U S N E S E N Í

Zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, složený z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Tomáše Rychlého, Mgr. Víta Bičáka, JUDr. Romana Fialy, Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Pavla Simona, rozhodl o návrhu navrhovatele **Městského soudu v Praze** (soud ve správním soudnictví) na rozhodnutí kompetenčního sporu mezi ním, **Obvodním soudem pro Prahu 2** (soud v občanském soudním řízení), a dalších účastníků sporu vedeného u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 18 A 82/2020 a u Obvodního soudu pro Prahu 2 pod sp. zn. 47 C 113/2020, ve věci žaloby ze dne 8. 10. 2020 na ochranu před diskriminací, jejího rozšíření ze dne 15. 10. 2020 a návrhu ze dne 9. 10. 2020 na vydání předběžného opatření: žalobce **Ing. M. N.**, zastoupený Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem se sídlem Brno, třída Kpt. Jaroše 1922/3, a žalovaná **Česká republika – Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Praha 2, Palackého nám. 375/4,

takto:

I. **Příslušný** vydat rozhodnutí ve věci vedené u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 18 A 82/2020 a u Obvodního soudu pro Prahu 2 pod sp. zn. 47 C 113/2020, ve věci žaloby ze dne 8. 10. 2020 na ochranu před diskriminací, jejího rozšíření ze dne 15. 10. 2020 a návrhu ze dne 9. 10. 2020 na vydání předběžného opatření, **je soud v občanském soudním řízení.**

II. Usnesení Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 15. 10. 2020, čj. 47 C 113/2020-106, **se zrušuje.**

Odůvodnění:

[1] Návrhem doručeným zvláštnímu senátu dne 18. 12. 2020 se Městský soud v Praze (dále také jen „městský soud“ či „navrhovatel“) domáhá, aby zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen „zákon č. 131/2002 Sb.“), rozhodl tvrzený kompetenční spor mezi ním a Obvodním soudem pro Prahu 2 (dále též jen „obvodní soud“) ve věci vedené u městského soudu pod sp. zn. 18 A 82/2020 a u obvodního soudu pod sp. zn. 47 C 113/2020.

[2] Z předloženého spisu vyplynuly následující skutečnosti.

[3] Žalobce se žalobou u výše uvedeného obvodního soudu domáhal ochrany před diskriminací ze strany žalované ve smyslu § 10 zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů, (antidiskriminační zákon) – dále jen „antidiskriminační zákon". Konkrétně tvrdil, že se cítí být diskriminován vydáním opatření obecné povahy – mimořádného opatření žalované ze dne 17. 9. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-35/MIN/KAN, kterým byl s účinností od 18. 9. 2020 až do odvolání všem osobám (s výjimkami stanovenými dále v daném opatření) zakázán pohyb a pobyt bez ochranných prostředků dýchacích cest, které brání šíření kapének, a to ve všech vnitřních prostorech staveb, mimo bydliště nebo místo ubytování, a v prostředcích veřejné dopravy. Žalobce konstatoval, že jeho lékařka mu zásadně nedoporučila zakrytí obličeje z důvodu nebezpečí opětovného zhoršení onemocnění horních i dolních dýchacích cest. Dané mimořádné opatření však neobsahovalo výjimku z povinnosti zahalování obličeje z důvodu zdravotního stavu, která by na žalobce dopadala, neboť povinnost používat ochranné prostředky dýchacích cest se nevztahovala pouze na pacienty s psychiatrickou diagnózou či mentálním postižením. Žalobce tak dovozoval, že je přímo diskriminován oproti osobám s psychiatrickou diagnózou či mentálním postižením, nepřímou diskriminaci pak spatřoval v tom, že jako osobě zdravotně postižené, která si nemůže zakrývat obličej, mu fakticky není umožněno využívat veřejnou dopravu či služby pro veřejnost ve vnitřních prostorách budov (respektive může tyto služby využívat jen pod hrozbou vysokých sankcí). Žalobce se závěrem vyjádřil k aplikaci antidiskriminačního zákona, ten na věc podle něj dopadá, neboť žalobce je diskriminován především ve vztahu k přístupu ke službám a k zaměstnání. Právě antidiskriminační zákon mu poskytuje specifický prostředek ochrany, jakkoli by zřejmě bylo možné podat též žalobu ve správním soudnictví. Žalobce navrhl, aby obvodní soud určil, že se žalovaná dopustila jeho diskriminace tím, že při vydání dotčeného mimořádného opatření nezohlednila výjimku pro osoby, kterým zdravotní stav neumožňuje používat ochranné prostředky dýchacích cest, a dále aby žalované zakázal dalšími mimořádnými opatřeními omezovat svobodu pohybu a pobytu žalobce.

[4] Podáním ze dne 9. 10. 2020 dále žalobce navrhl vydání předběžného opatření, jímž by obvodní soud žalované zakázal diskriminovat žalobce z výše popsaných důvodů (tj. tím, že nestanovila výjimku z povinnosti nosit ochranu dýchacích cest na stanovených místech pro osoby se zdravotním postižením jako je žalobce), a dále kterým by soud žalované nařídil povinnost neprodleně přijmout taková opatření, která mu umožní pohybovat se na určených místech bez ochranných prostředků. Dne 15. 10. 2020 poté žalobce podanou žalobu rozšířil. Uvedl, že žalovaná mimořádné opatření ze dne 17. 9. 2020, č.. MZDR 15757/2020-35/MIN/KAN, s účinností od 13. 10. 2020 zrušila jiným mimořádným opatřením (ze dne 12. 10. 2020, č. j. MZDR 15757/2020-36/MIN/KAN), jeho diskriminace ovšem stále trvá, dokonce se rozšířila na další místa. Proto nad rámec již uplatněné žaloby navrhl, aby soud konstatoval diskriminaci způsobenou též vydáním mimořádného opatření ze dne 12. 10. 2020, a rovněž aby žalovanou zavázal k úhradě částky 50 000 Kč žalobci jako přiměřené zadostiučinění za přijatá diskriminační opatření.

[5] Obvodní soud usnesením ze dne 15. 10. 2020, čj. 47 C 113/2020-106, které nabylo právní moci dne 3. 11. 2020, rozhodl tak, že není věcně příslušný k projednání a rozhodnutí dané věci (výrok I. tohoto usnesení), a že po právní moci usnesení bude tato

věc postoupena městskému soudu jako soudu věcně příslušnému (výrok II. tohoto usnesení).

[6] Obvodní soud svůj postup odůvodnil tím, že žalobce brojil proti mimořádnému opatření moci výkonné s tím, že neoprávněně zasáhlo do jeho práva na svobodu pohybu a pobytu bez ochranných prostředků dýchacích cest. Soudy v občanském soudním řízení však nemají pravomoc uložit orgánu veřejné moci to, co žalobce požadoval, a to ani dle antidiskriminačního zákona či jiného předpisu soukromého práva. Soudy v občanském soudním řízení totiž s ohledem na § 7 odst. 1 o. s. ř. projednávají a rozhodují spory a jiné právní věci, které vyplývají z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů. Žalobcem namítaný zásah orgánu veřejné moci vůči jeho osobě není vztahem soukromoprávním, ale vztahem vyplývajícím z veřejnoprávních předpisů. Žalobce se tedy domáhal ochrany svého veřejného subjektivního práva, konkrétně aby státní orgán výkonem svých pravomocí dále neoprávněně a diskriminačně nezasahoval do jeho právní sféry. Ochranu veřejným subjektivním právům poskytují soudy ve správním soudnictví (§ 2 s. ř. s.). Tyto soudy dále mimo jiné rozhodují o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s. Správním orgánem jsou přitom také orgány moci výkonné, v daném případě tedy i žalovaná. Obvodní soud měl s ohledem na uvedené za to, že návrh žalobce náleží do věcné příslušnosti krajských soudů rozhodujících věci správního soudnictví, a proto jej postoupil městskému soudu jako soudu věcně příslušnému.

[7] Městský soud (soud ve správním soudnictví) se poté obrátil na zvláštní senát s návrhem na řešení kompetenčního sporu mezi ním a obvodním soudem (soud v občanském soudním řízení). Uvedl, že z vlastního textu žaloby je zřejmé, že se žalobce domáhá ochrany před údajnou diskriminací žalované. Žalobce argumentaci opřel výhradně o ustanovení antidiskriminačního zákona a uvedl, že civilní soudy podle tohoto zákona běžně posuzují i zásahy ze strany orgánů veřejné moci. Na tomto stanovisku setrval i posléze, vyjádřil nesouhlas s postoupením věci správnímu soudu a naopak žalobu rozšířil o návrh na přiznání přiměřeného zadostiučinění. Podle navrhovatele je tak očividné, že žalobce nebrojí proti mimořádnému opatření žalované, nežádá jeho zrušení a nedomáhá se ani ochrany před konkrétním nezákonným zásahem správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s. Navrhovatel zdůrazňuje, že žádný žalobní typ podle s. ř. s. neumožňuje soudu ve správním soudnictví rozhodnout dle požadavku žalobce (deklarovat diskriminační postup žalované a dále jej zakázat), už vůbec pak nemůže správní soud žalobci přiznat přiměřené zadostiučinění. Takový postup naopak umožňuje § 10 odst. 2 antidiskriminačního zákona. Daný případ je soukromoprávním sporem mezi žalobcem a žalovanou, který může rozhodnout jedině civilní soud.

[8] Navrhovatel dále s poukazem na judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu zdůrazňuje, že mimořádná opatření žalované nemohou být předmětem přezkumu v řízení o zásahové žalobě dle § 82 a násl. s. ř. s. Mimořádné opatření žalované je opatřením obecné povahy, proti němuž se nelze bránit (deklaratorní) zásahovou žalobou, a to ani v případě jeho pozdějšího zrušení a nahrazení opatřením jiným. V tomto ohledu navrhovatel odkázal především na rozsudek NSS ze dne 19. 11. 2020, čj. 8 As 34/2020-100, a na nález Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2019, sp. zn. III. ÚS 2634/18. Proto podle navrhovatele neobstojí názor obvodního soudu, že ve správním soudnictví lze vést řízení o zásahové žalobě, v níž žalobce brojí proti vydání nebo

důsledkům opatření obecné povahy. Žalobce se přitom domáhal ochrany právě proti obecným diskriminačním důsledkům mimořádného opatření žalované, přičemž tvrdil i kvalifikovaný diskriminační důvod – zdravotní postižení. Jinými slovy, žalobce nebrojil proti konkrétnímu individualizovanému zásahu žalované do svých práv (obdobnému jako je např. zákrok policisty), ale obecně proti dopadům jejího opatření jako takovým, v nichž shledal diskriminaci své osoby. Na tom nic nemění skutečnost, že bylo dané opatření vydáno podle předpisů veřejného práva nebo že jej vydal správní orgán. Závěrem navrhovatel na podporu uvedených závěrů odkázal na žalobcem předložené usnesení Městského soudu v Praze ze dne 16. 7. 2020, čj. 22 Co 128/2020-36, v němž tento soud v souvislosti s antidiskriminační žalobou směřující proti krizovým opatřením vlády (vydávaným v rámci boje se šířením epidemie onemocnění COVID-19) řešil mimo jiné otázku, zda takové nároky mají projednávat správní soudy. Takový závěr městský soud odmítl s odůvodněním, že výsledky normotvorné činnosti, tedy i krizová opatření, nemohou být nezákonným zásahem (žalovatelným ve správním soudnictví). Stejnou optikou je třeba podle navrhovatele nahlížet na antidiskriminační žaloby směřující proti mimořádným opatřením žalované. Z předestřených důvodů navrhl, aby zvláštní senát rozhodl tak, že ve věci žaloby žalobce, včetně jeho návrhu na vydání předběžného opatření, je příslušný k vydání rozhodnutí soud v občanském soudním řízení, a rovněž aby zrušil usnesení obvodního soudu čj. 47 C 113/2020-106.

[9] Při řešení vzniklého sporu o pravomoc se zvláštní senát řídil následující úvahou.

[10] Podle § 1 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb. je negativním kompetenčním sporem spor, ve kterém jeho strany popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků. V nyní rozhodované věci popřely svou pravomoc obvodní soud (soud v občanském soudním řízení) a městský soud (soud ve správním soudnictví), jedná se proto o negativní kompetenční spor, k jehož projednání je příslušný zvláštní senát.

[11] V projednávané věci není pochyb o tom, že žalobce podal k obvodnímu soudu žalobu výslovně označenou jako „*žaloba podle § 10 zákona č. 198/2009 Sb. (Antidiskriminační zákon)*“. I z textu žaloby a jejího petitu plyne, že se žalobce domáhal ochrany před diskriminací ze strany žalované, která byla založena vydáním mimořádného opatření, které nezohlednilo situaci osob se zdravotním postižením, mezi které se žalobce zařadil. Navrhovatel trefně poukázal též na to, že žalobce se vyjádřil k aplikaci antidiskriminačního zákona a požadoval, aby obvodní soud zohlednil tímto zákonem poskytovanou specifickou ochranu, která vyplývá z práva Evropské unie. Následně rovněž žalobu rozšířil o návrh na přiznání přiměřeného zadostiučinění, respektive náhrady nemajetkové újmy v penězích, který taktéž opřel o příslušná ustanovení antidiskriminačního zákona (viz níže).

[12] Podle § 10 odst. 1 antidiskriminačního zákona *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*. Dle § 10 odst. 2 citovaného zákona dále platí, že *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.

[13] Žaloba tedy sama o sobě nezavdává příčinu k pochybnostem o tom, čeho se žalobce vlastně domáhal. Žalobce nepožadoval zrušení dotčeného mimořádného opatření žalované, ani nebrojil proti zásahu žalované do jeho veřejných subjektivních práv ve smyslu § 82 s. ř. s. Navrhovateli je proto třeba přisvědčit v tom, že již ze samotného textu žalobního návrhu plyne, že jde o návrh podaný podle výše citovaného § 10 odst. 1 antidiskriminačního zákona, o němž přísluší rozhodnout soudu v občanském soudním řízení, v daném případě obvodnímu soudu (§ 7 odst. 1 o. s. ř, ve spojení s § 9 odst. 1 téhož předpisu).

[14] Zvláštní senát nepřehlédl, že v obecné rovině může žalobce kombinovat civilní a správní žalobu, pokud tvrzená diskriminace nastala v důsledku správního rozhodnutí, respektive jiného úkonu (případně nečinnosti) správního orgánu. V dané věci je představitelné, že žalobce mohl – kromě návrhu podaného podle § 10 antidiskriminačního zákona – brojit i proti samotnému mimořádnému opatření, tedy opatření obecné povahy, a navrhovat jeho zrušení pro rozpor se zákonem (postupem podle § 101a a násl. s. ř. s.). Rozhodující ovšem je, že žalobce v žalobě žádný takový návrh neučinil, a proto nebyl důvod, aby obvodní soud věc postoupil městskému soudu jako soudu rozhodujícímu ve správním soudnictví. Jak již bylo výše naznačeno, žalobce se omezil pouze na žalobu podanou podle antidiskriminačního zákona.

[15] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 1. 2019, čj. 6 As 319/2018-44 (na nějž případně odkázal navrhovatel), uvedl, že „[v] *posuzované věci se stěžovatel domáhal náhrady nemajetkové újmy ve spojení s údajnou diskriminací ze strany žalovaného, které se měl žalovaný dopouštět v souvislosti se zájmem stěžovatele o informace od žalovaného.* ***Stěžovatel však v tomto směru nebrojil proti konkrétnímu individuálnímu správnímu aktu žalovaného nebo vůči konkrétnímu zásahu či jeho nečinnosti, ale obecně se domáhal ochrany svých práv před jednáním žalovaného.*** *Nejedná se tak o situaci, kdy by žalobce napadal konkrétní formu činnosti správního orgánu, v jehož rámci by namítal, že postup správního orgánu byl diskriminační. (...) V projednávaném případě stěžovatel zjevně* ***proti konkrétní formě činnosti žalovaného nebrojil, nýbrž pouze se domáhal náhrady nemajetkové újmy ve spojení s obecně tvrzenou diskriminací.*** *V takovém případě však Nejvyšší správní soud nevidí jakýkoli důvod pro to, aby takovou ochranu poskytovaly stěžovateli správní soudy.* ***Zjevně se*** *tak* ***jedná o běžný soukromoprávní spor mezi stěžovatelem a žalovaným týkající se údajné diskriminace, o které mohou rozhodovat pouze civilní soudy*** *pořadem práva dle o. s. ř. (...) Nejvyšší správní soud dodává, že i kdyby stěžovatelem uplatněný petit nebyl podřaditelný pod režim zákona č. 198/2009 Sb. (...), ale pod režim zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (...), kdy by se stěžovatel domáhal náhrady újmy ve vztahu ke konkrétnímu nezákonnému rozhodnutí nebo nesprávnému úřednímu postupu, i v takovém případě by měly pravomoc rozhodovat o takovém sporu civilní soudy*“ (zvýraznění bylo přidáno). Citovanou pasáž lze analogicky vztáhnout i na nyní projednávaný spor, neboť i zde žalobce pouze namítal diskriminaci zdravotně postižených osob ze strany žalované, jakkoli měla být důsledkem mimořádného opatření vydaného pro boj s pandemií onemocnění koronaviru, tedy veřejnoprávního aktu. Přímo tento akt však žalobou nenapadl.

[16] Navrhovateli je dále nutno přisvědčit i ve druhé části jeho argumentace, v níž poukazuje na to, že správní soudy nemohou přezkoumávat mimořádná opatření žalované (či jejich důsledky), která jsou vydávána jako opatření obecné povahy, v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, což naznačoval obvodní soud. Zásahem dle § 82 s. ř. s. není ani opatření obecné povahy, ani právní následky z něj přímo plynoucí (srov. navrhovatelem odkazovaný rozsudek NSS čj. 8 As 34/2020-100, body 92 až 96 a další tam citovanou judikaturu). Navrhovatel má tedy pravdu, že s ohledem na obsah a petit podané žaloby (spojené s návrhem na vydání předběžného opatření) o ní nemůže rozhodovat správní soud. Ostatně nelze se ani domáhat, aby „[s]*právní soud předběžným opatřením omezil pravomoc odpůrce nařídit či novelizovat mimořádné opatření, což je jeho oprávnění vyplývající z pandemického zákona a dále ze zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů. (...) Soud k takovému, byť dočasnému, opatření nemůže přistoupit, neboť by to bez ohledu na navrhovateli prezentované důvody bylo v přímém rozporu se zásadou dělby moci a nepřípustným překročením rozhodovací pravomoci soudu*“ (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2021, čj. 3 Ao 15/2021-83). Pokud ovšem správní soud nemůže vyhovět takovému žalobnímu návrhu, tato skutečnost nemůže bez dalšího založit pravomoc soudu civilního; pokud by byl obdobný návrh u správního soudu podán (např. jako návrh na přijetí předběžného opatření), správní soud jej zamítne (jak se i stalo v odkazovaném usnesení čj. 3 Ao 15/2021-83). To ale současně neznamená, že nemá-li žalobní požadavek (uplatněný v nyní projednávané věci civilní žalobou) žádnou oporu v právu, je namístě jej postupovat správnímu soudu jenom proto, že má tvrzený zásah do práv žalobce původ v oblasti práva veřejného.

[17] Ze shora uvedených důvodů zvláštní senát uzavírá, že k rozhodování o žalobě (jak je vymezena v záhlaví tohoto usnesení či níže v odstavci [19]), je příslušný soud v občanském soudním řízení (§ 5 odst. 1 zákona č. 131/2002 Sb., výrok I.).

[18] Zvláštní senát podle § 5 odst. 3 zákona č. 131/2002 Sb. dále zruší rozhodnutí, kterým strana kompetenčního sporu popřela svou pravomoc o sporu rozhodovat, ačkoliv podle rozhodnutí zvláštního senátu je vydání rozhodnutí ve věci uvedené v návrhu na zahájení řízení v její pravomoci. Zvláštní senát proto zrušil usnesení Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 15. 10. 2020, čj. 47 C 113/2020-106, a odstranil tak překážku věci pravomocně rozhodnuté (výrok II.).

[19] Pravomocné rozhodnutí zvláštního senátu je podle § 5 odst. 5 zákona č. 131/2002 Sb. závazné pro strany kompetenčního sporu, účastníky řízení, v němž spor vznikl, pro správní orgány [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] i soudy. Obvodní soud pro Prahu 2 (soud v občanském soudním řízení) bude tedy dále pokračovat v řízení vedeném pod sp. zn. 47 C 113/2020, ve věci žaloby ze dne 8. 10. 2020 na ochranu před diskriminací, jejího rozšíření ze dne 15. 10. 2020 a návrhu ze dne 9. 10. 2020 na vydání předběžného opatření.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

pokračování

V Brně dne 4. listopadu 2021

JUDr. Michal Mazanec
předseda zvláštního senátu