

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců JUDr. Pavla Molka a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **Moravské srdce, z. s.,** se sídlem Čtvrtě 1177, Hluk, zastoupen doc. JUDr. Zdeňkem Koudelkou, Ph.D., advokátem se sídlem Optátova 46, Brno, proti žalovanému: **Zastupitelstvo Jihomoravského kraje,** se sídlem Žerotínovo nám. 3, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 11. 12. 2017, č. j. 31 A 311/2017 - 33,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalobce zaslal žalovanému návrh, aby byl doc. JUDr. Z. K., Ph. D. zvolen členem výboru pro národnostní menšiny Zastupitelstva Jihomoravského kraje. Žalovaný na svém 8. zasedání dne 21. 9. 2017 hlasováním rozhodl, že s tímto návrhem nesouhlasí, o čemž hejtman Jihomoravského kraje žalobce informoval dopisem ze dne 27. 9. 2017, č. j. JMK 140 374/2017.

II.

[2] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 9. 2017 žalobou u Krajského soudu v Brně, v níž tvrdil, že rozhodnutí žalovaného sice nebylo vydáno ve správním řízení, jde nicméně materiálně o rozhodnutí o jeho žádosti, proti kterému je možno podat žalobu ve správním soudnictví.

[3] Krajský soud žalobu odmítl usnesením ze dne 11. 12. 2017, č. j. 31 A 311/2017 - 33. Krajský soud vyšel z toho, že existence a činnost výborů pro národnostní menšiny coby poradních orgánů zastupitelstva kraje směřuje k tomu, aby byla při rozhodování zastupitelstva kraje v jednotlivých případech zajištěna ochrana práv příslušníků národnostních menšin či aby byly zohledněny jejich zájmy. Výbory ve smyslu § 76 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, jsou tedy interní součástí procesu rozhodování zastupitelstva kraje a plní poradní úlohu, obdobně jako např. výbory Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Rozhodnutí o zřízení či nezřízení, respektive o doplnění či nedoplnění takového výboru není rozhodováním o veřejných subjektivních právech. Takové rozhodnutí není podle krajského soudu individuálním správním aktem, tedy „rozhodnutím" správního orgánu, kterým by byla žádost zamítnuta, či by jí bylo vyhověno. Je tak nemyslitelné, aby napadené usnesení žalovaného, jež sděluje odmítnutí doplnění výboru pro národnostní menšiny o navrhovaného člena, naplňovalo materiální znaky rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Doplnění či nedoplnění výboru pro národnostní menšiny navíc nesplňuje ani formální požadavky na rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť právní úprava nepředpokládá vedení formalizovaného procesu ani vydání vrchnostenského individuálního správního aktu, který by měl konkrétního adresáta, jemuž by měl zakládat, měnit, rušit nebo závazně určovat práva. Není zde tedy žádné správní rozhodnutí, které by zasáhlo do žalobcových veřejných subjektivních práv a které by měl soud ve správním soudnictví meritorně přezkoumávat. Žalobu proto odmítl.

III.

[4] Žalobce (dále „stěžovatel") podal proti usnesení krajského soudu kasační stížnost z důvodu spadajícího pod § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[5] Stěžovatel nejprve připomněl, že zastupitelstvo kraje je orgánem kraje, takže jeho rozhodnutí o právech a povinnostech osob je soudně přezkoumatelné ve správním soudnictví. Otázka zřízení a doplnění výboru zastupitelstva na základě stěžovatelovy písemné žádosti je přitom věcí veřejné správy.

[6] Tvrzení krajského soudu o tom, že výbor zastupitelstva je jen poradním orgánem a jeho zřízení je interní věci zastupitelstva, přičemž nemůže být dotčeno subjektivní právo osoby, je použitelné vůči většině výborů zastupitelstva. Nemůže však být užito vůči výboru pro národnostní menšiny, jehož zřízení zákonodárce upravil speciálně v § 78 odst. 2 zákona o krajích, který při splnění daných podmínek vyžaduje zřízení výboru pro národnostní menšiny. Zákon tedy výslovně opravňuje spolek zastupující zájmy národnostní menšiny, aby podal písemnou žádost. Jde o jeho subjektivní právo, které v sobě zahrnuje i právo žadatele, aby jeho žádost byla projednána příslušným orgánem a bylo o ní rozhodnuto podle zákona. V rámci práva na zřízení výboru je nutno akceptovat i právo navrhovat jeho členy za příslušnou národnostní menšinu. Zákon koncipuje právo na zřízení výboru jako subjektivní právo spolku zastupujícího zájmy národnostní menšiny; takovým spolkem je i stěžovatel.

[7] Členy výboru sice volí zastupitelstvo, ale není možné, aby odmítnutí navržených členů bylo svévolné a diskriminační a aby popíralo smysl úpravy práv příslušníků národnostních menšin. Smyslem zákonné podmínky písemné žádosti spolku zastupujícího národnostní menšinu je zajištění povinnosti zřízení tohoto výboru s účastí členů jiné než české národnosti žijící na území kraje. Návrh člena za národnost moravskou nesmí být odmítnut právě a jen proto, že se hlásí k moravské národnosti. Žalovaný nechce z existence moravské národnosti vyvodit zákonné důsledky, a to i ve vztahu k výboru pro národnostní menšiny. Tím je rozhodnutí nejen nezákonné pro rozpor s § 78 odst. 2 zákona o krajích, ale i neústavní pro rozpor s principem rovnosti dle čl. 1 a se zákazem diskriminace a odnárodňování dle čl. 3 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod.

[8] Daná věc má ústavní rozměr také s ohledem na zakotvení práv příslušníků národnostních menšin v Listině základních práv a svobod, neboť nezřízením tohoto výboru žalovaný narušil právo účasti občanů tvořících národní menšinu na řešení věcí týkajících se národnostních menšin dle čl. 25 odst. 2 písm. c) Listiny základních práv a svobod, přičemž podle jejího čl. 36 odst. 2 nemohou být z pravomoci soudu vyloučena rozhodnutí týkající se základních práv a svobod. Rozhodnutí zastupitelstva proto musí být podrobeno soudnímu přezkumu.

[9] Z těchto důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil usnesení krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznil, že k moravské národnosti se při posledním sčítání lidu přihlásila zhruba desetina obyvatel Moravy. Tuto část obyvatel Moravy nicméně nelze podle žalovaného považovat za národnostní menšinu ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o právech příslušníků národnostních menšin“), ostatně stejně vyznívá i stanovisko Rady vlády pro národnostní menšiny ve věci moravské národnosti ze dne 19. 9. 2013. Stěžovatel tedy není spolkem zastupujícím národnostní menšiny ve smyslu § 78 odst. 2 zákona o krajích, a to bez ohledu na účel spolku uvedený v jeho stanovách. Žalovaný nezpochybňuje právo příslušníků národnostních menšin podílet se na fungování výborů pro národnostní menšiny, to však nic nemění na tom, že konkrétní složení výborů a proces navrhování jejich členů není zákonem upraven a zůstává v kompetenci daného zastupitelstva. Stěžovatel tak nemá subjektivní právo podílet se na personálním složení výboru pro národnostní menšiny, jehož se domáhá.

[11] Na území Jihomoravského kraje sice nežije žádná národnostní menšina formálně odlišná od české národnosti, která by splňovala podmínku příslušného podílu na počtu obyvatel dle § 78 odst. 2 zákona o krajích, přesto Jihomoravský kraj přistoupil ke zřízení výboru pro národnostní menšiny. Počet jeho členů byl usnesením žalovaného stanoven na třináct, přičemž nadpoloviční většinu členů tvoří příslušníci národnostních menšin. Žalovaný souhlasí s názorem krajského soudu, že stěžovatelem tvrzené právo ovlivňovat personální složení výboru pro národnostní menšiny neexistuje, takže jeho napadené rozhodnutí není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.

[12] Z těchto důvodů žalovaný navrhl, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

V.

[13] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Nejvyšší správní soud si je vědom, že fungování výborů pro národnostní menšiny ustavovaných zastupitelstvy kraje souvisí s právy národnostních a etických menšin, jak jsou garantována v článcích 24 a 25 a nepřímo také v čl. 3 Listiny základních práv a svobod. Ani vědomí tohoto širšího ústavního kontextu však nic nemění na tom, že otázka, o níž rozhodoval krajský soud a kterou má nyní posoudit Nejvyšší správní soud, je mnohem užší, a sice zda je rozhodnutí, kterým zastupitelstvo kraje odmítne návrh spolku, aby se členem výboru pro národnostní menšiny zastupitelstva kraje stala konkrétní osoba, rozhodnutím přezkoumatelným ve správním soudnictví ve smyslu § 65 s. ř. s.

[16] Zřizování výborů zastupitelstev krajů upravuje obecně § 76 odst. 1 zákona o krajích: „*Zastupitelstvo může zřídit jako své iniciativní a kontrolní orgány výbory. Svá stanoviska a návrhy předkládají výbory zastupitelstvu.*“

[17] Zřizování výborů pro národnostní menšiny pak upravuje konkrétně § 78 odst. 2 zákona o krajích: „*Kraj, v jehož územním obvodu žije podle posledního sčítání lidu alespoň 5% občanů kraje hlásících se k národnosti jiné než české, zřizuje výbor pro národnostní menšiny, pokud o to písemně požádá spolek zastupující zájmy národnostní menšiny. Nejméně polovinu členů výboru musí tvořit příslušníci národnostních menšin, ledaže tuto podmínku nelze splnit pro nedostatek kandidátů z řad národnostních menšin.*“

[18] Národnostní menšina je vymezena v § 2 odst. 1 zákona o právech příslušníků národnostních menšin: „*Národnostní menšina je společenství občanů České republiky žijících na území současné České republiky, kteří se odlišují od ostatních občanů zpravidla společným etnickým původem, jazykem, kulturou a tradicemi, tvoří početní menšinu obyvatelstva a zároveň projevují vůli být považováni za národnostní menšinu za účelem společného úsilí o zachování a rozvoj vlastní svébytnosti, jazyka a kultury a zároveň za účelem vyjádření a ochrany zájmů jejich společenství, které se historicky utvořilo.*“

[19] Spolek zastupující zájmy národnostní menšiny je definován v § 5 téhož zákona: „*Příslušníci národnostní menšiny se mohou sdružovat v národnostních sdruženích i v politických stranách a v politických hnutích za podmínek a způsobem stanoveným zvláštními právními předpisy.*“

[20] Z právě citované právní úpravy je zřejmé, že spolek zastupující zájmy národnostní menšiny má pouze právo požadovat zřízení výboru pro národnostní menšiny. O takové právo však v nyní projednávaném případě nešlo, neboť již na základě usnesení žalovaného ze dne 16. 11. 2016, č. 11/16/Z1, byl pro volební období 2016-2020 zřízen mezi jinými

výbory také třináctičlenný výbor pro národnostní menšiny a téhož dne bylo zvoleno jeho prvních šest členů. V rámci 2. zasedání žalovaného pak bylo dne 15. 12. 2016 zvoleno zbývajících sedm členů výboru. Následně dne 16. 3. 2017 podal stěžovatel žádost, aby byl členem výboru pro národnostní menšiny Zastupitelstva Jihomoravského kraje zvolen doc. JUDr. Z. K., Ph.D.

[21] Ani zákon o krajích, ani zákon o právech příslušníků národnostních menšin však nezakotvuje právo jakéhokoli spolku, tedy ani spolku zastupujícího zájmy národnostní menšiny, domáhat se, aby členem výboru pro národnostní menšiny byl člen tohoto spolku či jiná konkrétní osoba, kterou spolek označí. Lze tedy konstatovat, že takové veřejné subjektivní právo právní řád České republiky nezná.

[22] Z toho nutně plyne, že ať už stěžovatel je či není spolkem zastupujícím zájmy národnostní menšiny, žalobou ke krajskému soudu se domáhal ochrany veřejného subjektivního práva, které v právním řádu ČR neexistuje. Hlasování žalovaného ze dne 21. 9. 2017, jímž byl stěžovatelův návrh zamítnut, tudíž nemohlo ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. založit, změnit, zrušit nebo závazně určit stěžovatelova práva. Ostatně předmětem návrhu nebylo postavení samotného stěžovatele, nýbrž jím navrženého kandidáta na člena výboru pro národnostní menšiny, tedy osoby od stěžovatele odlišné. Politické rozhodnutí přijaté v tomto hlasování žalovaného tedy nebylo rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., jak správně konstatoval krajský soud, neboť nelze tvrdit, že by žalovaný *„tímto svým aktem autoritativně a pravomocně zasáhl do právní sféry navrhovatele, tj. [*že by*] tímto rozhodnutím došlo ke vzniku, změně nebo zániku oprávnění a povinností fyzické nebo právnické osoby“*, tedy stěžovatele (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005 - 107, publ. pod č. 923/2006 Sb. NSS).

[23] Lze tedy uzavřít, že rozhodnutí, kterým zastupitelstvo kraje odmítne návrh spolku, aby se členem výboru pro národnostní menšiny stala konkrétní osoba, není rozhodnutím přezkoumatelným ve správním soudnictví ve smyslu § 65 s. ř. s. Rozhodnutí Zastupitelstva Jihomoravského kraje o stěžovatelově návrhu tedy skutečně nepodléhalo přezkumu ve správním soudnictví.

[24] Nejvyššímu správnímu soudu proto ani nepřísluší, aby se jakkoli vyjadřoval k souvisejícím meritorním otázkám, například k otázce, zda lze moravskou národnost pokládat za národnostní menšinu z hlediska § 2 odst. 1 zákona o právech příslušníků národnostních menšin a zda lze stěžovatele pokládat za spolek zastupující zájmy národnostní menšiny ve smyslu jeho § 5.

[25] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[26] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu nevznikly žádné náklady nad rámec běžné činnosti.

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

V Brně dne 13. února 2018

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu