



Odborné stanovisko

vydané podľa ustanovenia § 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 ako „Stredisko“) bol dňa XXX doručený podnet, v ktorom klientka žiada o zaujatie stanoviska v právnej veci údajnej diskriminácie.

Stredisko v zmysle ustanovenia § 1 ods. 2 písm. f) zákona č. 308/1993 Z.z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva vydáva na požiadanie fyzických osôb alebo právnických osôb alebo z vlastnej iniciatívy 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 ako „antidiskriminačný zákon“). Stredisko zároveň plní úlohy v oblasti ľudských práv a základných slobôd na tento účel monitoruje a hodnotí dodržiavanie ľudských práv.¹

Predmet odborného stanoviska

Z informácii uvedených v žiadosti o zaujatie stanoviska vyplýva, že klientka sa cíti byť diskriminovaná tým, že v obci, kde žije, avšak nemá trvalý pobyt, musí platiť vyššie vstupné na kúpalisko. Jeho výška závisí od kritéria trvalého pobytu v obci. Klientka žiada o posúdenie dvoch situácií, ktoré sú špecifikované nižšie. Stredisko zároveň považuje za dôležité uviesť a spracovať tretí prípad, s cieľom dosiahnuť komplexné posúdenie otázok položených klientkou.

V prvom prípade poukazuje na možné porušenie normatívu zákazu diskriminácie z dôvodu iného postavenia pri stanovení výšky vstupného na kúpalisko, ktoré prevádzkuje obec. Kúpalisko požaduje nižšie vstupné pre osoby, ktoré majú v obci trvalý pobyt.

V druhom prípade chce zistiť, či by výsledok právneho posúdenia nožnej diskriminácie bol rozdielny, ak by kúpalisko prevádzkovala spoločnosť s ručením obmedzeným, ktorej by bola obec 100 % vlastníkom a takáto spoločnosť by určila nižšie vstupné pre obyvateľov s trvalým pobytom v obci.

¹ § 1 ods. 2 písm. a) zákona č. 308/1993 Z.z. o zriadení Slovenského národného strediska



V treťom prípade je posudzovaná možná diskriminácia z dôvodu iného postavenia pri stanovení výšky vstupného na kúpalisko, ktorého vlastníkom je obchodná spoločnosť, bez akejkoľvek účasti obce.

Na základe vyššie uvedeného, úlohou Strediska je posúdiť z hľadiska právnych predpisov, v ktorých je zakotvená zásada rovnakého zaobchádzania, či je obec ako prevádzkovateľ kúpaliska alebo obchodná spoločnosť, ktorej je obec 100 % vlastníkom, oprávnená zaobchádzať s návštevníkmi kúpaliska menej priaznivo na základe kritéria trvalého pobytu. Zároveň, Stredisko skúma či by sa situácia posudzovala rozdielne, ak by vlastníkom kúpaliska bola obchodná spoločnosť, bez akejkoľvek účasti obce.

Antidiskriminačná legislatíva

V podmienkach Slovenskej republiky je ochrana spotrebiteľa premietnutá predovšetkým do zákona 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 (ďalej len „zákon o ochrane spotrebiteľa“). V zmysle ust. § 4 ods. 3 zákona o ochrane spotrebiteľa „*Predávajúci je povinný vo vzťahu k spotrebiteľovi dodržiavať zásadu rovnakého zaobchádzania v poskytovaní výrobkov a služieb ustanovenú osobitným predpisom.*“

Zároveň dôvodová správa k zákonu o ochrane spotrebiteľa zo dňa 10.01.2007 uvádza nasledovné: „*zákaz diskriminácie je tiež jedným z princípov ochrany spotrebiteľa, znamená rovnaký prístup podnikateľa ku všetkým spotrebiteľom pri poskytovaní výrobkov a služieb. Táto oblasť je veľmi dôležitá, o čom svedčí i tá skutočnosť, že ochrana spotrebiteľa je posilnená existenciou osobitného antidiskriminačného zákona, ktorý rieši spôsoby domáhania sa ochrany spotrebiteľa v prípade, ak sa cíti byť postihnutý takýmto zaobchádzaním.*“ Týmto osobitným predpisom je antidiskriminačný zákon.

Antidiskriminačný zákon upravuje uplatňovanie zásady rovnakého zaobchádzania a zároveň stanovuje prostriedky právnej ochrany v prípade, ak dôjde k porušeniu takejto zásady. Na to, aby konanie bolo označené ako diskriminačné, musí dôjsť k identifikovaniu určitých znakov, ktoré sú upravené antidiskriminačným zákonom. Medzi definíčné znaky patrí (oblasť, forma a dôvod). A teda musí dôjsť k identifikovaniu jednej z oblastí upravenej v § 3 ods. 1 antidiskriminačného zákona, k naplneniu niektorého z dôvodov stanovených v § 2 ods. 1 a zisteniu jednej z foriem diskriminácie stanovených v § 2a antidiskriminačného zákona. Iba v tom prípade, ak sú naplnené všetky vyššie vymenované znaky a existuje medzi nimi vzájomná súvislosť, možno hovoriť o diskriminácii. Pri určitých formách diskriminácie je nevyhnutné vymedziť aj ďalší znak, ktorým je existencia komparátora. V zmysle antidiskriminačného zákona je možné hovoriť o porušení zákazu diskriminácie v prípadoch, ak sa s osobou zaobchádza menej priaznivo ako s inou osobou alebo skupinou osôb (ide o tzv. komparátora), v porovnateľnej



situácii. Antidiskriminačný zákon tiež stanovuje výnimky zo zásady rovnakého zaobchádzania a podrobnosti o možnosti obrátiť sa so žalobou na súd v prípade jej nedodržania.

Predbežná otázka k posúdeniu možného porušenia zákazu diskriminácie

Môže obec prevádzkovať kúpalisko samostatne alebo len pri výkone podnikateľskej činnosti?

V zmysle § 1 (1) zákona č. 369/1990 Z. z. o obecnom zriadení (ďalej ako „zákon o obecnom zriadení“) je obec „*samostatný územný samosprávny a správny celok Slovenskej republiky.*“ Zároveň, „*obec je právnickou osobou, ktorá za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom a s vlastnými príjmami.*“ V § 8 ods. 4 uvedeného zákona zákonodarca ustanovuje, že majetok obce možno použiť najmä *na verejné účely, na podnikateľskú činnosť a na výkon samosprávy obce.* Obec teda môže vlastniť kúpalisko a prevádzkovať ho samostatne. Ide o výkon samosprávy, a teda o správu kultúrneho alebo športového zariadenia v zmysle zákona o obecnom zriadení.²

Obec najčastejšie podniká na vlastné meno prostredníctvom živnosti, zariadenia príspevkovej organizácie, založenia obchodnej spoločnosti alebo majetkového vkladu do obchodnej spoločnosti.³ Ak obec prevádzkuje živnosť na vlastné meno, ide o priame podnikanie obcou. Na druhej strane, o nepriame podnikanie pôjde v prípade, ak si obec zriadi príspevkovú alebo rozpočtovú organizáciu alebo obchodnú spoločnosť. Obec si zriaďuje takéto subjekty z cieľom výkonu určitých činností, ktoré nemôže alebo nechce vykonávať samostatne.⁴

Obec môže vykonávať vlastnú investičnú činnosť a podnikateľskú činnosť v záujme zabezpečenia potrieb obyvateľov obce a rozvoja obce v súlade so zákonom o obecnom zriadení.⁵ Na základe vyššie uvedeného a informácii poskytnutých klientkou, je možné konštatovať, že obec ako právnická osoba (nepodnikateľský subjekt), môže prevádzkovať kúpalisko samostatne, ako aj prostredníctvom obchodnej spoločnosti, ktorej je 100% vlastníkom. Avšak je dôležité zdôrazniť, že takúto činnosť môže vykonávať len v záujme zabezpečenia potrieb obyvateľov obce a rozvoja obce v zmysle zákona o obecnom zriadení, a teda konkrétna forma prevádzkovania, je irelevantná.

² §4 (3)f zákon 369/1990 Z. z. o obecnom zriadení ustanovuje nasledovné: „zabezpečuje výstavbu a údržbu a **vykonáva správu miestnych komunikácií, verejných priestranstiev, obecného cintorína, kultúrnych, športových a ďalších obecných zariadení**, kultúrnych pamiatok, pamiatkových území a pamätihodností obce“

³ Analýza PKSD_Majetok a investície miest a obcí
<https://www.zmos.sk/analyzy.html>

⁴ O. Beracka, Podnikanie miest a obcí v našich legislatívnych podmienkach, EPI Odborné články, 2020.

⁵ § 4 (3) k zákona 369/1990 Z. z. o obecnom zriadení



Na základe vyššie uvedeného je teda možné konštatovať, že nie je podstatné, či obec samostatne prevádzkuje kúpalisko alebo prostredníctvom obchodnej spoločnosti, ktorej je obec 100% vlastníkom. Avšak dôležité je zdôrazniť to, že v oboch prípadoch sú služby poskytované obcou⁶, ktorá ich ponúka spotrebiteľom odplatne.

Právne posúdenie možnej diskriminácie

Prvá časť právneho posúdenia je zameraná na vyhodnotenie možnej diskriminácie zo strany obce, pričom sa vychádza zo zistení uvedených v časti „Predbežná otázka k posúdeniu možného porušenia zákazu diskriminácie“.

V prípade namietaného konania je dôležité zdôrazniť, že nižšie vstupné na kúpalisko pre tých, ktorí majú trvalý pobyt v obci, je poskytované obcou. Obec poskytuje služby bez ohľadu na to či by prevádzkovala kúpalisko samostatne alebo prostredníctvom výkonu priamej alebo nepriamej podnikateľskej činnosti. **Skutočnosť poskytovania nižšieho vstupného na kúpalisko obcou, je potrebné vziať do úvahy v súvislosti s podielovými daňami obce**, ktoré sú upravené zákonom č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov a územnej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov a v nariadení vlády Slovenskej republiky č. 668 z 1. decembra 2004 o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samospráve.

Podielové dane sú definované ako dane ktorých výnos sa rozdeľuje medzi viacerých príjemcov takejto dane. Najčastejšie ide teda o podielové dane obcí a miest (samosprávy), kde necháva štát z ním vybratej dane určitý podiel obciam, vychádzajúc pritom z vopred definovaného pravidla, *najčastejšie podľa počtu obyvateľov*. Ide teda nepriamo o dane na obyvateľa. *V Slovenskej republike je podielovou daňou, daň z príjmu fyzických osôb, ktorú štát rozdeľuje územnej samospráve.*⁷

I napriek tomu, že v namietanej právnej veci je možné identifikovať určité znaky diskriminačného konania zo strany obce, t. j. oblasť (poskytovanie služby obcou), dôvod (trvalý pobyt, ktorý je možné subsumovať pod dôvod iné postavenie), v danej právnej veci nie je možné identifikovať existenciu tzv. komparátora, (znak bezprostredne vyplývajúci z niektorých foriem diskriminácie). Osoby, ktoré majú trvalý pobyt v obci prispievajú nepriamo (prostredníctvom podielových daní) na obhospodarovanie infraštruktúry obce a zároveň nepriamo financujú niektoré služby v obci (ide napr. o škôlky, školy, cesty ako aj sociálne a iné služby). Z toho dôvodu, nie sú takéto osoby s trvalým pobytom v porovnateľnej situácii s osobami bez trvalého pobytu v obci.

⁶ V § 2 i) zákona 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, služba je definovaná ako akákoľvek činnosť alebo výkon, ktorý je ponúkaný spotrebiteľovi odplatne alebo bezodplatne

⁷ <https://podnikam.sk/slovník/podielove-dane/>



Na základe vyššie uvedených skutočností, **Stredisko konštatuje, že rozdielne ceny pri vstupe na kúpalisko stanovené obcou, v závislosti od toho, či má osoba trvalý pobyt v obci, nemožno hodnotiť ako porušenie zákazu diskriminácie v zmysle antidiskriminačného zákona, keďže nie sú naplnené všetky definičné znaky diskriminácie.**

Druhá časť právneho posúdenia je zameraná na posúdenie možnej diskriminácie z dôvodu iného postavenia pri stanovení výšky vstupného na kúpalisko, ktorého vlastníkom by bola obchodná spoločnosť, bez majoritnej účasti obce.

Stredisko posudzuje takýto príklad v zmysle antidiskriminačného zákona, keďže ide o podnikateľskú činnosť fyzickej alebo právnickej osoby – podnikateľa.

Antidiskriminačný zákon presne stanovuje oblasti, na ktoré sa vzťahuje povinnosť každého dodržiavať zásadu rovnakého zaobchádzania. V zmysle ust. § 3 ods. 1 ADZ „*Každý je povinný dodržiavať zásadu rovnakého zaobchádzania v oblasti pracovnoprávných a obdobných právnych vzťahov, sociálneho zabezpečenia, zdravotnej starostlivosti, poskytovania tovarov a služieb a vo vzdelávaní.*“ V danom prípade ide o poskytovanie športových a rekreačných služieb. Poskytovanie tovarov a služieb je jednou z oblastí chránených antidiskriminačným zákonom. Podmienka identifikácie chránenej oblasti je preto splnená.

Ďalším definičným znakom, ktorého naplnenie je potrebné skúmať, je identifikácia chráneného dôvodu diskriminácie. Antidiskriminačný zákon, na ktorý odkazuje zákon o ochrane spotrebiteľa, vymedzuje tieto dôvody v § 2 ods. 1 nasledovne: „*Dodržiavanie zásady rovnakého zaobchádzania spočíva 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.*“

Stredisko zdôrazňuje, že daný výpočet dôvodov je demonštratívny, a to s poukazom na dôvody „iné postavenie“ a „iné zmýšľanie“. Tie totiž umožňujú rozšíriť výpočet chránených dôvodov diskriminácie aj o ďalšie. Všeobecné súdy na Slovensku neinterpretujú diskrimináciu z dôvodu iného postavenia v ustálenom výkladovom režime. Preto pri interpretácii obsahu zakázaného menej priaznivého zaobchádzania z uvedeného dôvodu je namieste osvojiť si interpretačné línie Európskeho súdu pre ľudské práva, a to aj napriek skutočnosti, že táto súdna autorita rozhoduje v kontexte možnej diskriminácie o porušení ustanovení Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Stredisko preto poukazuje na rozsudky Európskeho súdu pre ľudské práva (ESĽP), v ktorých súd subsumoval pod dôvod „iné postavenie“ aj sexuálnu orientáciu a rodovú identitu (Identoba a iní v. Gruzínsko, 2015, § 96), zdravotný stav/ nakazenie vírusom HIV (Kiyutin v.



Rusko, 2011, § 57) a ďalšie. ESLP zároveň vyhodnotil, že miesto pobytu je možné interpretovať ako aspekt osobného statusu na účely čl. 14, a teda ho možno subsumovať pod chránený dôvod „iné postavenie“ (Carson a iní v. Spojené Kráľovstvo, 2010, §70 a §71)⁸. Vyššie uvedené tvrdenie je podporené aj v rozsudkoch ESLP (Kiyutin v. Rusko, 2011, § 56; Clift v. Spojené Kráľovstvo, 2010, § 56), v ktorých je stanovené, že interpretácia dôvodu „iné postavenie“, nie je obmedzená len na súbor určitých osobných charakteristík, ktoré sú vrodené alebo zdedené. Podľa právneho názoru Strediska je vzhľadom na uvedené interpretácie dôvodné podradenie kritéria trvalého pobytu pod chránený dôvod „iné postavenie“.

V zmysle § 2a ods. 1 antidiskriminačného zákona „*diskriminácia je priama diskriminácia, nepriama diskriminácia, obťažovanie, sexuálne obťažovanie a neoprávnený postih; diskriminácia je aj pokyn na diskrimináciu a nabádanie na diskrimináciu.*“ Stanovenie rozdielneho vstupného na kúpalisko, podľa toho, či osoba má trvalý pobyt v obci, by naplnilo znaky priamej diskriminácie v zmysle § 2a ods. 2 antidiskriminačného zákona. A teda takéto stanovenie nižšieho vstupného pre tých, ktorí majú trvalý pobyt v obci obchodnou spoločnosťou, by bolo možné definovať ako konanie, na základe ktorého by sa s určitou osobou zaobchádzalo menej priaznivo ako s inou osobou v porovnateľnej situácii (identifikácia komparátora).

Na základe vyššie uvedeného, Stredisko môže konštatovať, ak by subjekt bez majetkovej účasti obce poskytoval nižšie vstupné na kúpalisko pre tých, ktorí majú trvalý pobyt v obci, takéto konanie by bolo možné označiť ako porušenie zákazu diskriminácie v zmysle antidiskriminačného zákona. V takomto prípade by došlo k naplneniu všetkých znakov diskriminačného konania. Zároveň je potrebné zdôrazniť, že v takomto prípade nie je možné identifikovať legitímny cieľ alebo zdôvodnenie, na základe ktorého by bolo možné odôvodniť takúto prax podnikateľa.

Záver

Na základe vyššie uvedeného, Stredisko nemôže konštatovať diskrimináciu v prípade, ak by kúpalisko prevádzkovala obec samostatne alebo prostredníctvom výkonu priamej alebo nepriamej podnikateľskej činnosti. Takéto tvrdenie je odôvodnené tým, že nie je možné identifikovať všetky znaky diskriminácie v zmysle antidiskriminačného zákona. Zároveň je potrebné zdôrazniť, že osoby, ktoré nemajú trvalý pobyt v obci, nie sú v porovnateľnej situácii s osobami, ktoré majú trvalý pobyt v obci, a tým nepriamo (prostredníctvom podielových daní), financujú niektoré služby v obci.

V prípade, ak by kúpalisko prevádzkovala obchodná spoločnosť bez akejkoľvek účasti obce a poskytovala by nižšie vstupné pre tých, ktorí majú trvalý pobyt v obci, takéto konanie by

⁸ The Court has previously recognised that the “place of residence constitutes an aspect of personal status for the purposes of Article 14” and can trigger the protection of that Article. (see Carson and Others, cited above, §§ 70-71)



bolo neospravedlňiteľné v zmysle antidiskriminačného zákona. Takéto konanie obchodnej spoločnosti nie je možné zdôvodniť tak, ako v prípade obce.

Zároveň je však potrebné zdôrazniť, že Stredisko dospelo k takémuto záveru vychádzajúc zo skutočností poskytnutých klientkou.