

Stanovisko veřejného ochránce práv k některým procesním aspektům antidiskriminačního zákona, zejm. věcné příslušnosti soudů

Jelikož je zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon, dále jen ADZ) normou novou, účinnou od 1. září 2009, považuje ochránce za vhodné se vyjádřit k některým procesním otázkám, které po vstupu antidiskriminačního zákona mezi ostatní právní normy českého právního řádu přirozeně vyvstaly. Za hlavní považuje ochránce odpověď na otázku věcné příslušnosti soudů žalob pro diskriminaci; za neméně důležité pak otázku vztahu žaloby na ochranu osobnosti a žalob pro diskriminaci. S uvedenými související se ochránci jeví dále otázky poučovací povinnosti soudů, sdílení důkazního břemene dle ustanovení § 133a občanského soudního řádu (dále jen o. s. ř.) a jeho použití ve správním soudnictví, jakož i vztahu jmenovaného ustanovení k ustanovení § 120 odst. 2 o. s. ř. Konečným tématem, ke kterému považuje ochránce za vhodné se vyjádřit je problematika soudních poplatků, které se s žalobami pro diskriminaci pojí.

1. Věcná příslušnost soudů v diskriminačních sporech

Před přikročením k samotné kvalifikaci věcné příslušnosti soudů se jeví jako nutné podrobněji se věnovat otázce, jakou povahu má právo na rovné zacházení v českém právním řádu s přihlédnutím k jeho procesní aplikaci. Dle názoru ochránce se právo na rovné zacházení (resp. právo nebýt diskriminován) v českém civilním procesu bude projevovat zejm. formou obsahu konkrétního právního vztahu[1] (např. propuštění ze zaměstnání z důvodu diskriminace na základě pohlaví bude posuzováno jako pracovně-právní spor). Samo právo na rovné zacházení je poté obsaženo buď v samotném antidiskriminačním zákoně nebo v jiných předpisech, které k antidiskriminačnímu zákonu mají povahu *lex specialis*[2]. Ochránce vychází z paradigmatu vzniku sekundárního právního vztahu vzniklého v momentě porušení obsahu právního vztahu primárního – momentem, v němž dojde k porušení práva na rovné zacházení, zakládá se vztah nový, vzniklý porušením práva na rovné zacházení.

Vzhledem ke skutečnosti, že právo na rovné zacházení protíná ve své soudní aplikaci jak oblasti civilního tak veřejného soudnictví, je třeba se odlišností z této skutečnosti vyvstalé blíže věnovat:

a. Žaloby pro diskriminaci u civilních soudů.

Věcnou příslušnost upravuje občanský soudní řád v ustanovení § 9. Základní pravidlo, jež vyplývá z jeho odstavce prvního, určuje za věcně příslušné okresní soudy, ledaže by dále zákon stanovil věcnou příslušnost soudů krajských. Ve věcech diskriminace žádné ustanovení nestanoví věcnou příslušnost krajských soudů; ta neplyne ani z ustanovení § 9 odst. 2 písm. a)

o. s. ř., neboť jak bude řečeno níže, **ochranu dle ustanovení § 10 antidiskriminačního zákona nelze podřazovat ani zaměňovat s nároky vyplývajícími z ochrany osobnosti dle ustanovení § 13 občanského zákoníku**[3]. Ve věcech diskriminačních žalob u civilních soudů tedy nebude docházet ke štěpení věcné příslušnosti soudů a u určování, zdali bylo porušeno právo na rovné zacházení (primární právní vztah, tj. obsah právního vztahu jiného, dotčeného antidiskriminačním zákonem či speciální úpravou), tak u nároků eventuelně vzniklých z porušení práva na rovné zacházení (sekundární, akcesorický právní vztah)[4]. Na základě výše uvedeného lze dojít k závěru, že **věcně příslušné ve věcech žalob pro diskriminaci v civilním procesu budou okresní soudy**. Lze očekávat, že naprostá většina sporů opírajících se o právo na rovné zacházení bude z oblasti práva pracovního. Bude-li namítána **diskriminace v právních vztazích vznikajících v oblasti práva na zaměstnání, přístupu k zaměstnání, přístupu k povolání, v rámci pracovních poměrů a jiných druhů závislé činnosti** (včetně odměňování – ustanovení § 1 odst. 1 písm. a) a některé další skutečnosti uvedené v písm. b) a c) antidiskriminačního zákona), půjde o věci pracovní. K projednání těchto věcí proto budou věcně příslušné okresní soudy, jež budou obsazeny senátem (ustanovení § 36 odst. 1 písm. a) o. s. ř.), složeného z předsedy a dvou přísedících (ustanovení § 35 odst. 2 zákona o soudech a soudcích). Zcela jinou kapitolou je však věc služebních poměrů (srov. níže).

b. Žaloby s prvkem diskriminace u správních soudů

Antidiskriminační zákon působí z hlediska procesního napříč jak civilním, tak správním soudnictvím. **Ve správně-právních věcech** bude pochopitelně s ohledem na ustanovení § 7 odst. 1 a § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen s. ř. s.) založena věcná příslušnost **krajských soudů**. **Ta ovšem není dána co do nároků porušením práva na rovné zacházení vzniklých, vzhledem obecně zejm. ke kasační funkci správních soudů**. **Své nároky vzniklé s porušením práva na rovné zacházení musí žalobce uplatnit v souladu s interpretačním pravidlem lex specialis a tedy s ustanovením § 10 antidiskriminačního zákona v civilním řízení u soudu okresního**. V případě správně-právních věcí se tedy věcná příslušnost u primárního a sekundárního právního vztahu štěpí mezi krajské a okresní soudy. Situace, kdy bude nárok na přiměřené zadostiučinění projednáván okresními, a nikoliv krajskými soudy, není zcela nová; vyskytuje se již v souvislosti s § 31a zákona č. 82/1998 Sb.[5] Určitou problematickou skupinou diskriminačních sporů by mohly býti **služební poměry** upravené ustanovením § 4 odst. 1 písm. c) antidiskriminačního zákona. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že věci tzv. služebních poměrů se neprojednávají v civilním řízení soudním, ale právě ve správním soudnictví[6]. Pro sekundární či akcesorické vztahy vzniklé porušením práva na rovné zacházení ve věcech služebních poměrů je situace komplikovanější rovněž o tu skutečnost, že mají svou vlastní regulaci, čímž dochází k další, svou povahou v podstatě nežádoucí, paralelní úpravě nároků z

porušení práva na rovné zacházení vzniklých[7][8], které však budou opět nárokovány u okresních soudů.

Antidiskriminační zákon dále dle ustanovení § 1 odst. 1 písm. f) a g) vztahuje svou věcnou působnost i na právní poměry ve věcech sociálního zabezpečení, jakož i přiznání a poskytování sociálních výhod. V prvním případě jde však o vztah mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem, ve druhém mezi fyzickou osobou a státem, reprezentovaným orgánem rozhodujícím o dávkách ze sociálního zabezpečení[9]. V případě věcí státem poskytovaného sociálního zabezpečení je dána pravomoc správních soudů. Ve věci poskytování sociálních výhod (ve smyslu např. příspěvku zaměstnavatele zaměstnanci na penzijní připojištění) bude dána naopak pravomoc civilních soudů.

2. Jaký je z pohledu občanského práva procesního (otázka litispendence, res iudicata) vzájemný vztah mezi žalobou na ochranu osobnosti a žalobou ve věci ochrany před diskriminací?

Jak ve věcech žalob pro diskriminaci tak ve věcech ochrany osobnosti mohou postižené fyzické osoby uplatnit stejný žalobní petit obsahující negatorní, odstraňovací nebo satisfakční nárok. Podle zásady iura novit curia však je na soudu, aby posoudil, zda je jádrem sporu nerovné zacházení ve smyslu antidiskriminačního zákona nebo ochrana osobnosti podle občanského zákoníku. V případě, že jde o nerovné zacházení dle antidiskriminačního zákona, je vyloučeno, aby soud rozhodoval dle zbytkové úpravy ochrany osobnosti v občanském zákoníku.

Ustanovení § 10 antidiskriminačního zákona[10] představuje bezpochyby svou povahou lex specialis k ustanovení § 13 občanského zákoníku. Diskriminovaný tedy nemá možnost volby, zda postupovat podle § 13 občanského zákoníku nebo podle ustanovení § 10 antidiskriminačního zákona. Pokud se jedná o diskriminaci dle ustanovení antidiskriminačního zákona, je přirozeně nutné postupovat podle ustanovení § 10 antidiskriminačního zákona, přičemž je irelevantní, že formulačně jsou jmenovaná ustanovení podstatě duplicitní.

Pokud se však jedná o nerovné zacházení mimo působnost antidiskriminačního zákona, nelze postupovat podle antidiskriminačního zákona, ale podle ustanovení § 13 občanského zákoníku (např. vzájemné nadávky s rasistickým podtextem mezi spolužáky na středním odborném učilišti[11]). Na otázku, jak pohlížet na situaci, kdy se bude žalobce domáhat stejného plnění nejprve žalobou na ochranu osobnosti, a poté žalobou na ochranu proti diskriminaci, a naopak, není třeba řešit, protože, jak již bylo řečeno, podle zásady iura novit curia, soud rozpozná, o jaký typ žaloby se jedná a podle toho rozhodne.

3. Jaké skutečnosti musí s ohledem na dikci § 133a o. s. ř. z pohledu povinnosti tvrzení (a eventuálně povinnosti důkazní) tvrdit (a ev. prokázat) žalobce v případech sporů o ochranu před diskriminací?

Ustanovení § 133a občanského soudního řádu upravuje přenos důkazního břemene. Důkazní břemeno je tedy sdílené, nedochází k jeho obrácení. Nestací, aby osoba, která se domnívá, že byla diskriminována, diskriminaci pouze tvrdila, ale musí toto tvrzení do jisté míry i dokázat. Žalobce – potenciální oběť diskriminace, musí především prokázat, že se s ní zacházelo méně příznivě než s jinou osobou ve srovnatelné situaci na základě diskriminačního důvodu, tj. i důkazní prostředky předložené žalobcem musí nasvědčovat skutečnosti, že k rozdílnému zacházení došlo z jednoho zakázaných důvodů[12]. Ohledně tvrzeného diskriminačního důvodu však žalobce povinnost důkazní nemá. Pokud žalobce toto břemeno tvrzení i břemeno důkazní unese, důkazní břemeno přechází na žalovaného. Žalovaný pak musí tvrdit a dokázat, že k diskriminaci nedošlo, a že jednání, které vedlo k tvrzené diskriminaci, mělo legitimní odůvodnění a cíl a dosahování tohoto cíle se dělo přiměřenými prostředky (test legitimacy a proporcionality). Pokud by žalovaný důkazní břemeno unesl, nemohl by soud konstatovat diskriminaci.

Rozsah věcí, v nichž přechází důkazní břemeno na žalovaného, se však v celé šíři nepřekrývá s úpravou obsaženou v antidiskriminačním zákoně. Antidiskriminační zákon zapovídá diskriminaci z důvodu rasy, etnického původu, národnosti, pohlaví, sexuální orientace, věku, zdravotního postižení, náboženského vyznání, víry a světového názoru ve všech oblastech vymezených v ustanovení § 1 odst. 1 antidiskriminačního zákona. Podle ustanovení § 133a se však důkazní břemeno přenáší z těchto důvodů (s výjimkou národnosti) pouze v oblasti pracovní nebo jiné závislé činnosti, povolání, podnikání nebo jiné samostatné výdělečné činnosti, členství v organizacích zaměstnanců nebo zaměstnavatelů a členství a činnosti v profesních komorách (tj. písm. a) až e) ustanovení § 1 odst. 1 antidiskriminačního zákona); na základě rasového nebo etnického původu dochází k přenosu důkazního břemene při poskytování zdravotní a sociální péče, v přístupu ke vzdělání a odborné přípravě, přístupu k veřejným zakázkám, přístupu k bydlení, členství v zájmových sdruženích a při prodeji zboží v obchodě nebo poskytování služeb (písm. h) až j) ustanovení § 1 odst. 1 antidiskriminačního zákona doplněné o členství v zájmových sdruženích, přístup k veřejným zakázkám a oblast sociální péče, která představuje výšeč oblasti pod písm. f)); na základě pohlaví se důkazní břemeno přenáší v oblasti přístupu ke zboží a službám (písm. j) ustanovení § 1 odst. 1 antidiskriminačního zákona).

4. Dochází ke sdílení důkazního břemene i v diskriminačních sporech rozhodovanými správními soudy?

Dle ustanovení § 64 s. ř. s. se použijí se pro řízení ve správním soudnictví přiměřeně ustanovení první a třetí části občanského soudního řádu, tedy i § 133a o. s. ř. Problematickou však může být skutečnost, že správní řád sám neobsahuje ustanovení o přehození důkazního břemene, a je proto otázkou, zdali za těchto okolností lze z pohledu správního soudu použití sdílení důkazního břemene po správním orgánu požadovat. Při přímé, vertikální aplikaci práva EU[13], konkrétně ustanovení čl. 9 odst. 5 směrnice Rady č. 2004/113, čl. 8 odst. 5

směrnice Rady č. 2000/43 a čl. 4 odst. 3 směrnice Rady č. 97/80/ES, lze dojít k závěru, že členské státy nemají za povinnost přijmout do svých právních řádů ustanovení o dělení důkazního břemene, jsou-li řízení před soudy či příslušnými orgány ovládány zásadou vyšetřovací. Na druhé straně je-li správní řízení ovládáno zásadou vyšetřovací, je věcí správního orgánu, jaké prostředky k uspokojení důkazní situace použije. Postup při šetření věci, který je fakticky totožný s institutem děleného důkazního břemene a povede ke zjištění skutkového stavu věci, by měl správní orgán použít. Lze však mít za, znalosti reálií pochybnosti o skutečnosti, že správní orgány se budou uvedeným postupem řídit.

5. Dopadá ustanovení § 133a o. s. ř. i na některá z řízení uvedených v ustanovení § 120 odst. 2 o. s. ř. (pozn. zde se jedná především o problematiku bydlení, resp. výpovědi z nájmu bytu).

Ustanovení § 120 odst. 2 o. s. ř. vyjmenovává řízení, v nichž se nepoužije zásada projednací, ale vyšetřovací. V řízení ovládaném zásadou vyšetřovací je povinností soudu objasnit všechny rozhodné skutečnosti, a proto se zde procesní ukotvení institutu sdílení důkazního břemene neuplatňuje.

6. Jaký vztah má ustanovení § 133a o. s. ř. k obecné poučovací (ev. vysvětlovací) povinnosti soudu a jak jej vykládat v kontextu s novým koncentračním principem upraveným v § 114b o. s. ř. (koncentrační výzva).

Nevylíčí-li žalobce nebo žalovaný všechny potřebné skutečnosti nebo neoznačí-li důkazní návrhy tak, jak vyplývá z rozdělení povinnosti důkazní a povinnosti tvrzení, je povinností soudu o těchto povinnostech poučit. Poučení musí být konkrétní, musí se tedy vztahovat ke konkrétním skutečnostem nebo důkazním návrhům, ohledně nichž mají být uvedené procesní povinnosti splněny.

Použije-li soud k přípravě jednání výzvy žalovanému dle ustanovení § 114b o. s. ř., lze rozhodné skutečnosti ve věci samé označit a důkazy navrhnout do konce prvního jednání, které se ve věci konalo, popřípadě do konce lhůty, kterou soud účastníkům ke splnění těchto procesních povinností stanovil. Při tomto jednání se plně uplatní poučovací povinnost upravená v ustanovení § 118a o. s. ř., jež dopadá i na poučení o povinnosti tvrzení a důkazní ve věcech, v nichž důkazní břemeno reguluje ustanovení § 133a o. s. ř. Po skončení prvního jednání, resp. po uplynutí soudcovské lhůty, lze nové skutečnosti do řízení uvést jenom tehdy, nastane-li některá z výjimek uvedených v ustanovení § 118b odst. 1, poslední věta, v odst. 2 nebo 3; žádná z těchto výjimek však specifickou vazbu na ustanovení § 133a o. s. ř. nemá.

Bude-li soud připravovat jednání za pomoci přípravného jednání upraveného v ustanovení § 114c o. s. ř., nastává okamžik koncentrace ke konci přípravného jednání, nebo uplynutím lhůty stanovené soudem. Poučovací povinnost podle ustanovení § 118a o. s. ř. se však uplatní i při přípravném jednání; ustanovení § 114c odst. 3 písm. b) o. s. ř. se jí ostatně výslovně dovolává.

7. Jaká je v diskriminačních sporech povinnost platit soudní poplatky?

Dle zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, se v případě žalob na peněžité plnění (tj. náhrada nemajetkové újmy v penězích ve sporech o diskriminaci) platí soudní poplatek ve výši 600 Kč do požadované částky ve výši 15.000; z částky

přesahující 15.000 Kč pak 4 % (položka 1 sazebníku). Pokud by stěžovatel požadoval např. jako přiměřené zadostiučinění jen omluvu (nechtěl by plnění v penězích), činí soudní poplatek 1000 Kč (položka 2 sazebníku).

Ve správním soudnictví činí soudní poplatek 2000 Kč (položka 14a bod 2. písm. a) sazebníku).

V Brně dne 5. ledna 2010

JUDr. Otakar Motejl v.r., veřejný ochránce práv

Poznámky: [1] Skutečnost, že se právo na rovné zacházení projevuje formou obsahu konkrétního právního vztahu, však neznamená, že neexistuje an sich.

[2] K tomu srov. důvodová zpráva k antidiskriminačnímu zákonu: „Antidiskriminační zákon je zákon obecný, další předpisy upravující rovné zacházení jsou k němu ve vztahu speciálním a v případě rozporu se použijí přednostně.“ ... „Konkrétní práva, jež patří do věcí vymezených v materiálním rozsahu tohoto zákona, jsou stanovena příslušnými právními předpisy. Předkládá se návrh obecné úpravy ochrany před diskriminací, proto v tomto ustanovení návrh odkazuje na okruhy právních vztahů, které jsou upraveny jednotlivými zvláštními předpisy. Ty upravují vznik, trvání, zánik, obsah jednotlivých práv, k nimž se právo na rovné zacházení vztahuje, a okruh subjektů, jimž vznikají korespondující povinnosti. Tento zákon upravuje obsah práva na rovné zacházení a ochranu před diskriminací ve vztahu k těmto právům a povinnostem.“

[3] K tomu srov. důvodová zpráva k antidiskriminačnímu zákonu: „Občanský zákoník umožňuje, aby se oběť diskriminace prostřednictvím žaloby na ochranu osobnosti domáhala upuštění od neoprávněných zásahů do svého práva, odstranění následků těchto zásahů, přiměřeného zadostiučinění, případně náhrady nemajetkové újmy v penězích. Žaloba na ochranu osobnosti však nepředstavuje soudní ochranu proti porušení práva na rovné zacházení a ochranu před diskriminací, ale soudní ochranu pouze proti takovým projevům, které je možno ochraně osobnosti podřadit.“

[4] Sekundární vztah však může mít vlastní, speciální úpravu k tomu srov. např. § 4 odst. 10 a 11 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů a zejm. poznámka pod čarou č. 8.

[5] Srov. zejména následující pasáže z nálezu sp. zn. II. ÚS 1191/08: „28. V dané věci je nepochybné, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v občanském soudním řízení, ač byl na místě postup dle zákona č. 82/1998 Sb. Ve věcech náhrady škody způsobené nezákonným

rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o regresních úhradách jednají jménem státu ministerstva a jiné ústřední správní úřady (v daném případě se jedná o Ministerstvo spravedlnosti ČR). Podle ustanovení § 14 odst. 3 zák. č. 82/1998 Sb. je uplatnění nároku na náhradu škody podle tohoto zákona u orgánu státu (zde Ministerstva spravedlnosti) podmínkou pro případné uplatnění nároku na náhradu škody u soudu. Podle ustanovení § 15 odst. 2 se může poškozený domáhat náhrady škody u soudu pouze tehdy, pokud do šesti měsíců ode dne uplatnění nebyl jeho nárok plně uspokojen. Pro posouzení takového nároku je v prvním stupni věcně příslušný okresní soud (ustanovení § 9 odst. 1 o. s. ř.); místně příslušným je obecný soud žalovaného. Je-li žalovaným stát, jde o okresní soud, v jehož obvodu má sídlo organizační složka státu příslušná podle zvláštního předpisu (ustanovení § 85 odst. 5 o. s. ř.).

[6] Např. srov. k tomu rozhodnutí publikované pod č. 415/2004 Sb. NSS: „Propuštění příslušníka Policie České republiky ze služebního poměru podle § 106 odst. 1 písm. d) zákona ČNR č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, je rozhodnutím, jímž se autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech vyplývajících z právního poměru veřejnoprávního; účastníku tohoto vztahu se soudní ochrana poskytne ve správním soudnictví (§ 2, § 65 s. ř. s.).“

[7] K tomu srov. ustanovení § 77 odst. 9 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů a dále dle ustanovení § 2 odst. 3 až 5 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů.

[8] V tomto případě je již poměrně komplikované a nejisté určit, které ustanovení je lex specialis či generalis k jakému. Obecně by se však dalo shrnout, že nároky jsou upraveny lex specialis, ve zbytku lex generalis, kterým je ustanovení § 10 antidiskriminačního zákona (což vyplývá m. j. ze záměru zákonodárce vyjádřeném v důvodové zprávě, viz výše).

[9] V dalším textu antidiskriminačního zákona se k této problematice vyjadřuje především § 6 odst. 2, ospravedlňující rozdílné stanovení důchodového věku, § 7 odst. 1, obecně vymezující test proporcionality, a především §§ 8 a 9, jež konkretizují, jaké povinnosti mají či naopak nemají zaměstnavatelé při zajišťování rovného zacházení v systémech sociálního zabezpečení pracovníků.

[10] § 10 (1) Dojde-li k porušení práv a povinností vyplývajících z práva na rovné zacházení nebo k diskriminaci, má ten, kdo byl tímto jednáním dotčen, právo se u soudu zejména domáhat, aby bylo upuštěno od diskriminace, aby byly odstraněny následky diskriminačního zásahu a aby mu bylo dáno přiměřené zadostiučinění. (2) Pokud by se nejevilo postačujícím zjednání nápravy podle odstavce 1, zejména proto, že byla v důsledku diskriminace ve značné míře snížena dobrá pověst nebo důstojnost osoby nebo její vážnost ve společnosti, má též

právo na náhradu nemajetkové újmy v penězích.(3) Výši náhrady podle odstavce 2 určí soud s přihlédnutím k závažnosti vzniklé újmy a k okolnostem, za nichž k porušení práva došlo.

[11] *k uvedenému srov.: Kühn, Z.: Vztah OZ a antidiskriminačního zákona, Jiné Právo, dostupný z: <http://jinepravo.blogspot.com/2009/11/vztah-oz-antidiskriminacniho-zakona.html> ↗, citováno 15. 12. 2009 18:05 CET*

[12] *K tomu srov Kühn, Z.: Dveře pro přenos důkazního břemene podle § 133a až příliš otevřené, Jiné právo, 11. 12. 2009, citováno 20. 12. 2009, 15:25 CET, dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.com/2009/12/dvere-pro-prenos-dukazniho-bremene.html> ↗*

[13] *Které je vzhledem ke správnímu orgánu možné dle rozsudku ESD: 103/88 Fratelli Constanzo SpA (1989) ECR-I-8055*
