

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobce: **Moravské srdce, z.s.**, se sídlem Čtvrtě 1177, Hluk, zast. doc. JUDr. Zdeňkem Koudelkou, Ph.D., advokátem se sídlem Optátova 874/46, Brno, proti žalovanému: **Zastupitelstvo Kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 1882/57, Jihlava, proti usnesení žalovaného ze dne 12. 9. 2017, č. j. 0339/05/2017/ZK, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 30. 10. 2017, č. j. 62 A 243/2017 - 8,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného usnesení Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým krajský soud odmítl žalobu stěžovatele směřující proti usnesení žalovaného označenému výše. Žalovaný tímto usnesením rozhodl tak, že nezřizuje výbor Zastupitelstva Kraje Vysočina pro národnostní menšiny.

[2] Krajský soud dospěl k závěru, že usnesení žalovaného není individuálním správním aktem, tedy rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Žalobu proto odmítl pro nepřípustnost podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

I. Vymezení sporu

[3] Jádrem sporu je právní otázka, zda rozhodnutí zastupitelstva kraje (v tomto případě Kraje Vysočina) o tom, že nezřídí výbor pro národnostní menšiny, je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., a zda tedy je proti němu přípustná žaloba podle uvedeného ustanovení.

II. Kasační stížnost

[4] Stěžovatel podal kasační stížnost s důvody, jež lze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy pro nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí žaloby, a navrhuje zrušení napadeného usnesení.

[5] Stěžovatel nejprve rekapituluje stěžejní argumenty, které na podporu závěru o nepřípustnosti žaloby uvedl krajský soud: usnesení žalovaného nebylo vydáno v řízení vedeném podle zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád"), či v řízení, na které by se vztahovaly základní zásady činnosti správních orgánů (část první, hlava II, § 2 až § 8 správního řádu); a výbor zastupitelstva kraje je pouze poradním orgánem a jeho nezřízením nebylo dotčeno žádné veřejné subjektivní právo stěžovatele.

[6] Uvádí, že žalovaný je správním orgánem ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Je orgánem kraje a jeho rozhodnutí o právech a povinnostech osob je soudně přezkoumatelné ve správním soudnictví. Podmínkou pro založení pravomoci správního soudnictví je činnost v oblasti veřejné správy. Otázka zřízení výboru zastupitelstva na základě písemné žádosti stěžovatele je věc veřejné správy a zastupitelstvo kraje je podřaditelné pod pojem „správní úřad", jak jej užívá s. ř. s. [zjevně však míněn pojem „správní orgán" podle 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. – pozn. soudu].

[7] Tvrzení krajského soudu o tom, že výbor zastupitelstva je jen poradním orgánem a jeho zřízení je interní věcí samosprávy a v případě jeho nezřízení nemůže být dotčeno veřejné subjektivní právo jiné osoby, je použitelné vůči většině výborů zastupitelstva. Nemůže však být užito vůči výboru pro národnostní menšiny, jehož zřízení předvídá § 78 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „krajské zřízení"), který při splnění daných povinností upravuje zřízení výboru pro národnostní menšiny jako obligatorní. Žalovaný nemá v daném případě volnost uvážení, ale pokud jsou splněny zákonné podmínky, má povinnost výbor zřídit. Krajský soud v zásadě zastává názor, že oprávnění stěžovatele (tj. právo požadovat zřízení výboru pro národnostní menšiny – pozn. soudu) je vyčerpáno tím, že spolek písemnou žádost podá a žádná další práva mu již nepřísluší.

[8] Smyslem zákonné podmínky písemné žádosti spolku zastupujícího národnostní menšinu je zajištění povinnosti zřízení tohoto výboru. Aby tento cíl byl splněn, musí být rozhodnutí zastupitelstva podrobeno soudnímu přezkumu. S ohledem na zakotvení práv příslušníků národnostních menšin v Listině základních práv a svobod (dále jen „Listina") má daná věc ústavní rozměr, neboť nezřízením tohoto výboru zastupitelstvo narušilo právo účasti občanů tvořících národnostní menšinu na řešení věcí týkajících se národnostních menšin dle čl. 25 odst. 2 písm. c) Listiny. Podle čl. 36 odst. 2 Listiny nemohou být z pravomoci soudu vyloučena rozhodnutí týkající se základních práv a svobod.

[9] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil. Krajský úřad Kraje Vysočina v přípise ze dne 5. 12. 2017 sdělil, že ohledně usnesení žalovaného není veden žádný spis ve smyslu § 17 správního řádu a ohledně podkladových materiálů pro přijetí tohoto usnesení odkázal na webové stránky Kraje Vysočina.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je v řízení zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů a ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost není důvodná.

IIIa. Povaha usnesení žalovaného

[12] Nejvyšší správní soud přisvědčuje krajskému soudu ohledně hodnocení povahy usnesení žalovaného, tj. že se nejedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

[13] Podle uvedeného ustanovení *kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak*.

[14] Pravomoc zastupitelstva kraje zřizovat svoje výbory zakládá § 35 krajského zřízení. Podle odstavce 1 tohoto ustanovení *zastupitelstvo rozhoduje ve věcech patřících do samostatné působnosti. Ve věcech přenesené působnosti zastupitelstvo rozhoduje, jen stanoví-li tak zákon*. Podle § 35 odst. 2 písm. p) krajského zřízení je zastupitelstvu vyhrazeno *zřizovat a zrušovat výbory, volit a odvolávat jejich předsedy a členy*. Jednání zastupitelstva kraje (včetně způsobu jeho rozhodování) je upraveno v § 39 až § 45 krajského zřízení. K platnému usnesení zastupitelstva je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva (§ 40 odst. 2 krajského zřízení). O průběhu zasedání zastupitelstva se pořizuje zápis, který podepisuje hejtman nebo náměstek hejtmana a zvolení ověřovatelé. Je nutno jej pořídit do 10 dnů po skončení zasedání a musí obsahovat údaj o počtu přítomných členů zastupitelstva, schválený program jednání, průběh a výsledek hlasování a přijatá usnesení a musí být uložena u krajského úřadu k nahlédnutí (§ 43 krajského zřízení).

[15] Z citované právní úpravy je zřejmé, že usnesení žalovaného je rozhodnutím kolektivního orgánu (zastupitelstva kraje), jemuž nepředchází správní řízení, není odůvodněno, ve věci není veden správní spis a proti rozhodnutí zastupitelstva není stanoven žádný opravný prostředek.

[16] K povaze rozhodnutí se opakovaně vyjádřil Nejvyšší správní soud ve své judikatuře, v níž se prosadilo materiálně-formální pojetí. Materiální stránka znamená, že rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. musí zakládat, měnit, rušit či závazně určovat práva a povinnosti svému adresátovi, resp. dotýkat se právní sféry svého adresáta (k tomu viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 – 42). Jen pomocí materiálního znaku dotčení v právní sféře nelze rozlišit, zda je zkoumaný úkon správního orgánu rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. či zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Důvodem je to, že jak rozhodnutí, tak zásah se mají dle svého zákonného vymezení dotýkat práv a povinností účastníka (jeho právní sféry). Jde o znak do značné míry společný, pomocí něhož nelze vést rozlišovací pravidlo. Pro rozlišení rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. a zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. je proto třeba zohlednit i znak formální, který spočívá v tom, že u rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. jsou dány požadavky na formu, které u zásahu nejsou. K tomu rozšířený senát v bodě [19] usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98, konstatoval: „*Rozdíl mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a zásahovou žalobou proto primárně spočívá ve formě aktů nebo úkonů, proti nimž uvedené žaloby chrání. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu chrání proti aktům majícím obecně povahu individuálního správního aktu, jak takovému pojmu rozumí hlavní proud doktríny správního práva (ať již vydávaného podle správního řádu, zákona o správě daní a poplatků či jakéhokoli jiného zvláštního zákona).*“

[17] V bodě [17] citovaného usnesení sp. zn. 7 Aps 3/2008 rozšířený senát uvedl, že „[f]*ormální definiční znaky (správního) rozhodnutí definice ‚rozhodnutí' ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. sice sama o sobě neobsahuje, jsou však přítomny jako znaky vymezující nezbytné vlastnosti přezkoumávaného aktu na těch místech dílu prvního části druhé s. ř. s., která se týkají např. časových podmínek podání žaloby (oznámení rozhodnutí jako zásadně písemného formalizovaného aktu) či vlastností, které nutně musí mít, aby obstál v přezkumu (přezkoumatelnost; náležitosti, mj. formální, které vylučují, že by šlo o akt nicotný).*“ V bodě [39] usnesení ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012 – 47, rozšířený senát přiblížil ve věci státních maturit, o jaké formální znaky má jít, aby šlo o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.: „*Je zde konkrétní individualizovaný adresát takového vrchnostenského aktu* [...], *tento úkon zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje jeho konkrétní práva, je vydán ve formalizovaném řízení upraveném právními předpisy* [...] *správním orgánem v mezích jeho zákonem stanovené pravomoci jako materializovaný akt obsahující stanovené náležitosti, komunikovaný adresátovi*.“ Význam rovněž může mít, že právní předpis počítá s tím, aby úkon správního orgánu byl opatřen alespoň některými náležitostmi obvyklými pro rozhodnutí, jako je záhlaví, výrok, odůvodnění a poučení o opravném prostředku.

[18] Nejvyšší správní soud konstatuje, že usnesení zastupitelstva kraje podle § 35 odst. 2 písm. p) krajského zřízení nesplňuje výše uvedené formální požadavky na rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Usnesení je vydáváno v rámci postupu, který je upraven ve výše citovaných ustanoveních krajského zřízení. Evidentně jde o proceduru rozhodování zastupitelského orgánu místní samosprávy v samostatné působnosti, která nemá formální znaky správního řízení, rozhodnutí není (a podle zákona ani nemusí být) odůvodněno, nejsou zde účastníci řízení, nevede se správní spis a nejsou splněny další formální znaky, jak je uvedeno v odstavci [15] výše. Tato procedura se blíží spíše např. rozhodování orgánů moci zákonodárné a - jak správně uvedl krajský soud – neřídí se ani správním řádem, ani základními zásadami činnosti správních orgánů. Jde o proceduru *sui*

generis, jejíž právní úprava je diametrálně odlišná od úpravy správního řízení. Účel této procedury je také odlišný od účelu správního řízení - je jím úprava autonomního rozhodování ústavou předvídaného orgánu místní samosprávy. Jeho autonomie je chráněna zejména čl. 101 odst. 2 a 4 Ústavy České republiky, oproti tomu účelem správního řízení je vydání konstitutivního či deklaratorního rozhodnutí (individuálního správního aktu) v konkrétním případě a pro jmenovitě určenou osobu (srov. § 9 správního řádu).

[19] Nejvyšší správní soud tedy shodně s krajským soudem uzavírá, že usnesení žalovaného není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., protože nesplňuje formální požadavky, které se k takovému rozhodnutí váží.

IIIb. Otázka ochrany práva stěžovatele podle § 78 odst. 2 krajského zřízení

[20] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné vyjádřit se i k otázce ochrany subjektivních práv stěžovatele podle § 78 odst. 2 krajského zřízení. Citované ustanovení stanoví, že *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*.

[21] Obecně je nutno přisvědčit stěžovateli, že spolku zastupujícímu zájmy národnostní menšiny vskutku svědčí veřejné subjektivní právo na zřízení výboru pro národnostní menšiny, jsou-li splněny podmínky v zákoně uvedené, čili (a) podání žádosti a (b) to, že se podle posledního sčítání lidu alespoň 5% občanů kraje hlásí k národnosti jiné než české. Tomuto subjektivnímu právu samozřejmě koresponduje i povinnost zastupitelstva kraje za splnění uvedených podmínek výbor pro národnostní menšiny zřídit.

[22] V tomto ohledu je nutné také korigovat odůvodnění napadeného usnesení krajského soudu. Za splnění výše uvedených podmínek není zřízení výboru pro národnostní menšiny interní či organizační záležitostí zastupitelstva, o které by zastupitelstvo mohlo rozhodovat na základě svého uvážení. Právě naopak: jak je uvedeno výše, zastupitelstvo je povinno takový výbor zřídit, jsou-li pro to splněny zákonné podmínky. Tato povinnost má ústavní rozměr, neboť mimo jiné právě prostřednictvím výboru zastupitelstva kraje pro národnostní menšiny mohou příslušníci národnostní menšiny realizovat svá ústavně zaručená práva, zejména *právo účasti na řešení věcí týkajících se národnostních a etnických menšin* podle čl. 25 odst. 2 písm. c) Listiny.

[23] Stěžovatel se mýlí, pokud vychází z předpokladu, že jediným dostupným nástrojem soudního přezkumu usnesení žalovaného je žaloba proti rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., jak ji koncipoval. Správní soudy zatím neposuzovaly otázku, zda stěžovatel je či není spolkem hájícím zájmy národnostní menšiny, resp. zda moravská národnost je národnostní menšinou ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, které se týká zákonná a ústavní ochrana. Pokud by tomu tak skutečně bylo, mohl by se stěžovatel domáhat ochrany zásahovou žalobou podle § 82 s. ř. s., či podat podnět Ministerstvu vnitra pro výkon dozoru nad vydáváním a obsahem usnesení zastupitelstva kraje podle § 82 krajského zřízení.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] S ohledem na nedůvodnost stěžovatelových námitek Nejvyšší správní soud kasační stížnost v souladu s § 110 odst. 1, větou druhou, s. ř. s., zamítl.

[25] O náhradě nákladů řízení rozhodl na základě § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v tomto řízení nevznikly žádné náklady převyšující náklady běžné administrativní činnosti, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. února 2018

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu