antidiskriminačný zákon obligatórne vyžaduje na naplnenie definičných znakov diskriminácie, je dôvod rozdielneho zaobchádzania. V popisovanom prípade môžeme identifikovať dve skupiny predplatiteľov. Prvú predstavujú predplatitelia mesačných a trojmesačných PCL (ďalej v texte len ako „prvá skupina“), ktorým po prvej vlne pandémie koronavírusu DPMP automaticky predĺžil platnosť PCL. Druhú skupinu predstavujú predplatitelia celoročných PCL (ďalej v texte len ako „druhá skupina“), ktorým platnosť PCL najprv nepredĺžil vôbec, až následne po viacnásobnom dopytovaní a angažovaní sa

médií pristúpil k tomuto kroku aj to nie automaticky ale o predĺženie musia požiadať fyzicky na predajni cestovných lístkov. Medzi prvou a druhou skupinou teda možno objektívne identifikovať rozdiel spočívajúci v dĺžke PCL, z ktorého DPMP vychádzal pri prijímaní predmetných opatrení. Pri cestujúcich patriacich do druhej skupiny zvolil DPMP odlišný postup, resp. ich opomenul pri prijímaní opatrení a to z dôvodu dĺžky ich PCL. V posudzovanom prípade, identifikovalo Stredisko dĺžku PCL ako objektívny dôvod rozdielneho zaobchádzania, ktorý je možno v zmysle § 2 ods. 1 Antidiskriminačného zákona subsumovať pod **diskriminačný dôvod iného postavenia**.

Antidiskriminačná legislatíva totiž nezakazuje menej priaznivé zaobchádzanie iba na základe dôvodov, ktoré sú ňou explicitne vymedzené. K nerovnému zaobchádzaniu z dôvodu iného postavenia sa v minulosti už vyjadril tak Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej v texte len ako „Ústavný súd“)⁵, ako aj Európsky súd pre ľudské práva (ďalej v texte ako „ESLP“), ktorý v minulosti viacnásobne rozhodoval o sťažnostiach sťažovateľov namietajúcich porušenie článku 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

ESLP je v otázkach výkladu diskriminačného dôvodu „*iného postavenia*“ nejednotný. V rámci svojej rozhodovacej činnosti vo veciach súvisiacich s porušením zákazu diskriminácie sa rozdielne prikláňa tak k reštriktívnemu ako aj k extenzívnemu výkladu „*iného postavenia*“ Stredisko sa prikláňa k extenzívnemu výkladu, z dôvodu širšej miery ochrany pred nerovnakým zaobchádzaním. Konkrétne k rozhodnutiu ESLP⁶ v ktorom poukázal na demonštratívny spôsob vymedzenia chránených dôvodov a rovnako zdôraznil potrebu extenzívneho výkladu chráneného dôvodu iného postavenia. Súd rovnako v rozhodnutí konštatoval, že nie každé nerovnaké zaobchádzanie možno považovať za diskrimináciu ale iba také „*ktoré je identifikovateľné, objektívne alebo je založené na osobnostných vlastnostiach sťažovateľa, prípadne jeho statusu, na základe ktorých je možné rozlíšiť osoby alebo skupiny osôb.*“ Stredisko zastáva právny názor, že aj napriek tomu, že zmluva o preprave je uzatváraná na základe slobodného prejavu vôle a všetci spotrebiteľia pristupujú k tejto zmluve s prísľubom rovnakých práv a povinností, uzatvorenie tejto zmluvy priznáva spotrebiteľovi vo vzťahu k DPMP určitý status, ktorý ho diferencuje od ostatných v závislosti od dĺžky platnosti tohto cestovného lístka. Preto rozdielne zaobchádzanie v posudzovanom prípade, aj napriek rovnakým právam a povinnostiam možno s určitosťou dôvodiť rozdielnym statusom spotrebiteľov, ktorý v zmysle uvedeného spadá pod diskriminačný dôvod iného postavenia.

Stredisko pozitívne hodnotí dodatočné rozhodnutie DPMP o pomernom predĺžení platnosti PCL o 45 dní aj pre druhú skupinu, avšak to nemení skutočnosť, že po prvej vlne pandémie došlo k priamej diskriminácii druhej skupiny predplatiteľov. Rovnako tak Stredisko vníma diskriminačne

⁵ Napríklad Nález Ústavného súdu, spis. zn.: III. ÚS 64/00, dostupný na webovom sídle: https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/563c6c41-7704-487d-bb58-d74603f6d666/Rozhodnutie%20-%20Rozhodnutie%20III.%20%C3%9AS%2064_00.pdf; Nález Ústavného súdu, spis. zn.: II. ÚS 5/03, dostupný na webovom sídle: https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/2d0a637e-e0da-43c3-8a56-134e3de6ac1d/Rozhodnutie%20-%20Rozhodnutie%20II.%20%C3%9AS%205_03.pdf; Nález Ústavného súdu, spis. zn.: PL. ÚS 13/2012, dostupný na webovom sídle: <https://www.ustavnysud.sk/docDownload/bf6bed3d-4b07-40f9-9a80-666f57e47547/%C4%8D.%201%20-%20PL.%20%C3%9A> https://www.ustavnysud.sk/docDownload/bf6bed3d-4b07-40f9-9a80-666f57e47547/%C4%8D.%201%20-%20PL.%20%C3%9AS%2013_2012.pdfS%2013_2012.pdf.

⁶ Kiyutin proti Rusku, 10. marec 2011.



skutočnosť, že druhá skupina musí o predĺženie platnosti PCL žiadať osobne na predajni lístkov zatiaľ čo prvej skupine je platnosť predlžovaná automaticky.

Záver

Stredisko po posúdení všetkých skutkových okolností v kontexte príslušnej legislatívy prijalo záver, že nepredĺženie platnosti PCL druhej skupine bez náležitého logického zdôvodnenia a následný spôsob predĺženia, naplnil definíčné znaky diskriminácie. Stredisko konštatuje, že v tomto konkrétnom posudzovanom prípade sa DPMP dopustil **priamej diskriminácie** predplatiteľov celoročného PCL z **dôvodu iného postavenia v oblasti prístupu a poskytovania tovarov a služieb**.

PhDr. Silvia Porubánová
výkonná riaditeľka