



Odborné stanovisko¹

Slovenskému národnému stredisku pre ľudské práva (ďalej ako „*Stredisko*“) doručila 4. novembra 2024 Poradňa pre občianske a ľudské práva (ďalej ako „*Poradňa*“) žiadosť o vydanie odborného stanoviska vo veci organizácie dopravy na linkách Dopravného podniku XXX (ďalej ako „*dopravný podnik*“), ktorá má podľa názoru Poradne diskriminačný dopad na obyvateľov a obyvateľky rómskeho etnického pôvodu (ďalej ako „*žiadosť*“).

V zmysle ustanovenia § 1 ods. 2 písm. f) zákona č. 308/1993 Z. z. o zriadení Slovenského národného strediska pre ľudské práva vydáva Stredisko 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 (antidiskriminačný zákon) (ďalej ako „*antidiskriminačný zákon*“) na požiadanie alebo z vlastnej iniciatívy.

Opis posudzovaného prípadu

Poradňa v žiadosti uvádza, že prijali sťažnosti viacerých rómskych obyvateľov a obyvateľiek žijúcich v mestských častiach XXX. Sťažnosti poukazovali na skutkové okolnosti týkajúce sa organizácie dopravy **na autobusovej linke XXX**, a to v súvislosti s praxou, ktorá umožňuje dotknutým cestujúcim **nástup do prepravného autobusu len výhradne prednými dverami**. Táto prax je zavedená na autobusových zastávkach linky XXX, ktoré sa nachádzajú v mestskej časti XXX. V prípade linky č. XXX je viditeľné zavedenie tejto praxe v rámci zastávok XXX. V sťažnostiach ich podávateľia tiež uvádzajú, že vodiči autobusu v rámci predmetných liniek a príslušných zastávok pri nástupe prednými dverami kontrolujú cestovné lístky výhradne cestujúcim rómskeho pôvodu. Predmetná prax nástupu prednými dverami sa dotýka tiež linky XXX v oboch smeroch ako aj linky č. XXX takisto v oboch smeroch pri nástupoch na autobusovej zastávke XXX.

Poradňa ďalej uvádza, že podľa prijatých sťažností preprava osôb príslušníkov rómskej menšiny prostredníctvom linky č. XXX zahŕňa aj neochotu vodičov autobusu zastaviť na zastávkach na znamenie, aj po uskutočnení signalizácie vodičovi, ktorá prejavuje vôľu cestujúcich nastúpiť na autobus. V súvislosti s diskriminačnou praxou linky č. XXX Poradňa tiež zdôrazňuje, že **v rámci plánu jazdy tejto linky bola pri XXX zriadená samostatná autobusová zastávka výhradne**

¹ 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.



pre linku č. XXX. Táto zastávka sa nachádza mimo tradične zastávky XXX v oboch smeroch, ktorá bežne slúži pre ostatné linky mestskej hromadnej prepravy XXX (ďalej ako „MHD“).

Prepravný poriadok dopravného podniku pre mestskú hromadnú dopravu (ďalej ako „Prepravný poriadok“)² a to konkrétne čl. 4 ods. 14 upravuje, že cestujúci môže na nástup použiť ktorékoľvek dvere. Následne špecifikuje, že v určených zastávkach sa na určených linkách platí povinný nástup prednými dverami. Podľa informácií na oficiálnej internetovej stránke dopravného podniku „Povinný nástup prednými dverami vo zvýšenej miere zabráni cestovaniu tzv. čiernych pasažierov, ktorí zneužívajú MHD a cestujú bez platného cestovného lístka. Pri povinnom používaní predných dverí majú vodiči takisto väčšiu možnosť zabrániť vstupu do vozidla osobám, ktoré nespĺňajú podmienky prepravy, čím sa zvýši kultúra cestovania v MHD.“³ Nástup prednými dverami platí na linkách XXX a na všetkých nočných linkách. Zároveň dopravný podnik vymedzil povinný nástup prednými dverami na konkrétnych zastávkach.

Poradňa vo svojej žiadosti konštatuje, že na základe dostupných informácií je povinnosť nástupu prednými dverami možné pripísať opatreniam na elimináciu tzv. „čiernych pasažierov“, ktorí cestujú bez platného cestovného lístka. Poradňa ďalej uvádza, že nespochybňuje skutočnosť, že dopravný podnik je oprávnený prijatými opatreniami reagovať na problém výskytu cestujúcich, ktorí cestujú bez platného cestovného lístka a predchádzať mu. Zároveň však dodáva, že takéto opatrenie nesmú neprímerane a negatívne zasahovať konkrétnu etnickú skupinu – v tomto prípade Rómov a Rómky.

Poradňa poukazuje aj na to, že v meste XXX je rómska etnická skupina vo zvýšenej miere koncentrovaná v mestských častiach XXX. Je teda evidentné, že vyššie diskutované opatrenia, a to povinný nástup prednými dverami či zriadenie separátnej zastávky pre linku č. XXX, dopravný podnik zaviedol na linkách smerujúcich z alebo do lokalít, ktoré obývajú marginalizovaný príslušníci rómskej menšiny. Je nepochybné, že linka č. XXX bola dopravným podnikom vytvorená za účelom separácie príslušníkov rómskej menšiny, čomu nasvedčuje aj skutočnosť, že je jediným spojom MHD, ktorý v rámci svojho obsahu smeru jazdy zastavuje na autobusovej zastávke XXX a smerom z mesta má vytvorenú už vyššie spomínanú osobitnú zastávku.

Poradňa má za to, že zavedená prax dopravného podniku umožňujúca nástup do autobusu len prednými dverami na vyššie diskutovaných linkách a zastávkach a zavedenie osobitnej linky č. XXX s oddelenou zastávkou vysiela zjavný signál, že príslušníci a príslušníčky rómskej menšiny plošne porušujú cestovný poriadok vo väčšej miere, čo samotní rómski sťažovatelia a sťažovateľky vnímajú mimoriadne ponižujúco. Zároveň takéto konanie dopravného podniku podľa názoru Poradne posilňuje už existujúce predsudky.

² Dostupné na: XXX

³ Dostupné na: XXX



Postup Strediska po prijatí podnetu

Stredisko po prijatí žiadosti Poradne zaslalo dopravnému podniku „*Žiadosť o poskytnutie vyjadrenia*“, ktorá mu bola doručená dňa 5. decembra 2024. V rámci nej sa Stredisko dopytovalo okrem iného aj na to, z čoho dopravný podnik vychádzal pri určení zastávok a liniek s povinným nástupom cez predné dvere a teda, či vychádzal z konkrétnych údajov alebo len z predpokladu výskytu „čiernych pasažierov“.

Do dnešného dňa Stredisko neviduje odpoveď od dopravného podniku, preto pri posudzovaní prípadu vychádzalo len z verejne dostupných informácií a verejne dostupných vyjadrení dopravného podniku.

Právny rámec

Prijatiu dôvodného záveru o porušení zákazu diskriminácie predchádza identifikácia jeho znakov, ktoré vymedzuje antidiskriminačný zákon. K dôvodnému záveru o diskriminácii tak môže dôjsť až na základe kumulatívnej identifikácie jednotlivých definičných znakov diskriminácie vymedzených antidiskriminačnou legislatívou. Musí byť jasne identifikovateľná zákonom chránená oblasť právnych vzťahov, dôvod, na základe ktorého nemožno s fyzickými, či právnickými osobami zaobchádzať menej priaznivo a jednotlivé formy diskriminácie. Zároveň je nutné vyhodnotiť či došlo alebo mohlo dôjsť k menej priaznivému zaobchádzaniu, a to na základe zisteného skutkového stavu.

Antidiskriminačný zákon stanovuje osobnú a vecnú pôsobnosť v § 3 ods. 1 antidiskriminačného zákona. Podľa § 3 ods. 1 „*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.*“ Osobná pôsobnosť je pôsobnosťou všeobecnou. Naproti tomu vecná pôsobnosť sa vzťahuje len na určité oblasti spoločenských vzťahov.

Opätovné vyjadrenie povinnosti dodržiavať zásadu rovnakého zaobchádzania upravuje § 5 ods. 1 antidiskriminačného zákona, v zmysle ktorého „*v súlade so zásadou rovnakého zaobchádzania sa v sociálnom zabezpečení, zdravotnej starostlivosti, pri poskytovaní tovarov a služieb a vo vzdelávaní zakazuje diskriminácia osôb z dôvodov podľa § 2 ods. 1.*“ Podľa § 5 ods. 2 písm. d) „*zásada rovnakého zaobchádzania podľa odseku 1 sa uplatňuje len v spojení s právami osôb ustanovenými osobitnými zákonmi v oblastiach prístupu a poskytovania tovarov a služieb vrátane bývania, ktoré sú poskytované verejnosti právnickými osobami a fyzickými osobami podnikateľmi.*“ Takýmto osobitným zákonom pre oblasť poskytovania tovarov a služieb je zákon č. 108/2024 Z.z. o ochrane spotrebiteľa a o zmene a doplnení niektorých zákonov, kde v § 4 ods.



1 písm. h) je priamo inkorporovaný normatív zákazu diskriminácie, ktorý upravuje povinnosť obchodníka pri predaji alebo pri poskytovaní produktu dodržiavať vo vzťahu k spotrebiteľovi zásadu rovnakého zaobchádzania.

Povinnosť rešpektovať zákaz diskriminácie v oblasti poskytovania tovarov a služieb je zakotvená aj vo viacerých smerniciach Európskej únie. V kontexte tohto odborného stanoviska je relevantnou **Smernica Rady 2000/43/ES z 29. júna 2000, ktorou sa zavádza zásada rovnakého zaobchádzania s osobami bez ohľadu na rasový alebo etnický pôvod** (ďalej ako „*rasová smernica*“). Predmetná smernica sa v zmysle čl. 3 písm. h) „*vzťahuje na všetky osoby z verejného i súkromného sektora, vrátane verejných subjektov, pokiaľ ide o prístup k tovaru a službám, ktoré sú k dispozícii verejnosti, vrátane bývania, a ich poskytovanie.*“

Pre posúdenie určitého konania ako diskriminačného podľa antidiskriminačného zákona je vždy potrebná existencia niektorého z dôvodov uvedených v § 2 ods. 1, v zmysle ktorého „*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.*“

Posledným definičným znakom, ktorý musí byť identifikovaný na to, aby bolo možné hovoriť o diskriminácii je forma diskriminácie. V zmysle ustanovenia § 2a antidiskriminačného zákona „*Diskriminácia je priama diskriminácia, nepriama diskriminácia, obťažovanie, sexuálne obťažovanie a neoprávnený postih; diskriminácia je aj pokyn na diskrimináciu a nabádanie na diskrimináciu.*“ Jednou z foriem je aj **priama diskriminácia**, ktorú § 2a ods. 2 definuje ako „*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.*“ **Nepriamu diskrimináciu** definuje § 2a ods. 3 ako „*navonok neutrálny predpis, rozhodnutie, pokyn alebo prax, ktoré znevýhodňujú alebo by mohli znevýhodňovať osobu v porovnaní s inou osobou; nepriama diskriminácia nie je, ak takýto predpis, rozhodnutie, pokyn alebo prax sú objektívne odôvodnené sledovaním oprávneného záujmu a sú primerané a nevyhnutné na dosiahnutie takého záujmu.*“

Právne posúdenie

Základným predpokladom porušenia zákazu diskriminácie je **dôvodná domnienka o menej priaznivom zaobchádzaní s dotknutou osobou alebo skupinou osôb v oblasti právnych vzťahov, na ktoré sa vzťahuje zákaz diskriminácie**. Inými slovami, k tvrdeniam o menej priaznivom zaobchádzaní je potrebné buď pripojiť, alebo aspoň označiť dôkazné prostriedky, na



základe ktorých by bolo možné dospieť k právnej domnienke o diskriminácii, resp. označiť také objektívne skutočnosti, ktoré by svedčili v prospech právnej domnienky o menej priaznivom zaobchádzaní. Prvým krokom právneho posúdenia, ktorý predchádza identifikácii jednotlivých definičných znakov diskriminácie je tak vyhodnotenie otázky, či v danom prípade došlo alebo mohlo dôjsť k menej priaznivému zaobchádzaniu. V žiadosti poukazujete na viaceré konania dopravného podniku, a to:

- zavedenie praxe, ktorá na konkrétnych zastávkach a linkách umožňuje cestujúcim nástup do prepravného autobusu len výhradne prednými dverami
- zriadenie separátnej zastávky pre linku č. XXX.

V žiadosti namietate diskrimináciu pri poskytovaní služieb dopravného podniku. Jednou z oblastí, v ktorej antidiskriminačný zákon poskytuje právnu ochranu je aj oblasť poskytovanie tovarov a služieb. Dodržiavať zásadu rovnakého zaobchádzania v tejto oblasti je povinný každý, ak sú tieto poskytované verejnosti právnickými osobami a fyzickými osobami - podnikateľmi. Vo uvedenom prípade **ide nepochybne o oblasť poskytovania služieb**, čím je splnená jedná z podmienok nevyhnutných na identifikáciu diskriminácie.

Ďalšia z podmienok, ktorú je nevyhnutné skúmať je identifikácia dôvodu menej priaznivé zaobchádzania. V žiadosti Poradňa namieta, že zavedené opatrenia, a to **povinný nástup prednými dverami či zriadenie separátnej zastávky pre linku č. XXX, dopravný podnik zaviedol na linkách smerujúcich z alebo do lokalít, ktoré obývajú marginalizovaný príslušníci rómskej menšiny**. Poradňa považuje za nepochybné, že linka č. XXX bola dopravným podnikom vytvorená za účelom separácie príslušníkov rómskej menšiny, čomu nasvedčuje aj skutočnosť, že je jediným spojom MHD, ktorý v rámci svojho obsahu smeru jazdy zastavuje na autobusovej zastávke XXX a smerom z mesta má vytvorenú už vyššie spomínanú osobitnú zastávku.

Samotný diskriminačný dôvod nie je potrebné dokazovať, je potrebné vyvodit' ho z okolností prípadu. Avšak nevyhnutným predpokladom pre úspešné uplatnenie nárokov spojených s porušením práva na rovnaké zaobchádzanie, je **preukázanie príčinnej súvislosti medzi označeným chráneným dôvodom (etnicitou) a opatreniami zavedenými dopravným podnikom**.

Zavedenie praxe, ktorá na konkrétnych zastávkach a linkách umožňuje cestujúcim nástup do prepravného autobusu len výhradne prednými dverami



V súvislosti s týmto namietaným opatrením dopravného podniku Stredisko uvádza, že z verejne dostupných informácií, ktoré sú zverejnené na oficiálnej internetovej stránke dopravného podniku⁴ je zrejme, že povinný nástup prednými dverami je zavedený prevažne na linkách smerujúcich do lokalít, ktoré obývajú marginalizovaní príslušníci rómskej menšiny a špecificky na zastávkach v blízkosti týchto lokalít.⁵ Dopravný podnik na svojej oficiálnej internetovej stránke zároveň deklaruje, že povinný nástup prednými dverami má zabrániť cestovaniu „čiernych pasažierov“, ktorí cestujú bez platného cestovného lístka. Ďalej však dopravný podnik neuvádza, z čoho vychádzal pri určovaní zastávok a liniek s povinným nástupom cez predné dvere. V rámci posudzovania právnej veci, na základe dostupných informácií Stredisko dospelo k záveru, že dôvodom zavedenia povinného nástupu prednými dverami na konkrétnych zastávkach a linkách bola práve rómska etnická príslušnosť obyvateľov, ktorí obývajú lokality v blízkosti týchto zastávok a teda vo zvýšenej miere využívajú MHD v týchto lokalitách. **Podľa právneho názoru Strediska v posudzovanej právnej veci je možné konštatovať príčinnú súvislosť medzi etnicitou a týmto opatrením zavedenými dopravným podnikom.**

Poradňou namietané opatrenie dopravného podniku môže napĺňať znaky **nepriamej diskriminácie v zmysle § 2a ods. 3 antidiskriminačného zákona.**⁶ Podľa uvedeného zákonného ustanovenia, ak je určitá prax objektívne odôvodnená sledovaním oprávneného záujmu a je primeraná a nevyhnutná na dosiahnutie takého záujmu nie je možné hovoriť o nepriamej diskriminácii. Podľa právneho názoru Strediska v konkrétnom prípade by bolo možné zavedenie uvedeného opatrenia resp. praxe považovať za primerané a odôvodnené sledovaním oprávneného záujmu len v prípade, ak by vychádzalo z konkrétnych údajov potvrdzujúcich zvýšený výskyt „čiernych pasažierov“ na daných zastávkach resp. linkách MHD a s tým súvisiacou potrebou ich eliminácie. Stredisku sa však na základe dostupných informácií javí pravdepodobnejšia verzia, že **dopravný podnik pri určovaní zastávok a liniek s povinným nástupom prednými dverami vychádzal zo stereotypného negatívneho vnímania rómskej etnickej menšiny a s tým súvisiacim predpokladom výskytu „čiernych pasažierov“** v častiach, ktoré vo zvýšenej miere obývajú príslušníci rómskej menšiny. Na základe uvedeného Stredisko dospelo k záveru, že takéto opatrenie nemožno považovať za primerané a odôvodnené sledovaním oprávneného záujmu a dopravný podnik sa tak dopustil nepriamej diskriminácie.

Zriadenie separátnej zastávky pre linku č. XXX

V súvislosti so zriadením separátnej zastávky pre linku č. XXX, ktorá bola zriadená pri XXX a nachádza sa mimo tradičnej zastávky XXX bežne slúžiacej pre ostatné linky MHD má Stredisko

⁴ Dostupné na: XXX

⁵ Uvedené je zrejme aj zo schémy siete MHD dostupnej na: XXX

⁶ V zmysle § 2a ods. 3 je nepriama diskriminácia „navonok neutrálny predpis, rozhodnutie, pokyn alebo prax, ktoré znevýhodňujú alebo by mohli znevýhodňovať osobu v porovnaní s inou osobou; nepriama diskriminácia nie je, ak takýto predpis, rozhodnutie, pokyn alebo prax sú objektívne odôvodnené sledovaním oprávneného záujmu a sú primerané a nevyhnutné na dosiahnutie takého záujmu.“



za nespochybniteľné, že motívom jej separácie bola rómska etnická príslušnosť cestujúcich využívajúcich spoj č. XXX. Uvedené podporuje aj fakt, že ide o jediný spoj, ktorý využívajú výlučne resp. prevažne príslušníci rómskej menšiny.⁷ **Podľa právneho názoru Strediska v posudzovanej právnej veci je možné konštatovať príčinnú súvislosť medzi etnicitou a vytvorením separátnej zastávky pre linku č. XXX.** Dopravný podnik vytvorením takejto separátnej zastávky **priamo diskriminoval cestujúcich rómskej etnickej príslušnosti.**

Záver

Stredisko v rámci svojho zákonného mandátu pristúpilo k posúdeniu možnej diskriminácie príslušníkov rómskej menšiny, a to zavedením **povinného nástup do autobusov MHD XXX prednými dverami či zriadenie separátnej zastávky pre linku č. XXX.** Na základe posúdenia skutkových okolností prípadu a verejne dostupných informácií Stredisko dospelo k záveru, že v posudzovaných veciach je **právna domnienka o porušení zákazu diskriminácie v zmysle antidiskriminačného zákona dôvodná.** Podľa právneho názoru Strediska, **ide o prípady, ktoré sú žalovateľné z právneho titulu diskriminácie.**

⁷ Linka č. XXX je jediným spojom MHD XXX, ktorý v rámci svojho obsahu smeru jazdy zastavuje na autobusovej zastávke XXX.