

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 klienta v ktorom namietal fakt, že úprava smernice obce Kvakovce (ďalej v texte len ako „Obec“) o poskytovaní jednorazového príspevku osobitným skupinám ľudí vlastniacim nehnuteľnosti na území obce (ďalej v texte len ako „Smernica“), je v rozpore so zákonom č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej v texte len ako „Antidiskriminačný zákon“).

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“), 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 tolerancie 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.

Stredisko sa na základe Vašej žiadosti zaoberalo otázkou, či viazaním poskytovania príspevku na trvalý pobyt nedochádza k diskriminácii z dôvodu iného postavenia, v rámci ktorej prihládalo aj na medializované správy¹, či plán hospodárskeho a sociálneho rozvoja obce Kvakovce na obdobie 2015 – 2023².

Skutkový a právny stav

Obec prijala Smernicu s účinnosťou ku 01.01.2019 a konkrétne v článku 1 ods. 2 Smernice sa uvádza, že obecné zastupiteľstvo v Kvakovciach na svojom zasadnutí dňa 06.12.2018 uznesením č. 5/2018 splnomocnilo starostu na poskytovanie finančných príspevkov podľa tejto Smernice. Klient namietal, fakt že zatiaľ čo Obec vyberá daň z nehnuteľnosti od všetkých vlastníkov nehnuteľností, vyplácanie príspevku viaže na podmienku trvalého pobytu aspoň jednej osoby v tejto nehnuteľnosti.

¹ Dostupné na: <https://www.domasacity.sk/sk/obce/kvakovce/ro-dobra/danovy-raj>
Plus 7 dní – „Fúzatý problém“, Júl 2019

² Dostupné na: <https://www.domasacity.sk/content/file/phsr-kvakovce-2015-2023.pdf>

Tým podľa klienta dochádza k diskriminácii osôb, ktoré majú v katastrálnom území Obce nehnuteľnosť avšak nemajú v nej nahlásený trvalý pobyt.

Smernica upravuje komu, za akých podmienok a v akej výške budú poskytované jednorazové finančné príspevky, pričom viaže poskytovanie predmetného príspevku na viacero podmienok. V článku 3 ods. 2 písm. a) predmetnej Smernice sa uvádza: „*príjemca musí byť vlastníkom rodinného domu nachádzajúceho sa v katastrálnom území obce Kvakovce, v ktorom je prihlásená aspoň jedna osoba na trvalý pobyt v obci Kvakovce... príjemca musí mať riadne uhradenú splatnú daň z nehnuteľnosti.*“ V tom istom odseku pod písmenom b) upravuje podmienky na priznanie príspevku vlastníkom rekreačných chat: „*Príjemca musí byť vlastníkom rekreačnej chaty nachádzajúcej sa v katastrálnom území obce Kvakovce, v ktorej je prihlásená aspoň jedna osoba na trvalý pobyt v obci Kvakovce... príjemca musí mať riadne uhradenú splatnú daň z nehnuteľnosti obci Kvakovce...*“

V článku 3 ods. 4³ je následne upravená aj výška samotného príspevku, pričom z uvedeného vyplýva, že vlastníkom rodinného domu, v ktorom je prihlásená aspoň jedna osoba, má nárok na príspevok až do výšky dane z nehnuteľnosti, bez ohľadu na počet osôb, ktoré majú v danej nehnuteľnosti nahlásený trvalý pobyt. Majiteľ rekreačnej chaty⁴, na rozdiel od vlastníka rodinného domu, má na základe Smernice určenú hornú hranicu príspevku, avšak dostáva príspevok aj za ďalšie osoby⁵, ktoré majú nahlásený trvalý pobyt v rekreačnej chate. Smernica v tomto prípade umožňuje kumuláciu príspevkov.

Z uvedeného teda vyplýva, že Obec fixuje priznávanie príspevku na 3 podmienky, ktorými sú:

1. vlastníctvo nehnuteľnosti v katastrálnom území obce,
2. trvalý pobyt aspoň jednej osoby v tejto nehnuteľnosti a
3. riadne a včas zaplatená daň z nehnuteľnosti.

Výška príspevku sa následne diferencuje podľa typu nehnuteľnosti.

Internetový portál domasacity.sk, ktorý sa zaoberá daniami v obci⁶ sa v článku⁷ s nadpisom „Daňový raj – ako pomôcť obci aj sebe“ venuje samotnej Smernici. V článku sa okrem iného uvádza: „*Pointa celého je v tom, že podielová daň, ktorú obec od štátu dostáva a jej výška závisí aj od počtu*

³ Čl. 3 ods. 4 písm. a) Smernice: „*Pre vlastníka rodinného domu, v ktorom je prihlásená aspoň jedna osoba na trvalý pobyt v obci Kvakovce najneskôr k 31.12. predošlého kalendárneho roka je vo výške dane z nehnuteľnosti za rodinný dom, garáž a ostatnú stavbu, ktorú vlastník tohto domu zaplatil obci Kvakovce riadne a včas...*“

⁴ Čl. 3 ods. 4 písm. b) Smernice: „*Pre majiteľa rekreačnej chaty, v ktorej je prihlásená jedna osoba na trvalý pobyt v obci Kvakovce najneskôr k 31.12. predošlého kalendárneho roka je vo výške dane z nehnuteľnosti za rekreačnú chatu, ktorú vlastník tejto chaty zaplatil obci Kvakovce riadne a včas...pričom maximálna výška príspevku za občana s trvalým pobytom v rekreačnej chate je vo výške 70,- EUR.*“

⁵ Čl. 3 ods. 4 písm. c) Smernice: „*Pre vlastníka rekreačnej chaty, v ktorej je prihlásených viac osôb na trvalý pobyt v obci Kvakovce najneskôr k 31.12. predošlého kalendárneho roka je kombináciou vo výške podľa Článku 3 ods. 4 písm. b) ku ktorému sa pripočíta jednorazový príspevok vo výške 40,- EUR za každého ďalšieho občana, počnúc druhým občanom s trvalým pobytom v obci Kvakovce a končiac štvrtým občanom*“

⁶ Podľa informácií zverejnených na portály prevádzkovateľom sekcie „obec“ je obec Kvakovce.

⁷ Dostupné na: <https://www.domasacity.sk/sk/obce/kvakovce/ro-dobra/danovy-raj>

obyvateľov, je spravidla niekoľkonásobne vyššia, ako je daň z nehnuteľností. Ľudia tak pomôžu nie len sebe, ale aj obci k jej ďalšiemu rozvoju. Príjmy obce by tak mali celkovo vzrásť a to aj napriek tomu, že sa vlastníkom nehnuteľnosti vyplatí príspevok vo výške dane. Bude to vzájomne výhodne pre obe strany. Okrem toho pre vlastníkov sú s tým spojené ďalšie výhody.“ Pre doplnenie uvedenej citácie z internetového článku, v smernici v článku 3 ods. 1 je príspevok a jeho účel popísaný nasledovne: „*Jednorazový príspevok za vytvorenie podmienok pre život v obci sa pre každý kalendárny rok poskytuje za účelom hmotnej podpory a pomoci občanom vlastniacich nehnuteľností, ktorí vo svojej nehnuteľnosti reálne vytvorili podmienky pre trvalý život občanov v obci Kvakovce pri zohľadnení reálnej dostupnosti verejnoprospešných služieb v lokalite, kde sa nehnuteľnosť nachádza a kde boli vytvorené podmienky pre život v obci.“*

V súlade s § 1 ods. 1 zákona č. 369/1990 Z. z. Slovenskej národnej rady o obecnom zriadení v znení neskorších právnych predpisov (ďalej v texte len ako „Zákon o obecnom zriadení“), Obec za podmienok ustanovených zákonom, samostatne hospodári s vlastným majetkom a s vlastnými príjmami. Tieto príjmy tvoria okrem iného aj podiely na daniach v správe štátu podľa osobitného predpisu⁸ (ďalej v texte len ako „podielové dane“), konkrétne sa jedná najmä o daň z príjmu fyzických osôb. Tieto podielové dane sa následne vyplácajú obci podľa počtu obyvateľov, ktorí majú v obci nahlásený trvalý pobyt.

Posúdenie skutkového stavu z hľadiska antidiskriminačného zákona

Základným vnútroštátnym právnym predpisom, ktorý vymedzuje dodržiavanie zásady rovnakého zaobchádzania je Antidiskriminačný zákon. 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 ustanovenia § 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.

⁸ Zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Aby určité správanie, konanie alebo opomenutie, prípadne určitá situácia alebo prax (ďalej len ako „konanie“) bola porušením zásady rovnakého zaobchádzania, tak Antidiskriminačný zákon, ako aj odborná literatúra vyžaduje naplnenie troch hmotnoprávných podmienok, ktorých splnenie si možno dôvodne vyvodit' z okolností prípadu. Na prvý pohľad tak musí byť identifikovateľným diskriminačný dôvod, oblasť a forma diskriminácie. V rámci posúdenia porušenia zásady rovnakého zaobchádzania je preto namietané konanie potrebné posúdiť z hľadiska kumulatívneho splnenia týchto podmienok.

V rámci posudzovania namietaného konania je potrebné najskôr posúdiť právne vzťahy uvedené v žiadosti a teda či žiadosť spadá do niektorej z oblastí, ktoré vymedzuje Antidiskriminačný zákon. Klient vo svojej žiadosti ako oblasť uviedol vyberanie dane z nehnuteľnosti a následného vyplácania príspevku na základe trvalého pobytu. Stredisko zdôrazňuje, že Antidiskriminačný zákon takto zadefinovanú oblasť nepozná a je nevyhnutné vychádzať z oblastí taxatívne vymenovaných v § 3 tohto zákona. Pri hodnotení otázky, či je daná niektorá z oblastí, je preto potrebné posúdiť či možno klientom uvedené vyberanie dane z nehnuteľnosti a následné vyplácanie príspevku na základe trvalého pobytu subsumovať pod niektorú z nich.

Zo zákonom predpokladaných oblastí sa ako jediná, ktorá v najširších intenciách prichádza do úvahy, javí oblasť sociálneho zabezpečenia. Medzinárodná organizácia práce (ďalej v texte len „MOP“) definuje sociálne zabezpečenie ako: „ochranu, ktorú spoločnosť poskytuje svojim členom prostredníctvom súboru verejných opatrení pred ekonomickou a soc. núdzou z dôvodu choroby, materstva, úrazu v zamestnaní, nezamestnanosti, invalidity staroby a smrti, poskytovania zdrav. starostlivosti a poskytovanie podpory rodinám s deťmi.“⁹ Tzv. rasová smernica k sociálnej oblasti, rozširuje oblasť sociálneho zabezpečenia aj o tzv. „sociálne výhody“¹⁰, ktoré však táto smernica ani slovenská legislatíva bližšie nedefinuje. V komentári k antidiskriminačnému zákonu je uvedené, že: „sociálne výhody nie sú v slovenskej legislatíve definované. Treba ich však vnímať v kontexte doterajšej judikatúry ESD. Z praktického hľadiska bude mať povinnosť dodržiavať zásadu rovnakého zaobchádzania v oblasti sociálnych výhod význam najmä v prípadoch, keď určité plnenia, poskytované najmä (ale nielen) z verejných zdrojov, nie sú explicitne definované ako dávky sociálneho zabezpečenia. Sociálnou výhodou by mohli byť napríklad príspevky obcí pri narodení dieťaťa, rôzne zľavy na cestovnom poskytované obcami alebo prepravnými spoločnosťami či zľavy pre obyvateľov a obyvateľky určitej obce pri kultúrnych alebo športových podujatiach (spolu)organizovaných touto obcou.“¹¹

Z uvedeného vyplýva, že obec je oprávnená na poskytovanie určitých príspevkov resp. finančných výhod, pre osoby s ktorými je v určitom právnom vzťahu, teda obyvateľom obce. Poskytovanie príspevku iným osobám však explicitne nie je vylúčené a teda v súlade s § 1 ods. 1 Zákona o obecnom zriadení, podľa ktorého obec za podmienok ustanovených zákonom samostatne

⁹ ILO, Introduction to social security, 1984

¹⁰ Smernica 2000/43/ES čl. 3 ods. 1 písm. f)

¹¹ DEBRECENIOVÁ, J., Antidiskriminačný zákon komentár, Občan a demokracia 2008, Bratislava, s. 127

hospodári s vlastným majetkom a s vlastnými príjmami, možno hovoriť o naplnení oblasti požadovanej Antidiskriminačným zákonom, ktorou je oblasť sociálneho zabezpečenia.

Druhou hmotnoprávnou podmienkou nevyhnutnou na naplnenie znakov skutkovej podstaty diskriminácie, je dôvod diskriminácie, teda motív konania Obce, na základe ktorého dochádza v porovnateľnej situácii k rozdielnemu zaobchádzaniu bez objektívneho zdôvodnenia. Klient v žiadosti uviedol ako dôvod rozdielného zaobchádzania trvalý pobyt. Konkrétne sa jedná o fakt, že jednorazový príspevok je vyplácaný len osobám, ktoré majú v obci nahlásený trvalý pobyt. Na základe demonštratívneho výpočtu diskriminačných dôvodov v § 2 ods. 1 Antidiskriminačného zákona prichádza do úvahy ako dôvod „iné postavenie“.

Prostredníctvom diskriminačného dôvodu „iné postavenia“ je poskytnutá ochrana pred diskrimináciou aj v prípade prítomnosti iných, ako explicitne vymedzených diskriminačných dôvodov. Aby bol naplnený tento dôvod, dotknutá osoba musí byť v jasne špecifikovanom inom postavení v porovnaní s inými osobami alebo osobou komparátora, pričom toto postavenie jej spôsobilo nedôvodne a nelegitímne určitú nevýhodu, resp. vyvolalo alebo je dôsledkom konania, ktoré možno subsumovať pod niektorú z foriem diskriminácie. Diskriminačný dôvod iného postavenia je nevyhnutné vykladať extenzívnym spôsobom, pričom musí byť zároveň splnená podmienka, aby skutočnosť, ktorá je subsumovaná pod tento diskriminačný dôvod mala povahu objektívnej skutočnosti.

Poslednou podmienkou vytvorenia vyvrátiteľnej právnej domnienky o porušení zákazu diskriminácie je naplnenie definičných znakov formy porušenia zákazu diskriminácie. V tomto konkrétnom prípade prichádza do úvahy, ako forma diskriminácie, nepriama diskriminácia v súlade s § 2a ods. 3 Antidiskriminačného zákona. Uvedený zákon definuje nepriamu diskrimináciu ako „navonok neutrálny predpis, rozhodnutie, pokyn alebo prax, ktoré znevýhodňujú alebo by mohli znevýhodňovať osobu v porovnaní s inou osobou“ no zároveň v časti za bodkočiarkou dodáva: „nepriama diskriminácia nie je, ak takéto predpis, rozhodnutie, pokyn alebo prax sú objektívne odôvodnené sledovaním oprávneného záujmu a sú primerané a nevyhnutné na dosiahnutie takeého záujmu.“

V kontexte uvedeného je preto nevyhnutné zaoberať sa tým, či to, že sa Obec rozhodla viazať vyplácanie príspevku na podmienku trvalého pobytu, je založené na objektívnych dôvodoch a či ním sleduje objektívny záujem. Obec na internetovej stránke v argumentácii k príspevku uvádza, že: „Príjem obce sa odvíja okrem iného aj od počtu jeho obyvateľov. Čím viac obyvateľov dedina má, tým viac peňazí od štátu v podobe podielových daní dostane.“ Jedným zo základných cieľov Obce je teda zvýšiť počet obyvateľov, čím sa priamo úmerne zvýši aj rozpočet Obce. Podľa slov starostu obce Mgr. Radovana Kapraľa (ďalej v texte len ako „Starosta“), uverejnených v týždenníku Plus 7 dní „žije v obci aktuálne 450 obyvateľov pričom sa jedná prevažne o obyvateľstvo vyššieho veku.“ Na základe Programu hospodárskeho a sociálneho rozvoja obce Kvakovce na

obdobie 2015-2023, kde je zverejnený výpočet trvalo bývajúcich obyvateľov možno konštatovať¹², že v Obci v tejto oblasti dochádza k dlhodobej stagnácii. Obec sa v tejto súvislosti snaží zvýšiť počet obyvateľov, aby došlo k navýšeniu verejných financií.

Je nevyhnutné poukázať na fakt, že Obec sa nachádza v blízkosti vodnej nádrže Domaša a teda je lákavou destináciou pre osoby, ktoré v rámci jej územia vlastnia alebo chcú vlastniť rekreačnú chatu. Z toho dôvodu môže dochádzať k nárastu počtu nehnuteľností v Obci, v ktorých však väčšina vlastníkov nemá nahlásený trvalý pobyt a na druhej strane k stagnácii resp. poklesu počtu obyvateľstva a teda aj k stagnácii resp. zníženiu rozpočtu Obce. Na základe vyššie uvedenej argumentácie pravidelné príjmy Obce tvoria prioritne podielové dane, ktoré však za vlastníkov nehnuteľností, ktorí v nej nemajú nahlásený trvalý pobyt obec nedostáva. Taktiež je potrebné prihliadať aj na ekonomické hľadisko. Za vlastníka nehnuteľnosti, ktorý má v obci nahlásený trvalý pobyt dostáva Obec jednodňovú daň z nehnuteľnosti a jednodňovú daň, preto sa môže rozhodnúť vzdať sa časti príjmu avšak v konečnom dôsledku bude stále v pluse. Na druhej strane za vlastníka nehnuteľnosti, ktorý nemá v Obci nahlásený trvalý pobyt dostáva obec len daň z nehnuteľnosti, ak by sa rozhodla, že týmto osobám bude tento príspevok úplne alebo čiastočne vracat', mala by príjem s prihliadnutím na verejné výdavky spojené s bežnou nevyhnutnou údržbou, nulový alebo negatívny, na čo by v konečnom dôsledku doplácali obyvatelia, ktorí majú v Obci nahlásený trvalý pobyt.

Stredisko má na základe uvedenej argumentácie za to, že úpravou jednorazového príspevku, ktorý je vyplácaný iba obyvateľom s trvalým pobytom v obci Kvakovce nedochádza k právom reprobovanému konaniu, nakoľko absentuje jedna zo základných hmotnoprávných podmienok, nevyhnutná na naplnenie skutkovej podstaty diskriminácie, ktorou je forma diskriminácie. Stredisko vyjadruje svoj právny názor, že Obec úpravou sleduje objektívny záujem, ktorým je zvýšenie počtu obyvateľov a tým aj zlepšenie verejného života v Obci. Touto úpravou sa taktiež snaží motivovať osoby, ktoré v Obci trvalý pobyt nemajú, a to tak, že pripúšťa možnosť kumulácie príspevkov ak má v rekreačnej chate nahlásený trvalý pobyt viacerých osôb. Obyvatelia rodinných domov v centre Obce túto možnosť nemajú.

Záver

Na základe vyššie uvedených skutočností a skutkových okolností Stredisko dospelo k záveru, že Smernicou o poskytovaní jednorazového príspevku osobitným skupinám ľudí vlastniacim nehnuteľnosti na území obce nedochádza k porušeniu antidiskriminačného zákona pretože predmetné ustanovenie korešponduje so skutočnou potrebou na strane Obce a je primerané vo vzťahu k napĺňaniu tejto potreby.

S pozdravom

¹² Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja obce Kvakovce na obdobie 2015-2023 str. 16., dostupné na: <https://www.domasacity.sk/content/file/phsr-kvakovce-2015-2023.pdf>



**SLOVENSKE NÁRODNÉ STREDISKO
PRE ĽUDSKÉ PRÁVA**

Mgr. Katarína Szabová
výkonná riaditeľka