



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Lenky Krupičkové a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **Moravské srdce, z. s.**, se sídlem Čtvrť 1177, Hluk, zastoupen doc. JUDr. Zdeňkem Koudelkou, Ph.D., advokátem se sídlem Optátova 46, Brno, proti žalovaným: **1) Zastupitelstvo městské části Brno-Řečkovice a Mokrá Hora**, se sídlem Palackého nám. 11, Brno, **2) starosta městské části Brno-Řečkovice a Mokrá Hora**, se sídlem Palackého nám. 11, Brno, zastoupen Mgr. Filipem Lederem, advokátem se sídlem Opletalova 1284/37, Praha, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 8. 10. 2020, č. j. 62 A 35/2020 - 186,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Podanou žalobou se žalobce domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaných, který spatřoval v tom, že příslušným způsobem neřešili jeho žádost ze dne 17. 1. 2020 o zřízení výboru pro národnostní menšiny podle § 117 odst. 3 ve spojení s § 146 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o obcích“). Poukázal na to, že podle statistiky Českého statistického úřadu se při sčítání lidu v roce 2011 přihlásilo k moravské národnosti na území městské části Brno - Řečkovice a Mokrá Hora 3 657 z 15 486 obyvatel, tj. 23,6 % obyvatel. Příslušníci moravské národnosti tedy splnili podmínku stanovenou v § 117 odst. 3 zákona o obcích pro zřízení výboru, tj. že v územním obvodu žije podle posledního sčítání lidu alespoň 10 % občanů obce hlásících se k národnosti jiné než české. Ze stanoviska 2. žalovaného (dále též „starosta“) je přitom zřejmé, že žalovaní nehodlají jeho žádosti vyhovět a věc považují za vyřízenou. Tento způsob vyřízení žádosti žalobce považuje za nezákonný zásah do svého subjektivního veřejného práva.

[2] Krajský soud v Brně (dále též „krajský soud“) žalobu v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl. Dospěl k závěru, že se v případě žalobce nejedná o spolek zastupující zájem národnostní

menšiny ve smyslu § 117 odst. 3 zákona o obcích. Nepostačuje totiž, že žalobce podle veřejného rejstříku deklaruje cíl vyvíjet aktivity směřující k prosazení nezadatelného práva moravského národa na sebeurčení. Žalobce by musel být skutečně nositelem subjektivního veřejného práva náležejícího národnostní menšině, jak ji definuje § 2 odst. 1 zákona č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o právech příslušníků národnostních menšin“). Jedině pak lze žalobce považovat za spolek zastupující zájmy národnostní menšiny ve smyslu § 5 téhož zákona. Ustanovení § 2 odst. 1 tohoto zákona přitom krom svobodného přihlášení se k národnosti dále vyžaduje, aby národnostní menšina splňovala vymezené znaky, tedy odlišnosti od ostatních občanů České republiky, kterými jsou společný etnický původ, jazyk, zvyky a tradice. Tyto všechny znaky u obyvatel Moravy, resp. občanů České republiky hlásících se při sčítání lidu k moravské národnosti, nejsou naplněny. Absentují zde tedy atributy menšiny, resp. projevy odlišné národnosti, jež by měly být chráněny. Již z preambule Ústavy České republiky plyne, že Moravané, Češi a Slezané dohromady tvoří společný národ, v jehož rámci jsou si rovni. Sám žalobce ostatně neoznačil žádná specifická práva „národnostní menšiny“, která by byla obyvatelům hlásícím se k „moravské“ národnosti upírána. Tito občané České republiky tudíž nejsou národnostní menšinou, pročež žalobci nespovídá veřejné subjektivní právo na zřízení výboru pro národnostní menšiny. Starosta se tedy nemohl dopustit nezákonnosti, pokud na žádost žalobce odpověděl dopisem ze dne 3. 2. 2020 a nepředložil ji na zasedání zastupitelstva městské části. Žalobci rovněž nespovídá žádné veřejné subjektivní právo na to, aby 1. žalovaný (dále též „zastupitelstvo“) jeho žádosti vyhovělo.

II.

[3] Žalobce (dále též „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Namítl, že starosta v rozporu se svou povinností vůbec nepředložil žádost stěžovatele o zřízení výboru pro národnostní menšiny zastupitelstvu. S ohledem na složitost věci mu přitom nemohlo být zřejmé, že ve věci nemá být zastupitelstvo činné. Věc tedy nebyla projednána příslušným orgánem, pročež jsou důvody pro odmítnutí žádosti nepřezkoumatelné. Tyto uvedl pouze starosta, který však netvoří vůli zastupitelstva. Je zásadní vadou, že krajský soud tento postup akceptoval. Nadto došlo k odchýlení se od ustálené správní praxe zastupitelstva, které výbor pro národnostní menšiny se zastoupením příslušníků moravské národnosti v předešlých volebních obdobích zřídilo. Opuštění této praxe nebylo nijak vysvětleno. Krajský soud se pak v rozsudku opřel o dokumenty, jimiž nebylo vedeno dokazování. Jeho rozsudek byl tudíž pro stěžovatele překvapivý. Stěžovatel se zaměřil na prokázání splnění podmínek stanovených v § 117 odst. 3 zákona o obcích. Ten přitom požaduje jen procentní zastoupení osob hlásících se k jiné než české národnosti a podání žádosti. Toliko v poznámce pod čarou odkazuje na zákon o právech příslušníků národnostních menšin. Tam obsažená definice národnostní menšiny však obsahuje pouze příkladný výčet prvků, které musí být splněny. Rozhodující je, že dané osoby projevují vůli být považovány za národnostní menšinu. Projev příslušnosti k národnostní menšině je přitom projevem svobodné vůle, který nepodléhá státnímu schválení. Krajský soud podmínku spočívající v uznávání národnosti českou státní mocí stanovil nad rámec zákona. Na tuto skutečnost však stěžovatele neupozornil a sám k otázce existence moravské národnosti neprováděl žádné dokazování, ačkoliv se nejedná o notorietu. Podle stěžovatele je pro existenci určitého národa rozhodující ochota a touha lidí se k němu trvale a hromadně hlásit, což je objektivně ověřitelné prostřednictvím sčítání lidu. Ostatní znaky mohou být naplněny v různé míře a nemusí být vždy naplněny u všech národů. Zákon nestanoví, že lze uznat jen národnostní menšinu s jiným jazykem či etnickým původem. Poukazem na moravské kulturní a etnografické dědictví přitom sám krajský soud uznal moravskou odlišnost. Stěžovatel zopakoval statistické údaje o počtu osob hlásících se k moravské

pokračování

národnosti. Má za to, že krajský soud tuto skutečnost odmítl respektovat. Evropské realie podle něj dokreslují, že staré definice národa, které byly určovány především jazykem, již nejsou platné. Definice národa je mnoho a mohou se i vzájemně vylučovat. Uvedl příklady národů, které se nijak jazykově ani nábožensky neodlišují od většinové společnosti. Tím, že krajský soud odmítl uznat relevanci svobodného přihlášení se k moravské národnosti, projevil podle stěžovatele krajní velkočeský nacionalismus srovnatelný s přístupem nacistického Německa k uznávání slezské národnosti, resp. komunistického režimu k Rusínům či Uherského království k Slovákům. Lpění na znaku např. jazyka tedy není správné. Na důkaz nesprávnosti tezí krajského soudu stěžovatel předložil fotografie demonstrací z roku 1991 a navrhl výslechy svědků potvrzujících, že jsou příslušníky moravského, nikoliv českého národa. Za chybný označil rovněž poukaz krajského soudu na preambuli Ústavy. Tato vychází z občanského, nikoliv národního principu. Žádná idea státního českého národa z ní neplyne. V závěru poukázal na to, že na Slovensku je moravská národnost uznávána. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil.

[4] V podáních ze dne 12. 11. 2020 a ze dne 25. 11. 2020 stěžovatel doplnil usnesení ustavujícího zastupitelstva z let 2010, 2006 a 2002, která podle něj dokládají zřízení výboru pro národnostní menšiny. V podání ze dne 21. 6. 2021 pak poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2019, č. j. 2 As 199/2018 - 45, podle něhož došlo k přechodu od objektivního k subjektivnímu vnímání se přihlášení k národnosti jako základnímu lidskému právu.

III.

[5] Ke kasační stížnosti se vyjádřil 2. žalovaný (starosta). Uvedl, že nebylo jeho povinností předložit žádost stěžovatele zastupitelstvu, neboť je od počátku přesvědčen o tom, že stěžovatel není spolkem zastupujícím národnostní menšiny ve smyslu § 117 odst. 3 zákona o obcích. Dále poukázal na to, že stěžovatel dosud nerozporoval obsah usnesení přijatých na ustavujícím zasedání zastupitelstva ani nenamítal, že v minulosti byl výbor pro národnostní menšiny zřizován. Z jím předložených důkazů přitom neplyne, že by byl tento výbor zřizován právě z důvodu přihlášení občanů k moravské národnosti. Pokud by i tak mělo dojít k porušení zaužívané správní praxe, pak se tento zásah odehrál již na ustavujícím zasedání zastupitelstva, tedy v jiné situaci, než je posuzována. Co se týče absence dokazování ohledně existence moravské národnosti, nejedná se dle starosty o otázku skutkovou. Mezi stranami přitom nejsou sporná statistická data, tato jsou však odlišně interpretována co do naplnění definice národnostní menšiny. Ustanovení § 117 odst. 3 zákona o obcích však nelze vykládat bez souvislosti s ostatními právními předpisy, především těmi, které definují pojem národnostní menšiny. Podmínka skutečné existence spolku, který zastupuje zájmy národnostní menšiny, tak plyne ze zákona a nebyla krajským soudem dotvořena. Ten si rovněž nijak nenárokoval právo uznat či neuznat existenci národnostní menšiny a ani její existenci nevázal na autoritativní konstitutivní uznání veřejnou mocí. Toliko posuzoval splnění definičních znaků národnostní menšiny. Přitom je třeba rozlišovat mezi regionálními odlišnostmi, které zmínil krajský soud v poukazu na historické kulturní a etnografické dědictví spjaté s regiony Moravy, a národem jako takovým. Ze stěžovatelem prezentovaných statistických údajů neplyne, kolik osob se hlásilo současně k české a moravské národnosti. Ustanovení § 117 odst. 3 zákona o obcích se však týká pouze těch, kteří se hlásí k národnosti jiné než české. Stěžovatel odmítá respektovat zákonnou definici, ačkoliv sám nemá jasno, jak by měl být národ definován. Závěrem starosta zdůraznil, že předmětem řízení je otázka zřízení výboru pro národnostní menšiny, nikoliv posouzení, zda mají jednotlivci jiný názor na otázku moravské národnosti či nakolik se tyto osoby se zákonnými kritérii národnostní menšiny ztotožňují. Má rovněž za to, že by žalovaným měla být přiznána náhrada nákladů řízení, neboť projednávaná věc přesahuje rámec jejich běžné úřední činnosti. Kasační stížnost považuje za nedůvodnou.

IV.

[6] 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.).

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud předesílá, že se věcně nemohl zabývat kasační námitkou uvedenou v bodě 3 kasační stížnosti, v němž stěžovatel poukazoval na to, že žalovaní porušili zaužívanou správní praxi a právní zvyklosti, neboť v uplynulých volebních obdobích městská část výbor pro národnostní menšiny zřizovala. Tuto námitku totiž stěžovatel uplatnil poprvé až v kasační stížnosti. Podle konstantní judikatury „*ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. in fine brání tomu, aby stěžovatel v kasační stížnosti uplatňoval jiné právní důvody, než které uplatnil v řízení před soudem, jebož rozhodnutí má být přezkoumáváno, ač tak učinit mohl; takové námitky jsou nepřijatelné. Ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s. naproti tomu brání tomu, aby se poté, co bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí, uplatňovaly skutkové novoty. K takto uplatněným novým skutečnostem kasační soud při svém rozhodování nepřiblíží*“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004 - 49). Jak již Nejvyšší správní soud konstatoval rovněž např. v rozsudku ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006 - 155, ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. představuje zavedení koncentračního principu do řízení před Nejvyšším správním soudem. Přípuštění uplatnění skutkových a právních novot v řízení před Nejvyšším správním soudem by fakticky vedlo k popření kasačního principu, na němž je řízení o tomto mimořádném opravném prostředku vystavěno (srov. dále rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2012, č. j. 4 Azs 1/2011 - 89). S ohledem na uvedenou judikaturu se tedy jedná o námitku nepřijatelnou. Vzhledem k tomu se Nejvyšší správní soud nezabýval ani stěžovatelem předloženými usneseními ustavujícího zastupitelstva z let 2014, 2010, 2006 a 2002, která mají dokládat zřízení výboru pro národnostní menšiny v minulosti.

[9] Ze stejného důvodu se Nejvyšší správní soud nezabýval námitkou, že starosta nepředložil žádost stěžovatele zastupitelstvu, ale sám jej informoval o důvodech, pro které zastupitelstvo na svém ustavujícím zasedání neshledalo důvod pro zřízení výboru pro národnostní menšinu. Ani tato námitka totiž nebyla uplatněna v žalobě. V té stěžovatel zřetelně spatřoval nezákonný zásah v tom, že k jeho žádosti nebyl zřízen výbor pro národnostní menšiny a rozporoval důvody tohoto postupu, které mu byly sděleny prostřednictvím přípisu starosty. Výslovně tedy napadal výsledný stav (nezřízení výboru pro národnostní menšiny), bez ohledu na to, jakou měrou k němu přispělo jednání starosty či zastupitelstva. V tomto rozsahu se krajský soud žalobou stěžovatele zabýval. A právě tímto rozsahem je limitován rovněž nynější přezkum rozsudku krajského soudu (srov. § 104 odst. 4 s. ř. s.).

[10] Předmětem sporu je tedy posouzení, zda se žalovaní (starosta a zastupitelstvo) dopustili nezákonného zásahu tím, že neprojednali žádost stěžovatele ze dne 17. 1. 2020 a v důsledku toho nezřídili výbor pro národnostní menšiny podle § 117 odst. 3 zákona o obcích.

[11] Podle uvedeného ustanovení platí, že *[o]bec, v jejímž územním obvodu žije podle posledního sčítání lidu alespoň 10% občanů obce hlásících se k národnosti jiné než české, zřizuje výbor pro národnostní menšiny, pokud o to písemně požádá spolek zastupující zájmy národnostní menšiny⁴⁸⁾. Nejméně polovinu členů výboru musí tvořit příslušníci národnostních menšin, ledaže tuto podmínku nelze splnit pro nedostatek kandidátů z řad národnostních menšin*. Poznámka pod čarou č. 48 odkazuje na § 5 zákona o právech příslušníků národnostních menšin, který zakotvuje právo na sdružování příslušníků národnostní menšiny a na § 214 občanského zákoníku, který vymezuje *spolek*. Do citovaného ustanovení byla vložena v rámci jeho poslední novelizace provedené zákonem č. 106/2016 Sb. V rámci této novelizace

pokračování

byla do zákona doplněna podmínka, že o zřízení výboru pro národnostní menšiny písemně požádá spolek zastupující zájmy národnostní menšiny.

[12] Dle důvodové zprávy k zákonu č. 106/2016 Sb., tato „[z]měna vychází vstřícně potřebám praxe, neboť sčítání lidu probíhá zpravidla v desetiletém intervalu a přítomnost národnostních menšin v obci se tudíž může měnit, aniž by však povinnost obce zřídit výbor zanikla. Z praxe jsou známy i situace, kdy po posledním sčítání lidu národnostní menšina v obci postupně zcela vymizela, avšak obec přesto měla povinnost mít ustavený výbor pro národnostní menšiny. Takové situaci by měl zákon zamezit tím, že pro povinné zřízení výboru nově předpokládá iniciativu, tedy zájem ze strany samotných národnostních menšin. Písemnou žádost může podat spolek, který dle svých stanov zastupuje zájmy některé z národnostních menšin, jež jsou v dané obci přítomny. Účinky žádosti se vztahují pouze na funkční období zastupitelstva, neboť jeho uplynutím veškeré výbory zřízené zastupitelstvem končí svou činnost.“ Důvodová zpráva dále uvádí: „členem výboru může být jakýkoli příslušník národnostní menšiny (podle § 2 odst. 2 zákona č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů, je **příslušníkem národnostní menšiny** občan České republiky, který se hlásí k jiné než české národnosti a projevuje přání být považován za příslušníka národnostní menšiny spolu s dalšími, kteří se hlásí ke stejné národnosti; podle § 2 odst. 1 téhož zákona je **národnostní menšina** 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).“

[13] Krajský soud se tedy správně zaměřil na otázku, zda stěžovatel představuje spolek zastupující zájmy národnostní menšiny ve smyslu § 117 odst. 3 zákona o obcích, neboť žádost o zřízení příslušného výboru může být oprávněná pouze tehdy, podá-li ji právě takový spolek. Pouze při splnění tohoto předpokladu vzniká obci (jednající prostřednictvím zastupitelstva) povinnost vytvořit příslušný výbor.

[14] Stěžovatel v kasační stížnosti především zpochybnil závěr krajského soudu, že za spolek zastupující zájmy národnostní menšiny podle § 117 odst. 3 zákona o obcích je třeba považovat pouze takový spolek, který zastupuje národnostní menšinu ve smyslu její definice uvedené v § 2 odst. 1 zákona o právech příslušníků národnostních menšin. Namítl, že takovou podmínku § 117 odst. 3 zákona o obcích neobsahuje a i pokud by tomu tak bylo, je z hlediska existence národnostní menšiny zásadní projev příslušnosti k ní, nikoliv naplnění prvků, jejichž demonstrativní výčet obsahuje definice národnostní menšiny v § 2 odst. 1 zákona o právech příslušníků národnostních menšin.

[15] Nejvyšší správní soud stěžovateli nepřisvědčil, neboť shledal uvedený závěr krajského soudu souladný se zákonem.

[16] Ustanovení § 117 odst. 3 zákona o obcích po novelizaci provedené zákonem č. 106/2016 Sb. výslovně uvádí, že o zřízení výboru pro národnostní menšiny musí písemně požádat *spolek zastupující zájmy národnostní menšiny*. Jak již bylo výše uvedeno, za pojmem *spolek zastupující zájmy národnostní menšiny* se nachází poznámka pod čarou č. 48, která odkazuje mimo jiné právě na § 5 zákona o právech příslušníků národnostních menšin. Podle odkazovaného ustanovení platí, že *[p]říslušníci národnostní menšiny se mohou sdružovat v národnostních sdruženích i v politických stranách a v politických hnutích za podmínek a způsobem stanoveným zvláštními právními předpisy*. Stěžovateli lze přisvědčit, že poznámky pod čarou obecně vzato nemají normativní charakter. Na druhou stranu ovšem judikatura připouští, že poznámky pod čarou mohou sloužit jako určité vodítko při interpretaci právní normy (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu

ze dne 1. 6. 2010, č. j. 5 As 64/2008 - 155). Vzájemné vazbě mezi § 117 odst. 3 zákona o obcích a zákonem o právech příslušníků národnostních menšin přitom nenasvědčuje pouze předmětná poznámka pod čarou, ale rovněž důvodová zpráva k zákonu č. 106/2016 Sb., jenž do § 117 odst. 3 podmínku písemné žádosti ze strany příslušného spolku zakomponoval. Důvodová zpráva přímo cituje definice příslušníka národnostní menšiny a národnostní menšiny uvedené právě v § 2 zákona o právech příslušníků národnostních menšin, tedy oba dva (jediné) základní pojmy tohoto zákona. V kombinaci s poznámkou pod čarou č. 48 se jedná o dostatečně spolehlivé vodítko pro zjištění, co vlastně chtěl zákonodárce říci. Na jeho základě lze legitimně usuzovat na to, že sám zákonodárce při vymezení subjektu oprávněného k podání žádosti o zřízení výboru pro národnostní menšiny předpokládal, že tento subjekt bude splňovat definice uvedené v zákoně o právech příslušníků národnostních menšin. Svůj úmysl vyjádřil v důvodové zprávě poměrně jednoznačně. Z pohledu historického výkladu, resp. výkladu *e ratione legis*, tedy nelze závěru krajského soudu ničeho vytknout.

[17] Podpůrně lze odkázat i na výklad systematický. Ustanovení § 6 zákona o právech příslušníků národnostních menšin se zabývá tím, jakými formami je realizováno právo účasti příslušníků národnostních menšin na řešení záležitostí týkajících se národnostní menšiny. Podle druhého odstavce přitom platí, že příslušníci národnostních menšin vykonávají právo na aktivní účast v kulturním, společenském a hospodářském životě a ve veřejných záležitostech, zvláště pak těch, které se týkají národnostních menšin, jejichž jsou příslušníky, zejména prostřednictvím výborů pro národnostní menšiny, zřizovaných podle zvláštních právních předpisů, tj. mimo jiné podle zákona o obcích. Rovněž tato právní úprava jasně potvrzuje provázanost obou právních předpisů v otázce zřizování a fungování výboru pro národnostní menšiny.

[18] Z výše uvedených důvodů nelze souhlasit se stěžovatelem v tom, že krajský soud dotvářel podmínky pro zřizování výboru pro národnostní menšiny, které v § 117 odst. 3 zákona o obcích stanoveny nejsou. Krajský soud toliko interpretoval - a to zcela správně - pojem *spolek zastupující zájmy národnostní menšiny*, který je v uvedeném ustanovení výslovně uveden.

[19] Nejvyšší správní soud proto souhlasí s krajským soudem, že při interpretaci pojmu *spolek zastupující zájmy národnostní menšiny* je třeba vycházet ze zákona o právech příslušníků národnostních menšin. Ten definuje národnostní menšinu v § 2 odst. 1 jako *společenství občanů České republiky žijících na území současně 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* (zdůrazněno soudem).

[20] Z uvedené definice vyplývá, že neobstojí argument stěžovatele odvozující národnostní menšinu pro účely § 117 odst. 3 zákona o obcích toliko z projevu vůle daných osob být za takovou menšinu považováni (subjektivní znak). Z citovaného ustanovení vyplývá, že se nejedná o jedinou podmínku, nýbrž že je tato podmínka v poměru kumulativním (*a zároveň*). Krom subjektivního znaku akcentovaného stěžovatelem totiž zákon spojuje pojem národnostní menšiny zjevně s dalšími kritérii, jimiž jsou početní velikost skupiny a především odlišnost menšiny od ostatního obyvatelstva (objektivní znaky). Následný příkladný výčet uvedený slovem *zpravidla* se týká pouze skutečností, v nichž tato odlišnost může spočívat, nikoli ve fakultativnosti existence odlišnosti jako takové, jak nesprávně dovozuje stěžovatel. Tato odlišnost přitom bude nejčastěji etnická, jazyková, může však být i kulturní, náboženská atd.

[21] Krajský soud tedy zcela správně vyložil, že pro účely § 117 odst. 3 zákona o obcích je třeba za spolek zastupující zájmy národnostní menšiny považovat pouze takovou entitu, která

pokračování

zastupuje zájmy občanů České republiky žijících na jejím území, kteří nejen že projevují vůli být považováni za národnostní menšinu, ale zároveň se odlišují od ostatních občanů a tvoří početní menšinu. Jelikož stěžovatel staví oprávněnost své žádosti o zřízení výboru pro národnostní menšiny právě a pouze na naplnění subjektivního znaku, nemohl Nejvyšší správní soud jeho stěžejní kasační argumentaci přisvědčit.

[22] Závěr krajského soudu se přitom zřetelně týká čistě výkladu a aplikace § 117 odst. 3 zákona o obcích. Nelze mu podsouvat, jak činí stěžovatel v kasační stížnosti, že by vynášel jakékoliv obecné soudy stran nutnosti autoritativního uznávání existence národnostních menšin. Takto se krajský soud v žádném případě nevyslovil. Toliko konstatoval, že podle zákona o obcích nepostačuje naplnění subjektivního znaku menšiny pro to, aby byl zřízen výbor pro národnostní menšiny.

[23] Nejvyšší správní soud nijak nezpochybňuje, že se v moderní době přešlo u národnosti i rasy od převážně „objektivních“ k převážně „subjektivním“ kritériím rozlišování lidí. Tento posun ostatně již reflektovala i judikatura tohoto soudu, na niž stěžovatel v doplnění kasační stížnosti poukázal (rozsudek ve věci sp. zn. 2 As 199/2018). Při takto čistě subjektivně vnímaném pojetí národa by nepochybně bylo možné přisvědčit stěžovateli, že občané hlásící se k moravské národnosti tvoří národnostní menšinu, neboť dle stěžovatelem prezentované statistiky Českého statistického úřadu pocít'ují potřebu hlásit se k moravskému národu a identifikovat se jako jeho součást setrvale desítky tisíc lidí. Jakkoliv má však stěžovatel pravdu v tom, že pojetí národa prochází v posledních desetiletích určitým vývojem a odklání se od objektivních prvků (odlišnosti), pro rozhodování správních soudů je podstatné, že tato koncepce národa zatím nenašla svůj odraz v literě zákona, který je pro posouzení věci (zřízení výboru pro národnostní menšiny) rozhodující. Zákon stále definuje národnostní menšinu nejen skrze subjektivní, ale i skrze objektivní znaky a soud je při svém rozhodování vázán zákonem (srov. čl. 95 odst. 1 Ústavy). Nejvyšší správní soud přitom neshledal, že by byly dotčené zákony, resp. v nich obsažené podmínky pro zřízení výboru pro národnostní menšiny v rozporu s ústavním pořádkem. Článek 25 Listiny základních práv a svobod zaručuje národnostním menšinám všestranný rozvoj, zejména právo společně s jinými příslušníky menšiny rozvíjet vlastní kulturu, právo rozšiřovat a přijímat informace v jejich mateřském jazyku a sdružovat se v národnostních sdruženích (odst. 1), a dále právo na vzdělání v jejich jazyku, právo užívat jejich jazyka v úředním styku a právo účasti na řešení věcí týkajících se národnostních a etnických menšin (odst. 2). Již z tohoto výčtu je zřejmé, že Listina základních práv a svobod chrání právě menšinové odlišnosti (diference), tedy zvláštní kulturní, národnostní, etnické a další prvky, které odlišují menšinu od zbytku populace. Z tohoto hlediska tedy definice národnostní menšiny v § 2 odst. 1 zákona o právech příslušníků národnostních menšin obsahující podmínku existence objektivních znaků, podle názoru Nejvyššího správního soudu ob stojí. Obecný trend spočívající v odklonu od objektivních znaků národnostní menšiny tedy nelze v projednávané věci jakkoliv zohlednit.

[24] Kasační soud se plně ztotožňuje s interpretací zákonem stanovených podmínek, jež je třeba splnit pro to, aby byl v obci (resp. městské části) zřízen výbor pro národnostní menšiny, jak ji učinil krajský soud. Požadavek zákona, aby se o národnostní menšinu ve smyslu zákona o obcích jednalo pouze tehdy, pokud se toto společenství odlišuje od ostatního obyvatelstva v daném území, Nejvyšší správní soud neshledává za nikterak nelegitimní. Z hlediska smyslu a účelu zřizování a fungování výborů pro národnostní menšiny se naopak jedná o požadavek zcela logický a smysluplný. Jak již zdůraznil krajský soud, daný výbor slouží především k tomu, aby byl zajištěn přístup menšin k rozhodovacím procesům a jejich participace na těchto procesech. Smyslem existence výboru je tedy to, aby při rozhodování zastupitelstva obce byla v jednotlivých případech zajištěna ochrana práv příslušníků národnostních menšin či byly do určité míry zohledněny jejich zájmy, dotýká-li se rozhodnutí obce v samostatné působnosti

zájmů a práv národnostních menšin, která jsou definována na ústavní a zákonné úrovni. Pokud tedy osoby hlásící se k určité národnosti postrádají znak odlišné identity (diference), který by je odlišoval od zbytku obyvatelstva v daném území, postrádá existence daného výboru jakékoliv praktické opodstatnění, neboť zde absentuje jakýkoliv atribut národnostní menšiny, který by měl být při rozhodování zastupitelstva chráněn a zohledňován. Stěžovatel přitom nijak nerozporuje závěr krajského soudu, že občané hlásící se k moravské národnosti nevykazují odlišnosti od ostatních občanů České republiky. Nejvyššímu správnímu soudu tedy není zřejmé, jaký smysl z hlediska ochrany odlišné národnosti a jejích projevů by měl výbor pro národnostní menšiny, jenž by byl zřízen na popud subjektu zastupujícího zájmy takového společenství osob, které se od zbytku obyvatelstva v území fakticky nijak neodlišuje, respektive, jehož jediná „odlišnost“ spočívá pouze v tom, že se cítí být součástí určitého společenství (označeného jako moravský národ). Sám stěžovatel ostatně ve svých podáních neoznačil žádný skutečný kulturní, etnický, jazykový, náboženský, či jiný relevantní svéráz osob hlásících se k moravskému národu odlišující tyto osoby od zbytku obyvatel městské části Brno-Řečkovice a Mokrý Hora, která je součástí statutárního města Brna nacházejícího se právě na Moravě, z něž by bylo možno usuzovat na nějaká specifická práva národnostní menšiny, která by mohla být při rozhodování zastupitelstva městské části pomíjena, či snad mohla být této skupině osob upírána.

[25] Dle Nejvyššího správního soudu se krajský soud nedopustil ani vytýkaného procesního pochybení, které by mělo vliv na zákonnost jeho rozsudku. Krajský soud v rozsudku neodkazoval na posudek Soudního dvora mezinárodní spravedlnosti ze dne 31. 7. 1930. Tento posudek je zmiňován toliko v odborné literatuře, kterou krajský soud citoval v bodě 39 rozsudku. Krajský soud zde poukazoval na to, že odborná literatura k čl. 24 Listiny základních práv a svobod zdůrazňuje, že příslušnost ke kterékoliv národnostní nebo etnické menšině nesmí být nikomu na újmu. Jedná se tedy o předestření odborných úvah, jimiž se krajský soud při právním posouzení věci nechal inspirovat. Jím citovaný komentář totiž shodně dospívá k závěru, že definice menšin jsou vesměs vystavěny jak na objektivních, tak na subjektivních attributech menšiny. Předmětem sporu ostatně nebyla žádná skutková otázka, ale především právní posouzení oprávněnosti žádosti stěžovatele o zřízení výboru pro národnostní menšiny. Jak vyplývá z výše uvedeného, tato rovněž dle Nejvyššího správního soudu nebyla dána, pročez se žalování vůči stěžovateli nemohli dopustit namítaného nezákonného zásahu.

[26] Nejvyšší správní soud neshledal důvod provést důkazní návrhy stěžovatele (fotografie z demonstrací na jaře 1991, vysvědčení z 30. 5. 1996 a výslechy svědků), které podle něj prokazují svobodnou vůli občanů být příslušníky moravského a nikoliv českého národa. Skutečnost, že se k moravskému národu hlásí nemalá skupina obyvatel České republiky, totiž nebyla v řízení nijak sporná. Jak však plyne z výše uvedeného, sama o sobě není pro zřízení výboru pro národnostní menšiny na základě žádosti stěžovatele dostačující. Pro posuzovanou věc není relevantní ani to, že na Slovensku byl jmenován zástupce moravské národnostní menšiny, neboť se jedná o cizí právní úpravu.

[27] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že se ztotožnil s posouzením věci ze strany krajského soudu. Krajský soud správně konstatoval, že nedošlo k nezákonnému zásahu tím, že žalování (starosta a zastupitelstvo) neprojednali žádost stěžovatele ze dne 17. 1. 2020, a v důsledku toho nezřídili výbor pro národnostní menšiny podle § 117 odst. 3 zákona o obcích.

[28] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[29] 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

pokračování

právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaní, jimž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože jim v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti. K poukazu 2. žalovaného (starosty) na to, že žalovaným měla být v řízení vedeném krajským soudem jakožto procesně úspěšné straně přiznána náhrada nákladů řízení, Nejvyšší správní soud uvádí, že o náhradě nákladů řízení před krajským soudem bylo pravomocně rozhodnuto napadeným rozsudkem tak, že nebyla přiznána žádnému z účastníků řízení. Nejvyšší správní soud za dané procesní situace (kasační stížnost zamítá) nemůže znovu rozhodovat o náhradě nákladů řízení před krajským soudem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2017, č. j. 3 Afs 289/2016 - 37). Nutno dodat, že krajský soud postupoval plně v souladu s konstantní judikaturou (blíže viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47).

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

V Brně dne 17. srpna 2021

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu