

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Sylva Řezníková

Menšiny v českém a polském právu

Rigorózní práce

Pověřený akademický pracovník: Prof. JUDr. Richard Pomahač, CSc.

Tematický okruh: správní právo

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 22. 1. 2023

Prohlašuji, že jsem předkládanou rigorózní práci vypracoval/a samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 233 253 znaků včetně mezer.

rigorozantka

V Praze dne 22. 1. 2023

Obsah

Sylva Řezníková.....	1
Menšiny v českém a polském právu	1
Rigorózní práce	1
1 Úvod.....	5
2 Teoretický a metodologický rámec	7
2.1 Výzkumný problém a výzkumné otázky	7
2.2 Metodologie.....	7
2.3 Současný stav poznání.....	9
2.4 Historický kontext ochrany práv menšin v České republice a v Polsku.....	14
3 Mezinárodní a evropské právo	17
3.1 Prameny právní ochrany menšin na mezinárodní a evropské úrovni	17
3.2 Inkorporace mezinárodního a evropského práva v domácích právních řádech.....	19
4 Definice národnostní menšiny.....	22
4.1 Význam definice národnostní menšiny	22
4.2 Definice v mezinárodním právu	23
4.3 Definice v českém právním řádu	25
4.4 Definice v polském právním řádu	28
4.5 Srovnání české a polské právní definice menšiny a vztah k mezinárodnímu právu .	30
5 Přehled a srovnání domácích právních úprav ve světle judikatury	37
5.1 Ústavní právo.....	37
5.2 Úprava práv menšin na úrovni podústavního práva	39
5.2.1 Český zákon o právech příslušníků národnostních menšin.....	39
5.2.2 Práva příslušníků národnostních menšin v České republice	46
5.2.3 Práva vyhrazená v České republice „tradičním“ menšinám	52
5.2.4 Polský zákon o národnostních a etnických menšinách a o regionálním jazyce .	56
5.2.5 Zákonná pravidla používání jazyků menšin v Polsku.....	58
5.2.6 Vzdělávání a kultura v menšinových jazycích v Polsku	65
5.3 Srovnání českého a polského práva vzhledem k jednotlivým oblastem úpravy	67
5.3.1 Cíle a zásady úpravy	67
5.3.2 Šířeji uplatňovaná oprávnění.....	69
5.3.3 Úžeji uplatňovaná oprávnění.....	72
6 Státní instituce na podporu národnostních menšin.....	76
6.1 Rada vlády pro národnostní menšiny v České republice.....	76
6.2 Společná komise vlády a národnostních a etnických menšin v Polsku.....	78
7 Závěr.....	80

7.1	Význam právní úpravy menšin v České republice a v Polsku v historickém kontextu	80
7.2	Problematika definice národnostní menšiny ve světle judikatury českých a polských soudů	82
7.3	Beneficienti práv na ochranu národnostních menšin.....	85
7.4	Srovnání úprav v České republice a v Polsku: různé přístupy se stejnými cíli	87
7.5	Nezbytnost právních záruk pro menšiny v době globalizace	90
8	Seznam použitých zdrojů	94
8.1	Seznam použité literatury	94
8.2	Seznam použitých internetových zdrojů.....	101
8.3	Seznam použitých právních předpisů	102
8.4	Seznam použitých dokumentů mezinárodního práva	103
8.5	Seznam použité judikatury	104
8.6	Seznam ostatních zdrojů	107

1 Úvod

Cílem této práce je předložit shrnující doktrinální a sociolegální analýzu současného právního ukotvení práv menšin v České republice a v Polsku. Práce se zaměřuje na vnitrostátní právní úpravy těchto dvou jurisdikcí a na to, jak tyto dva právní systémy inkorporují příslušné normy mezinárodního a evropského práva.¹

Výzkumný problém vychází ze skutečnosti, že mezinárodní právo ani národní právní řády neobsahují všeobecně přijímané definice pojmů „národnostní menšina“ a „autochtonní menšina“. To působí nekonzistentnost v uplatňování norem vzhledem k různým národnostním skupinám, které jsou si jinak v řadě kritérií podobné. Je ovšem nutné podotknout, že i když odhlédneme od problému neexistence definice, současné mezinárodně-právní dokumenty nestanoví státům povinnosti, které by zaručovaly menšinová jazyková práva skupinám a jednotlivcům.²

V rámci srovnání právní úpravy ve dvou zvolených jurisdikcích se zabývám návazností domácího zákonodárství na mezinárodní a evropské právní systémy a plněním závazků vyplývajících z mezinárodního a evropského práva. Doktrinální analýza se zde zaměřuje na širší rámec právní ochrany menšin, tedy zejména na právní ukotvení zákazu diskriminace, ale i na konkrétní práva jako například právo účasti na záležitostech menšin a právo shromažďovací. Nejpodrobněji se tato práce soustředí na úpravy kulturních a jazykových práv, protože tato práva jsou v dosavadních výzkumech nejvíce opomíjená, přestože mají význam z hlediska zachování menšinové identity a tudíž důsledná úprava a dodržování práv v této oblasti může výrazně napomoci prevenci etnických konfliktů a udržení vnitrostátní stability a bezpečnosti.

Zakotvení práv menšin je přitom velice problematické vzhledem k různým chápáním konceptu spravedlnosti v různých obdobích a různými mezinárodními aktéry a národními zákonodárci. V devadesátých letech dvacátého století byly „moderní teorie spravedlnosti“ konstruované jako distributivní paradigma, kde spravedlnost byla chápána jako rovnoměrné rozdělení výhod a povinností mezi členy společnosti, ať již se počítají k menšině či k většině.³ V novější literatuře je již kladen důraz na redistribuci, která přímo reaguje na předchozí

¹ Pokud není uvedeno jinak, všechny překlady z polštiny a angličtiny byly provedeny autorkou této práce. U citací a v bibliografii se držím mezinárodního citačního standardu Harvard.

² de Varennes, F. 2006, „The Fallacies in the ‚Universalism Versus Cultural Relativism‘ Debate in Human Rights Law”, *Asia-Pacific journal on human rights and the law*, vol. 7, no. 1; de Varennes, F. & Kuzborska, E. 2016, „Language, Rights and Opportunities: The Role of Language in the Inclusion and Exclusion of Indigenous Peoples”, *International journal on minority and group rights*, vol. 23, no. 3, s. 290.

³ Young, I. M. & Allen, D. S. 2011, *Justice and the politics of difference*, Princeton University Press, Princeton, s. 16-17.

nerovnosti, a to například v jazykové oblasti,⁴ tzn. dochází k přerozdělení prostředků od těch, kdo jsou „jazykové privilegovaní“ k těm, kdo jsou „jazykově znevýhodnění“.⁵ V oblasti právní úpravy práv menšin je ovšem mnohdy diskutabilní, které právní ustanovení představuje výhodu či naopak další vyčlenění, přičemž často dochází k rozporu mezi zájmy jednotlivců a skupin, jichž jsou členy.

Význam právního ukotvení a konzistentního dodržování kulturních a jazykových práv menšin je obzvláště markantní v současné době vzestupu nacionalismu a populismu v evropských demokraciích. Kende a Krekó upozorňují na úspěchy ultrapravicových populistických politických stran ve střední a východní Evropě v druhém desetiletí jednadvacátého století.⁶ Tyto úspěchy ultrapravicového nacionalismu jsou zapříčiněny „silnou avšak nestabilní národní identitou“ v relativně nových evropských demokraciích. Nestabilita národních identit v této oblasti pramení z nedávné historie ohrožení státní suverenity a z normativních a společensky přijatelných negativních postojů k odlišným etnickým skupinám, a tudíž vzniká živná půda pro populistickou rétoriku využívající „hrozbu imigranty“.⁷

Avšak nejen ve východním bloku, ale v celé současné Evropě lze pozorovat nárůst „nativismu“ v politickém diskurzu, kde nativismus je chápán jako „reakční zbraň silných“,⁸ která má za cíl posílení práv a privilegií hegemonických socioekonomických skupin vůči jimi vnímané „erozi“ ze strany „nepůvodních“ skupin obyvatelstva.⁹ Tyto politické trendy pramení z lidových obav z oslabování národních států a ztráty kontroly nad ekonomickými a demografickými důsledky globalizace.¹⁰

Přestože nárůst nativismu, nacionalismu a ultrapravicového populismu chápou především jako důsledek historického vývoje od konce dvacátého století, je zřejmé, že představa o ideálu národního státu má v Evropě ještě výrazně starší kořeny a sahá až do raného novověku.¹¹ Mezinárodní, evropské i vnitrostátní právní dokumenty, kterými se v této práci zabývám, jsou tedy chápány jako institucionalizace tradičních představ o podobě národních států, která se jen pozvolna přizpůsobuje požadavkům moderních společností v době globalizace a vzrůstající migrace.

⁴ van Parijs, P. 2011, *Linguistic justice for Europe and for the world*, Oxford University Press, Oxford, s. 88.

⁵ *Ibid.*

⁶ Kende, A. & Krekó, P. 2020, „Xenophobia, prejudice, and right-wing populism in East-Central Europe“, *Current opinion in behavioral sciences*, vol. 34, s. 29.

⁷ *Ibid.*

⁸ Harris, J. 2020, „Nativist-populism, the internet and the geopolitics of indigenous diaspora“, *Political geography*, vol. 78, s. 2.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Harris, *op. cit.*, s. 5.

¹¹ Jutila, M. 2017, „New national organization of Europe: nationalism and minority rights after the end of the Cold War“, *International relations (London)*, vol. 31, no. 1, s. 24.

2 Teoretický a metodologický rámec

2.1 Výzkumný problém a výzkumné otázky

V tomto výzkumném projektu se zaměřuji především na kulturní a jazyková práva a na nerovnosti či nekonzistence vznikající z absence univerzálně přijímané definice a konceptu národnostní menšiny a neexistence konsensu ohledně rozlišování jazykových a kulturních práv poskytovaných a zaručovaných státem menšinám tradičním (autochtonním), imigrantům (allochtonním menšinám) či skupinám domorodého obyvatelstva.

Hlavní výzkumnou otázkou je, jakým způsobem přistupují k ochraně národnostních menšin dvě zvolené jurisdikce, v čem jsou si tyto dva systémy podobné a v čem se liší. S tím souvisí dílčí výzkumné otázky, tedy zkoumání, zda rozdílné přístupy mohou mít vliv na postavení konkrétních menšin v rámci poskytování záruk i v rámci praktického uplatňování těchto záruk a jestli se v některé jurisdikci vyskytuje nekonzistence v právní úpravě. V rámci podrobného zkoumání jednotlivých záruk a oprávnění pro menšiny je také do analýzy zahrnuta judikatura v obou zemích, což poskytuje údaje o uplatňování práva v rozhodovací činnosti soudů.

2.2 Metodologie

Práce je založená na srovnávací případové studii českého a polského práva. Tyto dva legislativní systémy byly zvoleny z důvodu jejich podobného právního vývoje po roce 1989, jazykové příbuznosti a srovnatelné právní kultury.¹² Komparativní právní analýza zde umožňuje identifikovat principy v obou právních systémech a systematicky uchopit související rozhodovací činnost soudů.¹³

Vzhledem k dílčím odlišnostem úpravy postavení menšin v oblastní správního práva a k částečně nestejnému přístupu k recepci a inkorporaci právních norem mezinárodního a evropského práva v domácím právním řádu poskytují česká a polská jurisdikce prostor pro srovnání a vyvození závěrů o vhodnosti jednotlivých právních přístupů a použití legislativních nástrojů a pro zhodnocení navazující rozhodovací činnosti soudů.

¹² Fijalkowski, A. 2010, *From Old Times to New Europe: The Polish Struggle for Democracy and Constitutionalism*. Farnham: Ashgate.

¹³ de Andrade, M. 2022, „The two-step methodology for the identification of general principles of law“, *The International and comparative law quarterly*, vol. 71, no. 4, s. 984-986.

Unikátní přínos této práce vědeckému poznání spočívá právě v komparativní analýze obou jurisdikcí a ve srovnání obdobných soudních rozhodnutí v obou zkoumaných systémech. Zaměření na českou a polskou jurisdikci jako na případové studie a analýza soudních rozhodnutí týkajících se týchž právních otázek v různých instancích soudního a správního řízení i v rozhodovací činnosti ústavních soudů zde skýtá prostor pro rozšíření doktrinální analýzy o sociolegální aspekty. Prostřednictvím těchto přístupů je možné usuzovat na skutečný praktický význam právních úprav a na odlišnou „konstrukci narativů“¹⁴ v soudních řízeních v obou zemích.

Metodologie právního výzkumu se obecně dělí do dvou širokých oblastí: „doktrinální“ a „nedoktrinální“.¹⁵ Doktrinální výzkumné metody směřují k nalezení práva v určité oblasti a ke sběru legislativy a judikatury relevantní pro daný výzkumný problém.¹⁶ Doktrína je zde přitom chápána jako „soubor právních konceptů a pravidel na různých úrovních“,¹⁷ tedy v zákonech, podzákonných normách, právních principech i judikatuře. Nedoktrinální výzkum bere v potaz širší „sociolegální“ kontext a směřuje k analýze působení práva ve společnosti.¹⁸ Tato práce integruje oba metodologické přístupy. Kombinací těchto dvou přístupů lze zvýšit „validitu výzkumu“ a lépe zmapovat význam právní úpravy pro společenské vztahy.¹⁹

Těžiště metodologického přístupu v této práci spočívá v „pozitivní metodologii“,²⁰ tedy ve zjištění a přesném určení práva v dané oblasti. Stejně jako soudy, tak i právní badatelé musí nalézat nejen skutková, ale i právní zjištění a určovat „co je právo“. Rozbor stávajícího *statutu quo* však dále kombinuji s „induktivní“²¹ analýzou, kde se soustředím na to, zda je právní úprava v dané oblasti spravedlivá a vyvozují závěry o tom, jaká by měla úprava být, aby byla skutečně funkční. Výzkum je tedy částečně zaměřen na možnou „právní reformu“.²² Takový výzkum by mohl přispět k přijetí právních úprav, které by byly „erudovanější“.²³

¹⁴ Nottingham, E. 2022, „Digging into legal archaeology: a methodology for case study research“, *Journal of law and society*, vol. 49, no. S1, S16-S30.

¹⁵ Dobinson, I. & Johns, F. 2007, „Qualitative Legal Research“ in McConville, M. & E. Wing Hong Chui (eds.), *Research Methods for Law*, Edinburgh, Edinburgh University Press, s. 18-21.

¹⁶ McConville, M. & Wing Hong Chui, E. 2007, „Introduction and Overview“ in McConville, M. & E. Wing Hong Chui, E. (eds.), *Research Methods for Law*, Edinburgh, Edinburgh University Press, s. 3.

¹⁷ Hutchinson, T. & Duncan, N. 2012, „Defining and describing what we do: doctrinal legal research“, *Deakin law review*, vol. 17, no. 1, 83-119.

¹⁸ Dobinson & Jones 2007, *op. cit.*, s. 18-21.

¹⁹ Blackham, A. 2022, „When law and data collide: the methodological challenge of conducting mixed methods research in law“, *Journal of law and society*, vol. 49, no. S1, s. S89-S91.

²⁰ Baude, W., Chilton, A. S. & Malani, A. 2017, „A Call for Developing a Field of Positive Legal Methodology“, *The University of Chicago law review*, vol. 84, no. 1, s. 2-4.

²¹ Dobinson & Jones 2007, *op. cit.*, s. 32.

²² *Ibid.*, s. 19.

²³ Cotterrell, R. 2006, *Law, Culture and Society*, Londýn, Ashgate, s. 5.

Doktrinální výzkum v této práci je zaměřen nejen na získání informací, ale také na jejich „vysvětlení a zobecnění“.²⁴ Navazující sociolegální analýza zde odhaluje, jak je právo implementováno v historickém kontextu a jaké má následky pro společenské dění. Skrze způsoby uplatňování práva je totiž možné prosadit různé ideologie. Zkoumáním dvou postkomunistických států, České republiky a Polska, jejichž právní systémy ještě stále částečně procházejí procesem transformace, je možné odhalit, jak se v právu odráží „vyrovnávání se s minulostí“. Zatímco doktrinální výzkum zde propojuje „normativní a teoretická“²⁵ hlediska vzhledem k právní úpravě, sociolegální analýza zde umožňuje zabývat se tím, jak se právními normami vyjadřuje „společná identita“ a jak jsou autoritativně stanoveny významy pojmů jako je „národnost“ či „národnostní menšina“. Sociolegálním přístupem dává prostor pro „problematizaci“ existence v právním státě, srovnání různých právních systémů a zkoumání vazby mezi právním systémem společnosti a jejím „kulturním dědictvím“.²⁶

Doktrinální analýzu zde považuji za základ svého projektu, ale nechápu ji jako „čistě dogmatickou“.²⁷ V kombinaci se sociolegální analýzou zaujímám „kritický přístup“²⁸ a zaobírám se tím, jak „věci fungují a nejen jak právo stanoví, že mají fungovat“²⁹. Tímto přístupem, tedy kombinací doktrinální a sociolegální právní analýzy, je možné odhalit fungování moci a ideologií ve společnosti.³⁰ Díky zapojení „kritické teorie“³¹ do tohoto výzkumu se mohu zabývat možnostmi vlivu mezinárodního práva i domácích právních úprav na kulturní život menšinových komunit a jejich členů a mohu také usuzovat na „lokálními vlivy globalizace“.³²

2.3 Současný stav poznání

Právní postavení menšin v České republice a v Polsku se stalo předmětem zájmu právních badatelů relativně nedávno, výrazný nárůst literatury v této oblasti můžeme pozorovat od devadesátých let dvacátého století do současnosti. I na mezinárodněprávní úrovni jsou lidská

²⁴ Landry, R. J. 2016, „Empirical Scientific Research and Legal Studies Research-A Missing Link: Empirical Scientific Research and Legal Studies Research“, *The Journal of legal studies education*, vol. 33, no. 1, s. 166.

²⁵ *Ibid.*, s. 168.

²⁶ Cotterrell 2006, *op. cit.*, s. 102.

²⁷ van Gestel, R. & Micklitz, H. 2014, „Why Methods Matter in European Legal Scholarship“, *European law journal: review of European law in context*, vol. 20, no. 3, s. 293.

²⁸ Cryer, R., Hervey, T., Sokhi-Bulley, B., & A. Bohm 2011, *Research Methodologies in EU and International law*, Oxford, Hart Publishing, s. 59.

²⁹ Cryer *et al.* 2011, *op. cit.*, s. 60.

³⁰ Hammer, L. 2007, *A Faucauldian Approach to International Law: Descriptive Thoughts for Normative Issues*, Aldershot, Ashgate, s. 21.

³¹ Cryer *et al.* 2011, *op. cit.*, s. 72-76.

³² Twining, W. 2000, *Globalisation and legal theory*, London, Butterworths, s. 50.

práva relativně novou oblastí a praxe v jejich uplatňování není ještě ustálená, což o právech menšin platí obzvlášť.³³ V českém právním prostředí se problematice ochrany menšin uceleně věnuje především Petráš, Petrův a Scheu (2009),³⁴ kde jsou jednotlivé kapitoly věnované definici menšiny v českém i mezinárodním právním řádu; historii právního postavení menšin v českých zemích; specifickým menšinám, jakými jsou v českém prostředí Romové a Židé; mezinárodněprávní ochraně menšin na univerzální i na regionální úrovni; a shrnutí postavení menšin v některých dalších státech, konkrétně na Slovensku, ve Švýcarsku, v Litvě, Lotyšsku, Estonsku a v USA.³⁵ V posledních letech se právnická literatura české provenience také důkladně věnuje postavení menšin v domácím historickém kontextu,³⁶ právní úpravě používání menšinových jazyků,³⁷ a činnosti národnostních spolků.³⁸

V Polsku se právnímu postavení menšin v současnosti i v historickém kontextu dlouhodobě věnuje Sławomir Łodziński,³⁹ a také další autoři, kteří se zaměřují na transformaci polského právního řádu v oblasti ochrany národnostních menšin,⁴⁰ na problém definice národnostní menšiny ve vztahu k polskému ústavnímu právu⁴¹ a na současné trendy a nedávný

³³ de Varennes, F., 1999, „Equality and Non-discrimination: Fundamental Principles of Minority Language Rights“, *International Journal of Minority and Group Rights*, vol. 6, s. 137.

³⁴ Petráš, R., Petrův, H. & Scheu, H. C. (eds.), 2009, *Menšiny a právo v České republice*, Praha, Auditorium.

³⁵ Autory jednotlivých statí této editované publikace jsou kromě editorů také N. Pavelčíková, A. Sulitka, O. Šrajetrová, B. Soukupová, J. Vedral, M. Hofmannová, K. Marczyová, H. Nosková, J. Kuklík, J. Mrázek, W. Wieshaider a V. Zoubek.

³⁶ Petráš, R. 2021, „The Continuity and Discontinuity of the Austro-Hungarian and Czechoslovak Solution to the Minority Issue“, *Hungarian Journal of Legal Studies*, vol. 60, no. 4, 399-410;

Sloboda, M. 2016, „Transition to super-diversity in the Czech Republic: its emergence and resistance“, in M. Sloboda, P. Laihonon & A. Zabrodskája (eds.), *Sociolinguistic Transition in Former Eastern Bloc Countries: Two Decades after the Regime Change*, Frankfurt nad Mohanem, Peter Lang, 141–183;

Petráš, R. 2020, „Absolutní zlom v právní úpravě postavení menšin Československa v roce 1945“, in Š. Šutaj (ed.), *Zmeny hraníc a pohyb obyvateľstva v Európe po druhej svetovej vojne*, Košice, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 134-146.

³⁷ Scheu, H. C. & Petráš, R. 2015 (eds.), „Právní úprava praxe užívání menšinových jazyků“, *Acta Universitatis Carolinae, Iuridica*, no. 56, vol. 4, 9-148.

³⁸ Sulitka, A. & Uherek, Z., 2015, „National Minority Organisations in Prague: structure, competence and social activities“, *Journal of Ethnology*, vol. 5, 3-17.

³⁹ Łodziński, S. 2019, „Wielokulturowość w Polsce w oczach organizacji międzynarodowej. Przypadek „IV Raportu dla Sekretarza Generalnego Rady Europy z realizacji przez Rzeczpospolitą Polską postanowień Konwencji Ramowej o Ochronie Mniejszości Narodowych (Warszawa, 2019)“, in K. Dolińska & J. Makaro (eds.), *Wielokulturowość polskich miast: Teoria, praktyka, polityka*, Krakov, Zakład Wydawniczy Nomos, 53-72;

Łodziński, S. 2017, „Logika konsekwencji czy stosowności? Dylematy władz lokalnych w procesach instytucjonalizacji praw językowych osób należących do mniejszości narodowych w Polsce“, *Studia Polityczne*, vol. 45, no. 2, 101–136.

⁴⁰ Browarek, T., 2018, *Uwarunkowania polityki etnicznej państwa polskiego po 1989 roku*, Lublin, Wydawnictwo UMCS;

Fijalkowski, A. 2014, „Politics, Law, and Justice in People's Poland: the Fieldorf File“, *Slavic review*, vol. 73, no. 1, 85-107.

⁴¹ Gdulewicz, E. & Popławska, E. 2004, „National and Ethnic Minorities in Poland-the Legal Problem of Definition“, *Acta juridica Hungarica*, vol. 45, no. 3-4, 67-99;

Sobczak, J. 2003, „Wokół problemu definicji mniejszości narodowych“, *Środkowoeuropejskie Studia Polityczne*, vol. 1, 25-61.

vývoj v polské právní úpravě po uplynutí desetiletého výročí působení polského menšinového zákona.⁴²

Tato rigorózní práce přináší nový pohled na danou právní problematiku, protože pojednává srovnání české a polské právní úpravy, a to v kontextu judikatury v obou zemích. V tomto spočívá přispění zde prezentovaného výzkumu k současnému stavu poznání, a to nejen na úrovni obohacení domácích souborů literatury týkajících se právních úprav ve dvou zvolených zemích, ale také na úrovni systematického zařazení získaných poznatků do kontextu současného stavu bádání v tomto oboru ve světě.

Mezinárodní literatura a zájem o právní ukotvení záruk pro národnostní menšiny je přitom také relativně novou záležitostí vzhledem k tomu, že světová odborná komunita se věnuje lidským právům a ochraně menšin zejména od konce dvacátého století.⁴³ Regulace práv menšin je však velmi důležitý problém, kde právní záruky přímo souvisí s ukotvením národní identity a s právní úpravou postavení znevýhodněných menšinových skupin, které se ocitají v nedominantní pozici ve státě. Poskytování právních záruk národnostním menšinám se tak nevyhnutelně stává problémem spojeným s emocemi.⁴⁴ K tématu emotivnosti tvrdí bývalý ředitel kanceláře vysokého komisaře Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě pro menšiny John Packer, že úprava práv menšin je „neodmyslitelně spojená s identitou osob příslušejících k národnostním menšinám“.⁴⁵

Obdobně Fernand de Vareennes, zvláštní zpravodaj úřadu vysokého komisaře pro lidská práva v Organizace spojených národů,⁴⁶ upozorňuje, že od devadesátých let dvacátého století státy věnují zvýšenou pozornost právům menšin a srozumitelněji definují standardy lidských práv pro menšiny a jejich příslušníky.⁴⁷ Tolerance a podpora kulturní rozmanitosti jsou přitom podle de Vareennes „základem moderního demokratického státu“⁴⁸. De Vareennes výslovně

⁴² Adamczyk, A., Sakson, A. & Trosiak, C. 2015, *Między lękiem a nadzieją. Dziesięć lat funkcjonowania ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (2005-2015)*, Poznań, Wydawnictwo Naukowe.

⁴³ Cf. de Vareennes, F. 2011, „Language, Ethnic Conflicts and International Law“, *Razprave in gradivo - Institut za narodnostna vprasanja (1990)*, vol. 65, no. 65, 8-35;

de Vareennes, F. 1999, „Equality and Non-discrimination: Fundamental Principles of Minority Language Rights“, *International journal on minority and group rights*, vol. 6, no. 3, 307-318.

⁴⁴ Holt, S. & Packer, J. 2005, „The Use of Minority Languages in the Broadcast Media“, *European Yearbook of Minority Issues*, vol. 5, s. 339.

⁴⁵ Packer, J. 1996, „The Content and Aim of Minority education from the Perspective of the International Instruments“, *International journal of Minority and Group Rights*, vol. 4, s. 171.

⁴⁶ United Nations, 1996-2023, *Fernand de Vareennes - Special Rapporteur on minority issues*, dostupné z <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-minority-issues/fernand-de-vareennes>, datum náhledu 10. ledna 2023.

⁴⁷ de Vareennes, F., 1999, „Equality and Non-discrimination: Fundamental Principles of Minority Language Rights“, *International Journal of Minority and Group Rights*, vol. 6, s. 317-318.

⁴⁸ *Ibid.*, s. 318.

píše, že většinu současných světových válečných konfliktů lze charakterizovat jako „etnické konflikty“, kde se jen liší kontext a účastníci se aktéři.⁴⁹

Podobně i Marc Weller, bývalý ředitel Lauterpachtova centra pro mezinárodní právo na univerzitě v Cambridgi (2010-2016) a současný tamní ředitel pro mezinárodní a ústavní studia⁵⁰ zmiňuje, že zakotvení kulturních práv menšiny je „zásadní složkou“⁵¹ její identity. Fungující právní úprava je také nezbytná, aby nevznikalo napětí či konflikty mezi národnostními skupinami. Mezi menšinami a většinami v jednotlivých státech často panují „komplikované vztahy“, vyvstávají „citlivé otázky“, existuje vzájemná „nedůvěra způsobená historickými nespravedlnostmi“ a „pocity křivdy na straně menšin“.⁵² Nedostatečné zakotvení práv menšin vede ke vzniku „násilí“ a „konfliktů“.⁵³

Podle Roberta Dunbara, odborného poradce pro menšinové jazyky, zejména skotskou galštinu, v Radě Evropy a v Organizaci pro bezpečnost a spolupráci v Evropě,⁵⁴ je právní regulace postavení menšin důležitá i pro většinovou společnost v daném státě, protože existence menšin a rozvoj jejich kultur přispívají ke „kulturnímu dědictví“⁵⁵ a k udržení kulturní rozmanitosti.⁵⁶

Soudobá světová odborná literatura se soustředí na právní ochranu menšinových kultur, jejichž zachování a podpora jsou považovány za hodnotu *per se*, ale také na řadu praktických důsledků, které má právní úprava postavení menšin na mezinárodní i vnitrostátní úrovni.⁵⁷ Mezinárodní právo rozlišuje mezi právy menšin, které jsou autochtonní, či jsou dokonce potomky původního domorodého obyvatelstva, a menšinami, které jsou ve státech přítomné následkem novodobé migrace. Toto se odráží v národních právních úpravách. Současná odborná literatura upozorňuje, že menšiny, které jsou imigrantskými komunitami, se obvykle netěší tak silné právní ochraně, protože státy předpokládají, že jsou chráněny svými zeměmi

⁴⁹ de Varennes 2011, *op. cit.*, s. 15-17.

⁵⁰ University of Cambridge, n.d., *Lauterpacht Centre for International Law – Prof Marc Weller*, dostupné z <https://www.lcil.cam.ac.uk/prof-marc-weller>, datum náhledu 29. prosince 2022.

⁵¹ Weller, M. 2004, „Creating Conditions Necessary for the Effective Participation of Persons Belonging to National Minorities“, *International Journal of Minority and Group Rights*, vol. 10, 265-290, s. 266.

⁵² Siemenski, G. & Packer, J. 1997, „Integration through Education: The Origin and Development of The Hague Recommendations“, *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 4, 187-198, p. 187.

⁵³ Packer, J., & Siemenski, G., 1999, „The Language of Equity: The Origin and Development of the Oslo Recommendations Regarding the Linguistic Rights of National Minorities“, *International Journal of Minority and Group Rights*, vol. 6, s. 330.

⁵⁴ University of Edinburgh, 2023, Rob Dunbar - Chair of Celtic Languages, Literature, History and Antiquities, dostupné z <https://www.ed.ac.uk/profile/rob-dunbar>, datum náhledu 5. ledna 2023.

⁵⁵ Dunbar, R. 2006, „Is There a Duty to Legislate for Linguistic Minorities?“, *Journal of Law and Society*, vol. 33 no. 1, s. 190.

⁵⁶ Packer, J., & Holt, S. 2004, „The use of minority languages in the broadcast media: introducing new guidelines“, *Helsinki Monitor*, vol. 2, 103-126, s. 104; Holt a Packer 2005, *op. cit.*, s. 339; Packer 1996, *op. cit.*, s. 171.

⁵⁷ Holt a Packer 2005, *op. cit.*, s. 340.

původu.⁵⁸ Takové teoretické východisko je v řadě případů velmi problematické. Například co se týče úpravy kulturních práv, řada příslušníků menšin, které jsou „přistěhovaleckými komunitami“, již necítí vazbu k zemi původu. Řada takových komunitních příslušníků má občanství „hostitelské“ země, a tito příslušníci mnohdy ani neovládají jazyk země, ze které pochází jejich předci.⁵⁹ Podle Dunbara je nezbytné, aby „plynulé ovládnutí dominantního jazyka v určitém státě doprovázel respekt k menšinové identitě, jinak by totiž nedocházelo k integraci, ale spíše k asimilaci“.⁶⁰

Rozlišování mezi právy různých typů menšin může být velmi problematické, až kontroverzní. Například rozdílná úprava pro práva imigrantů a autochtonních menšin nemůže být odůvodněna stejnou logikou jako rozdílnost mezi úpravou postavení „domorodého“ obyvatelstva a ostatních menšin.⁶¹ Je totiž faktem, že narozdíl od jazyků domorodých skupin není většina jazyků autochtonních menšin žádným způsobem ohrožená, protože jsou většinovými jazyky v jiných státech (viz polština v České republice a čeština v Polsku). Navíc je otázkou, jestli kultury autochtonních či domorodých skupin přispívají více ke kulturnímu dědictví hostitelského státu než kultury imigrantů.⁶²

I pokud připustíme, že rozlišování mezi právy, která se zaručují autochtonním a imigrantským menšinám, je eticky v pořádku, musí být založeno na objektivních kritériích, jako je například doba příchodu do hostitelského státu. Rozlišování na základě subjektivních kritérií s sebou nese nebezpečí diskriminačního jednání. Nediskriminace přitom nemusí znamenat neexistenci jakéhokoli rozlišování či preferencí.⁶³ Legislativa však musí dodržovat principy „nediskriminace, tolerance, koexistence a integrace“.⁶⁴ Podle Packera je v rámci právní úpravy důležité pamatovat na záruky pro imigranty, protože obě skupiny (autochtonní menšiny a potomci novodobých přistěhovalců) mají řadu společných charakteristických prvků a stejných zájmů.⁶⁵

⁵⁸ Dunbar 2006, *op. cit.*, s. 184.

⁵⁹ Wright, S. 2007, „The Right to Speak One’s Own Language: Reflections on Theory and Practice”, *Language Policy*, vol. 6, 203-224.

⁶⁰ Dunbar 2006, *op. cit.*, s. 184.

⁶¹ *Ibid.*, s. 194.

⁶² *Ibid.*, s. 195.

⁶³ de Varennes 1999, *op. cit.*, s. 318.

⁶⁴ *Ibid.*, s. 311.

⁶⁵ Packer 2005, *op. cit.*, s. 228.

2.4 Historický kontext ochrany práv menšin v České republice a v Polsku

Tato práce se zaměřuje na srovnání dvou jurisdikcí, které jsou si v mnoha aspektech podobné, přestože právní kultura v České republice a v Polsku prošla v devatenáctém a v první polovině dvacátého století odlišným vývojem. V této části práce proto krátce shrnuji a srovnávám historický kontext ochrany práv menšin v České republice a v Polsku.

V oblasti českých zemí se od roku 1848 projevoval nacionalismus a v posledních desetiletích monarchie právo sice oficiálně uzákoňovalo rovné národy, ale z toho zároveň vyplývalo, že nechránilo menšiny. Přitom však skutečný stav věcí nedopovídal teoretickému pojetí monarchie jakožto státu dvou rovnoprávných národů. Po vzniku samostatné Československé republiky byla i nadále ochrana menšin a jejich práv problémem, a to i vzhledem k tomu, že již v tomto období byla jako nevyřešená palčivá otázka pocíťovaná absence jednoznačné právní definice pojmu národnostní menšina.⁶⁶ V komunistické éře, i přes „proklamovaný internacionalismus“, se přístup státu k národnostním menšinám v podstatě zachoval v podobě totožné s meziválečným obdobím.⁶⁷ V roce 1968 byl sice přijat ústavní zákon o postavení národností, avšak v období normalizace došlo opět k „zmrazení těchto otázek“.⁶⁸ Po roce 1989 se v Československu příslušníci národnostních a etnických menšin aktivně zapojili do veřejného života, ale neprojevil se „zásadní podněty k formulování národnostněmenšinové politiky“.⁶⁹ Po rozdělení Československa byl v samostatné České republice přijat současný menšinový zákon po třech letech příprav (1998-2001), kdy zároveň probíhal legislativní proces několika dalších zákonů týkajících se výkonu práv menšin, a nakonec přípravy vyústily k přijetí „redukované, minimalizované“ verze tohoto zákona.⁷⁰

Vzhledem k historickému kontextu ochrany práv menšin v Polsku je třeba uvést, že Polsko bylo tradičně státem mnoha národností, a právě menšiny usazené v Polsku v meziválečném období jsou v současnosti těmi, které jsou v Polsku považované za

⁶⁶ Cf. Petráš, R. 2009, „Právní úprava národní otázky na konci monarchie“, in R. Petráš, H. Petrův, H. C. Scheu (eds.), *Menšiny a právo v České republice*, Praha, Auditorium, 47-62;

Petráš, R. 2009, „Menšinová otázka v první československé republice a meziválečná mezinárodněprávní ochrana menšin“ in R. Petráš, H. Petrův, H. C. Scheu (eds.), *Menšiny a právo v České republice*, Praha, Auditorium, 63-90.

⁶⁷ Petráš, R. 2009, „Menšinová otázka v prvé polovině komunistické éry 1948-1968“ in R. Petráš, H. Petrův, H. C. Scheu (eds.), *Menšiny a právo v České republice*, Praha, Auditorium, s. 104.

⁶⁸ Petráš, R., 2009, „Menšinová – národnostní otázka v letech 1968-1989“ in R. Petráš, H. Petrův, H. C. Scheu (eds.), *Menšiny a právo v České republice*, Praha, Auditorium, s. 116.

⁶⁹ Sulitka, A. 2009, „Vývoj v oblasti národnostněmenšinové politiky v ČR po roce 1989 (do rozdělení československé federace“, in R. Petráš, H. Petrův, H. C. Scheu (eds.), *Menšiny a právo v České republice*, Praha, Auditorium, s. 150-151.

⁷⁰ Sulitka, A. 2009, „Úsilí o přijetí samostatného menšinového zákona v České republice“, in R. Petráš, H. Petrův, H. C. Scheu (eds.), *Menšiny a právo v České republice*, Praha, Auditorium, s. 153-154.

autochtonní. V meziválečném období tvořily menšiny dokonce početně jednu třetinu populace Polska.⁷¹ Právě v meziválečném období se v Polsku převažující ideologie určující směřování zákonné úpravy posunula od nově vzniklé demokracie k autoritářství a nově vzniklý polský stát nabyl „exkluzivistické etnolingvistické povahy“.⁷² V dalším období vývoje, po druhé světové válce a po tragické historii genocidy, byla další existence menšin v Polsku popírána. V postkomunistickém období v Polsku po roce 1989 bylo jednou z podmínek vstupu Polska do Evropské unie a Severoatlantické aliance uznání národnostních menšin a poskytnutí patřičných právních záruk. I přes to, že Polsko v tomto směru plní mezinárodní závazky a patřičně upravilo ústavní záruky, skutečný „duch“ právní úpravy a její uplatňování se těmto závazkům vyhýbá a polská státní správa i nadále podporuje etnolingvistickou homogenitu Polska jako národního státu.⁷³

Navzdory dlouhému vývoji v období komunismu a postkomunismu odráží současné přístupy k menšinám v České republice i v Polsku do značné míry stav v meziválečném období, kdy byly tyto státy nově vzniklými demokraciemi. V Polsku i v Československu byly v meziválečném období polské i československé státní instituce povinny, v souladu s versailleskou dohodou, chránit národnostní menšiny, což znamenalo v Polsku zachování záruk rovnosti z Ústavy z roku 1921.⁷⁴ Československu byly vytyčeny hranice tak, že byly upřednostněny strategické a hospodářské zájmy nově vzniklého státu před právem na sebeurčení obyvatel pohraničí, a tak vzniklo Československo s mnohamilionovou německou menšinou v pohraničních oblastech.⁷⁵

V Polsku byly v meziválečném období výraznými početními menšinami menšina ukrajinská, běloruská, litevská, německá, ruská a židovská.⁷⁶ Je tedy zřejmé, že dnešní Polsko oficiálně uznává obdobné národnostní skupiny obyvatel jako v meziválečném období, a právě těmto víceméně totožným skupinám poskytuje právní záruky, například zastoupení ve Společné komisi vlády a národnostních a etnických menšin.⁷⁷ V původní meziválečné polské společnosti zřejmě neměla velký početní význam menšina česká či slovenská, v Polsku při sčítání lidu se

⁷¹ Kundera, W. 2016. „Mniejszości narodowe w Polsce – zarys historyczno-prawny”, *Studia Prawa Publicznego*, no 16(4), s. 112-113.

⁷² Kamusella, T. 2012. „Poland and the Silesians: Minority Rights a la carte?“, *Journal on ethnopolitics and minority issues in Europe JEMIE*, vol. 11, no. 2, s. 43.

⁷³ Kamusella 2012, *op. cit.*, s. 43-44.

⁷⁴ Kundera 2016, *op. cit.*, s. 113; Petráš, R. 2009, *Menšiny v meziválečném Československu: právní postavení národnostních menšin v první Československé republice a jejich mezinárodněprávní ochrana*. Praha: Karolinum, 2009, s.150-165.

⁷⁵ Petráš, R. 2009, *Menšiny v meziválečném Československu: právní postavení národnostních menšin v první Československé republice a jejich mezinárodněprávní ochrana*, Praha, Karolinum, s. 26-29.

⁷⁶ Kundera 2016, *op. cit.*, s. 115-117.

⁷⁷ Cf. sekce 6.2. této práce.

k české národnosti hlásilo 0,1% populace, slovenská národnost nebyla vůbec posuzována samostatně. Naopak menšina židovská, která již v této době byla v Polsku pro účely zákona pokládána za národ, činila asi 10 % obyvatel.⁷⁸ Je zajímavé, že v tomto období nebyla za národnostní menšinu pokládána menšina romská.

V Československu se v roce 1921 konalo první sčítání lidu. V tomto sčítání lidu se obyvatelé hlásili k národnosti podle vlastního přesvědčení, resp. mateřského jazyka.⁷⁹ Menšinami identifikovanými v této době v Československu byla menšina slovenská (0,2 %), polská (1 %), německá (tato čítala 30 %, tedy nepoměrně více oproti ostatním menšinám, kde šlo zpravidla o desetiny procent) a ruská/ukrajinská/rusínská menšina (zde byla uvedena pouze jedna společná položka pro všechny tři národnosti a čítala dohromady 0,1 %), dále menšina maďarská (0,1 %) a židovská (0,4 %).⁸⁰ Židovská menšina byla v Československu třetí početně nejvýraznější menšinou, po německé a polské, avšak nedosahovala zdaleka takových počtů jako v Polsku v témže období. Ani v Československu v této době nebyla menšina romská považovaná za národnostní menšinu. Je zaznamenáníhodné, že zatímco v Polsku v tomto období nebyla česká menšina vůbec významná, v Československu byla polská menšina druhá nejpočetnější, a to navíc Zahradnik a Ryczkowski uvádí, že řada polsky mluvících obyvatel se v tomto sčítání lidu hlásila k národnosti české.⁸¹

⁷⁸ Kundera 2016, *op. cit.*, s. 117.

⁷⁹ Český statistický úřad 2020, *Obsah sčítání lidu – 1921*. Dostupné z <https://www.czso.cz/csu/czso/obsah-scitani-lidu-1921>, datum náhledu 7. ledna 2023.

⁸⁰ Zahradnik, S. & Ryczkowski, M. 1992. *Korzenie Zaolzia*. PAI-press, Varšava.

⁸¹ *Ibid.*

3 Mezinárodní a evropské právo

3.1 Prameny právní ochrany menšin na mezinárodní a evropské úrovni

V mezinárodní komunitě je nutnost chránit jazyková a jiná kulturní práva menšin výrazně pocítovaná zejména od devadesátých let dvacátého století, přičemž důraz na tuto oblast v posledních letech ještě výrazně stoupl. Dokumenty Rady Evropy a Organizace spojených národů ukotvily jazyková práva menšin řadou dokumentů, avšak úspěšnost a efektivita takové úpravy je odborníky stále zpochybňována.⁸² Současné nerovnosti v uznávání důležitosti různých jazyků jsou podle McDermotta důvodem k nespokojenosti odborné komunity s úpravou, kde autochtonní a domorodé jazyky se těší možností využití stále silnějších prostředků ochrany, zatímco allochtonní jazyky jsou v podstatě opomíjeny, čímž se vytváří „exkluzionářský“ systém.⁸³

V Evropském kontextu je obzvlášť patrný důraz na ochranu autochtonních menšin a jejich odlišení od menšin allochtonních. V tomto pohledu jsou významné dva dokumenty Rady Evropy, a to Rámcová úmluva o ochraně národnostních menšin (1995)⁸⁴ a Evropská charta regionálních či menšinových jazyků (1992)⁸⁵. U prvního dokumentu nejsou imigrantské menšiny výslovně vyloučeny, u druhého ano.⁸⁶ Ani jeden z těchto dokumentů však neposkytuje definici národnostní menšiny, či dokonce autochtonního menšinového jazyka, který je předmětem ochrany u Evropské charty regionálních a menšinových jazyků.

U Evropské charty regionálních a menšinových jazyků je zřejmé, že normotvorba konce dvacátého století, i přes opačná tvrzení postmoderních právních teoretiků, je ovlivněna jazykovým nacionalismem plynoucím z ustavení národních států v osmnáctém a devatenáctém století.⁸⁷ Berry navíc podotýká, že právní režimy Evropské charty regionálních a menšinových jazyků a Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin nyní představují dva oddělené

⁸² McDermott, P. 2017, „Language rights and the Council of Europe: A failed response to a multilingual continent?“, *Ethnicities*, vol. 17, no. 5, s. 603.

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ Council of Europe, 1995, *Framework Convention for the Protection of National Minorities and Explanatory Report*, dostupné z <https://rm.coe.int/16800c10cf>, datum náhledu 1. listopadu 2022.

⁸⁵ Council of Europe, 1992, *European Charter for Regional or Minority Languages*, dostupné z <https://www.coe.int/en/web/european-charter-regional-or-minority-languages/text-of-the-charter>, datum náhledu 1. listopadu 2022.

⁸⁶ Dunbar 2004, *op. cit.*, s. 40.

⁸⁷ McDermott, *op. cit.*, s. 604.

právní systémy a jejich existence je důsledkem původní absence klauzule o ochraně národnostních menšin v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv (1950).⁸⁸

Mezi dokumenty Organizace spojených národů (OSN) je vzhledem k ochraně práv národnostních menšin nejvýznamnější Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (1966), který zaručuje osobám náležejícím k národnostním menšinám právo „užívat své vlastní kultury“ a „používat svého jazyka“.⁸⁹ Pakt přitom navazuje na článek 1, odstavec 2 Charty OSN, který zakotvuje úctu „k zásadě rovnoprávnosti a sebeurčení národů“.⁹⁰ V rámci Charty OSN je vzhledem k ukotvení práv národnostních menšin také významné právo na zachování územní celistvosti v článku 2, odstavci 4. Výsledkem této právní úpravy však je, že řada států, které vnikly ve jménu sebeurčení v průběhu dvacátého století, legislativně chrání pouze národní identitu dominantní části populace.⁹¹

Dalšími významnými právními dokumenty OSN zakotvujícími práva menšin jsou Deklarace OSN o právech domorodého obyvatelstva (2007)⁹² a také Deklarace práv osob náležejících k národnostním nebo etnickým, náboženským a jazykovým menšinám (1992)⁹³. Přestože tyto dokumenty nejsou, jakožto deklarace, právně závazné, jsou nepochybně významné pro právní ukotvení práv menšin v akademické a teoretické rovině, například zárukou možnosti „učit se svůj mateřský jazyk a být vyučován ve svém mateřském jazyce“.⁹⁴ V rámci struktur OSN také práva menšin, a to zejména jazyková, upravuje UNICEF⁹⁵ Úmluvou

⁸⁸ Berry, S.E. 2016, „The Siren’s Call? Exploring the Implications of an Additional Protocol to the European Convention on Human Rights on National Minorities“, *International journal on minority and group rights*, vol. 23, no. 1, s. 3-4;

Council of Europe, 1950, *European Convention on Human Rights*, dostupné z https://www.echr.coe.int/documents/convention_eng.pdf, datum náhledu 5. listopadu 2022.

⁸⁹ Organizace spojených národů, 1966, *Mezinárodní pakt o občanských a politických právech*, [oficiální překlad], článek 27, dostupné z <https://www.ustrcr.cz/data/pdf/projekty/usmrceni-hranice/pakt.pdf>, datum náhledu 2. listopadu 2022.

⁹⁰ Organizace spojených národů, 1945, *Charta Organizace spojených národů a statut mezinárodního soudního dvora*, [oficiální překlad], článek 1-2, dostupné z <https://www.osn.cz/wp-content/uploads/2015/03/charta-organizace-spojnych-narodu-a-statut-mezinarodniho-soudniho-dvora.pdf>, datum náhledu 2. listopadu 2022.

⁹¹ Haklai, O. 2015, „From Independent Statehood to Minority Rights: The Evolution of National Self-determination as an International Order Principle in the Post-State Formation Era“, *Ethnopolitics*, vol. 14, no. 5, s. 463.

⁹² Organizace spojených národů, 2007, *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, dostupné z <https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/declaration-on-the-rights-of-indigenous-peoples.html>, datum náhledu 2. listopadu 2022.

⁹³ Organizace spojených národů, 1992, *Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, dostupné z <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/declaration-rights-persons-belonging-national-or-ethnic>, datum náhledu 2. listopadu 2022.

⁹⁴ *Deklarace práv osob náležejících k k národnostním nebo etnickým, náboženským a jazykovým menšinám* (1992), *op. cit.*, článek 4, odstavec 3.

⁹⁵ The United Nations International Children’s Emergency Fund.

o právech dítěte (1989)⁹⁶, a to právo na kulturní identitu a právo na užívání menšinového jazyka.⁹⁷ Podrobněji se jazykovým a kulturním právům národnostních menšin věnují v rámci OSN také dokumenty UNESCO⁹⁸, konkrétně Všeobecná deklarace jazykových práv (1996)⁹⁹ a Všeobecná deklarace kulturní diverzity (2001).¹⁰⁰

3.2 Inkorporace mezinárodního a evropského práva v domácích právních řádech

V českém právním řádu je recepce mezinárodního práva zakotvena v článku 10 Ústavy České republiky.¹⁰¹ Tento článek byl v rámci přípravy vstupu České republiky do Evropské unie v roce 2001 novelizován tak, že mezinárodní smlouvy o lidských právech a svobodách a další mezinárodní smlouvy byly postaveny naroveň a mají přednost před zákonem.

Polská Ústava (1997)¹⁰² upravuje principy vztahu mezi polským národním a mezinárodním právem takto: „Po promulgaci ve Sbírce zákonů Polské republiky se stává ratifikovaná mezinárodní smlouva součástí domácího právního pořádku“.¹⁰³ Mezinárodní právo má přitom přednost před ustanoveními vnitrostátního práva.¹⁰⁴

V České republice je mezi dokumenty mezinárodního práva v praxi nejvíce využitelná Rámcová úmluva na ochranu národnostních menšin (1995). Tento dokument poskytuje ochranu zejména běloruské, bulharské, chorvatské, maďarské, německé, polské, romské, rusínské, ruské, řecké, slovenské, srbské, ukrajinské a vietnamské národnostní menšině a jejich jazykům, vzhledem k tomu, že jde o skupiny zastoupené v Radě vlády České republiky pro národnostní menšiny.¹⁰⁵

⁹⁶ Organizace spojených národů, 1989, *Convention on the Rights of the Child*, dostupné z <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child>, datum náhledu 5. listopadu 2022.

⁹⁷ Úmluva o právech dítěte, *op. cit.*, článek 29-30.

⁹⁸ The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.

⁹⁹ Organizace spojených národů, 1996, *Universal Declaration of Linguistic Rights*, dostupné z https://culturalrights.net/descargas/drets_culturals389.pdf, datum náhledu 8. listopadu 2022.

¹⁰⁰ Organizace spojených národů, 2001, *Universal Declaration on Cultural Diversity*, dostupné z <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/universal-declaration-cultural-diversity>, datum náhledu 8. listopadu 2022.

¹⁰¹ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

¹⁰² Ústava Polské republiky z 2. dubna 1997, Sbírka zákonů díl 78, č. 483, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej ogłoszona w Dz.U. 1997, NR 78 poz. 483, tekst uchwalony w dniu 2 kwietnia 1997 r. przez Zgromadzenie Narodowe.

¹⁰³ Ústava Polské republiky, *op. cit.*, článek 91, odstavec 1.

¹⁰⁴ Ústava Polské republiky, *op. cit.*, článek 91, odstavec 2.

¹⁰⁵ Česká republika, 2019, *Pátá periodická zpráva o plnění zásad stanovených Rámcovou úmluvou o ochraně národnostních menšin podle článku 25 odstavce 2 této Úmluvy*, dostupné z <https://rm.coe.int/5th-sr-czech-republic-cz/168096628d>, datum náhledu 10. října 2022.

V Polsku Rámcová úmluva na ochranu národnostních menšin nehraje významnou roli v ochraně menšinových jazyků, a to vzhledem k jiné definici národnostní menšiny pro účely vnitrostátního právního řádu. Všechny menšinové jazyky v Polsku spadají pod ochranu Evropské charty regionálních či menšinových jazyků.

Některé jazyky jsou v České republice navíc chráněny ustanoveními Evropské charty regionálních či menšinových jazyků (1992). V režimu části II, která stanoví „cíle a zásady“,¹⁰⁶ jsou chráněny jazyky, které jsou na území České republiky „tradičně používány“,¹⁰⁷ tedy němčina, polština, romština a slovenština.¹⁰⁸ Cíle a zásady v části II zahrnují například „uznání regionálních nebo menšinových jazyků jako výrazu kulturního bohatství“,¹⁰⁹ „respektování zeměpisné oblasti každého regionálního nebo menšinového jazyka s cílem zajistit, aby stávající nebo nové územněsprávní členění nebylo na překážku podpoře příslušného regionálního nebo menšinového jazyka“,¹¹⁰ či „usnadňování nebo podpora užívání regionálních nebo menšinových jazyků, v ústní i písemné formě, ve veřejném i v soukromém životě“.¹¹¹

Část III Evropské charty regionálních či menšinových jazyků poskytuje nejsilnější režim ochrany, a to v České republice dvěma jazykům: polštině a slovenštině. V režimu části III je Česká republika zavázána zajistit předškolní, základní, středoškolské a za určitých podmínek i vysokoškolské vzdělávání v těchto menšinových jazycích¹¹² a zajistit výuku dějin a kultury, „jejichž výrazem je regionální nebo menšinový jazyk“.¹¹³ Jazykům v režimu ochrany části III se také zaručuje možnost použití v soudním řízení,¹¹⁴ před orgány veřejné správy a veřejné služby,¹¹⁵ zajištění hromadných sdělovacích prostředků v daném jazyce,¹¹⁶ zajištění kulturní činnosti a kulturních zařízení, zejména knihoven¹¹⁷ a možnost používání chráněných jazyků v písemnostech souvisejících s hospodářským a společenským životem, například v pracovních smlouvách.¹¹⁸ Stát je navíc zavázán využívat dohody s jinými státy, ve kterých se

¹⁰⁶ Rada Evropy, 1992, *Evropská charta regionálních či menšinových jazyků*, článek 7, [oficiální překlad], dostupné z https://www.vlada.cz/assets/ppov/rnm/dokumenty/mezinarodni-dokumenty/charta_cz_1.pdf, datum náhled 15. listopadu 2022.

¹⁰⁷ Evropská charta regionálních či menšinových jazyků 1992, *op. cit.*, článek 1.

¹⁰⁸ Jirasová *et al.*, 2005, „Česká republika v přípravě na ratifikaci Evropské charty regionálních či menšinových jazyků“, *Veřejná správa*, č. 46.

¹⁰⁹ Evropská charta regionálních či menšinových jazyků, 1992, *op.cit.*, článek 7, odstavec 1, písmeno a).

¹¹⁰ *Ibid.*, článek 7, odstavec 1, písmeno b).

¹¹¹ *Ibid.*, článek 7, odstavec 1, písmeno d).

¹¹² *Ibid.*, článek 8, odst. 1, písm. a)-f).

¹¹³ *Ibid.*, článek 8, odst. 1, písm. g).

¹¹⁴ *Ibid.*, článek 9.

¹¹⁵ *Ibid.*, článek 10.

¹¹⁶ *Ibid.*, článek 11.

¹¹⁷ *Ibid.*, článek 12.

¹¹⁸ *Ibid.*, článek 13.

dané jazyky využívají obdobným způsobem.¹¹⁹ Z článku 2 Evropské charty regionálních či menšinových jazyků navíc vyplývá povinnost použít alespoň třicet pět odstavců a pododstavců z části III, přičemž alespoň tři závazky musejí být zvoleny z článku 8, a také z článku 12. Dále je povinnost dostát alespoň jednomu závazku z každého z článků 9, 10, 11 a 13.¹²⁰

Evropská charta regionálních či menšinových jazyků byla v Polsku přijata v únoru 2009. Zároveň s ratifikací Polsko deklarovalo, že menšinovými jazyky v Polsku jsou běloruština, čeština, hebrejšтина, jidiš, karaimština, kašubština, litevština, lemškovtina, němčina, arménština, romština, ruština, slovenština, tatarština a ukrajinština. Regionálním jazykem je zároveň kašubština. Národnostními menšinami je národnost běloruská, česká, hebrejská, židovská, litevská, německá, arménská, ruská, slovenská a ukrajinská. Etnickými jazyky jsou karaimština, lemšovština, rumunština a tatarština. Neteritoriálními jazyky jsou hebrejšтина, jidiš, karaimština, arménština a romština.¹²¹ Všechna patnáct menšinových jazyků je přitom chráněno v režimu části III Evropské charty regionálních či menšinových jazyků.

¹¹⁹ *Ibid.*, článek 14.

¹²⁰ *Ibid.*, článek 2, odstavec 2.

¹²¹ Council of Europe, 2009, *Declaration contained in the instrument of ratification deposited on 12 February 2009 - Or. Engl.*, dostupné z <https://www.coe.int/en/web/conventions/cets-number/-/abridged-title-known?module=declarations-by-treaty&numSte=148&codeNature=1&codePays=POL>, datum náhledu 15. listopadu 2022.

4 Definice národnostní menšiny

4.1 Význam definice národnostní menšiny

Pro postavení příslušníků národnostních menšin má zásadní význam definice pojmu menšina. Řada mezinárodních institucí i dokumentů, a stejně tak jurisdikce na národní úrovni, pracují s pojmem „národnostní menšina“ a garantují menšinám ochranu, práva na nediskriminaci, kulturní práva atd. Přitom však neexistuje všeobecný konsensus mezi vládními ani nadnárodními aktéry ohledně toho, které skupiny by měly z těchto garancí těžit. Právní teorie se dosud neustálila na definici „národnostní menšiny“.¹²² Stejně tak neexistuje konsensus ohledně opodstatněnosti a ospravedlnitelnosti rozlišování mezi tradičními „autochtonními“ menšinami a novějšími, „allochtonními“ skupinami „imigrantů“ vzhledem např. ke kulturním právům.¹²³ Navíc neexistuje žádné jednoznačné kritérium pro rozlišení mezi autochtonními a allochtonními menšinami.¹²⁴

Neexistence univerzálně přijímané a právně závazné definice národnostní menšiny může být vnímána jako problém z několika důvodů. Zaprvé, státy mohou snadno vyloučit určité skupiny z práv zajištěných národnostním menšinám na základě toho, že tyto skupiny nejsou považovány za „národnostní menšiny“ a nemají automaticky nárok na státní podporu svého jazyka a kultury.¹²⁵ Zadruhé, což s prvním bodem úzce souvisí, při absenci jednoznačné definice menšiny je pozice „imigrantů“ v systému záruk pro národnostní skupiny obyvatel velice nejistá. A zatřetí, rozlišení mezi autochtonními a allochtonními národnostními skupinami je v této situaci subjektivní a závisí na uvážení jednotlivých správních úřadů.¹²⁶

Po pádu Berlínské zdi a komunistických režimů ve střední a východní Evropě v roce 1989 se znovu ukázala jako nezbytná ochrana národnostních menšin na legislativní úrovni,

¹²² Packer, J. 1993, „On the Definition of Minorities“, in J. Packer & K. Myntti (eds.), *The Protection of Ethnic and Linguistic Minorities in Europe*, Turku/Abo, Abo Akademi University Institute for Human Rights, 23-66; Dunbar, R. 2016, „Language legislation and policy in the UK and Ireland: Different aspects of territoriality in a ‘Celtic’ context“, *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 23, no. 4, s. 457.

¹²³ Dunbar, R. 2008, „The Council of Europe’s European Charter for Regional and Minority Languages“, in K. Henrard & R. Dunbar (eds.), *Synergies in Minority Protection: European and International Law Perspectives*, 155-167, Cambridge, Cambridge University Press.

¹²⁴ Kymlicka, W. 2015, „Solidarity in diverse societies: beyond neoliberal multiculturalism and welfare chauvinism“, *Comparative Migration Studies*, vol. 3, s. 2-3.

¹²⁵ Dimitras, P.E., 2004, *Recognition of Minorities in Europe: Protecting Rights and Dignity*. London: Minority Rights Group International, s. 2-3.

¹²⁶ Vélazquez, E. O. 2017, „Minority Rights for Immigrants: From Multiculturalism to Civic Participation“, *Mexican Law Review*, vol. 10, no. 1, s. 106.

s cílem regulovat vnitrostátní úpravy zárukou minimálních garancí v mezinárodním právu.¹²⁷ Zatímco po druhé světové válce byla ochrana národnostních menšin ponechána čistě na vnitrostátní úpravě a státy se v mezinárodním právu namísto toho soustředily na úpravu všeobecných lidských práv, po rozpadu komunistických režimů následovala v Evropě vlna etnického nacionalismu a pro západoevropské státy se stala úprava práv menšin zásadním krokem k prevenci etnických konfliktů.¹²⁸ V tomto procesu evropské státy využily již tehdy existující koncepty „národnostních“ a „etnických“ menšin, které se ovšem zakládaly na chápání těchto termínů v devatenáctém století a v meziválečném období.¹²⁹ Je však zřejmé, že v devadesátých letech dvacátého století se již normotvůrci pohybovaly ve zcela jiném právním, etnopolitickém i ideologickém prostředí než v roce 1918.¹³⁰

Samotný koncept národnostní menšiny pochází z období, kdy byl model národních států chápán jako samozřejmost.¹³¹ Převedení tohoto konceptu do právního a etnopolitického prostředí devadesátých et dvacátého století tedy nutně znamenalo rekontextualizaci konceptu národnostní menšiny do změněného diskurzu, kde v diskurzu o kulturní rozmanitosti hrají roli kromě „tradičních“ národnostních menšin i skupiny „imigrantského“ původu.

Právě rekontextualizace konceptů národnostní a etnická menšina do soudobého prostředí je jednou ze zásadních překážek zajištění rovného zacházení různým národnostním skupinám. V právním prostředí, kde neexistuje obecně přijímaná a závazná definice těchto základních pojmů vzniká příliš velký prostor pro správní uvážení a nekonsistentní aplikaci právních předpisů ve prospěch různých skupin.

4.2 Definice v mezinárodním právu

Přestože žádný mezinárodně-právní dokument neobsahuje obecně přijímanou a závaznou definici pojmu národnostní menšina, existuje v oblasti mezinárodního práva několik obecně známých definic.¹³² Autory dvou nejvýznamnějších a nejčastěji citovaných definic jsou Francesco Capotorti a Jules Deschênes.

¹²⁷ Ringelheim, J. 2010, „Minority Rights in a Time of Multiculturalism-The Evolving Scope of the Framework Convention on the Protection of National Minorities“, *Human rights law review*, vol. 10, no. 1, s. 100.

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ *Ibid.*

¹³² Cf. Řezníková, S. 2018, „Defining National Minority under Czech Law“, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, European Centre for Minority Issues, vol. 17, no. 2, 2018, s. 1-16.

Řezníková, S. 2020, „Equality in Minority Language Maintenance: the Phrasing of Law“, in Albano, M. a Miller, J. (eds.), *Contexts and Plurality in Phraseology: Didactics, Learning and Translation*, University of Bialystok Publishing House, Białystok, *Intercontinental Dialogue on Phraseology* (7), 2020, s. 135-151.

Francesco Capotorti, zvláštní zpravodaj tehdejšího poradního orgánu Výboru pro lidská práva OSN zvaného Podvýbor pro prevenci diskriminace a ochranu menšin (dnešní Podvýbor pro prosazování a ochranu lidských práv), charakterizuje národnostní menšinu takto:

skupina, početně menší vzhledem ke zbytku obyvatel státu, v nedominantní pozici, jejíž členové – jsouce občany státu – vykazují etnické, náboženské nebo jazykové vlastnosti lišící se od vlastností zbytku populace a vykazují, byť jen implicitně, smysl pro solidaritu, zaměřený směrem k zachování své kultury, tradic, náboženství a jazyka¹³³

Druhou často citovanou definici navrhl v roce 1985 témuž podvýboru Jules Deschênes:

skupina občanů státu, tvořící početní menšinu, která je ve státě v nedominantní pozici, vybavená etnickými, náboženskými či jazykovými vlastnostmi, kterými se liší od zbytku obyvatel, mající pocit vzájemné soudržnosti, motivovaný, byť jen implicitně, kolektivní vůlí přežít, jejímž cílem je dosáhnout rovnoprávnosti se zbytkem obyvatel ve skutečnosti i v právním uspořádání¹³⁴

Žádná z těchto definic se neujala jako obecně přijímaná či dokonce právně závazná a jednotlivé body obou těchto návrhů byly podrobeny akademické kritice. Někdejší ředitel kanceláře vysokého komisaře OBSE pro menšiny John Packer zpochybňuje požadavek občanství „hostitelského“ státu. Podle Packera je tento bod v obou definicích nadbytečný, protože „politická práva získaná skrze členství ve státě se vždy uplatňují jen vzhledem k občanům“.¹³⁵

De Varennes také kritizuje zahrnutí podmínky občanství do definice, avšak svou námitku neodůvodňuje nadbytečností. Podle de Varennese je taková podmínka nesprávná a nespravedlivá. Capotortioho požadavek vyloučit neobčany nemá podle de Varennese oporu v mezinárodní komunitě, kde při formulaci článku 27 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech bylo pouze několik států (jako například Irák a Pakistán) zastánci vyloučení neobčanů z působnosti této úpravy.¹³⁶ Capotorti ospravedlňuje zahrnutí podmínky občanství tím, že cizinci jsou chráněni obyčejovým mezinárodním právem.¹³⁷ Podle de Varennese však toto ospravedlnění není dostatečně podloženo vzhledem k tomu, že v oblasti jazyka a náboženství mezinárodní obyčejové právo neposkytuje imigrantským menšinám ochranu.¹³⁸

Pro historický přehled pokusů definovat národnostní menšiny na mezinárodní úrovni viz Scheu, H. C. 2009, „Pojem národnostní menšiny v mezinárodním právu“, in R. Petráš, H. Petrův, H. C. Scheu (eds.), *Menšiny a právo v České republice*, Praha, Auditorium, s. 26-30.

¹³³ Capotorti, F. 1977, *Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, UN Document E/CN.4/Sub.2/384/Add.1-7 (1977), s. 96.

¹³⁴ Deschênes, J. 1985. *Proposal Concerning a Definition of the Term “Minority”*. UN Document E/CN.4/Sub.2/1985/31.Deschênes 1985, paragraf 181.

¹³⁵ Packer 1993, *op. cit.*, s. 54.

¹³⁶ de Varennes 1996, *op. cit.*, s. 137.

¹³⁷ Capotorti 1977, *op. cit.*, s. 57.

¹³⁸ de Varennes 1996, *op. cit.*, s. 137.

Některá menšinová práva jsou zaručena novým „imigrantským“ komunitám, ale tato zahrnují pouze svobodu rozvíjet svou kulturu v návaznosti na zásadu nediskriminace.¹³⁹ Vyloučení imigrantů tak vlastně znamená, že imigranti jsou vyloučeni z rámce užívání všeobecných lidských práv, která z definice náleží všem lidským bytostem bez rozdílu národnosti.¹⁴⁰

Kritérium občanství přitom může mít zásadní význam pro využívání kulturních práv národnostních menšin, protože některé národnostní skupiny se v „hostitelských“ státech skládají jak z občanů dané země, tak z neobčanů (viz například polská komunita v České republice, kde jen část členů má české občanství). Imigranti tak mohou být vyloučeni z využívání jazykových a kulturních práv přesto, že jinak splňují všechna kritéria uvedená v navrhovaných definicích národnostních menšin v hostitelských státech.

4.3 Definice v českém právním řádu

Definice národnostní menšiny v českém právním řádu je obsažena v českém menšinovém zákoně.¹⁴¹ Na ústavní úrovni v České republice definice pojmu národnostní a etnická menšina neexistuje.¹⁴²

Definice v českém menšinovém zákoně je založena na občanství a kombinuje subjektivní a objektivní kritéria, obdobně jako definice Capotortiho a Deschênese. Požadavkem občanství České republiky, pro účely naplnění definice příslušníka národnostní menšiny a využívání státní podpory na rozvoj menšinové kultury, se zabýval Nejvyšší správní soud České republiky v roce 2016,¹⁴³ při posuzování kasační stížnosti kasační stížnosti Rady pro rozhlasové a televizní vysílání proti rozsudku Městského soudu v Praze.¹⁴⁴ Soud konstatuje, že neexistuje jednotná všeobecně uznávaná definice pojmu „menšina“, a zmiňuje často používanou a citovanou definici Capotortiho,¹⁴⁵ ustanovení Listiny,¹⁴⁶ i definici v českém menšinovém zákoně.¹⁴⁷ Nejvyšší správní soud zde upozorňuje, že je „kritérium občanství státu, kde členové

¹³⁹ Vélazquez, E. O. 2017, „Minority Rights for Immigrants: From Multiculturalism to Civic Participation“, *Mexican Law Review*, vol. 10, no. 1, s. 112.

¹⁴⁰ Vélazquez 2017, *op. cit.*, s. 113.

¹⁴¹ Zákon č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů.

¹⁴² Cf. Petrův, H. 2009, „Vymezení pojmu národnostní menšiny v současném českém právu“, in in R. Petráš, H. Petrův, H. C. Scheu (eds.), *Menšiny a právo v České republice*, Praha, Auditorium, s. 24-26.

¹⁴³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky, č. j. 2 As 213/2015-33, ze dne 23. března 2016.

¹⁴⁴ Rozsudek Městského soudu v Praze, č. j. 8 A 47/2015, ze dne 9. června 2015.

¹⁴⁵ Capotorti 1997, *op. cit.*, s. 57.

¹⁴⁶ Ústavní zákon č. 2/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb. a ústavního zákona č. 295/2021 Sb., Listina základních práv a svobod, čl. 24-25.

¹⁴⁷ Český menšinový zákon 2001, *op. cit.*, § 2, odst. 1.

skupiny takovou menšinu tvoří, někdy zpochybňováno,“ avšak „u tzv. pozitivních práv příslušníků menšiny se určitá stálost okruhu osob, jimž tato práva svědčí, předpokládá“. ¹⁴⁸

Objektivní kritéria definice národnostní menšiny pro účely českého práva jsou vyjmenovaná v první polovině definice v českém menšinovém zákoně:

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 [...]. ¹⁴⁹

Následují subjektivní, obtížněji definovatelná, kritéria:

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. ¹⁵⁰

V zákoně je v návaznosti na definici národnostní menšiny také definován koncept příslušníka národnostní menšiny, opět bez výslovného výčtu či kritérií, která by ujasnila případné zahrnutí či nezahrnutí určité skupiny pod tyto definice:

Příslušníkem národnostní menšiny je 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. ¹⁵¹

Zákon neobsahuje výslovný výčet národnostních skupin, které jsou považované za národnostní menšiny. Sulitka poznamenává, že v době přijímání českého menšinového zákona byl vysloven požadavek obsažení taxativního výčtu národnostních menšin v tomto zákoně. Proti tomuto požadavku stál „liberální postoj“ považující takový výčet za „diskriminační“, pokud by v něm určité menšiny nebyly jmenovány, když zároveň proces zahrnutí nově se formujících národnostních společenství by byl podmíněn změnou práva na parlamentní úrovni. ¹⁵² Výsledkem byla snaha o pregnantní definici národnostní menšiny v menšinovém zákoně a zákonná povinnost vlády zřídit Radu vlády pro národnostní menšiny jako svůj poradní orgán. ¹⁵³

V praxi jsou v České republice obvykle za oficiální národnostní menšiny považované skupiny, které jsou zastoupené v Radě vlády pro národnostní menšiny. Ani pro zastoupení

¹⁴⁸ Hendrych, D. *et al.*, 2009, *Právníký slovník*, 3. vydání. Praha: C. H. Beck (citováno v Rozsudku Nejvyššího správního soudu České republiky, č. j. 2 As 213/2015-33, *op. cit.*).

¹⁴⁹ Český menšinový zákon 2001, *op. cit.*, § 2, odst. 1.

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ Český menšinový zákon 2001, *op. cit.*, § 2, odst. 2.

¹⁵² Sulitka, A. 2009, „Úsilí o přijetí samostatného menšinového zákona v České republice“, in R. Petráš, H. Petrův, H. C. Scheu (eds.), *Menšiny a právo v České republice*, Praha, Auditorium, s. 155.

¹⁵³ *Ibid.*

v tomto orgánu však neexistují žádná jednoznačná kritéria, po jejichž splnění by určitá skupina nebo její příslušníci mohli toto zastoupení očekávat, či dokonce na něj uplatnit právní nárok.

Zákonná definice přitom sestává z řady těžko definovatelných termínů, jako je „vůle být považován za národnostní menšinu“ či „úsilí o zachování a rozvoj vlastní svébytnosti“. Využití těchto teoretických konceptů je zcela v souladu s celkovou dikcí tohoto zákona, avšak výslovný výčet skupin, které jsou považované za národnostní menšiny, by jistě neodporoval duchu zákona a záměru zákonodárce. Je zřejmé, že výčet národnostních menšin se v České republice nemění tak rapidně, aby nemohl být případně zákon s každou takovou faktickou změnou odpovídajícím způsobem novelizován.

Nejvyšší správní soud České republiky se v roce 2021¹⁵⁴ zabýval významem naplnění subjektivních a objektivních kritérií v definici národnostní menšiny, když posuzoval oprávněnost požadavku žadatele hlásícího se k moravské národnosti, aby byl v daném kraji zřízen výbor pro moravskou národnostní menšinu.¹⁵⁵ Nejvyšší správní soud zde zdůraznil význam objektivních kritérií pro naplnění definice národnostní menšiny, když potvrdil stanovisko Krajského soudu v Brně,¹⁵⁶ a uvedl, že příslušníci národnostních menšin „nejen že projevují vůli být považováni za národnostní menšinu, ale zároveň se odlišují od ostatních občanů a tvoří početní menšinu“.¹⁵⁷

Obdobnou situaci, tedy nedostatečně explicitní dikci zákona, spatřuji v zákonné kategorizaci národnostních menšin na ty, které žijí na českém území „tradičně a dlouhodobě“.¹⁵⁸ Ani v tomto případě zákon nevyjmenovává skupiny, které se těší tomuto statutu, a zároveň nejsou zmíněna žádná objektivní kritéria, podle nichž by bylo možno takový status posoudit. Výslovný výčet „tradičních“ menšin by jistě neodporoval celkovému znění a záměru zákona, přestože zákon obsahuje řadu klauzulí deklaratorní povahy. Je zřejmé a ospravedlnitelné, že se zde zákonodárce záměrně vyhýbal úpravě nepodstatných podrobností, avšak v tomto konkrétním případě by bylo uvedení výslovnější úpravy zcela na místě.

¹⁵⁴ Podrobný výklad příslušné judikatury se nalézá v sekci 5.2. této práce.

¹⁵⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky, č. j. 7 As 324/2020-42, ze dne 17. srpna 2021.

¹⁵⁶ Rozsudek Krajského soudu v Brně, č. j. 62 A 35/2020-186, ze dne 8. října 2020.

¹⁵⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky, č. j. 7 As 324/2020-42, *op. cit.*

¹⁵⁸ Český menšinový zákon 2001, *op. cit.*, §§ 8-13.

4.4 Definice v polském právním řádu

V Polsku definuje pojmy „národnostní menšina“ a „etnická menšina“ polský menšinový zákon, tedy zákon z roku 2005 o národnostních a etnických menšinách a regionálním jazyce.¹⁵⁹ Zákon navíc výslovně vyjmenovává skupiny, které jsou pro jeho účely považovány za národnostní a etnické menšiny. Nad rámec mezinárodně uznávaných akademických definic zde polské právo rozlišuje mezi národnostními a etnickými menšinami.¹⁶⁰

I zde je členství v národnostní či etnické menšině pro účely polského práva vázáno na polské státní občanství a jsou vyjmenována další objektivní kritéria jako odlišnost od zbytku populace v používaném jazyku či pěstované kultuře. Subjektivními kritérii je, obdobně jako v české definici či v navrhovaných definicích v mezinárodním právu, „úsilí o zachování svého jazyka, kultury nebo tradice“ a „uvědomělost ohledně historické národní identity“:

Národnostní menšinou, ve smyslu zákona, je skupina polských občanů, která souhrnně splňuje následující podmínky: 1) je méně početná než zbývající část obyvatelstva Polské republiky; 2) zásadním způsobem se liší od ostatních občanů jazykem, kulturou nebo tradicemi; 3) usiluje o zachování svého jazyka, kultury nebo tradice; 4) uvědomuje si vlastní historickou národní identitu a směřuje k její deklaraci a ochraně; 5) její předkové obývali současné území Polské republiky přinejmenším 100 let; 6) identifikuje se s národem organizovaným ve vlastním státě.¹⁶¹

Zajímavým objektivním kritériem je výskyt dané komunity a jejích předků na území Polska po dobu nejméně sto let. Jde sice o objektivní kritérium, avšak horizont sto let je relativně dlouhý vzhledem k možnostem mnohem častější novelizace zákonů. Je tedy zcela představitelné, že pokud by se některá národnostní skupina usadila na území Polska nyní v roce 2023, v roce 2123 již tento zákon nebude platit. Toto kritérium má tedy praktický význam jen pro skupiny, které jsou již v zákoně vyjmenované, bez ohledu na problematický charakter podobných klauzulí, které míří ke konzervaci stavu v sobě před zvýšenou migrací od devadesátých let dvacátého století.

V každém případě je z obsažení kritéria stoleté residence v polském menšinovém zákoně zřejmé, že polské právo je postavené na premise uznávání právních záruk pouze pro „tradiční“ menšiny a na vyloučení imigrantských skupin z tohoto právního rámce. Touto dikcí zákona došlo k faktické změně právního statutu pro menšinu makedonskou a řeckou, které až do roku 1990 byly beneficiéry státní podpory na rozvoj menšinového jazyka a kultury. Do

¹⁵⁹ Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, Dz. U. Nr 17, poz. 141, z późn. zm., oficiální překlad, dostupné z http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/ustawy/223_u.htm, dále jen „polský menšinový zákon“.

¹⁶⁰ Gdulewicz, E. & Poplawska, E. 2004, „National and ethnic minorities in Poland - the legal problem of definition“, *Acta juridica Hungarica = Hungarian journal of legal studies*, vol. 45, no. 3-4, s. 285.

¹⁶¹ Polský menšinový zákon 2005, *op. cit.*, článek 2, odstavec 1.

roku 1990 se menšina makedonská a řecká těšily státní podpoře za stejných podmínek jako ostatní skupiny, které jsou nyní nadále obsažené ve výčtu národnostních menšin. Po téměř šestnáctiletém období transformace polského právního pořádku v této oblasti došlo přijetím polského menšinového zákona k vyčlenění těchto skupin z běžného režimu. Nadále byly tyto skupiny *de facto* vyřazeny z právního režimu ochrany a záruk poskytovaných národnostním menšinám v Polsku a zařadily se tímto mezi novější, allochtonní menšiny.¹⁶²

Naopak pozitivním přelomovým okamžikem, vzhledem k členům menšiny, bylo zahrnutí německé menšiny do výslovného výčtu národnostních menšin v Polsku. Łodziński podotýká, že uznání německé národnosti bylo v Polsku jednou z nejvýznamnějších politických událostí počátku devadesátých let dvacátého století.¹⁶³ Přestože v současnosti tato menšina představuje jednu z nejpočetnějších národnostních menšin v Polsku, její existence byla státními úřady i většinovou populací vnímána jako problematická a bylo obecně předpokládáno, že tato menšina v Polsku neexistuje v důsledku poválečného vyhoštění polských občanů německé národnosti (německy mluvících) a navazující další emigrace.¹⁶⁴

Pro vietnamskou komunitu neznamenovalo přijetí polského menšinového zákona praktickou změnu v poskytování záruk. I nadále tato komunita využívá částečné záruky státu a finanční podporu prostřednictvím svých organizací, které nejsou legislativně chápány jako menšinové, nýbrž jako společenské.¹⁶⁵

Dalším kritériem v rámci definice národnostní menšiny v polském menšinovém zákoně, které je hodné podrobnější diskuze, je mezi objektivními kritérii identifikace dané skupiny s jiným národním státem. Zde právo navazuje na představy zažité od osmnáctého a devatenáctého století a nereflexuje současný stav, kdy řada jazykových a národnostních skupin existuje ve státech, kde je dominantním a oficiálním jazykem jiný, než ten jejich. V Evropě jde například o národnostní skupinu skotskou, velšskou, baskickou či katalánskou. Národnostní menšiny jsou v Polsku tyto: Bělorusové, Češi, Litevci, Němci, Arméni, Rusové, Slováci, Ukrajinci a Židé.¹⁶⁶ U židovské komunity je požadavek identifikace s národem organizovaným ve vlastním státě pozoruhodný. V akademické literatuře převládá v současnosti názor, že Židé

¹⁶² Malicka, A. & Zabielska, K. 2005, „Legal Status of National Minorities in Poland: The Act on National and Ethnic Minorities as well as Regional Language“, *European yearbook of minority issues*, vol. 5, no. 1, s. 473.

¹⁶³ Łodziński, S. 2005. *Równość i różnica: mniejszości narodowe w porządku demokratycznym w Polsce po 1989 roku*, Varšava, Wydawnictwo naukowe Scholar, s. 128 an.

¹⁶⁴ Malicka & Zabielska 2005, *op. cit.*, s. 473.

¹⁶⁵ *Ibid.*

¹⁶⁶ Polský menšinový zákon 2005, *op. cit.*, článek 2, odstavec 2.

jsou skupinou propojenou politickou afiliací, spíše než etnickými, náboženskými, či dokonce jazykovými rysy.¹⁶⁷

Skupiny, které splňují všechna kritéria definice národnostní menšiny v Polsku, ale „neidentifikují se s národem organizovaným ve vlastním státě“,¹⁶⁸ jsou považované z právního hlediska za etnické menšiny. Jde konkrétně o tyto skupiny: karaité, lemkové, Romové a Tataři.¹⁶⁹ Z judikatury správních soudů vyplývá, že pro praktické účely, jakými je používání menšinového jazyka v úředním styku či před soudy, nemá teoretické rozlišování mezi národnostními a etnickými menšinami v Polsku právní význam. Rozsudek Zemského správního soudu v Lodži ze dne 14. dubna 2011. I SA/Łd 40/10 například stanoví, že právo na tlumočnicka v soudním řízení mají všichni příslušníci národnostních a etnických menšin žijící trvale v obcích, kde počet jejich příslušníků dosahuje nejméně 20% z celkového počtu obyvatel, přičemž toto právo může být uplatněno pouze při jednání správních orgánů dané obce (a to bez ohledu na skutečnost, zda příslušník národnostní či etnické menšiny ovládá polštinu), ne však v jednání před soudy, které zaručují právo na tlumočnicka pouze osobám, které neovládají jednacím jazyk.¹⁷⁰

4.5 Srovnání české a polské právní definice menšiny a vztah k mezinárodnímu právu

Obě zkoumané jurisdikce jsou si podobné v tom, že nedefinují koncept národnostní menšiny v ústavě, nýbrž na úrovni podústavního práva, konkrétně v českém a polském menšinovém zákoně. Zatímco v českém právu nalezneme výslovné odlišení menšin, které se na území státu vyskytují „tradičně a dlouhodobě“ polské právo podobné rozlišení neobsahuje. Na druhou stranu je zřejmé, že polské právo se vůbec „imigrantskými komunitami“ ve smyslu práv národnostních menšin nezabývá, a jak je vidět na příkladu vietnamské komunity a částečně i na příkladech menšiny makedonské a řecké, tyto skupiny nepovažuje za národnostní menšiny, ale spíše za společenské skupiny.

Definice národnostní menšiny v českém právu je založena na obdobných objektivních kritériích jako definice v mezinárodním právu pocházející od Capotortiho a Deschênese. Jediným rozdílem mezi objektivními kritérii je absence požadavku „nedominantní pozice“

¹⁶⁷ Kelman, A.Y., Levisohn, J.A. and Jack, Joseph Morton Mandel, 2019, *Beyond Jewish Identity: Rethinking Concepts and Imagining Alternatives*. Boston, MA: Academic Studies Press.

¹⁶⁸ Polský menšinový zákon 2005, *op. cit.*, článek 2, odstavec 3.

¹⁶⁹ Polský menšinový zákon 2005, *op. cit.*, článek 2, odstavec 4.

¹⁷⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 14 kwietnia 2011 r. I SA/Łd 40/10.

v českém menšinovém zákoně, kterýžto požadavek je obsažen jak v navržené definici od Capotortiho, tak v té od Deschênese. Jediným rozdílem mezi subjektivními kritérii je ten, že v české definici se nevyskytuje požadavek „cíle dosáhnout rovnoprávnosti“ s většinovou společností, který zmiňuje Deschênes.

V polském právu se setkáváme s definicí, která je ještě blíže definicím Capotortiho a Deschênese, avšak chybí zde požadavek „nedominantního postavení“ dané skupiny. Stejně jako v českém menšinovém zákoně, i polský menšinový zákon uvádí objektivní kritéria, konkrétně početní menšinu v celkové populaci Polska a výraznou odlišnost od většinového obyvatelstva co se týče kultury, jazyka a tradic. U subjektivních kritérií nalezneme v polské definici jednak „snahu zachovat svůj jazyk, kulturu a tradici“ a jednak i „uvědomělost ohledně svého historického a národního společenství a úsilí o jeho vyjádření a ochranu“. Je zde tedy obsaženo i hledisko „cíle dosáhnout rovnoprávnosti“, které zmiňuje Deschênes, a které je opominuto v definici českého menšinového zákona. Navíc oproti českému právu je v polské úpravě obsaženo kritérium stoleté rezidence dané menšiny a vztah k „domácímu“ národnímu státu.

Tato koncepce tzv. „mateřského státu“ („kin-state“) předpokládá určitý druh kolektivní identity a zároveň vztah mezi státem a osobami, které jsou s ním spojeny určitými „kulturními prvky“¹⁷¹, nikoli však nutně občanstvím nebo místem rezidence. Tato koncepce propojení určité národnostní skupiny v daném státě pomocí skupinové identity s jiným, „mateřským“ státem, není specifikem polského práva a odráží se i v úpravách jiných států, ale i v mezinárodním právu.¹⁷²

V rámci subjektivních kritérií je definice českého menšinového zákona více zaměřena na vztah mezi menšinou a zbytkem populace, zatímco definice Capotortiho a Deschênese se spíše soustředí na vnitřní smysl pro sounáležitost v rámci menšiny. Zaprvé, česká právní definice zmiňuje, že členové menšiny „vyjadřují vůli být přijímáni“ jako menšina, a tudíž tato definice zdůrazňuje sebereprezentaci menšiny vzhledem k většinové společnosti. Mezinárodní definice se přitom omezují na vnitřní subjektivní kritéria, tedy „smysl pro sounáležitost“¹⁷³ v rámci menšinové skupiny. Zadruhé, definice v českém menšinovém zákoně zmiňuje, že vůle určité skupiny být přijata jako menšina slouží nejen k zachování menšinové kultury, ale i k vyjadřování zájmů této skupiny. Capotorti a Deschênes se v tomto ohledu opět omezují pouze

¹⁷¹ Scheu, H. C. 2015, „Postavení ‚mateřské země‘ a příbuzné menšiny z hlediska mezinárodní ochrany lidských práv“, *Acta Universitatis Carolinae, Iuridica*, no. 56, vol. 4, s. 170.

¹⁷² *Ibid.*

¹⁷³ Capotorti 1977, *op.cit.*, s. 96; Deschênes 1985, *op.cit.*, odstavec 181.

na zachování menšinové kultury, a tedy spíše na „vnitřní“ naplnění tohoto kritéria než na jeho vnější prezentaci.

V definici v polském menšinovém zákoně chybí požadavek „nedominance“, který zmiňuje i Capotorti i Deschênes. Na druhou stranu, nad rámec objektivních kritérií požadovaných těmito dvěma autory, polský menšinový zákon přidává do definice nutnost usídlení dané skupiny na území Polska po dobu nejméně sto let. Ve srovnání s ostatními kritérii v definici polského práva i ve srovnání s kritérii Capotortiho a Deschênese je toto kritérium velmi konkrétní a objektivně měřitelné.

Mezi subjektivními kritérii v polském právu se vyskytuje „výraz“ uvědomění národní identity. Capotorti ani Deschênes nepožadují pro naplnění definice vnější prezentaci komunitní sounáležitosti a pouze zmiňují „mysl pro sounáležitost“ interní, v rámci samotné komunity. V polské definici, obdobně jako v české, také chybí „cíl dosáhnout rovnoprávnosti“, který zmiňuje Deschênes. Je třeba si uvědomit určité potenciální nebezpečí vyplývající z toho, že požadavky naplnění subjektivních kritérií jsou vlastně závislé na kolektivní vůli dané národnostní skupiny jako celku. Právě v obsažení těchto kritérií v zákonných definicích na mezinárodní úrovni i v obou zkoumaných státech může poskytovat prostor pro pozdější vyhocení národnostní nesnášenlivosti či pocíťování určité nespravedlnosti jednotlivých skupin vzhledem k zacházení zaručenému většinovou populací a hostitelským státem. Wojcieszak k tomuto podotýká, že skupinová vůle se obvykle mění procesem, kde „uměření“ jedinci postupně přejímají názory těch „vyhraněnějších“,¹⁷⁴ což může postupně vést k polarizaci a netoleranci vůči ostatním skupinám.¹⁷⁵

Výrazným rozdílem obou porovnávaných úprav je taxativní výčet skupin, které jsou podle zákona považované za národnostní menšiny, v polském menšinovém zákoně, a neexistence takového výčtu v českém právu. V České republice je důvodem absence tohoto výčtu zdůvodněná pocíťovaným potenciálně diskriminačním rázem takové úpravy.¹⁷⁶

Z historického hlediska je pozoruhodný přístup k německé menšině, kde v Polsku byla existence této menšiny státními úřady i většinovou společností dlouhodobě, od konce druhé světové války a v důsledku následného vysídlení polských občanů německého etnického původu, všeobecně popírána.¹⁷⁷ Výslovné zahrnutí této menšiny do výčtu národnostních

¹⁷⁴ Wojcieszak, M. 2011, „Deliberation and Attitude Polarization“, *Journal of communication*, vol. 61, no. 4, s. 599.

¹⁷⁵ *Ibid.*

¹⁷⁶ Sulitka 2009, *op. cit.*, s. 155.

¹⁷⁷ Malicka & Zabielska 2005, *op. cit.*, s. 473.

menšin v polském menšinovém zákoně bylo významnou událostí devadesátých let.¹⁷⁸ V České republice i v Polsku je přitom vnímání německé národnostní menšiny zatíženo německou politikou v meziválečném období, kdy německy mluvící obyvatelstvo v ostatních Evropských státech bylo využíváno pro německou zahraniční politiku.¹⁷⁹

Z hlediska novodobých „imigrantských“ komunit je ve srovnání české a polské úpravy rozdílné postavení komunity řecké. Zatímco tato komunita byla původně v Polsku od sedmdesátých let dvacátého století, kdy se na území Polska usídlila, podrobena stejnému zacházení jako další národnostní komunity, od devadesátých let dvacátého století již není považována za národnostní menšinu a ve výčtu menšin v polském menšinovém zákoně není zahrnuta.¹⁸⁰ V České republice je řecká menšina zastoupena v Radě vlády pro národnostní menšiny a je tedy plnohodnotnou národnostní menšinou pro účely práva i faktické státní podpory.¹⁸¹ V Polsku pozorujeme obdobnou historii jako u řecké menšiny u menšiny makedonské, která se původně těšila stejnému zacházení jako ostatní menšiny¹⁸² a od devadesátých let do současnosti již není považovaná za národnostní menšinu v pravém slova smyslu a není ani zahrnuta ve výčtu národnostních menšin v polském menšinovém zákoně.

Podobně jako řecká menšina, v české právní úpravě je za národnostní menšinu považovaná i komunita srbská a chorvatská. V Polsku tyto komunity nejsou zahrnuty v taxativním výčtu národnostních menšin polského menšinového zákona. V české Radě vlády pro národnostní menšiny srbská menšina získala zastoupení až v roce 2004 (zatímco ostatní menšiny toto zastoupení zpravidla měly již od zřízení tohoto orgánu v roce 2001), chorvatská menšina naopak zastoupení v roce 2005 ztratila a opět jej získala v roce 2007.¹⁸³ V české Radě vlády pro národnostní menšiny má také zastoupení menšina bulharská,¹⁸⁴ která podle polského menšinového zákona není za menšinu považovaná.¹⁸⁵

Naopak menšina běloruská má v Polsku dlouhodobou tradici, a proto je také zahrnuta v taxativním výčtu polského menšinového zákona. V České republice získala běloruská

¹⁷⁸ Łodziński 2005, *op. cit.*, s. 128.

¹⁷⁹ Imlay, T.C. 2013, „International Socialism and Decolonization during the 1950s: Competing Rights and the Postcolonial Order“, *The American historical review*, vol. 118, no. 4, s. 1107.

¹⁸⁰ Malicka & Zabielska 2005, *op. cit.*, s. 473.

¹⁸¹ Vláda České republiky 2009-2023, *Menšiny zastoupené v Radě vlády pro národnostní menšiny*, dostupné z <https://www.vlada.cz/cz/pracovni-a-poradni-organy-vlady/rmm/mensiny/narodnostni-mensiny-15935/>, datum náhledu 15. prosince 2022.

¹⁸² Malicka & Zabielska 2005, *op. cit.*, s. 473.

¹⁸³ Vláda České republiky 2009-2013, *Menšiny zastoupené v Radě vlády pro národnostní menšiny*, dostupné z <https://www.vlada.cz/cz/pracovni-a-poradni-organy-vlady/rmm/mensiny/narodnostni-mensiny-15935/>, datum náhledu 28. července 2013.

¹⁸⁴ Vláda České republiky 2009-2023, *op. cit.*

¹⁸⁵ Polský menšinový zákon 2005, *op. cit.*, čl. 2, odst. 2.

komunita statut menšiny až v roce 2013.¹⁸⁶ Spolu s běloruskou menšinou získala zastoupení v české Radě vlády pro národnostní menšiny, a tím i oficiální status národnostní menšiny, také komunita vietnamská.¹⁸⁷ V Polsku není vietnamská komunita považovaná za národnostní menšinu a dlouhodobě využívá pouze záruk pro společenské občanské spolky.¹⁸⁸ V Polsku je navíc oproti české úpravě považována za národnostní menšinu komunita arménská a litevská.¹⁸⁹

Romská komunita je v Polsku považovaná za menšinu etnickou, nikoli národnostní.¹⁹⁰ Určujícími prvky etnických menšin jsou v polské právní teorii nejen fyziognomické vlastnosti a barva pleti, ale i náboženství nebo osobní jména.¹⁹¹ V Českém právním prostředí je romská komunita považována za národnostní menšinu, která zároveň vykazuje prvky menšiny etnické,¹⁹² což je však vzhledem k definici obsažené v českém menšinovém zákoně i vzhledem k zastoupení v Radě vlády pro národnostní menšiny právně bezvýznamné. Vedle romské národnostní menšiny je také v České republice chápána jako samostatná komunita národnostní skupina olašská, která má v Radě vlády pro národnostní menšiny zastoupení v podobě stálého hosta.¹⁹³ Postupné stanovení záruk pro romské komunity na přelomu devatenáctého a dvacátého století v těchto dvou zde zkoumaných postkomunistických státech je částečně následkem postupné transformace právních ráďů v souvislosti s demokratizací, ale může být chápáno i jako důsledek vlivu Evropské unie v anticipaci členství těchto zemí.¹⁹⁴

U romské komunity je přitom markantní rozdíl mezi počtem osob, které se hlásí k romské národnosti v rámci sčítání lidu a počtem osob, které lze považovat za příslušníky romské etnické komunity vzhledem k tomu, že naplňují určitá charakteristická etnická kritéria.¹⁹⁵ Zatímco v Polsku je romská menšina v zákoně definovaná jako etnická, v České republice jde o menšinu národnostní a z příslušnosti určitých osob k menšině etnické neplynou přímo ze zákona osobám žádná pozitivní oprávnění. V rámci poskytování právních záruk určitým skupinám za účelem zachování a rozvíjení jejich jazyka a kultury tedy lze v České republice považovat vymezení etnických skupin za právně bezvýznamné, protože subjektivní

¹⁸⁶ Vláda České republiky 2009-2023, *op. cit.*

¹⁸⁷ *Ibid.*

¹⁸⁸ Malicka & Zabielska 2005, *op. cit.*, s. 473.

¹⁸⁹ Polský menšinový zákon 2005, *op. cit.*, čl. 2, odst. 2.

¹⁹⁰ *Ibid.*, čl. 2, odst. 4.

¹⁹¹ Sobczak, J. 2003, „Wokół problemu definicji mniejszości narodowych“, *Środkowoeuropejskie Studia Polityczne*, vol. 1, s. 27.

¹⁹² Pavelčíková, N. 2009, „Romská menšina“, in R. Petráš, H. Petrův, H. C. Scheu (eds.), *Menšiny a právo v České republice*, Praha, Auditorium, s. 198-203.

¹⁹³ Vláda České republiky 2009-2023, *op. cit.*

¹⁹⁴ Ram, M. H. 2003, „Democratization through European integration: The case of minority rights in the Czech Republic and Romania“, *Studies in comparative international development*, vol. 38, no. 2, s. 40-42.

¹⁹⁵ Pospíšilová, J., Poláková, J., Božovičová, K. 2015, „National minorities in Brno: The cultural heritage of Roma in excluded locations“, *Národopisná revue*, vol. 5, s. 23.

identifikace příslušníků s určitou etnickou skupinou je neopominutelnou podmínkou uplatnění takových pozitivních oprávnění. I v Polsku, kde je romská menšina v zákoně výslovně označená za etnickou, je součástí definice podmínka, že tato menšina „usiluje o zachování svého jazyka, kultury nebo tradice“ a „uvědomuje si vlastní historickou etnickou identitu a směřuje k její deklaraci a ochraně“.¹⁹⁶ Lze si stěží představit, že o takovéto záruky kulturních práv usilují příslušníci, kteří se zároveň s danou skupinou subjektivně neidentifikují. Je tedy možné konstatovat, že i v případě romské komunity v Polsku nemá z hlediska uplatnění práv žádný právní význam rozlišení etnického a národnostního hlediska u Romů, a potažmo ani skutečnost, že řada příslušníků komunity se k dané skupině ve sčítání lidu nehlásí.

Různé přístupy z hlediska subsumování jednotlivých skupin pod právní definice menšin zaujímají oba srovnávané státy také vzhledem ke komunitě židovské. V polském právu je tato skupina pokládána za národnostní menšinu, kde požadavek vztahu dané skupiny k určitému „mateřskému“ státu je patrně splněn přináležitostí této skupiny ke státu Izrael. V českém systému naproti tomu židovská komunita není považována za národnostní menšinu a nemá jako taková zastoupení v Radě vlády pro národnostní menšiny, kde má stejně jako menšina olašská pouze zastoupení v podobě stálého hosta, který nemá hlasovací právo.

Polské právo systematicky nerozlišuje mezi „tradičními“ a jinými národnostními menšinami, čímž se liší od české litery zákona. Na druhou stranu je zřejmé, že skupiny, které v Polsku nejsou „tradiční“, například tím, že by na území státu pobývaly více než sto let, nejsou za menšiny považované vůbec. Tak například vietnamská komunita, která má v České republice i v Polsku podobnou historii, je v českém právu považována za národnostní menšinu, a to zejména od jejího zahrnutí mezi zástupce v Radě vlády pro národnostní menšiny v roce 2013. Naproti tomu v Polsku není tato skupina považována za menšinu, protože není mezi vyjmenovanými skupinami v menšinovém zákoně. Je otázkou odkdy je možné počítat, že má vietnamská národnost v Polsku relevantní zástupce, a pokud by tomu bylo od padesátých let minulého století, podobně jako v České republice, zda v roce 2050 skutečně tato skupina získá statut národnostní menšiny podle polského menšinového zákona.

Další zajímavou styčnou plochou pro srovnání je ukrajinská komunita. V Polsku je tato skupina zastoupena „tradičněji“ než v České republice, a také více příslušníků této skupiny v Polsku je polskými státními příslušníky. Je však možné, že řada osob ukrajinské národnosti v současnosti v Polsku pobývá dočasně či teprve krátkou dobu, a tak přestože nemají polské

¹⁹⁶ Polský menšinový zákon 2005, *op. cit.*, čl. 2, odst. 3.

státní občanství, mohou využívat jazyková a kulturní práva, která jsou zaručena polským občanům ukrajinského původu v režimu menšinového zákona.

5 Přehled a srovnání domácích právních úprav ve světle judikatury

5.1 Ústavní právo

Na ústavní úrovni zajišťuje Listina základních práv a svobod¹⁹⁷ obecnou nediskriminační klauzuli v článku 3:

Základní práva a svobody se zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení.¹⁹⁸

Další významná ustanovení na ústavní úrovni zaručují svobodnou volbu příslušnosti k národnosti,¹⁹⁹ obsahují záruku, že příslušnost k národnostní či etnické menšině nesmí být nikomu na újmu,²⁰⁰ právo rozvíjet menšinovou kulturu a přijímat i rozšiřovat informace v jazyce menšiny,²⁰¹ právo na vzdělání v jazyce menšiny, na používání menšinového jazyka v úředním styku a právo podílet se na záležitostech menšiny.²⁰²

Judikatura Ústavního soudu České republiky²⁰³ se týká naplnění těchto práv na úrovni obcí a krajů a zabývá se stížnostmi proti rozhodnutím Nejvyššího správního soudu, Městského soudu v Praze, i krajských soudů. Stížnosti se týkají možností podřazení určité skupiny obyvatel pod definici pojmu „národnostní menšina“ podle českého menšinového zákona,²⁰⁴ možností zřízení krajského výboru pro národnostní menšiny,²⁰⁵ práva na užívání jména v jazyce menšiny,²⁰⁶ diskriminace příslušníků romské národnostní menšiny v soudním řízení,²⁰⁷ práva na užívání jazyka menšiny v soudním styku²⁰⁸ a omezení svobody projevu v rámci zabránění šíření nenávisti vůči národnostním menšinám.²⁰⁹

¹⁹⁷ Listina základních práv a svobod, ústavní zákon č. 2/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb. a ústavního zákona č. 295/2021 Sb., dále jen „Listina“.

¹⁹⁸ Listina 1993, *op. cit.*, článek 3, odstavec 1.

¹⁹⁹ Listina 1993, *op. cit.*, článek 3, odstavec 2.

²⁰⁰ Listina 1993, *op. cit.*, článek 24.

²⁰¹ Listina 1993, *op. cit.*, článek 25, odstavec 1.

²⁰² Listina 1993, *op. cit.*, článek 25, odstavec 2.

²⁰³ Viz podrobný rozbor judikatury Ústavního soudu České republiky v sekci 5.2. této práce.

²⁰⁴ Usnesení Ústavního soudu České republiky, sp. zn. I.ÚS 2814/21, ze dne 23. listopadu 2021.

²⁰⁵ Usnesení Ústavního soudu České republiky, sp. zn. II.ÚS 824/18, ze dne 20. března 2019.

²⁰⁶ Usnesení Ústavního soudu České republiky, sp. zn. II.ÚS 1300/13, ze dne 30. května 2013.

²⁰⁷ Usnesení Ústavního soudu České republiky, sp. zn. II.ÚS 3472/21, ze dne 6. dubna 2022.

²⁰⁸ Usnesení Ústavního soudu České republiky, sp. zn. III.ÚS 435/01, ze dne 9. října 2001.

²⁰⁹ Usnesení Ústavního soudu České republiky, sp. zn. II.ÚS 435/01, ze dne 2. října 2001.

V Listině jsou zakotvena pozitivní i negativní práva příslušníků menšin, přičemž podrobnosti úpravy jsou zde ponechány na gesci obyčejných zákonů. Je přitom patrné, že negativní práva, jakým je například nediskriminace na základě příslušnosti k menšině, se vztahují na všechny osoby nezávisle na občanství. Zde však spatřuji nesrovnalost úpravy, kde jediná zákonná definice národnostní menšiny je obsažena v zákoně o právech příslušníků národnostních menšin, a tato definice podmiňuje členství v národnostní menšině občanstvím České republiky.

Česká právní úprava neobsahuje v ústavě zakotvení češtiny jako oficiálního jazyka státu. Užívání češtiny v oficiální komunikaci je tak uzákoněno pouze pro konkrétní jednání podle správního řádu,²¹⁰ či podle trestního řádu.²¹¹

Polská Ústava výslovně prohlašuje polštinu za oficiální jazyk Polska.²¹² Polština je navíc uzákoněna jako oficiální jazyk státu i zákonem o polském jazyce z roku 1999.²¹³ Zákon zakotvuje právo příslušníků polské národnosti, tedy občanů Polska, kteří tvoří etnickou a národnostní většinu, užívat polštiny v úředním styku,²¹⁴ což však nemůže být na újmu příslušníkům národnostních a etnických menšin na jejich právech zaručených polským menšinovým zákonem.²¹⁵ Jak vyplývá z rozhodnutí Polského nejvyššího správního soudu z 3. srpna 2010, č. j. OSK 1023/10,²¹⁶ možnost užívání menšinového jazyka jako dalšího, vedle polštiny, nelze chápat jako omezení práv příslušníků většiny na užívání polštiny v úředním styku.²¹⁷ Další judikatura polských správních soudů vztahující se k tomuto zákonu se vesměs zabývá různými jazykovými verzemi mezinárodních smluv, jimiž je Polsko vázáno, a konkrétními důsledky vyplývající z problematiky překladů mezinárodního práva do polštiny,²¹⁸ a také jednáním mezinárodních korporací sídlících na území Polska.²¹⁹

²¹⁰ § 16, zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, správní řád, dále jen „(český) správní řád“.

²¹¹ § 2, odstavec 14, zákon č. 141/1961 Sb., ve znění pozdějších předpisů, zákon o trestním řízení soudním (trestní řád), dále jen „(český) trestní řád“.

²¹² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej ogłoszona w Dz.U. 1997, NR 78 poz. 483, tekst uchwalony w dniu 2 kwietnia 1997 r. przez Zgromadzenie Narodowe, dále jen „polská ústava“, čl. 3.

²¹³ Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim, Dz.U. 1999 nr 90 poz. 999, dále jen „zákon o polském jazyce“.

²¹⁴ Zákon o polském jazyce, *op. cit.*, čl. 1, odst. 2.

²¹⁵ *Ibid.*, čl. 2, odst. 2.

²¹⁶ Tento judikát je pojednán podrobně v sekci 5.2. této práce.

²¹⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 sierpnia 2010 r. II OSK 1023/10.

²¹⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 27 października 2021 r. I SA/Sz 645/21; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 14 czerwca 2022 r. I SA/Gl 1504/21; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 września 2021 r. III SA/Wa 545/21.

²¹⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 26 maja 2021 r. I SA/Lu 565/20; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 8 września 2022 r. I SA/Kr 111/22.

Podobně jako česká Listina, i polská Ústava zaručuje obecnou klauzuli o rovnosti a nediskriminaci: „Všichni jsou si před právem rovni.“²²⁰ Zásada nediskriminace je zde oproti české úpravě zakotvena velmi obecně, když nezmiňuje jednotlivé možné důvody diskriminace, mezi kterými by mohla být národnost či etnický původ: „Nikdo nemůže být z jakékoli příčiny diskriminován v politickém, společenském či hospodářském životě“.²²¹ Vzhledem k takto široce vymezené zásadě nediskriminace tak odpadá problém definice národnostní menšiny a její vázanosti na občanství, který jsem identifikovala v české právní úpravě.

Dalšími ustanoveními polské Ústavy, která se bezprostředně týkají národnostních menšin, jsou články o záruce svobodného rozvíjení jazyka menšiny²²² a právo zakládat za tímto účelem kulturní a vzdělávací instituce.²²³ Ústavně zaručeným právem na nediskriminaci se zabýval polský Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 7. srpna 2008, č. j. I OSK 1218/07 v otázce používání cizích příjmení a v jejich transkripci podle pravidel polského pravopisu, včetně diakritických znamének,²²⁴ a také ve svém rozhodnutí ze dne 3. srpna 2010, č. j. II OSK 1023/10, kde se soud zabýval otázkou, zda se mohou konzultací ohledně názvu obce v jazyce menšiny účastnit pouze obyvatelé lokality, kde žije významné procento příslušníků národnostních menšin, či obyvatelé celé obce.²²⁵

5.2 Úprava práv menšin na úrovni podústavního práva

5.2.1 Český zákon o právech příslušníků národnostních menšin

Nejdůležitějším zákonem upravujícím mezinárodní právo v České republice je zákon o právech příslušníků národnostních menšin, zákon č. 273/2001 Sb., který nabyl účinnosti dnem vyhlášení, 2. srpna 2001.²²⁶ Tento zákon obsahuje definici „národnostní menšiny“ pro účely českého právního řádu, definici „příslušníka národnostní menšiny“ a výčet práv, která se zaručují menšinám na území České republiky.

Cíle českého menšinového zákona jsou vyjmenované v jeho Preambuli, která má z povahy věci deklaratorní charakter:

²²⁰ Polská ústava 1997, *op. cit.*, čl. 32, odst. 1.

²²¹ *Ibid.*, čl. 32, odst. 2.

²²² *Ibid.*, čl. 35, odst. 1.

²²³ *Ibid.*, čl. 35, odst. 2.

²²⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 sierpnia 2008 r. I OSK 1218/07.

²²⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 sierpnia 2010 r. II OSK 1023/10.

²²⁶ Zákon č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů, dále jen „český menšinový zákon“.

Parlament České republiky jako demokratického a právního státu,
maje na zřeteli právo na národnostní a etnickou identitu jako součást lidských práv,
respektuje identitu příslušníků národnostních menšin jako jednotlivců i skupiny projevující
se zejména vlastní kulturou, tradicemi či jazykem,
maje na zřeteli vytváření multikulturní společnosti a usilujíc o harmonické soužití
národnostních menšin s většinovým obyvatelstvem,
zaručuje příslušníkům národnostních menšin právo na účinnou účast v kulturním,
společenském a hospodářském životě a ve veřejných záležitostech, zvláště těch, které se týkají
národnostních menšin,
chráně práva příslušníků národnostních menšin v souladu s mezinárodními smlouvami o
lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána, s Ústavou a s Listinou
základních práv a svobod,
se usnesl na tomto zákoně České republiky [...] ²²⁷

Účel zákona je specifikován v Úvodních stanověních zákona (Hlava I) tak, že „upravuje práva příslušníků národnostních menšin a působnost ministerstev, jiných správních úřadů a orgánů územních samosprávných celků [...] ve vztahu k nim“.²²⁸

V úvodních ustanoveních také zákon definuje koncept „národnostní menšiny“²²⁹ a termín „příslušník národnostní menšiny“.²³⁰ Definice menšiny je propojená se státní příslušností a zakládá se na několika objektivních i subjektivních kritériích.²³¹ Zákon neobsahuje žádný výčet skupin, které mají být v návaznosti na danou definici považovány za národnostní menšiny v České republice.

Významem subjektivních a objektivních kritérií v definici národnostní menšiny se zabýval Ústavní soud České republiky se v roce 2021,²³² kdy rozhodl usnesením o ústavní stížnosti, kde se stěžovatel, spolek Moravské srdce, z. s., domáhal zrušení rozsudku Nejvyššího správního soudu.²³³ U Nejvyššího správního soudu stěžovatel, spolek Moravské srdce, v kasační stížnosti navrhoval zrušení rozsudku Krajského soudu v Brně.²³⁴ U Krajského soudu v Brně se žalobce, spolek Moravské srdce, žalobou domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaných, kterými byli zastupitelstvo městské části Brno-Řečkovice a Mokrý Hora a starosta téže městské části.

²²⁷ Český menšinový zákon, *op. cit.*, preambule.

²²⁸ *Ibid.*, § 1, odst. 1.

²²⁹ *Ibid.*, § 2, odst. 1.

²³⁰ *Ibid.*, § 2, odst. 2.

²³¹ Problém definice národnostní menšiny v českém a polském právu je podrobně rozebrán v kapitole 4 této práce.

²³² Usnesení Ústavního soudu České republiky, sp. zn. I.ÚS 2814/21, ze dne 23. listopadu 2021.

²³³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky, č. j. 7 As 324/2020-42, ze dne 17. srpna 2021.

²³⁴ Rozsudek Krajského soudu v Brně, č. j. 62 A 35/2020-186, ze dne 8. října 2020.

Žalobce spatřoval nezákonnost v tom, že žalovaní příslušným způsobem neřešili jeho žádost o zřízení výboru pro národnostní menšinu moravskou podle § 117 odst. 3 ve spojení s § 146 zákona o obcích.²³⁵

Krajský soud v Brně zamítl žalobu stěžovatele rozsudkem,²³⁶ s odůvodněním, že v případě stěžovatele nejde o spolek zastupující zájem národnostní menšiny a stěžovatel není nositelem veřejného subjektivního práva náležitějšího národnostní menšině, jak ji definuje § 2 odst. 1 českého menšinového zákona. Krajský soud v Brně uvedl, že

U obyvatel Moravy, resp. u občanů České republiky hlásících se při sčítání lidu k moravské národnosti, nejsou naplněny znaky menšiny spočívající v odlišnosti od ostatních občanů České republiky. Stěžovatel současně neoznačil žádná specifická práva „národnostní menšiny“, která by byla obyvatelům hlásícím se k „moravské“ národnosti upírána.²³⁷

Nejvyšší správní soud se zabýval kasační stížností proti tomuto rozsudku a konstatoval, že Krajský soud „se [...] 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“.²³⁸ Nejvyšší správní soud následně zamítl kasační stížnost stěžovatele rozsudkem s odůvodněním, že

za spolek zastupující zájmy národnostní menšiny považovat pouze takovou entitu, jež 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.²³⁹

Nejvyšší správní soud se zde neztotožnil s argumentací stěžovatele v kasační stížnosti, protože stěžovatel stavěl oprávněnost své žádosti o zřízení výboru pro národnostní menšiny pouze na naplnění subjektivního znaku definice národnostní menšiny podle českého menšinového zákona.²⁴⁰

Stěžovatel se podanou ústavní stížností domáhal zrušení citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu s tvrzením, že jím byla porušena jeho ústavně zaručená práva v čl. 25 Listiny, tedy právo občanů tvořících národnostní nebo etnickou menšinu sdružovat se

²³⁵ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, dále jen „zákon o obcích“.

²³⁶ Rozsudek Krajského soudu v Brně, č. j. 62 A 35/2020-186, *op. cit.*

²³⁷ *Ibid.*

²³⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky, č. j. 7 As 324/2020-42, *op. cit.*

²³⁹ *Ibid.*

²⁴⁰ *Ibid.*

v národnostních spolecích, a také právo obsažené v čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny, tedy právo na soudní a jinou právní ochranu.

Před dalším výkladem argumentace soudů zde uvádím následující tabulce prvky definice národnostní menšiny, jak ji pojímá český menšinový zákon v § 2, odst. 1:

Subjektivní kritéria	Objektivní kritéria
<p>Projevují vůli být považováni za národnostní menšinu za účelem</p> <ul style="list-style-type: none"> • společného úsilí o zachování a rozvoj vlastní svébytnosti, jazyka a kultury • vyjádření a ochrany zájmů jejich společenství, které se historicky utvořilo 	<ul style="list-style-type: none"> • občanství České republiky • žijí na území současné České republiky • odlišují se od ostatních občanů zpravidla společným etnickým původem, jazykem, kulturou a tradicemi • tvoří početní menšinu obyvatelstva

Tabulka 1: Subjektivní a objektivní prvky definice národnostní menšiny v českém menšinovém zákoně

Krajský soud v rozsudku uvedl, že „krom svobodného přihlášení se k národnosti [definice českého menšinového zákona] dále vyžaduje, aby národnostní menšina splňovala vymezené znaky, tedy odlišnosti od ostatních občanů České republiky, kterými jsou společný etnický původ, jazyk, zvyky a tradice“.²⁴¹ Zde je zaznamenáníhodné, že objektivní kritéria, která vyjmenovává český menšinový zákon, jsou v podstatě totožná s objektivními kritérii Capotortiho a Deschênese, na rozdíl od subjektivních kritérií, kde například Deschênes požaduje „snahu dosáhnout rovnoprávnosti s většinovou společností“

Krajský soud zde pokládal za zřejmé, že u žalobcem proklamované „moravské menšiny“ tyto objektivní znaky nejsou naplněny vzhledem k tomu, že Moravané se v České republice podle názoru soudu zjevně neliší od dalších obyvatel většinové společnosti, tedy Čechů a Slezanů. Rozdíly v tradicích krajský soud odůvodnil regionálními etnografickými odlišnostmi.

Dalším argumentem Krajského soudu v Brně pro zamítnutí žaloby spolku Moravské srdce pak byla také skutečnost, že „z preambule Ústavy České republiky plyne, že Moravané, Češi a Slezané dohromady tvoří společný národ, v jehož rámci jsou si rovni“.²⁴²

V kasační stížnosti k Nejvyššímu správnímu soudu spolek Moravské srdce uvedl, že Krajský soud vycházel ze „staré“ definice národa, založené především na jazykovém kritériu. Přitom podle stěžovatele „definice národa je mnoho a mohou se i vzájemně vylučovat“.²⁴³ Dalším argumentem stěžovatele byla také skutečnost, že v minulosti příslušná městská část

²⁴¹ Rozsudek Krajského soudu v Brně, č. j. 62 A 35/2020-186, *op. cit.*

²⁴² *Ibid.*

²⁴³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky, č. j. 7 As 324/2020-42, *op. cit.*

výbor pro národnostní menšiny zřizovala. Stěžovatel také citoval rozsudek Nejvyššího správního soudu z roku 2019, podle něhož se v případě přihlášení k národnosti, které je základním lidským právem, uplatňuje subjektivní kritérium.²⁴⁴

Nejvyšší správní soud se zbýval poznámkou pod čarou v zákoně o obcích, kde je dán požadavek, podle kterého o zřízení výboru pro národnostní menšiny v dané obci musí požádat spolek zastupující národnostní menšinu, přičemž zde je v poznámce pod čarou odkázáno na § 5 českého menšinového zákona (toto ustanovení upravuje sdružování národnostních menšin v národnostních spolcích, kde menšinou se rozumí skupina vymezená v definici § 2, odst. 1 téhož zákona). Stěžovatel namítal, že poznámky pod čarou nemají normotvorný charakter, čemuž Nejvyšší správní soud přisvědčil, avšak zároveň uvedl, že mají význam z hlediska interpretace zákonných ustanovení.²⁴⁵ Využití definice v menšinovém zákoně pro výklad ustanovení zákona o obcích je také právně v pořádku vzhledem k tomu, že tuto možnost zmiňuje zákon č. 106/2016 Sb.,²⁴⁶ který novelou zavedl do zákona o obcích požadavek podání žádosti ze strany spolku zastupujícího národnostní menšinu.²⁴⁷

Nejvyšší správní soud následně zamítl kasační stížnost spolku Moravské srdce s odůvodněním, že „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 považování (subjektivní znak)“.²⁴⁸

Stěžovatel, spolek Moravské srdce, následně podal ústavní stížnost, kde mj. uvedl, že shledává vůči sobě ze strany Nejvyššího správního soudu porušení práva na soudní ochranu podle čl. 36 Listiny.²⁴⁹ Zadruhé Nejvyšší správní soud podle stěžovatele neoprávněně přiřazuje příslušníky moravského národa mezi Čechy, „přestože se k moravské národnosti hlásí dlouhodobě statisíce občanů, kteří trvale vyjadřují vůli, že nebyli a nejsou Čechy, a tedy nepřipustně upřednostňuje tzv. objektivní hledisko před subjektivním“.²⁵⁰ Podle stěžovatele jsou rozhodující pouze ustanovení § 117 odst. 3 zákona o obcích, kde jsou taxativně stanoveny dvě podmínky, a to žádost spolku zastupujícího zájmy národnostní menšiny a skutečnost, že alespoň 10 % občanů se hlásí k národnosti jiné než české podle posledního sčítání lidu. Podle

²⁴⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. května 2019, č. j. 2 As 199/2018-45.

²⁴⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky, č. j. 7 As 324/2020-42, *op. cit.*

²⁴⁶ Zákon č. 106/2016 Sb. Zákon, kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon).

²⁴⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky, č. j. 7 As 324/2020-42, *op. cit.*

²⁴⁸ *Ibid.*

²⁴⁹ Usnesení Ústavního soudu České republiky, sp. zn. I.ÚS 2814/21, *op. cit.*

²⁵⁰ *Ibid.*

stěžovatele byly obě podmínky splněny a zákon o obcích nestanoví žádnou další podmínku, přičemž stěžovatel nepovažuje poznámku pod čarou odkazující na český menšinový zákon za závaznou součást právního předpisu.²⁵¹

Dříve než shrnu argumentaci Ústavního soudu, předkládám v následujícím schématu jednání u jednotlivých soudů a argumenty soudů v odpovědi na námítky a požadavky žalobce, a dále stěžovatele, spolku Moravské srdce:

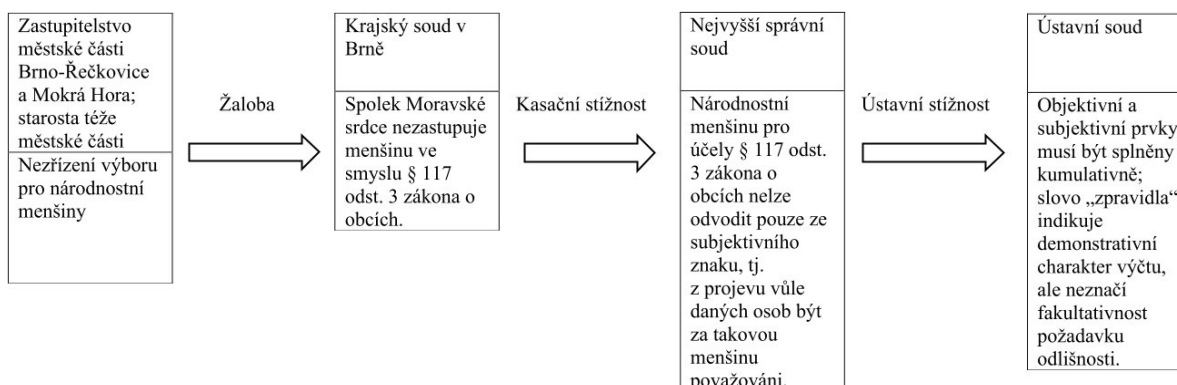


Schéma 1: Argumenty soudů v případě spolku Moravské srdce, který usiloval o zřízení výboru pro národnostní menšiny podle zákona o obcích na základě naplnění subjektivního prvku definice menšiny u údajné moravské národnosti

Ústavní soud odmítl ústavní stížnost jakožto zjevně neopodstatněnou s odůvodněním, že „Ústavní soud zásadně není oprávněn zasahovat do rozhodovací činnosti jiných orgánů veřejné moci“.²⁵²

Ústavní soud se zabýval stěžovatelovým tvrzením, že definice národnostní menšiny v § 2 odst. 1 českého menšinového zákona obsahuje pouze demonstrativní výčet znaků, kterými se může menšina odlišovat od většinové populace. Že jde o demonstrativní výčet, je podle stěžovatele zřejmé ze skutečnosti, že je uveden slovem „zpravidla“.²⁵³ Stěžovatel zároveň uvedl, že za rozhodující považoval část ustanovení „[...] zároveň projevují vůli být považováni za národnostní menšinu.“

Ústavní soud shrnul, že podle stěžovatele tak správní soudy stanovily nad rámec zákona podmínku spočívající v uznávání národnosti českou státní mocí. V tom spatřuje porušení práva příslušníků národnostních menšin na účasti věcí týkajících se národnostních menšin podle Listiny.²⁵⁴ Stěžovatel situaci hodnotí tak, že správní soudy projevily „krajní velkočeský

²⁵¹ *Ibid.*

²⁵² *Ibid.*

²⁵³ *Ibid.*

²⁵⁴ Listina, *op. cit.*, čl. 25.

nacionalismus“, když „odmítají svobodné přihlášení se k tradiční národnosti na území Moravy jako relevantní z pohledu národnostních práv“²⁵⁵. Závěrem stěžovatel uvedl, že na Slovensku je moravská národnost uznávána.²⁵⁶

Ústavní soud se dále zabýval stěžovatelovou námitkou, že nelze považovat za ústavně konformní výklad správních soudů, podle kterého jde pro účely zákona o obcích²⁵⁷ „o národnostní menšinu pouze tehdy, odlišuje-li se toto společenství od ostatního obyvatelstva na daném území.“²⁵⁸

Ústavní soud k tomuto uvedl, že okruh nositelů zvláštních práv (tedy příslušníků národnostních menšin) není neomezený,²⁵⁹ což je důvod pro obsažení definice národnostní menšiny a jejího příslušníka v menšinovém zákoně.²⁶⁰ Nejvyšší správní soud podle usnesení Ústavního soudu správně dovodil použitelnost těchto definic i ve vztahu k požadavkům vyplývajícím ze zákona o obcích,²⁶¹ „jenž v poznámce pod čarou č. 48 odkazuje právě na zákon o právech příslušníků národnostních menšin.“²⁶²

Ústavní soud v odůvodnění dále uvádí, že „ačkoli lze přisvědčit stěžovateli, že poznámky pod čarou nemají normativní charakter“,²⁶³ Nejvyšší správní soud přesvědčivě odůvodnil vzájemnou vazbu mezi zákonem o obcích²⁶⁴ a českým menšinovým zákonem²⁶⁵, a to „za užití více interpretačních metod, zejména výkladu historického a systematického.“²⁶⁶ Z ustanovení menšinového zákona²⁶⁷ přitom podle odůvodnění Ústavního soudu vyplývá, že

pro naplnění předpokladů ke zřízení výboru pro národnostní menšiny musí žádající spolek zastupovat zájmy občanů České republiky žijících na jejím území, kteří nejenže projevují vůli být považováni za národnostní menšinu (subjektivní znak), ale zároveň se odlišují od ostatních občanů a tvoří početní menšinu (objektivní znaky). Odlišnost menšiny (jako znak objektivní) je proto nezbytným zákonným požadavkem, jenž musí být splněn kumulativně spolu s požadavkem na projev vůle být menšinou (jako znaku subjektivního). Jde-li o použití slova „zpravidla“ (indikující demonstrativní charakter výřtu), jsou jím uvedeny jednotlivé možné projevy odlišnosti; neznačí ale fakultativnost požadavku odlišnosti jako takového.²⁶⁸

²⁵⁵ *Ibid.*

²⁵⁶ *Ibid.*

²⁵⁷ Zákon o obcích, *op. cit.* § 117, odst. 3.

²⁵⁸ Usnesení Ústavního soudu České republiky, sp. zn. I.ÚS 2814/21, *op. cit.*

²⁵⁹ *Ibid.*

²⁶⁰ Český menšinový zákon, *op. cit.*, § 2.

²⁶¹ Zákon o obcích, *op. cit.*, § 117 odst. 3.

²⁶² Usnesení Ústavního soudu České republiky, sp. zn. I.ÚS 2814/21, *op. cit.*

²⁶³ *Ibid.*

²⁶⁴ Zákon o obcích, *op. cit.*, § 117 odst. 3.

²⁶⁵ Český menšinový zákon, *op. cit.*, § 2, odst. 1.

²⁶⁶ Usnesení Ústavního soudu České republiky, sp. zn. I.ÚS 2814/21, *op. cit.*

²⁶⁷ Český menšinový zákon, *op. cit.*, § 2, odst. 1.

²⁶⁸ Usnesení Ústavního soudu České republiky, sp. zn. I.ÚS 2814/21, *op. cit.*

Ústavní soud dále poukazuje na skutečnost, že stěžovatel neuvádí, „v čem spočívá odlišnost osob hlásících se k moravskému národu, odlišující tyto osoby od zbytku obyvatel městské části Brno-Řečkovice a Mokrá Hora.“²⁶⁹ Dále, podle usnesení Ústavního soudu, stěžovatel „netvrdí, jaká konkrétní práva či zájmy národnostních menšin mohou být v nyní projednávané věci samostatnou činností územního samosprávného celku dotčeny.“²⁷⁰ Přitom smyslem právní úpravy výborů pro národnostní menšiny je podle názoru Ústavního soudu právě to, aby při rozhodovací činnosti zastupitelstva obce byla v jednotlivých případech prostřednictvím participace příslušníků národnostních menšin zajištěna ochrana jejich práv a zájmů.²⁷¹

Ústavní soud zdůvodnění uzavírá poukázáním na skutečnost, že Nejvyšší správní soud ve stěžovaném řízení činil „z pozice nezávislého soudního orgánu povoláného k výkladu a aplikaci podústavního (správního) práva“.²⁷² Jako takový zde Nejvyšší správní soud dospěl k řádně odůvodněnému závěru a Ústavní soud neshledal ze strany Nejvyššího správního soudu ve zde napadeném rozsudku porušení práv národnostních a etnických menšin zaručených Listinou.²⁷³ Ústavní soud nakonec uvádí, že „nepovažuje za relevantní tvrzení stěžovatele, že se k moravské národnosti hlásí nemalá skupina obyvatel České republiky, neboť tato skutečnost nebyla v řízení před Nejvyšším správním soudem zpochybnována“ a „stejně tak není relevantní skutečnost, že Slovenská republika moravskou národnost uznává jako národnostní menšinu.“²⁷⁴

5.2.2 Práva příslušníků národnostních menšin v České republice

Hlava II českého menšinového zákona vyjmenovává práva příslušníků národnostních menšin. Některá práva se zaručují pouze příslušníkům menšin, které „tradičně a dlouhodobě žijí na území České republiky“²⁷⁵, jiná se vztahují ke všem národnostním menšinám. Zákon však nevyjmenovává menšiny, které mají být pro jeho účely chápány jako privilegované menšiny, které v České republice žijí „tradičně a dlouhodobě“, ani nestanoví obecné pravidlo, podle kterého by bylo možné jednoznačně určit, které národnostní skupiny spadají do této kategorie.

Práva, která se zaručují všem menšinám bez dalšího rozlišení zahrnují svobodnou volbu příslušnosti k národnostní menšině (§ 4), svoboda sdružování příslušníků menšiny (§ 5), právo

²⁶⁹ *Ibid.*

²⁷⁰ *Ibid.*

²⁷¹ *Ibid.*

²⁷² *Ibid.*

²⁷³ Listina 1993, *op. cit.*, čl. 25.

²⁷⁴ Usnesení Ústavního soudu České republiky, sp. zn. I.ÚS 2814/21, *op. cit.*

²⁷⁵ Český menšinový zákon, *op. cit.*, §§ 8-13.

na účast v záležitostech týkajících se menšiny (§ 6), právo používat jméno a příjmení v jazyce menšiny (§ 7), právo rozvíjet menšinovou kulturu (§ 12, odst. 1) a právo přijímat a rozšiřovat informace v jazyce menšiny (§ 13, odst. 1).

Právem na užívání jména v jazyce menšiny se zabýval Ústavní soud například v roce 2013 v souvislosti s transkripcí stěžovatelova údajně německého příjmení „Hübner“ a v souvislosti s nesouladem mezi některými úředními záznamy, kde bylo totéž příjmení u téže rodiny zapsáno v souladu s ortografickými konvencemi maďarského jazyka v podobě „Hübner“.²⁷⁶ Stěžovatel zde napadá rozhodnutí Městského soudu v Praze²⁷⁷ a Nejvyššího správního soudu²⁷⁸ a domáhá se, aby bylo účastníkovi řízení, tedy matričnímu úřadu, „zakázáno vést v údajích o stěžovateli v informačním systému evidence obyvatelstva položky otec a matka dle ručně psaného matričního zápisu o narození stěžovatele“ v podobě „Miloslav Hübner“ a „Zdenka Hübnerová“, tedy v podobě v souladu s maďarskými ortografickými konvencemi.²⁷⁹

Stěžovateli byl v roce 2005 vydán nový občanský průkaz, kde měl oproti předchozímu občanskému průkazu příjmení uvedené v podobě, kterou stěžovatel označuje za „maďarskou“, tedy „Hübner“, což stěžovatel zjistil až dodatečně, kdy mu zároveň správní orgán oznámil, že tento tvar příjmení je uveden ve strojově čitelné zóně občanského průkazu a v informačním systému evidence obyvatelstva. Stěžovateli byl následně v roce 2011 vydán nový rodný list, kde je jeho příjmení uvedeno v podobě, kterou stěžovatel označuje za „německou“ a považuje ji za správnou, tedy „Hübner“, avšak příjmení jeho rodičů zůstala nezměněna ve formě „Hübner“ a „Hübnerová“.²⁸⁰

Stěžovatel je přesvědčen, že správní orgán zde porušuje jeho nezadatelné a nezcizitelné lidské právo na jméno, jakožto příslušníka německé národnostní menšiny, a domáhá se zrušení podzákonné právní normy o přepisu znaků do podoby, ve které se vyskytují v informačních systémech veřejné správy.²⁸¹ Toto stěžovatel odůvodňuje tím, že není přípustné, aby tato „právní norma skoro nejnižší právní síly negovala či měnila základní lidské právo na jméno obsažené v právních normách vyšší právní síly“.²⁸²

Zásah do písemné podoby příjmení představuje podle stěžovatele zásah do lidského práva na jméno. Stěžovatel zde poukazuje na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva,

²⁷⁶ Usnesení Ústavního soudu České republiky, sp. zn. II.ÚS 1300/13, ze dne 30. května 2013.

²⁷⁷ Usnesení Městského soudu v Praze, č. j. 6 A 119/2011-123, ze dne 20. září 2012.

²⁷⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky, č. j. 2 Aps 8/2012-16, ze dne 28. února 2013.

²⁷⁹ Usnesení Ústavního soudu České republiky, sp. zn. II.ÚS 1300/13, *op. cit.*

²⁸⁰ *Ibid.*

²⁸¹ Nařízení vlády č. 594/2006 Sb., o přepisu znaků do podoby, ve které se zobrazují v informačních systémech veřejné správy, ve znění nařízení vlády č. 100/2007 Sb.

²⁸² Usnesení Ústavního soudu České republiky, sp. zn. II.ÚS 1300/13, *op. cit.*

podle níž je-li příjmení dlouhodobě užíváno v dobré víře, tak požívá právní ochrany.²⁸³ Stěžovatel dále uvádí, že „daná věc přesahuje vztah mezi občanem a státem, když se dotýká problematiky národnostních a náboženských menšin“ a že stěžovatel v této situaci „brání své příjmení a své předky“ a chrání příjmení svých dvou nezletilých dcer, přičemž „stát ho tvrzením, že je manželským dítětem manželů Hübnerových dehonestuje a naznačuje, že je ‚divným‘ dítětem ‚divných‘ rodičů.“²⁸⁴

Ústavní soud tuto ústavní stížnost odmítl jako nepřijatelnou vzhledem k tomu, že směřuje proti tzv. jinému zásahu správního orgánu a „nikoliv proti rozhodnutí, kterým bylo rozhodováno o zákonném procesním prostředku k ochraně práva, do něhož mělo být zasaženo tímto tzv. jiným zásahem“.²⁸⁵

Obdobnou problematikou, tedy vedením cizojazyčných jmen s cizojazyčnou diakritikou v elektronické evidenci obyvatel, a s tím spjatou problematikou vedení jmen v rozdílné ortografické formě u různých členů téže rodiny, se také zabýval Krajský soud v Brně, a to v souvislosti se zápisem příjmení portugalského původu bez tzv. tildy nad písmenem.²⁸⁶ Žalobce zde napadal rozhodnutí Matričního úřadu v Městské části Brno-Střed a následné rozhodnutí o odvolání k tomuto orgánu, kde matriční úřad rozhodoval jako orgán druhého stupně. Žalobce se ve svém podání odvolával na ústavně zaručenou ochranu jména a zároveň na skutečnost, že jméno má být v rodině spojujícím prvkem, přičemž zároveň zdůrazňoval aspekt používání téhož jména v různých ortografických formách vzhledem k právu na volný pohyb v rámci Evropské unie. Krajský soud v Brně se zde ztotožnil se stanoviskem žalobce a rozhodnutí žalovaného matričního úřadu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení, s odůvodněním, že „stát může zasahovat do autonomního projevu jednotlivce, který představuje i jeho jméno a příjmení, za účelem prosazení veřejného zájmu“, avšak takový zásah je možný pouze „není-li tento zásah nepřiměřený újmě na dotčeném základním právu“.²⁸⁷ Krajský soud dále vyjádřil souhlas se žalobcem, že „důvody pro nevyhovění zápisu příjmení žalobce (resp. jeho manželky a syna) v jím požadované podobě jsou technického rázu“, přičemž soud je přesvědčen, že „technické důvody týkající se informačních systémů veřejné správy nemohou ospravedlnit poměrně výrazný zásah do jeho rodinného života a soukromí“.²⁸⁸

²⁸³ Daróczy proti Maďarsku č. 44378/05 ze dne 1. října 2008.

²⁸⁴ Usnesení Ústavního soudu České republiky, sp. zn. II.ÚS 1300/13, *op. cit.*

²⁸⁵ *Ibid.*

²⁸⁶ Rozsudek Krajského soudu v Brně, č. j. 29 A 69/2014-74, ze dne 11. října 2016.

²⁸⁷ *Ibid.*

²⁸⁸ *Ibid.*

V souvislosti s právem na rozšiřování a přijímání informací v jazycích menšin se judikatura zabývala výkladem definice pojmu „národnostní menšina“ vzhledem k rozhlasovému a televiznímu vysílání v rozsudku Městského soudu v Praze v roce 2015,²⁸⁹ který zrušil rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání z roku 2004.²⁹⁰ V soudním řízení žalobkyně mj. napadala „způsob posouzení přínosů žadatele k zajištění rozvoje kultury národnostních, etnických a jiných menšin“, kdy Rada pro rozhlasové a televizní vysílání udělila licenci k provozování programu dálnice společnosti Route radio s. r. o., přičemž tento program byl vysílající společností avizován jako „vícejazyčné dopravní zpravodajství“, a zároveň byly zamítnuty žádosti o udělení licencí k provozování obdobného vysílání podané společností Radio Bonton a.s. a společností Lin a.s.²⁹¹ V odůvodnění Městský soud v Praze uvádí, žalobu shledal důvodnou v části, v níž „žalobkyně namítala, že žalovaná v části rozhodnutí týkající se posuzování přínosů žadatelů k zajištění rozvoje kultury národnostních, etnických a jiných menšin v České republice postupovala v rozporu se zákonem a naprosto vybočila z přípustných mezí správního uvážení.“²⁹² Soud shrnuje k výkladu definice menšiny rekapitulaci podání a právní výklad definice, který uvedla žalobkyně:

Zejména samotný pojem „menšina“ žalovaná vykládá tak, že pojem menšina naplňuje jakékoliv společenství vyskytující se na území ČR v daném čase. Takto ale právní řád pojem menšina nedefinuje a z hlediska jednotnosti právního řádu je třeba při výkladu pojmu menšina vycházet přiměřeně z definice národnostní menšiny, která je obsažena [menšinovém zákoně, z něhož] je zjevné, že přiznává zvláštní „menšinová“ práva pouze občanům České republiky a osobám žijícím v ČR. Takto by měl být vykládán i požadavek na podporu menšin vyplývající ze zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání. Samotný fakt, že je ve vysílání poskytováno zpravodajství v cizím jazyce, zejména pak u rádia zaměřeného na řidiče páteřní dálniční sítě (kde lze předpokládat velké množství „tranzitních“ řidičů - cizinců), nemůže proto být hodnocen jako příspěvek k zajištění rozvoje kulturních menšin.²⁹³

Soud vyjádřil souhlas se žalobkyní, že v chápání pojmu „národnostní menšina je třeba vycházet ze zmíněného menšinového zákona.²⁹⁴ Podle Městského soudu v Praze je z textu odůvodnění Rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání zřejmé, že ve prospěch vítězného žadatele byla zohledněna skutečnost, že se „zaměří ,zejména na cizince“ a to zejména formou cizojazyčného dopravního zpravodajství, jakož i informacemi o akcích z kulturního, sportovního a společenského života menšin.“²⁹⁵ Z takto koncipovaného odůvodnění podle

²⁸⁹ Rozsudek Městského soudu v Praze, č. j. 8 A 47/2015, ze dne 9. června 2015.

²⁹⁰ Rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání ze dne 16. 12. 2004, č. j. RRTV/469/2015-CUN.

²⁹¹ Rozsudek Městského soudu v Praze, č. j. 8 A 47/2015, *op. cit.*

²⁹² *Ibid.*

²⁹³ *Ibid.*

²⁹⁴ Český menšinový zákon, *op. cit.*, § 2, odst. 1.

²⁹⁵ Rozsudek Městského soudu v Praze, č. j. 8 A 47/2015, *op. cit.*

názoru soudu není zřejmé, „v čem by nabídka úspěšného uchazeče měla přispět k rozvoji menšin jakožto skupin občanů České republiky žijících na území současné České republiky a rovněž proč by měla předčít žádost žalobkyně.“²⁹⁶

V roce 2016 rozhodoval Nejvyšší správní soud²⁹⁷ o kasační stížnosti Rady pro rozhlasové a televizní vysílání proti výše zmíněnému rozsudku Městského soudu v Praze.²⁹⁸ Nejvyšší správní soud uvádí, že Městský soud se podle názoru stěžovatelky, tedy Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, dopustil „nesprávného posouzení právní otázky, když vyložil pojem ‚menšina‘ příliš restriktivně, ačkoli zákon o rozhlasovém a televizním vysílání²⁹⁹ neodkazuje na žádnou zákonnou definici menšiny a z jeho znění podle žalobkyně plyne, že „výslovně počítá i s jinými než vyjmenovanými skupinami (druhy) menšin.“³⁰⁰

Stěžovatelka uvádí, že podle jejího názoru „takto otevřenou formulaci nelze bez uvedení důvodu zužovat způsobem, jak to učinil městský soud, tj. odkazem na jiný zákon, který se však týká pouze jednoho druhu menšiny, a to národnostní,“ přičemž stěžovatelka poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu, kde byla podporovaná menšinou drogami ohrožená mládež.³⁰¹ Nejvyšší správní soud posuzoval naplnění zákonného kritéria zákona o rozhlasovém a televizním vysílání.³⁰²

Soud se tedy zabýval posouzením, zda Rada pro rozhlasové a televizní vysílání při rozhodování o udělení licence správně zhodnotila přínos žadatele k zajištění rozvoje kultury národnostních, etnických a jiných menšin v České republice.³⁰³ Soud konstatuje, že „pojem ‚menšina‘ není v právu dosud závazně definován, ačkoli existují mnohé pokusy, jak na mezinárodní, tak i na evropské úrovni“, z nichž k „nejcitovanějším patří tzv. Capotortiho definice“, a další výklady najdeme v Listině, a to jednak v článku 24, kde se výklad pojmu menšina neomezuje na občany České republiky a jednak v článku 25, kde je naopak výklad zúžen na státní příslušníky České republiky.³⁰⁴ Na podústavní úrovni je v českém právním řádu pojem menšiny definován pouze ve zmiňovaném menšinovém zákoně. Nejvyšší správní soud zde odkazuje na výklad pojmu menšina v publikaci *Právníký slovník*,³⁰⁵ podle něhož je „kritérium

²⁹⁶ *Ibid.*

²⁹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky, č. j. 2 As 213/2015-33, ze dne 23. března 2016.

²⁹⁸ Rozsudek Městského soudu v Praze, č. j. 8 A 47/2015, *op. cit.*

²⁹⁹ Zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, dále jen „zákon o rozhlasovém a televizním vysílání“, § 17, odst. 1, písm. g).

³⁰⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky, č. j. 2 As 213/2015-33, *op. cit.*

³⁰¹ *Ibid.*

³⁰² Zákon o rozhlasovém a televizním vysílání, *op. cit.*, § 17, odst. 1, písm. g).

³⁰³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky, č. j. 2 As 213/2015-33, *op. cit.*

³⁰⁴ Listina, *op. cit.*, č. 24-25.

³⁰⁵ Hendrych, D. et al., 2009, *Právníký slovník*, 3. vydání. Praha: C. H. Beck.

občanství státu, kde členové skupiny takovou menšinu tvoří, někdy zpochybňováno,³⁰⁶ avšak „u tzv. pozitivních práv příslušníků menšiny se určitá stálost okruhu osob, jimž tato práva svědčí, předpokládá“.³⁰⁷

Nejvyšší správní soud dále uvádí, že „ze žádného právního předpisu [...] nelze dovodit jakýkoli důvod, proč by provozovatelé rozhlasového vysílání měli při své činnosti zájmy cizinců (ve smyslu zahraničních návštěvníků) zohledňovat“, přičemž tak sice mohou činit, avšak „takový záměr nelze zahrnout mezi zákonná kritéria, která je stěžovatelka povinna vyhodnotit a vyjádřit v rozhodnutí o udělení licence i míru, jakou se zákonem vytčenému cíli jednotliví uchazeči přiblížili.“³⁰⁸ Nejvyšší správní soud přitom uvedl, že „nesdílí názor stěžovatelky, že údajně restriktivní výklad pojmu menšina provedený městským soudem spočívá v omezení uvažovaných druhů menšin toliko na ty národnostní, a pomíjí jiné skupiny, zahrnuté v demonstrativním výčtu vykládaného ustanovení zákona o vysílání (kromě národnostních ještě etnické a jiné)“, nýbrž městský soud užil definici pouze „podpůrně“, aby vyjádřil své přesvědčení, že stěžovatelka nesprávně zohlednila zaměření „na cizince“ jakožto kritérium spadající pod právní režim podpory národnostních menšin, kde je kladen důraz na podporu a zohlednění potřeb těch občanů České republiky, kteří nejsou v dominantní pozici.³⁰⁹

Nutno zmínit, že obdobnou problematikou se Městský soud v Praze zabýval již v roce 2013,³¹⁰ kdy se obdobně jako ve výše rozebraném judikátu žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání³¹¹ ohledně poskytnutí licence, mj. vzhledem ke svému přesvědčení, že žalovaná zde nesprávně ohodnotila přínos projektu žalobkyně pro rozvoj kultury národnostních a etnických menšin. Soud tuto žalobu zamítl s odůvodněním, kde v bodě týkajícím se rozvoje kultury národnostních menšin uvedl, že „žalobkyně naplnila [dílčí kritérium podpory menšin] v podstatně menší míře než vítězný žadatel“.³¹² S obdobným odůvodněním Městský soud v Praze zamítl i další žalobu v roce 2013.³¹³ V roce 2021 tentýž

³⁰⁶ *Ibid.*; cf. Packer 1993, *op. cit.*, viz. sekce 4.2. této práce.

³⁰⁷ Hendrych, D. *et al.*, 2009 (citováno v Rozsudku Nejvyššího správního soudu České republiky, č. j. 2 As 213/2015-33, *op. cit.*).

³⁰⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky, č. j. 2 As 213/2015-33, *op. cit.*

³⁰⁹ *Ibid.*

³¹⁰ Rozsudek Městského soudu v Praze, č. j. 5 A 23/2013-50, ze dne 26. dubna 2013.

³¹¹ Rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, sp. zn. 2011/1142/zab, č. j. bar/3953/2012, ze dne 2. října 2012.

³¹² Rozsudek Městského soudu v Praze, č. j. 5 A 23/2013-50, *op. cit.*

³¹³ Rozsudek Městského soudu v Praze, č. j. 5 A 151/2013-64, ze dne 4. prosince 2013.

soud zamítl žalobu o zrušení rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání³¹⁴ z důvodu „absenc[e] jasného zacílení na konkrétní menšiny“.³¹⁵

5.2.3 Práva vyhrazená v České republice „tradičním“ menšinám

Druhou skupinu práv v českém menšinovém zákoně jsou ta, která jsou vyhrazená pro menšiny pobývající v České republice „tradičně a dlouhodobě“ představují právo na vícejazyčné názvy a označení (§ 8), právo používat jazyk menšiny v úředním styku a před soudy (§ 9), právo používat jazyk menšiny ve věcech volebních (§ 10) a právo na vzdělání v jazyce národnostní menšiny (§ 11).

Právo na vícejazyčné názvy a označení je podrobně upraveno v zákoně o obcích³¹⁶ a zákoně o krajích.³¹⁷ Zákon o obcích stanoví, že

V obci obývané příslušníky národnostních menšin se název obce, jejích částí, ulic a jiných veřejných prostranství a označení budov státních orgánů a územních samosprávných celků uvádějí též v jazyce národnostní menšiny, jestliže se v posledních dvou sčítáních lidu hlásilo k této národnosti vždy alespoň 10 % občanů obce, pokud o to požádají zástupci příslušné národnostní menšiny prostřednictvím výboru pro národnostní menšiny (§ 117 odst. 3) a pokud ten svým usnesením návrh doporučí, anebo pokud o to písemně požádá spolek, který podle stanov zastupuje zájmy příslušné národnostní menšiny a který ke dni podání žádosti působí alespoň 5 let na území obce.³¹⁸

Podmínky zřízení výboru pro národnostní menšiny jsou vytyčeny následovně:

Obec, 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 menšiny. Nejméně polovinu členů výboru musí tvořit příslušníci národnostních menšin, ledaže tuto podmínku nelze splnit pro nedostatek kandidátů z řad národnostních menšin.³¹⁹

Obdobně jsou stanovena i pravidla pro zřízení výboru pro národnostní menšiny na úrovni kraje, avšak podmínka procentuálního zastoupení obyvatel kraje hlásících se menšině je stanovena mírněji, a sice tak, že výbor pro národnostní menšiny může být zřízen v kraji, „v

³¹⁴ Rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, č. j. RRTV/6468/2021-str, ze dne 13. dubna 2021.

³¹⁵ Rozsudek Městského soudu v Praze, č. j. 15 A 59/2021-53, ze dne 5. srpna 2021; *cf.* obdobné judikáty Městského soudu v Praze: č. j. 6 A 142/2012-101, ze dne 6. prosince 2012; č. j. 6 A 143/2012, ze dne 6. prosince 2012; č. j. 9 A 172/2013, ze dne 12. 2. 2014; č. j. 9 A 58/2011, ze dne 17. října 2011; č. j. 9 A 173/2016, ze dne 9. prosince 2016; č. j. 9 A 199/2018, ze dne 22. 2. 2019; č. j. 15 A 113/2019, ze dne 14. listopadu 2019; č. j. 15 Af 50/2013, ze dne 4. prosince 2013; *viz.* rozsudky Nejvyššího správního soudu: č. j. 7 As 451/2019 – 30, ze dne 16. listopadu 2021; č. j. 8 As 30/2012 – 31, ze dne 28. 2. 2013; č. j. 8 As 3/2013 – 50, ze dne 27. ledna 2014.

³¹⁶ Zákon č. 128/2000 Sb., zákon o obcích (obecní zřízení), dále jen „(český) zákon o obcích“.

³¹⁷ Zákon č. 129/2000 Sb., zákon o krajích (krajské zřízení), dále jen „zákon o krajích“.

³¹⁸ Zákon o obcích, *op. cit.*, § 29, odst. 2.

³¹⁹ *Ibid.*, § 117, odst. 3.

jehož územním obvodu žije podle posledního sčítání lidu alespoň 5 % občanů kraje hlásících se k národnosti jiné než české.“³²⁰

Výkladem pojmu národnostní menšina pro účely zřízení výboru pro národnostní menšiny v obci se podrobně zabýval Nejvyšší správní soud a následně i Ústavní soud.³²¹ Z judikatury vyplývá, že pro tyto účely je při absenci obecně uznávané definice pojmu „národnostní menšina“ na místě využití definice v českém menšinovém zákoně.

Prámem na tlumočnicka v soudním řízení, kde obviněným v trestní věci byl příslušníkem německé národnostní menšiny v České republice, se zabýval Ústavní soud například v roce 2001,³²² protože stěžovatel napadal rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem.³²³ Stěžovatel uvedl, že mu průběh odvolacího řízení nebyl překládán do jeho mateřského jazyka (němčiny) a navrhoval, aby Ústavní soud napadený rozsudek zrušil. S odůvodněním, že obviněný u odvolacího soudu vyjádřil své stanovisko k věci „prostřednictvím soudní tlumočnice“ a během soudu si nestěžoval na nedostatky v tlumočení, Ústavní soud tuto stížnost odmítl jako zjevně neopodstatněnou.³²⁴

Podmínkami využití práva na tlumočnicka se zabýval i Nejvyšší soud České republiky³²⁵ ve věci dovolání proti rozsudku Vrchního soudu v Praze,³²⁶ který zde působil jako odvolací soud v trestní věci vedené u Krajského soudu v Českých Budějovicích.³²⁷ Naplnění uvedeného dovolacího důvodu obviněný mj. spatřoval v tom, že byla „soudem odmítnuta jeho žádost, aby mohl před soudem hovořit v německém jazyce a aby mu bylo do tohoto jazyka tlumočeno.“³²⁸ Z usnesení Nejvyššího soudu vyplývá, že obviněný svůj domnělý nárok na tlumočnicka odůvodnil tím, že „dlouhou dobu žil v Rakousku a je tedy jistější v používání německého jazyka nežli českého jazyka, a to zejména pokud je používána odborná právní terminologie,“ přičemž obviněný tuto skutečnost zmiňuje jako jednu z okolností odůvodňujících námitku podjatosti vzhledem k tomu, že „pochybnosti ohledně podjatosti soudu jsou přitom zesilovány skutečností, že tlumočnick byl hlavnímu líčení přítomen.“ V usnesení Nejvyššího soudu je dále uvedeno, že „podjatost je dále obviněným spatřována i v tom, že v usnesení ze dne 1. 9. 2005, kterým byla zamítnuta jeho stížnost proti usnesení soudu prvního stupně ze dne 19. 8. 2005,

³²⁰ Zákon o krajích, § 78, odst. 2.

³²¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky, č. j. 7 As 324/2020-42, ze dne 17. srpna 2021; Usnesení Ústavního soudu České republiky, sp. zn. I.ÚS 2814/21, ze dne 23. listopadu 2021, viz sekce 5.2.1 této práce.

³²² Usnesení Ústavního soudu České republiky, sp. zn. III.ÚS 435/01, ze dne 9. října 2001.

³²³ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, sp. zn. 4 To 694/2000, ze dne 28. června 2001.

³²⁴ Usnesení Ústavního soudu České republiky, sp. zn. III.ÚS 435/01, *op. cit.*

³²⁵ Usnesení Nejvyššího soudu České republiky, č. j. 11 Tdo 1061/2006, ze dne 22. února 2007.

³²⁶ Rozsudek Vrchního soudu v Praze, sp. zn. 8 To 148/2005, ze dne 4. ledna 2006.

³²⁷ Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích, sp. zn. 1 T 13/2005, ze dne 4. listopadu 2005.

³²⁸ Usnesení Nejvyššího soudu České republiky, č. j. 11 Tdo 1061/2006, *op. cit.*

označil Vrchní soud v Praze uplatnění práva obviněného na jednání v německém jazyce za „zjevnou snahu o obstrukci a provokaci““. Podjatost příslušného senátu Vrchního soudu v Praze je dále obviněným spatřována v tom, že ho předseda senátu nenechal dokončit závěrečnou řeč s tím, že „obviněný opakovaně vložil do českých vět německá slova“.³²⁹

K dovolání se vyjádřila nejvyšší státní zástupkyně tak, že je třeba souhlasit s názorem soudů obou stupňů: „Pokud jde o ustanovení tlumočnicka, je ho třeba v těch případech, kdy osoby neovládají jednací jazyk soudů, tj. jazyk český“, přičemž mezi takové osoby obviněný zcela zjevně nepatřil a „na dobrou znalost mateřského jazyka lze podle státní zástupkyně usuzovat i ze skutečnosti, že obviněný [...] pracoval v Rakousku pro tamější policii jako tlumočnick.“³³⁰

Nejvyšší soud dále shrnuje zákonná ustanovení upravující právo na tlumočnicka pro obviněného v trestním řízení a zároveň konstatuje, že v daném případě nezakládalo odmítnutí žádosti hovořit před soudem v německém jazyce důvod podjatosti členů senátu Nejvyššího soudu, a tak by tomu bylo i v případě, že by se zde soud odchýlil od příslušných zákonných ustanovení.

Pokud jde o námitku, že byla odmítnuta jeho žádost hovořit před soudem v německém jazyce, je třeba konstatovat, že ani tato okolnost by nemohla podle názoru Nejvyššího soudu bez dalšího založit důvod podjatosti členů senátu, byť by se soud odchýlil od příslušných zákonných ustanovení. Soud uvádí, že soudy vyhotovují rozhodnutí v českém jazyce,³³¹ a dále platí, že „každý, kdo prohlásí, že neovládá český jazyk, je oprávněn používat před orgány činnými v trestním řízení svého mateřského jazyka nebo jazyka, o kterém uvede, že ho ovládá,³³² což odpovídá i ustanovením Listiny³³³ a Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.³³⁴

Účelem citovaných ustanovení je zajištění rovnosti osob, a tedy zabránění diskriminace z důvodu neznalosti jednacího jazyka. Usnesení Nejvyššího soudu dále zdůrazňuje, že trestní řád upřednostňuje použití mateřského jazyka, „přičemž pro zvláštní případy umožňuje použití jiného jazyka, než jazyka mateřského.“ K použití jiného než mateřského jazyka by v souladu s trestním řádem soudy zejména přikročily v situaci, kdy pro mateřský jazyk obviněného, který neovládá češtinu, není na seznamu znalců a tlumočnicků tlumočnick. Nejvyšší soud připouští i

³²⁹ *Ibid.*

³³⁰ *Ibid.*

³³¹ Zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád, § 2, odst. 14.

³³² *Ibid.*

³³³ Listina, *op. cit.*, článek 37, odst. 4.

³³⁴ Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, publikovaná pod č. 209/1992 Sb., čl. 6 odst. 3 písm. e).

použití jiného než mateřského jazyka v situaci blízké situaci obviněného v tomto řízení, a to tehdy, když se osoba sice narodila českým rodičům, ale vyrůstala a žila v jiném jazykovém prostředí [...] a dostatečně si neosvojila znalost češtiny. Soud zde však uvádí, že ani osoba, která je příslušníkem národnostní menšiny, nemůže požadovat tlumočení do jazyka této národnostní menšiny, pokud dostatečně ovládá český jazyk. Postup soudu je zde tedy závislý nejen na prohlášení obviněného, ale i na objektivních okolnostech týkajících se znalosti jednacího jazyka. Soud shrnuje situaci obviněného, která vyplývá z trestního spisu, tak, že obviněný se hlásí k české národnosti, v osmdesátých letech emigroval z tehdejší Československé socialistické republiky do Rakouské republiky, přičemž v posledních letech žije střídavě v Rakouské a České republice. Soud proto konstatuje, že „z uvedených skutečností vyplývá, že v případě obviněného [...] nešlo o situaci, kdy by tento obviněný zjevně neovládal jednacím jazyk soudu.“³³⁵

Právo příslušníků „tradičních“ menšin užívat jazyk menšiny v úředním styku je dále upraveno v správním řádu.³³⁶ Správní řád stanoví jako jednacím jazyk češtinu, případně slovenštinu (§ 16, odst. 1), a následně upřesňuje pravidla použití jazyků menšin (§ 16, odst. 4):

Občan České republiky příslušející k národnostní menšině, která tradičně a dlouhodobě žije na území České republiky má před správním orgánem právo činit podání a jednat v jazyce své národnostní menšiny. Nemá-li správní orgán úřední osobu znalou jazyka národnostní menšiny, obstará si tento občan tlumočnicka zapsaného v seznamu tlumočnicků. Náklady tlumočení a náklady na pořízení překladu v tomto případě nese správní orgán.

Podrobnosti práva na vzdělání v menšinovém jazyce, které je rámcově obsaženo v českém menšinovém zákoně, upravuje školský zákon³³⁷ v § 13 an., a to tak že vzdělávacím jazykem v České republice je jazyk český (§ 13), a vzdělávání v jazyce národnostní menšiny zajišťuje obec, kraj, případně ministerstvo školství v obcích v souladu podmínkami § 14 školského zákona tam, kde byl zřízen výbor pro národnostní menšiny podle zákona o obcích (§ 117, odst. 3). Podmínkou pro zřízení třídy mateřské školy v jazyce menšiny je přihlášení nejméně osmi dětí k příslušnosti národnostní menšiny, u třídy základní školy je požadován minimální počet deseti dětí, přičemž další podmínkou je, že v průměru bude v každé třídě mateřské či základní školy minimálně dvanáct žáků, kteří jsou příslušníky národnostní menšiny (§ 14, odst. 2). U středních škol jsou podmínky stanoveny restriktivněji, čili nejmenší počet žáků v dané třídě musí být dvanáct, průměr ve všech třídách s vyučováním v jazyce menšiny

³³⁵ Usnesení Nejvyššího soudu České republiky, č. j. 11 Tdo 1061/2006, *op. cit.*

³³⁶ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

³³⁷ Zákon č. 561/2004 Sb., zákon o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), dále jen „(český) školský zákon“.

pak nejméně patnáct (§ 14, odst. 3). Zákon také umožňuje zajištění vzdělávání v jazycích menšin svazky obcí, či spoluprací obce s krajem, případně určení některých předmětů, které jsou následně vyučovány jako dvojjazyčné, tj. jak v jazyce menšiny, tak v češtině (§ 14, odst. 4-5).

5.2.4 Polský zákon o národnostních a etnických menšinách a o regionálním jazyce

Také v Polsku jsou hlavní záležitosti ohledně práv menšin kodifikovány v jediném zákoně, kterým je zákon ze 6. ledna 2005 o národnostních a etnických menšinách a regionálním jazyce.³³⁸ V této části se zaměřuji na Hlavu I polského menšinového zákona, která stanoví základní definice a principy úpravy.

Polský menšinový zákon byl přijat po více než desetileté diskuzi³³⁹ a je účinný od 1. května 2005. Během diskuzí, které předcházely jeho přijetí, byla změněna řada jeho ustanovení. Například požadavek procentuální části populace, kterou musí menšinovní příslušníci představovat, aby s nimi úřady jednaly zvláštním způsobem, byl několikrát upraven. Původní návrh zákona vyžadoval 8 % menšinového obyvatelstva v místní populaci k tomu, aby byl jazyk menšiny používán v úředním styku. V listopadu 2004 Sejm (dolní komora polského parlamentu) změnil tento požadavek na 50 %. V současné verzi zákona je hranice stanovena na 20 % (k úpravě došlo v horní komoře parlamentu).³⁴⁰

Polský menšinový zákon neobsahuje žádnou deklaratorní část, jakou je preambule českého menšinového zákona. Jedině článek 1 lze považovat za stanovení sloužící obdobnému účelu jako preambule, tedy stanovení obecných cílů zákonné úpravy:

Zákon upravuje záležitosti spojené se zachováním a rozvojem kulturní identity národnostní a etnické menšiny a se zachováním a rozvojem regionálního³⁴¹ jazyka, a také způsob realizace zásady rovného přístupu bez ohledu na etnický původ a určuje úkoly a kompetence orgánů státní správy a územních samosprávních jednotek v oblasti těchto věcí.³⁴²

³³⁸ Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, Dz. U. Nr 17, poz. 141, z późn. zm., oficiální překlad, dostupné z http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/ustawy/223_u.htm, dále jen „polský menšinový zákon“.

³³⁹ Malicka, A. & Zabielska, K. 2005, „Legal Status of National Minorities in Poland: The Act on National and Ethnic Minorities as well as Regional Language“, *European yearbook of minority issues*, vol. 5, no. 1, s. 473.

³⁴⁰ Łodziński, S. 2005. *Równość i różnica: mniejszości narodowe w porządku demokratycznym w Polsce po 1989 roku*, Varšava, Wydawnictwo naukowe Scholar, s. 128.

³⁴¹ Regionálním jazykem je míněna kašubština.

³⁴² Polský menšinový zákon, *op. cit.*, článek 1, oficiální překlad do češtiny.

Zákon vymezuje pro účely polského práva termíny „národnostní menšina“, „etnická menšina“ a „menšinový jazyk“.³⁴³ Kromě definic³⁴⁴ také explicitně vyjmenovává, které skupiny mají být chápány jako národnostní a etnické menšiny v polském právním systému.

Tabulka 2 shrnuje subjektivní a objektivní prvky národnostní menšiny pro účely polského práva, jak jsou obsaženy v článku 2 odst. 1 polského menšinového zákona:

Subjektivní kritéria	Objektivní kritéria
<ul style="list-style-type: none"> • usiluje o zachování svého jazyka, kultury nebo tradice • uvědomuje si svou vlastní historickou národní identitu a směřuje k její deklaraci a ochraně 	<ul style="list-style-type: none"> • občanství Polské republiky • zásadním způsobem se liší od ostatních občanů jazykem, kulturou nebo tradicemi • méně početná skupina než zbývající část obyvatelstva • její předkové obývali současné území Polské republiky přinejmenším 100 let • identifikuje se s národem organizovaným ve vlastním státě

Tabulka 2: Subjektivní a objektivní prvky definice národnostní menšiny v polském menšinovém zákoně

Je zřejmé, že tato definice v podstatě replikuje kritéria stanovená v definicích Capotortiho a Deschênese. Oproti definici Deschênese však v definici polského práva mezi subjektivními znaky chybí snaha o dosažení rovnoprávnosti s většinovou populací. Oproti Capotortiho definici chybí mezi objektivními kritérii v polské zákonné definici požadavek nedominantní pozice. Naopak navíc oproti definicím Capotortiho a Deschênese nalezneme v polském menšinovém zákoně požadavek rezidence dané skupiny na území Polska po dobu nejméně sto let a identifikaci s národem organizovaným ve vlastním státě.

Kromě definic jsou v Hlavě I polského menšinového zákona také stanoveny základní principy platné pro účely úpravy práv menšin. Článek 4 polského menšinového zákona zakotvuje princip svobodné volby příslušnosti k menšině tak, že každý má právo „svobodně si zvolit, zda chce či nechce být za takového příslušníka považován, a žádná nevýhoda nesmí vzejít z této volby nebo z výkonu práv s ní spojených.“³⁴⁵ Informace ohledně příslušnosti k menšině jsou důvěrné: „Nikdo nemůže mít povinnost, jinak než na základě zákona, sdělovat informaci o vlastní příslušnosti k menšině nebo sdělovat svůj původ, jazyk či náboženství“³⁴⁶ a také nikdo nemá za povinnost dokazovat svou příslušnost k menšině.³⁴⁷ Článek 5 zakazuje

³⁴³ *Ibid.*, čl. 2-3.

³⁴⁴ O definici pojmu menšiny podrobně pojednává kapitola 4 této práce.

³⁴⁵ Polský menšinový zákon, článek 4, odst. 1

³⁴⁶ *Ibid.*, čl. 4, odst. 2

³⁴⁷ *Ibid.*, čl. 4, odst. 3

nuceně asimilovat menšinu a článek 6 zakazuje diskriminační jednání ze strany úřadů na základě příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině.

5.2.5 Zákonná pravidla používání jazyků menšin v Polsku

V této části práce se zabývám Hlavou II polského menšinového zákona, která upravuje používání menšinových jazyků. Zákon zaručuje práva na používání křestních jmen i příjmení menšinových příslušníků v jazycích menšin a jejich psaní podle gramatických a pravopisných pravidel těchto jazyků.³⁴⁸ Zároveň, jak uvádí polský Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze 7. srpna 2008, č. j. I OSK 1218/07, musejí být stanovena pravidla, která zaručují, aby cizí příjmení zapsaná v polském jazyce odpovídala polskému pravopisu:

Diakritická znaménka nad nebo pod písmeny lze přeložit do polštiny podle přijatých pravidel pravopisu. Je důležité, aby polština u cizího příjmení neporušovala věcnou správnost příjmení, byla správná ve světle platných pravidel pravopisu v cizím i polském jazyce, odpovídala pravopisu a zvuku, a neznemožňovala určení identity osoby.³⁴⁹

Polský Nejvyšší správní soud se zde zabýval situací, kdy stěžovatel namítal, že v rámci kontroly zpracování osobních údajů pojištěnců Generální inspektor pro ochranu osobních údajů nesprávně shledával nesoulad se skutečností ohledně příjmení pojištěnce, protože zatímco jméno bylo v původní tištěné a ručně psané písemné komunikaci uváděno s přehláskou, v následných elektronicky archivovaných dokumentech bylo uváděno bez přehlásky, tedy „ue“ místo přehlásky „ü“.³⁵⁰ Příjmení pojištěnce v jiných úředních dokumentech bylo přitom uváděno v původní podobě s přehláskou „ü“. Podle stěžovatele tak Generální inspektor pro ochranu osobních údajů

neoprávněně nerespektuje zákonnou pravomoc Rady pro polský jazyk přijímat usnesení o pravopisu a pravidlech pravopisu. Z pravopisného usnesení Rady pro polský jazyk č. 3 přiloženého ke stížnosti je nesporné, že německá písmena ü, ö, ä mohou být v polských textech ponechána beze změny nebo mohou být zapsána jako ue, oe, ae. V důsledku toho generální inspektor porušuje zákon o polském jazyce, přestože je podle tohoto zákona povinen chránit polský jazyk a správně jej používat, neboť je v Polsku úředním jazykem.³⁵¹

Polský Nejvyšší správní soud v tomto rozhodnutí zamítl kasační stížnost pojišťovací společnosti napadající rozhodnutí Zemského správního soudu ve Varšavě ze dne 2. dubna 2007,

³⁴⁸ *Ibid.*, čl. 7

³⁴⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 sierpnia 2008 r. I OSK 1218/07.

³⁵⁰ *Ibid.*

³⁵¹ *Ibid.*

č. j. II SA/Wa 2328/06³⁵² o žalobě téže společnosti napadající rozhodnutí Generálního inspektora pro ochranu osobních údajů ze dne 6. října 2006 s odůvodněním, že

V projednávané věci nelze pochybovat o posouzení Generálního inspektora pro ochranu osobních údajů, že žalující společnost zpracovávala jméno [pojištěnce] nesprávně, a to jak v situaci, kdy zpracovávala příjmení jak [ve tvaru s „ue“, tak s přehláskou „ü“]. Požadavek na zajištění věcné správnosti zpracovávaných údajů je nutné chápat úzce tak, aby byl zajištěn původní pravopis osobních údajů, nikoli pouze jejich správné znění. Nelze tedy připustit situaci - čehož si úřad [Generálního inspektora pro ochranu osobních údajů] také správně všiml - ve které K.S. v souborech osobních údajů jedné instituce by vystupoval pod původním jménem [s přehláskou „ü“] a v souborech jiné instituce jako [ve tvaru s „ue“].³⁵³

Kromě práva na používání jména v menšinovém jazyce upravuje Hlava II polského menšinového zákona také práva příslušníků menšin na svobodné používání svého jazyka v soukromém životě i na veřejnosti, právo rozšiřovat a přijímat informace ve svém jazyce a vzdělávat se v něm.³⁵⁴

V obcích, kde je mezi obyvateli alespoň 20 % příslušníků určité menšiny, má tato skupina právo na používání svého jazyka v úředním styku.³⁵⁵ Z rozhodnutí Zemského správního soudu v Poznani z 11. září 2020, č. j. IV SA/Po 214/20, vyplývá, že svévolnou změnou číslování nemovitostí ze strany starosty, a to i bez vědomí obyvatel, může určitá obec získat větší nároky na státní dotace školství, a zároveň se může změnit poměr obyvatel náležejících k národnostním menšinám, a tudíž i nároky na vícejazyčné názvy a označení podle čl. 12 odst. 6 polského menšinového zákona.³⁵⁶ Obdobně z rozhodnutí téhož soudu z 25. listopadu 2020, č. j. II SA/Po 192/20 vyplývá, že nesprávným přiřazením čísel stavebním parcelám může dojít k zařazení určitých částí obce do jiného správního celku či městské části, čímž může být dotčeno právo místních obyvatel využívat ustanovení Hlavy II polského menšinového zákona, protože může dojít ke změnám v poměru počtů obyvatel náležejících k národnostním či etnickým menšinám a k většinové polské národnosti.³⁵⁷

Další pravidla použití menšinových jazyků v úředním styku upravuje polský správní řád, v ustanovení, která se týkají překladů cizojazyčných právních aktů do polštiny (čl. 69, § 2) a tlumočení do úředních jazyků Evropské unie (čl. 260b a 260c).³⁵⁸ Právo užití cizích jazyků

³⁵² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 kwietnia 2007 r. sygn. akt II SA/Wa 2328/06.

³⁵³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, I OSK 1218/07, *op. cit.*

³⁵⁴ Polský menšinový zákon, *op. cit.*, čl. 8.

³⁵⁵ Polský menšinový zákon, *op. cit.*, čl. 9.

³⁵⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 11 września 2020 r. IV SA/Po 214/20.

³⁵⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 25 listopada 2020 r. II SA/Po 192/20.

³⁵⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r., Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. 1960 Nr 30 poz. 168.

před soudem je upraveno v polském soudním řádu správním,³⁵⁹ a to v čl. 94, § 2, jehož ustanovení zaručuje ustanovení tlumočnicka na náklady soudu osobě, která neovládá polštinu, a dále v čl. 236, který upravuje podrobnosti vydávání úředních dokumentů v cizích jazycích.

Podmínka, že alespoň 20 % obyvatel určité obce jsou příslušníci menšiny je stanovena také pro používání vícejazyčných místních názvů a označení. Z judikatury lze dovodit, že zavedení vícejazyčných místních názvů a označení, kde různé jazykové verze odpovídají místním názvům v polštině a v jazycích menšin, podléhá zcela jiným procesním požadavkům než změna názvu, a proto v zavedení dodatečných (dalších) místních názvů v jazycích menšin nelze spatřovat porušení zákona o polském jazyce, který stanoví jako úřední jazyk v Polské republice polštinu. Polský Nejvyšší správní soud ve výroku rozhodnutí z 3. srpna 2010, č. j. II OSK 1023/10 uvádí, že

Okruh osob oprávněných účastnit se konzultací uvedených v čl. 12, odst. 7 zákona z roku 2005 o národnostních a etnických menšinách a o regionálním jazyce se omezuje pouze na obyvatele lokality, kde má být zaveden další název v jazyce menšiny. Právo účastnit se konzultací tedy nemají všichni obyvatelé dané obce, ale pouze konkrétní lokalita.³⁶⁰

Soud se zde zabýval kasační stížností podanou proti rozhodnutí Zemského správního soudu v Opole ze dne 9. února 2010, č. j. II SA/Op 359/09,³⁶¹ o stížnosti proti usnesení Zastupitelstva města Ozimek ze dne 29. června 2009, č. XXXV/340/09 o zřízení dalšího místního názvu v menšinovém jazyce.³⁶² Polský Nejvyšší správní soud zde kasační stížnost zamítl.

Dříve, než podrobně pojednám argumentaci soudů, shrnuji v následujícím schématu základní argumenty. Je zřejmé, že v tomto případě se soudy zabývaly zajímavou problematikou situace opačné, než na kterou pamatuje zákonná úprava záruk pro národnostní menšiny, a to situací, kde se příslušník polské většiny cítil být dotčen výkonem práv národnostních menšin.

³⁵⁹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r., Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. 2002 Nr 153 poz. 1270.

³⁶⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 sierpnia 2010 r. II OSK 1023/10.

³⁶¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 9 lutego 2010 r. sygn. akt II SA/Op 359/09.

³⁶² Uchwała Rady Miejskiej w Ozimku z dnia 29 czerwca 2009 r. nr XXXV/340/09.

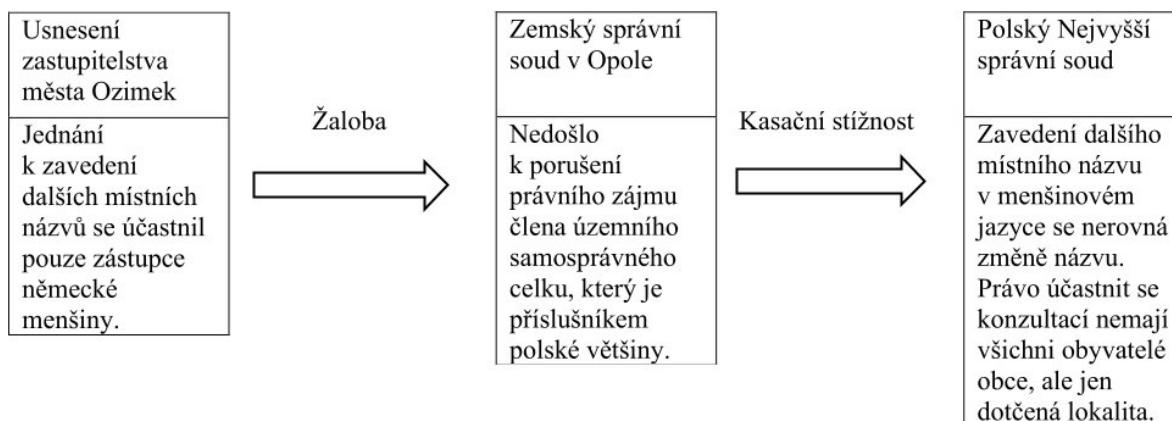


Schéma 2: Argumentace soudů vzhledem ke stížnosti příslušníka polské většiny, že jednání o zavedení dodatečných místních názvů se účastnil pouze příslušník německé národnostní menšiny

V odůvodnění původní stížnosti proti usnesení zastupitelstva stěžovatel namítal, že rada města neprovedla před přijetím napadeného usnesení konzultace s obyvateli, které měly být provedeny v souladu s místními vyhláškami. Požadavek konzultace nebyl podle stěžovatele splněn seznámením se s názorem obyvatel vyjádřeným na jednání obce, kterého se zúčastnilo jen několik procent obyvatel obce. Dále stěžovatel označil nesrovnalosti ve formálních náležitostech vedení konzultací, a sice že v rozporu s článkem 13, odst. 1 polského menšinového zákona starosta nenařídil konzultace ani z vlastního podnětu, ani na žádost zastupitelstva. V této věci nevydal starosta města příslušnou vyhlášku a rada města nepožádala o konzultace. Navíc v rozporu s ustanoveními místních předpisů nedošlo k žádné informaci o konzultacích, což potvrzuje i soudní slyšení s předsedou zastupitelstva. Podle místních správních předpisů vede jednání, na kterých se provádějí konzultace, zaměstnanec úřadu obce a města pověřený starostou. Jednání k tématu vedl přednosta obce a téma zavedení dalších místních názvů projednal zástupce německé menšiny, který nebyl zaměstnancem obecního ani městského úřadu.³⁶³

Obec v odpovědi na stížnost k Zemskému správnímu soudu požádala o její zamítnutí a poukázala na to, že dozorový úřad, kterému bylo usnesení předloženo, neshledal jeho nezákonnost. Stěžovatel zároveň neuvedl, jak má být důsledek případné nezákonnosti odstraněn. Zároveň stěžovatel nesplnil požadavek zákona o obecní samosprávě, protože nijak neprokázal, že by usnesením byl porušen jeho právní zájem nebo nárok. Obec namítala, že ani objektivní právní vadnost usnesení nemůže být důvodem pro podání stížnosti podle čl. 101 obecního zřízení, protože stěžovatel by musel prokázat existenci souvislosti mezi jeho „právem

³⁶³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, II OSK 1023/10, *op. cit.*

zaručenou“ situaci a napadeným usnesením, spočívající v porušení jeho právního zájmu nebo oprávnění jako jednotlivého subjektu nebo člena územního samosprávného celku napadeným usnesením.³⁶⁴

Stěžovatel následně v podání k polskému Nejvyššímu správnímu soudu uvedl, že svůj právní zájem odvozuje z čl. 27 Ústavy Polské republiky a z čl. 4, odstavce 2 zákona o polském jazyce, a zdůraznil, že každý občan má právo užívat ve veřejném prostoru pouze polštinu, a to nejen sám aktivně, ale že má být i pasivním uživatelem polštiny, tj. že polský jazyk má být výhradně užíván i vůči němu, pokud nejde o výjimky stanovené zákonem. Právo používat polský jazyk se vztahuje i na pojmenování míst nacházejících se na území Polské republiky a vztahuje se i na členy místní komunity. Výjimky ze zásady přednosti polského jazyka vyplývají především z ustanovení polského menšinového zákona. V případě dvojjazyčného pojmenování míst, v souladu s články 12 a 13 polského menšinového zákona, musí být tato pojmenování zavedena na základě vhodných postupů. Podle názoru stěžovatele tyto postupy, vzhledem k nedostatečné konzultaci s obyvateli obce, nebyly dodrženy.³⁶⁵

Polský Nejvyšší správní soud po posouzení právní legitimace stěžovatele rozhodl, že napadené usnesení nezasahuje do právního zájmu stěžovatele. Ustanovení Ústavy citovaná stěžovatelem nelze dovozovat jako porušení právního zájmu stěžovatele. Tato ustanovení odkazují na systém státu, zatímco článek 16 polské Ústavy³⁶⁶ stanoví, že všichni obyvatelé jednotek základního územního členění tvoří ze zákona samosprávné společenství, přičemž čl. 27 uvádí, že v Polské republice je úředním jazykem polština. Na druhou stranu stěžovatelem uvedená ustanovení obsažená v hlavě I Ústavy Polské republiky nazvané „Rzeczpospolita“ obsahují základní ustanovení pro celou Ústavu, což znamená, že normy v nich obsažené tvoří hlavní systémové principy státu a jsou tedy ustanoveními ústavního práva. Z tohoto důvodu se nejedná o ustanovení, která mohou být podkladem pro prokázání individuálního právního zájmu, a tím spíše pro prokázání porušení tohoto zájmu subjektem podávajícím stížnost podle čl. 101 zákona o obecním zřízení.³⁶⁷

Polský Nejvyšší správní soud rovněž uvedl, že porušení právního zájmu stěžovatele napadeným usnesením nelze dovozovat ze znění článku 4, odst. 2 zákona o polském jazyce,³⁶⁸ který stanoví, že polština je úředním jazykem územních samosprávných celků a jim

³⁶⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu II SA/Op 359/09, *op. cit.*

³⁶⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, II OSK 1023/10, *op. cit.*

³⁶⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej ogłoszona w Dz.U. 1997, NR 78 poz. 483, tekst uchwalony w dniu 2 kwietnia 1997 r. przez Zgromadzenie Narodowe.

³⁶⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990 Nr 16 poz. 95.

³⁶⁸ Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim, Dz.U. 1999 nr 90 poz. 999.

podřízených institucí v rozsahu, v jakém plní veřejné úkoly. Jak zdůraznil polský Nejvyšší správní soud, napadené usnesení se týká zavedení dalšího místního názvu v menšinovém jazyce. Jeho zavedení je zaručeno ustanovením ústavního zákona, neboť druhá věta čl. 27 Ústavy Polské republiky uvádí, že toto ustanovení nezasahuje do práv národnostních menšin vyplývajících z ratifikovaných mezinárodních smluv. Soud při tom zdůraznil, že napadené usnesení se netýká změny názvu místa spočívající v nahrazení stávajícího názvu v polštině názvem v němčině, ale jde o zřízení dodatečného názvu v menšinovém jazyce.³⁶⁹

Obecně lze charakterizovat všechna ustanovení zde analyzované Hlavy II polského menšinového zákona jako velmi podrobná, a tak jsou poskytnuta přesná pravidla pro používání menšinových jazyků. Tato část polského menšinového zákona dále odkazuje na nařízení ministra odpovědného ve věcech veřejné správy vydaného po dohodě s ministrem odpovědným ve věcech náboženského vyznání a ve věcech národnostních a etnických menšin, které stanoví metody transliterace pro cizojazyčné názvy, označení a jména v případě, že původním písmem menšinového jazyka není latinka.

Ustanovení Hlavy II polského menšinového zákona také upravují používání menšinového jazyka jako „pomocného“ vedle jazyka „úředního“. Vzhledem k charakteru ustanovení menšinového zákona, není již v Polsku ponechána úprava dílčích otázek zákonům upravujícím místní samosprávu, a tudíž se polský zákon o obcích,³⁷⁰ zákon o okresech³⁷¹ a zákon o zemích (vojvodstvích)³⁷² týká pouze obecné organizace správní činnosti.

Pokud obyvatelé určité oblasti tvoří alespoň 20 % místní populace, daná obec je zapsaná do „Úředního registru obcí“, ve kterých je používán jazyk menšiny jako pomocný.³⁷³ Hlava II zároveň stanoví velice podrobná pravidla ohledně administrativy tohoto Úředního registru a pravidla pro různé situace v praxi, kdy je pomocný jazyk užíván v jednání před správními orgány. Podle usnesení Zemského správního soudu v Lodži ze 14. dubna 2011, č. j. I SA/Łd 41/10, představuje neposkytnutí tlumočnicka v obecné rovině „hrubé porušení zákona“, protože účastníkovi řízení „prakticky znemožňuje obhajovat svůj případ v rámci výslechu“.³⁷⁴ Použití menšinového jazyka u soudů a z tohoto vyplývající právo na tlumočnicka je přitom vázáno právě

³⁶⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, II OSK 1023/10, *op. cit.*

³⁷⁰ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990 Nr 16 poz. 95, dále jen „(polský) zákon o obcích.“

³⁷¹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 1998 Nr 91 poz. 578, dále jen „zákon o okresech.“

³⁷² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. 1998 Nr 91 poz. 576, dále jen „zákon o zemích.“

³⁷³ Polský menšinový zákon, *op. cit.*, čl. 9.

³⁷⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 14 kwietnia 2011 r. I SA/Łd 41/10.

na trvalý pobyt dané osoby v obci zapsané do registru, přičemž, jak je uvedeno v usnesení Zemského správního soudu v Lodži ze 14. dubna 2011, č. j. I SA/Łd 40/10,

menšinový jazyk lze používat jako pomocný jazyk (vedle úředního jazyka) v obcích, kde počet obyvatel patřících k dané menšině není nižší než 20 % z celkového počtu obyvatel a obec je zapsána v pomocný úřední rejstřík obcí, kde se používá menšinový jazyk“, zatímco „odvolací řízení probíhá pouze v úředním jazyce.“³⁷⁵

I v dalších rozhodnutích tentýž soud potvrdil, že ve vztahu k příslušníkům menšin existuje sice možnost použití jiného než oficiálního jazyka v řízení před orgány obce, avšak řízení o stížnosti u soudu probíhá pouze v úředním jazyce. Soud navíc uvedl, že ani v řízení, kde účastníkovi vzniká právo na projednávání záležitosti v jazyce menšiny, se nelze dovolávat nedostatečné znalosti polského jazyka jako důvodu k tomu, že jednání mělo procesní vady a jako důvodu pro zmeškání lhůty pro podání odvolání.³⁷⁶

Právo na použití menšinového jazyka v úředním a soudním styku je možné využít i v případech, kde osoba nespĺňuje podmínku trvalého bydliště v dané obci, a to na základě ustanovení Rámcové úmluvy na ochranu národnostních menšin. Zemský správní soud v Lodži se zabýval odvoláním, kde stěžovatelka uváděla, že

v daňovém řízení byly opomenuty důkazy z výsledku účastníka řízení za účasti soudního překladatele. Podle Úmluvy by měl úřad jmenovat tlumočnicka romského jazyka s přihlednutím k dialektu, kterým mluví občané romské národnosti s bydlištěm v Polsku, aby se strana mohla vyjádřit ke všem okolnostem.³⁷⁷

V tomto případě by však musela nastat situace, kdy by osoba domáhající se tohoto práva skutečně neovládala polský jazyk. Zemský správní soud v Lodži k tomuto uvedl, že osoba náležející k romské etnické menšině v Polsku, která „mluví polsky v míře, která jí umožňuje např. vyřídit formality v bance, podepsat notářský zápis - smlouvu o prodeji nemovitosti, vést podnikání, jakož i poskytování vysvětlení jako svědek v jiném daňovém řízení“, nemůže účinně napadnout rozhodnutí okresního soudu na základě skutečnosti, že jí nebyl zajištěn tlumočnick, a to zejména za situace, kdy ani „Polské sdružení Romů o existenci soudního překladatele z romštiny neví“.³⁷⁸

³⁷⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 14 kwietnia 2011 r. I SA/Łd 40/10.

³⁷⁶ Cf. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 5 września 2017 r. I SA/Łd 452/17; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 5 września 2017 r. I SA/Łd 453/17; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 5 września 2017 r. I SA/Łd 454/17

³⁷⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, I SA/Łd 40/10, *op. cit.*

³⁷⁸ *Ibid.*

V obcích, v nichž menšina dosahuje alespoň 20 % dané populace, také menšina může používat tradiční místní názvy a označení v jazyce menšiny. Zákon i pro toto užívání menšinového jazyka stanoví velice podrobná, až technická, pravidla.³⁷⁹ Judikatura poukazuje na skutečnost, že hranice obcí mohou někdy být modifikovány náhodně či jako vedlejší výsledek přečíslování nemovitostí, čímž může některým částem obcí vzniknout či naopak zaniknout nárok na vícejazyčné názvy a označení.³⁸⁰

5.2.6 Vzdělávání a kultura v menšinových jazycích v Polsku

V této části pojednávám Hlavy III až V polského menšinového zákona. Hlava III polského menšinového zákona je věnovaná vzdělávání a kultuře v menšinovém jazyce. Zákon zaručuje osobám příslušejícím k národnostní nebo etnické menšině právo být vyučovány a vyučovat v jazyce menšiny a právo vzdělávat se v reáliích své kultury a učit se o dějinách menšiny. Polský menšinový zákon dále v článku 17 odkazuje na polský zákon o systému školství,³⁸¹ který stanoví podrobnosti takového vzdělávání. Polský školský zákon umožňuje skládání maturitní zkoušky a dalších zkoušek v jazyce menšiny (čl. 9a, odst. 10, resp. čl. 44m an.) a zaručuje rozvoj kultury menšin (čl. 13).

Hlava III polského menšinového zákona dále stanovuje povinnost pro státní úřady podporovat kulturní, publikační a vzdělávací aktivity menšin. Taková podpora má formu „účelových dotací“ a „dotací pro subjekty“,³⁸² a podrobnosti určuje polský zákon o veřejných financích,³⁸³ na který menšinový zákon explicitně odkazuje. Cílem takové finanční podpory má být „ochrana“, „uchování“ a „rozvoj“ identity menšiny.³⁸⁴ Zákon příkladmo vyjmenovává aktivity a kulturní projekty menšin, které by měl stát financovat: činnosti uměleckých hnutí, umělecké akce významné pro kulturu menšiny, publikace (i v polštině) knih, časopisů a novin podporujících kulturu menšin či rozhlasové a televizní programy vysílané menšinami.³⁸⁵ Podrobnosti rozhlasového a televizního vysílání v jazycích menšin v Polsku jsou upraveny polským zákonem o rozhlasovém a televizním vysílání z roku 1992³⁸⁶ a zákonem o radě národních médií.³⁸⁷

³⁷⁹ Polský menšinový zákon, *op. cit.*, čl. 12.

³⁸⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, IV SA/Po 214/20, *op. cit.*

³⁸¹ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz.U. 1991 nr 95 poz. 425, dale jen “polský školský zákon”.

³⁸² *Ibid.*, čl. 18.

³⁸³ Zákon ze dne 26. listopadu 1998 o veřejných financích (Sb. z. z 2003 r. Č. 15, poz. 148).

³⁸⁴ Polský menšinový zákon, článek 18, odst. 1.

³⁸⁵ *Ibid.*, čl. 18, odst. 2

³⁸⁶ Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1722).

³⁸⁷ Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 692).

Z judikatury vyplývá, že veřejnoprávní rozhlas a televize plní své veřejnoprávní poslání právě tím, že za podmínek stanovených zákonem nabízí celé společnosti a jejím jednotlivým složkám rozmanité programy,³⁸⁸ přičemž cílem vytváření a vysílání takových programů je mj. naplňování demokratických, sociálních a kulturních potřeb místních komunit.³⁸⁹ Dalším cílem rozhlasového a televizního vysílání je šíření znalostí o polském jazyce, za současného zohlednění potřeb národnostních a etnických menšin a komunity používající regionální jazyk, včetně vysílání informačních pořadů v jazycích národnostních a etnických menšin a v regionálním jazyce, a také vytváření a sdílení vzdělávacích programů pro využití polských komunit v zahraničí a Poláků žijících v zahraničí.³⁹⁰

Hlava III polského menšinového zákona upravuje organizační záležitosti ohledně praxe poskytování finanční podpory na kulturní aktivity národnostních menšin. Zmiňují se menšinové organizace a kulturní instituce „se zásadním významem pro kulturu menšiny“,³⁹¹ aniž by bylo stanoveno pravidlo či odkaz na podzákoný předpis, podle kterého by bylo možné určit, které organizace jsou takto významné. Je zřejmé, že takové ustanovení může vést k nerovnému zacházení s různými menšinami i s různými organizacemi v rámci jedné menšiny. Ustanovení, které může mít diskriminační následky, je ještě umocněno dalšími odstavci, podle kterých mohou ministerstva poskytovat podporu menšinovým organizacím „s pominutím pravidel veřejné soutěže“.³⁹² Je však třeba zmínit, že výskyt takových nejednoznačných ustanovení je v polském menšinovém zákoně velmi vzácný.

Hlava IV se zabývá „regionálním jazykem“.³⁹³ Definice regionálního jazyka je doslova převzatá z Evropské charty regionálních či menšinových jazyků, na kterou zákon také výslovně odkazuje. Zákon specifikuje, že za regionální jazyk je v Polsku třeba považovat kašubštinu. Práva mluvčích tohoto jazyka se neliší od práv příslušníků jiných menšin v Polsku a tato část zákona převážně odkazuje na předchozí část, Hlavu III. Definice regionálního jazyka se liší od ostatních definic v polském menšinovém zákoně tím, že zdůrazňuje tradici.

Hlava V polského menšinového zákona poskytuje základ pro institucionální rámec poskytování ochrany a podpory menšinám v Polsku. Vyjmenovávají se základní kompetence „ministra odpovědného ve věcech náboženského vyznání a národnostních a etnických

³⁸⁸ Viz. článek 21, odst. 1 polského zákona o rozhlasovém a televizním vysílání, *op. cit.*

³⁸⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 20 lipca 2017 r. I SA/Ke 334/17.

³⁹⁰ *Ibid.*

³⁹¹ Polský menšinový zákon, *op. cit.*, čl. 18, odst. 5.

³⁹² *Ibid.*, čl. 18, odst. 3.

³⁹³ *Ibid.*, čl. 19.

menšin³⁹⁴ na centrální vládní úrovni a „vojvody“³⁹⁵ (tj. hejtmana) na úrovni místní samosprávy. Také se zakotvují působnosti a činnosti „Společné komise vlády a národnostních a etnických menšin“³⁹⁶, její složení a pravidla jednání.

5.3 Srovnání českého a polského práva vzhledem k jednotlivým oblastem úpravy

5.3.1 Cíle a zásady úpravy

Ze srovnání české a polské právní úpravy kulturních práv menšin, vzhledem k ústavním zárukám a k úpravě jejich realizace v podobě podústavních zákonů, vyplývá, že tyto dva systémy úpravy sledují obdobné cíle a vycházejí z obdobných premis právní kultury, a zároveň konkrétní provedení některých záruk se liší.

Na úrovni ústavního práva je česká Listina konkrétnější vzhledem k menšinám, když zmiňuje volbu národnosti či etnický původ jako možné důvody diskriminace, zatímco polská Ústava se omezuje na obecnou nediskriminační klauzuli a implicitní zákaz diskriminace na základě příslušnosti k národnostní menšině lze dovodit pouze z čl. 233, který zakazuje jakékoli omezení práv z důvodu rasy, jazyka či původu. Tabulka 3 vystihuje přehled ustanovení v obou právních řádech, která se týkají obecných oblastí a shrnují základní přístupy a principy úpravy, tedy úpravy zákazu diskriminace vůči příslušníkům národnostních menšin, cílů dané úpravy a definic beneficentů:

³⁹⁴ *Ibid.*, čl. 21.

³⁹⁵ *Ibid.*, čl. 22.

³⁹⁶ *Ibid.*, čl. 20-32.

Oblast	Česká právní úprava	Polská právní úprava
Nediskriminace	<i>Listina</i> – čl. 3, odst. 1: zákaz diskriminace, specifikované důvody (mj. příslušnost k národnostní menšině) <i>Listina</i> – čl. 3, odst. 2: svobodná volba národnosti <i>Listina</i> – čl. 24: příslušnost k národnostní nebo etnické menšině nesmí být nikomu na újmu <i>Český menšinový zákon</i> - § 4, svobodná volba, z volby nesmí vzejít žádná újma	<i>Polská Ústava</i> – čl. 32, odst. 2: obecná nediskriminační klauzule, zákaz diskriminace z jakékoliv příčiny (příslušnost k národnostní či etnické menšině zde není specifikována jako potenciální důvod diskriminace) <i>Polská Ústava</i> - čl. 233: zákaz omezení práv na základě rasy, jazyka či původu
Definice	<i>Český menšinový zákon</i> - § 2, odst. 1: definice pojmu národnostní menšina; § 2, odst. 2: definice pojmu příslušník národnostní menšiny	<i>Polský menšinový zákon</i> – čl. 2, odst. 1: definice národnostní menšiny; čl. 2, odst. 2: výčet národnostních menšin; čl. 2, odst. 3: definice etnické menšiny; čl. 2, odst. 4: výčet etnických menšin
Cíle	<i>Listina</i> – čl. 25, odst. 1: rozvoj kultury <i>Český menšinový zákon</i> – preambule: ochrana práv příslušníků, respekt k národní identitě jako lidskému právu	<i>Polská Ústava</i> – čl. 35, odst. 1: zachování a rozvoj kulturní identity <i>Polský menšinový zákon</i> - čl. 1: zachování a rozvoj kulturní identity národnostních a etnických menšin

Tabulka 3: Základní přístupy a principy ukotvení práv menšin v českém a polském právním řádu

Na úrovni podústavních zákonů jsou zásadními instrumenty český a polský menšinový zákon. Tyto zákony nejlépe odrážejí vztahy mezi menšinami a většinou a převládající ideologie ve společnosti, přičemž tyto ideologie nadále napomáhají utvářet. Článek 1 polského menšinového zákona zmiňuje „udržování a rozvoj“ menšinové identity jako hlavní cíl úpravy. Podobný účel má preambule českého menšinového zákona, kde je deklarováno, že parlament „respektuje identitu příslušníků národnostních menšin“. Formulace polského menšinového zákona je přitom výrazně jednodušší oproti českému zákonu, jehož preambule sestává ze složité větné konstrukce obsahující řadu přechodníků. Polský menšinový zákon navíc správně výslovně zmiňuje nejen „zachování“ kultury menšiny, ale i „rozvoj“. Český menšinový zákon naopak potvrzuje, že právo na národnostní a etnickou menšinovou identitu je „součástí lidských práv“ a důraz na rozvoj menšinové kultury je v českém systému ukotven již na ústavní úrovni v Listině.

Zatímco v české právní úpravě na úrovni menšinového zákona je tedy explicitně vytyčen pouze cíl „zachování“ menšinových jazyků a kultur, polská úprava zdůrazňuje i „rozvoj“. V praxi je však pojetí kulturních práv menšin v České republice v určitých ohledech spíše modernější než v Polsku, například vzhledem k zastoupení menšin v Radě vlády pro národnostní menšiny v České republice, resp. ve Společné komisi vlády a národnostních a

etnických menšin v Polsku. V polské Komisi jsou zastoupeny tytéž menšiny již od jejího založení, zatímco v české Radě došlo již k několika změnám.³⁹⁷

I přes zamýšlené rozlišování mezi autochtonními a allochtonními menšinami v českém právním řádu je patrné, že praxe postupně ustupuje od požadavku, že určitá menšina se vyskytuje na území státu „tradičně a dlouhodobě“. V Polsku je toto kritérium vyjádřeno zdánlivě zcela objektivně zhodnotitelným požadavkem, že daná skupina se vyskytuje na území státu po dobu sta let. Není však jednoznačně určeno, od jakého okamžiku by se měla taková lhůta počítat, přičemž lze navíc očekávat, že zákon přijatý v roce 2005 se za období sta let změní.

Rozlišování mezi tradičními a imigrantskými komunitami, které je založené na subjektivních úvahách při uplatňování konkrétních oprávnění, je ve výsledku diskriminační vůči skupinám, které se výrazně etnicky liší od většinového obyvatelstva, například východoasijským vzhledem. De Varennes podotýká, že zde hraje roli kulturní relativismus v poskytování záruk lidských práv.³⁹⁸ Z praxe dvou zkoumaných států lze dovodit, že jsou zaručována kulturní práva převážně již kulturně, nebo alespoň etnicky, podobným skupinám obyvatelstva, a například u menšin či komunit vietnamských se státní praxe zdráhá sáhnout ke stejné intenzitě záruk jako u etnicky evropských menšinových skupin.

Český menšinový zákon vyčleňuje určitá oprávnění pro tzv. „tradiční“ menšiny, zatímco v polském zákoně obdobné rozlišení nenajdeme. Ve skutečnosti je však celý polský menšinový zákon zaměřen na ochranu práv menšin, které jsou v Polsku považované za tradiční, takže by další dělení skupin bylo bezpředmětné.

V souhrnu však lze konstatovat, že český i polský menšinový zákon se zabývají podobnými tématy a oblastmi úpravy, avšak tato témata pojednávají s rozdílným přístupem co se týče abstraktnosti a konkrétnosti. Polský menšinový zákon je výrazně podrobnější a výmluvnější zatímco český zákon u konkrétních detailů odkazuje na podzákoné předpisy.

5.3.2 Šířeji uplatňovaná oprávnění

V této části se zaměřuji na srovnání práv, která jsou poskytována menšinám v obecném režimu, a tedy bez rozlišení, zda se jedná o tradiční menšiny či novodobé imigranty, a také bez rozlišení, zda jsou příslušníci menšiny v určité geografické oblasti zastoupeni určitým počtem příslušníků

³⁹⁷ Rada vlády pro národnostní menšiny v České republice a Společná komise vlády národnostních a etnických menšin v Polsku jsou podrobně pojednány v kapitole 6 této práce.

³⁹⁸ de Varennes, F. 2006, „The Fallacies in the ‚Universalism Versus Cultural Relativism‘ Debate in Human Rights Law“, *Asia-Pacific journal on human rights and the law*, vol. 7, no. 1, s. 73.

v poměru k většinové populaci. Jde o právo užívat jména a příjmení v menšinových jazycích, právo na přijímání a rozšiřování informací v jazycích menšin, právo na sdružování v národnostních spolcích a právo na účast na řešení věcí týkajících se etnických menšin.

Menšinové zákony v České republice a Polsku upravují do různé míry konkrétnosti jednotlivá oprávnění příslušníků menšin. V České republice je základ veškerých těchto záruk položen na ústavní úrovni v Listině, v Polsku jsou většinou tato práva zaručena až na úrovni polského menšinového zákona. V polském menšinovém zákoně jsou pak zpravidla veškeré aspekty uplatňování těchto oprávnění upraveny do detailů, zatímco český menšinový zákon častěji odkazuje na další předpisy, jakými je například školský zákon či zákon o obcích. Ustanovení významná pro uplatňování těchto práv menšin navíc nalezneme i v českém správním řádu. Tabulka 4 shrnuje široce uplatňovaná oprávnění menšin, která nejsou podmíněna počtem příslušníků či historií na území státu.

Oblast	Česká právní úprava	Polská právní úprava
Jméno	<i>Listina</i> – čl. 10: ochrana jména <i>Český menšinový zákon</i> - § 7: všechny menšiny	<i>Polský menšinový zákon</i> – čl. 7: užívání jména a příjmení, transliterace
Informace	<i>Listina</i> – čl. 25, odst. 1: základní záruka <i>Český menšinový zákon</i> - § 13: všechny menšiny <i>Český zákon o rozhlasovém a televizním vysílání</i> - § 17, odst. 1: zajištění rozvoje kultury menšin	<i>Polský menšinový zákon</i> – čl. 8: právo na šíření a výměnu informací v jazyce menšiny <i>Polský zákon o rozhlasovém a televizním vysílání</i> – čl. 15: závazek respektování práv menšin
Tlumočník	<i>Listina</i> – čl. 37, odst. 1: soudní ochrana, kdo prohlásí, že neovládá jazyk, jímž se vede jednání, má právo na tlumočníka <i>Český správní řád</i> - § 16: neovládá jednací jazyk	<i>Rámcová úmluva na ochranu národnostních menšin</i> – čl. 10, odst. 3: povinnost zajistit tlumočníka straně, která neovládá jazyk
Sdružování	<i>Listina</i> – čl. 25, odst. 1: základní záruka <i>Český menšinový zákon</i> - § 5: všechny menšiny; národnostní spolky, politické strany a hnutí	<i>Polský menšinový zákon</i> - čl. 21-22: zastoupení zájmů na úrovni obcí, krajů a hejtmanství (vojevodství, zemí)
Zastoupení	<i>Listina</i> – čl. 25, odst. 2: právo účasti na řešení věcí týkajících se národnostních a etnických menšin <i>Český menšinový zákon</i> - § 6: zastoupení v Radě vlády pro národnostní menšiny	<i>Polský menšinový zákon</i> – čl. 23-32: Společná komise vlády a národnostních a etnických menšin

Tabulka 4: Oprávnění uplatňovaná bez rozlišení „tradičních“ menšin a imigrantů a bez ohledu na počet příslušníků v dané geografické oblasti

Příslušníci národnostních menšin mohou v České republice užívat jména a příjmení pocházející z jazyka menšiny (§ 7), v Polsku mají příslušníci národnostních a etnických menšin právo na

psaní a vyslovování jmen a příjmení v jazyce menšiny. Nepolská výslovnost daného jména je přitom platným důvodem ke změně jména.³⁹⁹

Přestože je zřejmé, že oba legislativní systémy zaujímají rozdílné organizační přístupy k ukotvení těchto oprávnění, soudní rozhodovací praxe ukazuje, že obdobné případy jsou posuzovány s obdobnými výsledky, a že tedy konkrétní podoba zákonných ustanovení nemá na skutečné využívání práv vliv.

V otázce používání jména dospěl k obdobnému závěru český Nejvyšší soud v roce 2013⁴⁰⁰ a polský Nejvyšší správní soud v roce 2008.⁴⁰¹ V obou výše analyzovaných případech byl předmětem stížnosti zápis příjmení s diakritickými znaky cizí abecedy, kde různé zápisy přehlasovaného „u“ se u téže osoby lišily v různých úředních záznamech. V obou případech soudy podpořily stěžovatele v názoru, že zápis téhož příjmení téže osoby se musí shodovat v různých dokumentech a nelze uvádět jako opodstatnění jiného zápisu ručně pořízený zápis v matrice.

Potřeba judikatury a dosud nevyjasněná státní praxe ohledně osobních jmen pravděpodobně plyne z mezinárodněprávní situace. De Varennes a Kuzborska upozorňují, že přestože je jméno důležitou součástí osobní a národní identity, mezinárodní právo zatím nevěnovalo úpravě používání jmen v menšinových jazycích, a ani obecně ochraně jména jakožto lidskému právu, přílišnou pozornost.⁴⁰² Důvodem nedostatku mezinárodního konsenzu v této oblasti může být skutečnost, že různé právní tradice se výrazně liší v právní úpravě používání jmen. Zatímco v anglo-saských zemích převládá tzv. „laissez-faire“ přístup, kde každý se může libovolně sám pojmenovat a přejmenovat, v kontinentální právní kultuře je naopak koncept zcela opačný. V kontinentální Evropě se historicky vyvinula pravidla, kde již od patnáctého století zároveň s rozvojem legislativy měli občané států povoleno užívat pouze křesťanská jména a později pouze jména psaná v souladu s danou národní kulturou či s oficiálním jazykem země.⁴⁰³

Kromě používání jména je také široce uplatňovaným právem právo na tlumočníka, při jehož uplatnění také není požadována dlouhodobá rezidence či určitý počet členů menšiny. Zde se však vlastně nejedná o právo menšiny, protože uplatnit toto oprávnění může každý, kdo prohlásí, že neovládá jednacím jazyk u soudu, nezávisle na tom, zda se daná osoba považuje za

³⁹⁹ Polský zákon o změně jména a příjmení ze 17. října 2008, Dz.U. 2008 No 220, Item 1414.

⁴⁰⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky, č. j. 2 Aps 8/2012-16, *op. cit.*

⁴⁰¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego I OSK 1218/07, *op. cit.*

⁴⁰² de Varennes, F. & Kuzborska, E. 2015, „Human rights and a person's name: Legal trends and challenges“, *Human rights quarterly*, vol. 37, no. 4, s. 978.

⁴⁰³ *Ibid.*

příslušníka národnostní menšiny. Výše pojednaná judikatura v obou zemích ukazuje, že naopak toto právo není uplatnitelné v případě osoby, která sice naplňuje definici člena národnostní menšiny, avšak ovládá jednací jazyk, tedy češtinu či polštinu.⁴⁰⁴

Dalším univerzálně uplatňovaným oprávněním vůči menšinám je právo na rozšiřování a přijímání informací v jazycích menšin. Zákon o rozhlasovém a televizním vysílání v České republice⁴⁰⁵ zavazuje provozovatele podporovat rozvoj menšinové identity (§ 17). Zákon však neustanovuje povinnost poskytnout menšinám určitý podíl na vysílacím čase. Obdobně také polský zákon o rozhlasovém a televizním vysílání⁴⁰⁶ zavazuje veřejné rozhlasové a televizní stanice k respektování práv menšin a braní jejich potřeb v potaz (čl. 15), avšak nezaručuje menšinám určitý podíl na vysílání těchto stanic.

5.3.3 Úžeji uplatňovaná oprávnění

Některá oprávnění jsou v českém i polském právním řádu zaručena pouze pro určité národnostní menšiny. V české právní úpravě se setkáváme s explicitním vymezením „tradičních“ menšin oproti ostatním. V polské úpravě k danému rozlišení nedochází, avšak z hlediska polského menšinového zákona jsou za menšiny považované právě jen menšiny v Polsku dlouhodobě usazené. Sloboda podotýká, že „historičnost“ (tedy „autochtonnost“ či „tradičnost“) určité skupiny v zemi již v současné geopolitické situaci přestává fungovat jako „efektivní kritérium“ k uplatnění práv.⁴⁰⁷ Z důvodu obecného vzestupu nacionalismu v Evropě se taková právní ustanovení stávají překážkou účasti na integrační politice státu a nastávají i situace, kdy občané, kteří se identifikují s určitou skupinou „imigrantů“ se stávají předmětem útoků a o jejich integraci se zasazují spíše nevládní organizace než státní úřady.⁴⁰⁸

V obou úpravách se setkáváme s početním požadavkem členů menšiny vzhledem k většinovému obyvatelstvu v dané geografické oblasti pro praxi uplatňování určitých oprávnění. V České republice je zpravidla požadováno, že počet členů menšiny v daném místě dosahuje alespoň 10 %, v Polsku je tento práh stanoven na 20 %.

⁴⁰⁴ Cf. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi I SA/Łd 40/10, *op. cit.*; Usnesení Ústavního soudu České republiky, sp. zn. III.ÚS 435/01, *op. cit.*

⁴⁰⁵ Zákon č. 231/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů, zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, dale jen „český zákon o rozhlasovém a televizním vysílání“.

⁴⁰⁶ Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, Dz.U. 1993 nr 7 poz. 34, dale jen „polský zákon o rozhlasovém a televizním vysílání“.

⁴⁰⁷ Sloboda, M. 2016, „Historicity and citizenship as conditions for national minority rights in Central Europe: old principles in a new migration context“, *Journal of ethnic and migration studies*, vol. 42, no. 11, s. 1808-1809.

⁴⁰⁸ Collyer, M., Hinger, S. & Schweitzer, R. 2020, „Politics of (Dis)Integration – An Introduction“, in S. Hinger & R. Schweitzer, *Politics of (Dis)Integration*, Cham, Springer Open, s. 1.

Těmito právy s užším okruhem beneficentů jsou právo na vzdělání v menšinových jazycích, využívání vícejazyčných místních názvů a označení a užívání menšinových jazyků při jednání se státními orgány, například při volbách nebo u soudů. Stejně jako v předchozí analýze, i zde je zřejmé, že v České republice je základem většiny těchto záruk ústavní úprava, konkrétně Listina. V případě těchto práv je však úprava podústavních zákonů i v Polsku opřena o ústavní pořádek, konkrétně o polskou Ústavu. Výjimkou je zde úprava nároku na vícejazyčné místní názvy a označení, která nemá explicitní oporu v polské Ústavě. I toto právo však lze chápat jako naplnění záruk v čl. 35 polské Ústavy.⁴⁰⁹

Obdobně jako u oprávnění pojednávaných v minulé sekci, je u těchto oprávnění téměř veškerá úprava v Polsku soustředěna do polského menšinového zákona, zatímco v České republice český menšinový zákon zpravidla odkazuje pro detailnější úpravu na další zákony, zejména zákon o obcích a školský zákon. Tabulka 5 shrnuje zákonná ustanovení zaručující uplatňování těchto práv v České republice a v Polsku.

⁴⁰⁹ Sułkowski, J. 2015, „On Some Rights of National Minorities in Poland“, *Acta Universitatis Carolinae, Iuridica*, vol. 56, no. 4, s. 101.

Oblast	Česká právní úprava	Polská právní úprava
Vzdělávání	<i>Listina</i> – čl. 25, odst. 2: základní záruka <i>Český menšinový zákon</i> - § 11: tradiční menšiny <i>Český školský zákon</i> - §§ 13-14: minimální počty žáků ve třídě <i>Český zákon o obcích</i> - § 117, odst. 3: zřízení výboru (podmínka 10 % obyvatel)	<i>Polská Ústava</i> – čl. 35, odst. 2: základní záruka <i>Polský menšinový zákon</i> – čl. 8, odst. 4: zaručena výuka menšinového jazyka a v menšinovém jazyce, čl. 10: podmínkou pro zápis do úředního registru je 20 % obyvatel; čl. 17-18: výuka menšinového jazyka, výuka v menšinovém jazyce, státní podpora <i>Polský školský zákon</i> – čl. 13: rozvoj kultury menšiny
Jednání	<i>Listina</i> – čl. 25, odst. 2: základní záruka <i>Český menšinový zákon</i> - §§ 9-10: tradiční menšiny, jazyk v úředním styku, před soudy a ve věcech volebních <i>Český zákon o obcích</i> - § 117, odst. 3: zřízení výboru (podmínka 10 % obyvatel) <i>Český správní řád</i> – čl. 16, odst. 4: tradiční menšiny	<i>Polská Ústava</i> – čl. 3: polština je oficiálním jazykem Polska <i>Zákon o polském jazyce</i> – čl. 1, odst. 2: polština uzákoněna jako oficiální jazyk Polska <i>Polský menšinový zákon</i> – čl. 9: podmínka 20 % obyvatel dané části obce <i>Polský zákon o obcích</i> – obecná organizace správní činnosti <i>Polský správní řád</i> – překlady cizojazyčných správních aktů do polštiny
Názvy	<i>Český menšinový zákon</i> - § 8: tradiční menšiny <i>Český zákon o obcích</i> - § 29, za podmínek § 117, odst. 3 (podmínka 10 % obyvatel)	<i>Polský menšinový zákon</i> – čl. 12: dodatečné názvy, podmínka 20 % obyvatel části obce

Tabulka 5: Oprávnění uplatňovaná pouze u tradičních menšin či u menšin s určitým minimálním počtem členů v daném místě

V České republice *Listina* zaručuje každému právo na vzdělání (čl. 33), a dokonce zaručuje právo na vzdělání v menšinovém jazyce (čl. 25). *Český menšinový zákon* zaručuje menšinám možnost zajistit si na soukromé bázi výuku v menšinových jazycích, přičemž menšiny nemají povinnost takovou výuku provádět (§ 11). *Český školský zákon*⁴¹⁰ zaručuje příslušníkům národnostních menšin (kteří jsou českými občany) možnost vzdělávání v menšinovém jazyce od předškolního do středoškolského vzdělání (§14), kde podmínkou je určitý počet studentů v každé třídě.

⁴¹⁰ Zákon č. 561/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, o o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), dale jen “český školský zákon”.

Polský školský zákon⁴¹¹ zavazuje státní školy, aby umožnily žákům „zachovat si smysl pro národnostní, etnickou a náboženskou identitu“ a vyžaduje, aby školy pokud možno žákům umožnily „učit se vlastní jazyk, dějiny a kulturu“ (článek 13). Tento zákon přitom neupřesňuje počty žáků v každé třídě požadované pro uplatnění těchto nároků. Toto je proto ponecháno na podzákonném předpisu.

Zákony v obou zemích také upravují práva na vícejazyčné názvy a označení. Český menšinový zákon zaručuje právo na vícejazyčné názvy pouze pro menšiny pobývajících na území České republiky „tradičně a dlouhodobě“ (§ 8). Těmito označeními jsou označení názvu obce, názvů ulic a dalších veřejných prostor, a také označení budov veřejné správy a volebních místností (§ 8). Menšinový zákon zde odkazuje na zákon o obcích⁴¹² pro ustanovení podmínek pro uplatnění tohoto práva. Zákon o obcích stanovuje podmínku, že k dané národnosti se hlásí alespoň 10 % občanů obce (§ 29, odst. 2).

Polský menšinový zákon zaručuje nárok na názvy a označení v jazyce menšiny, jakými jsou názvy ulic a další místní názvy, menšinám, jejichž populace v dané obci přesahuje 20 %. Zákon přitom výslovně zakazuje použití názvů, které byly původně přiděleny režimy Třetí říše či Sovětského svazu v období mezi lety 1933 a 1945.⁴¹³ Fijalkowski tento výslovný zákaz používání symbolů minulosti hodnotí jako ospravedlnitelné omezení svobody projevu, kde právo slouží jako nástroj k zamezení utrpení na straně obětí, které by byly poškozeny dalším vystavením symbolům minulého represivního režimu.⁴¹⁴

⁴¹¹ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz.U. 1991 nr 95 poz. 425, dále jen „polský školský zákon“.

⁴¹² Zákon č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, zákon o obcích.

⁴¹³ Polský menšinový zákon, článek 12.

⁴¹⁴ Fijalkowski, A. 2014, „The criminalisation of symbols of the past: expression, law and memory“, *International journal of law in context*, vol. 10, no. 3, s. 296.

6 Státní instituce na podporu národnostních menšin

6.1 Rada vlády pro národnostní menšiny v České republice

V České republice je hlavním poradním orgánem vlády zaručujícím práva národnostních a etnických menšin Rada vlády pro národnostní menšiny (dále jen „Rada“). Jde o stálý poradní a iniciativní orgán vlády České republiky pro otázky týkající se národnostních menšin a jejich příslušníků.⁴¹⁵ Právně je tato instituce upravena v českém menšinovém zákoně, ve statutu Rady vlády pro národnostní menšiny,⁴¹⁶ v jednacím řádu⁴¹⁷ a v nařízení vlády nařízením vlády č. 98/2002 Sb., kterým se stanoví podmínky a způsob poskytování dotací ze státního rozpočtu na aktivity příslušníků národnostních menšin a na podporu integrace příslušníků romské komunity.⁴¹⁸

Mezi kompetence Rady patří sledování vnitrostátního plnění mezinárodních závazků České republiky z hlediska práv příslušníků národnostních menšin, zejména závazků plynoucích z Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin a Evropské charty regionálních či menšinových jazyků; zajišťování přípravy opatření vlády, která se týkají práv příslušníků národnostních menšin v České republice; vyjadřování se k návrhům zákonů, k návrhům nařízení vlády a k opatřením, týkajícím se práv příslušníků národnostních menšin, před jejich předložením vládě; příprava doporučení pro vládu nebo pro ministerstva či jiné správní úřady týkající se záležitostí menšin a použití menšinových jazyků; příprava souhrnných zpráv pro vládu o situaci národnostních menšin v České republice; spolupráce s orgány územních samosprávných celků při praktickém zabezpečování národnostní politiky; návrhy rozdělování finančních prostředků vynakládaných ze státního rozpočtu na podporu aktivit příslušníků národnostních menšin.⁴¹⁹

Členy Rady je 18 zástupců národnostních menšin, „jejichž počet za příslušnou menšinu je jeden až dva členové, a to s ohledem na mluvčí menšinových jazyků“, konkrétně jde o zástupce těchto menšin: běloruská (1), bulharská (1), chorvatská (1), maďarská (1), německá (2), polská (2), romská (2), rusínská (1), ruská (1), řecká (1), slovenská (2), srbská (1),

⁴¹⁵ Vláda České republiky 2009-2023, „Rada vlády pro národnostní menšiny“.

⁴¹⁶ Statut Rady vlády pro národnostní menšiny, schválený usnesením vlády ze dne 10. října 2001 č. 1034, dále jen „Statut Rady“.

⁴¹⁷ Jednací řád Rady vlády pro národnostní menšiny, schválený Radou na základě usnesení ze 14. prosince 2020.

⁴¹⁸ Nařízení vlády č. 98/2002 Sb., kterým se stanoví podmínky a způsob poskytování dotací ze státního rozpočtu na aktivity příslušníků národnostních menšin a na podporu integrace příslušníků romské komunity.

⁴¹⁹ Statut Rady, čl. 2, odst. 2.

ukrajinská (1) a vietnamská (1).⁴²⁰ Dále jsou členy Rady zástupci orgánů veřejné moci a veřejnosti tedy: předseda Rady, zástupci Ministerstva financí, Ministerstva kultury, Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstva práce a sociálních věcí, Ministerstva vnitra, Ministerstva spravedlnosti a Ministerstva zahraničních věcí, a to na úrovni náměstků ministrů, náměstek člena vlády - předsedy Rady nebo jím pověřený zástupce, zástupce Kanceláře prezidenta republiky, zástupce Kanceláře Veřejného ochránce práv, zmocněnec vlády pro lidská práva, zástupce Asociace krajů České republiky, zástupci odborné veřejnosti, zástupce Svazu měst a obcí České republiky a vedoucí Úřadu vlády České republiky.⁴²¹

Vzhledem ke svým kompetencím ve vztahu k rozdělování veřejných prostředků na podporu menšinových jazyků a kultury má Rada a členství v ní zásadní význam pro jednotlivé národnostní skupiny. Do roku 2013 neměla vietnamská menšina v Radě oficiálního zástupce, a pouze vysílala „stálého hosta“, který byl přítomen všem schůzím Rady. V současnosti jsou takovými stálými hosty Hayato Okamura, předseda podvýboru pro národnostní menšiny Poslanecké Sněmovny Parlamentu České republiky, Michael Pelíšek jakožto zástupce židovské komunity a Josef Stojka jako zástupce olašské komunity.

Jak bylo zmíněno již dříve v této práci, český menšinový zákon neobsahuje výčet národnostních skupin, které mají být považované za národnostní menšiny. Výsledkem takové úpravy je, že státní orgány v praxi přistupují k výčtu národností zastoupených v Radě jako k oficiální specifikaci skupin obyvatel, které mají být považovány za národnostní menšiny. Vzhledem k tomu, že výčet národnostních menšin zastoupených v Radě se shoduje se skupinami, které pravidelně získávají finanční podporu na podporu svých kultur a jazyků, je zřejmé, že tento výčet je zároveň považován za specifikaci skupin, které žijí na území České republiky tradičně a dlouhodobě. U některých skupin je přítom také posouzení překvapivé, protože zde se dostávají do stejného právního režimu menšina srbská, ruská, ukrajinská, vietnamská a řecká a zároveň i menšiny vyskytující se na území státu podstatně déle, například menšina slovenská, polská, německá a romská.

Zatímco řada národnostních skupin byla v Radě zastoupená od počátků její existence, tedy od roku 2001, srbská menšina získala zastoupení až v roce 2004, chorvatská menšina naopak zastoupení v roce 2005 ztratila a opět jej získala v roce 2007 a vietnamská či běloruská národnostní menšina zastoupení získala dokonce až v roce 2013. Z daného lze dovodit, že státní praxe ve skutečnosti povolna ustupuje od rozlišování různých kategorií národnostních menšin pro účely poskytované státní podpory a že kategorizace menšin na ty, které „tradičně a

⁴²⁰ Statut Rady, čl. 3, odst. 2.

⁴²¹ Statut Rady, čl. 3, odst. 3.

dlouhodobě“ žijí na území České republiky, a ostatní menšiny, jak je uvedena v českém menšinovém zákoně, postupně pozbývá právního významu.⁴²²

6.2 Společná komise vlády a národnostních a etnických menšin v Polsku

Polský menšinový zákon upravuje „Společnou komisi vlády a národnostních a etnických menšin“⁴²³ v čl. 23 an. K úkolům komise patří

- 1) posuzování realizace práv a potřeb menšin, včetně hodnocení způsobu realizace těchto práv, a také formulace návrhů v oblasti zajištění realizace práv a potřeb menšin;
- 2) posuzování ve věcech vytváření podmínek umožňující rozvoj kulturní identity menšin a zachování a rozvoj regionálního jazyka;
- 3) posuzování projektů právních aktů ve věcech menšin;
- 4) posuzování výše a zásad rozdělování prostředků ze státního rozpočtu určených na podporu činnosti směřující k ochraně, zachování a rozvoji kulturní identity menšin a zachování a rozvoji regionálního jazyka;
- 5) činnost ve prospěch zabraňování diskriminace příslušníků menšin.⁴²⁴

Jde tedy o velmi podobnou agendu jako u české Rady vlády pro národnostní menšiny. Obdobně také v plnění svých úkolů Společná komise spolupracuje s orgány státní správy a místní samosprávy a s angažovanými společenskými organizacemi, může se obracet na instituce, zařízení a vědecká pracoviště, a především společenské organizace s žádostmi o hodnocení, stanoviska, expertízy či informace a může zvát na svá jednání zástupce jednotek místních samospráv, společenských organizací a vědeckých pracovišť (čl. 23, odst. 3). Na rozdíl od české Rady tedy nejsou akademičtí odborníci přímo členy Společné komise.

Jako zástupci vlády jsou členy Společné komise: ministr odpovědný ve věcech náboženského vyznání a národnostních a etnických menšin, ministr odpovědný ve věcech veřejné správy, ministr odpovědný ve věcech kultury a ochrany národního dědictví, ministr odpovědný ve věcech školství a výchovy, ministr odpovědný ve věcech veřejných financí, ministr odpovědný ve věcech práce, ministr spravedlnosti, ministr odpovědný ve věcech vnitra ministr odpovědný ve věcech společenské ochrany, ministr odpovědný ve věcech zahraničních, předseda Hlavního statistického úřadu, Rada ochrany památky válek a utrpení a šéf Kanceláře předsedy ministerské rady (čl. 24, odst. 1).

Zastoupeny jsou následující národnostní a etnické menšiny: běloruská (2 zástupci), česká (1 zástupce), litevská (2), německá (2), arménská (1), ruská (1), slovenská (1), ukrajinská

⁴²² Vláda České republiky 2009-2023.

⁴²³ Dále jen “Společná komise”.

⁴²⁴ Polský menšinový zákon, *op. cit.*, čl. 23. odst. 2.

(2), židovská (1), karaimská (1), lemkovská (2), romská (2) a tatarská (1) (čl. 24, odst. 2). Dále jsou zastoupeni dva představitelé mluvčích regionálního jazyka, tedy kašubštiny (čl. 24, odst. 3).

Oproti České republice má tedy Společná komise užší výčet zastoupených skupin, například není zastoupena menšina chorvatská, srbská či řecká. Na druhou stranu je zde za národnostní skupinu považována i menšina židovská. Vietnamská komunita v Polsku nemá ve Společné komisi zastoupení, přestože její historie i současná pozice ve většinové společnosti je se situací v České republice srovnatelná. Je zajímavé, že v České republice je polská menšina v Radě zastoupena dvěma zástupci, zatímco v Polsku má česká menšina ve Společné komisi pouze jednoho zástupce. Polský menšinový zákon přitom nestanoví kritérium, podle něhož byly určeny počty zástupců pro jednotlivé národnostní komunity.

7 Závěr

7.1 Význam právní úpravy menšin v České republice a v Polsku v historickém kontextu

Právní postavení menšin, a zejména vzhledem k rozvoji kultur a jazyků menšin, se stalo předmětem akademického zájmu relativně nedávno. Zatímco i samotná ochrana lidských práv je relativně novým problémem, kterému se akademická diskuze věnuje hlavně od druhé poloviny dvacátého století, zaměření na právní ochranu jazyků a kultur národnostních a etnických menšin můžeme pozorovat až od devadesátých let dvacátého století.

V Československu i v Polsku se sice právní úprava oficiálně věnovala postavení národů a národnostních menšin již daleko dříve, v devatenáctém století, zpravidla však šlo spíše o úpravu vztahů mezi *de iure* rovnoprávnými národy v témže státě, přičemž nebylo přihlíženo k postavení určité skupiny jakožto znevýhodněné menšiny. V obou zde analyzovaných judikaturách se skutečná tradice právní ochrany menšin nalézá až v meziválečném období, přičemž za národnostní menšiny jsou chápány jiné skupiny, než jak by tomu je v našem současném právním paradigmatu.

Možná právě proto, že je ochrana národnostních menšin prostředky mezinárodního i domácího práva relativně novou záležitostí, nedostatky ochrany vedly v minulosti, a to zejména ve dvacátém století, k nepokojům a k závažným politickým i bezpečnostním problémům. V současné době lze také spatřovat válečné etnické konflikty pramenící z národnostní nesnášenlivosti v celém světě, včetně Evropy, přičemž právě právní úprava by mohla dopomoci k zamezení napětí mezi národnostními skupinami. Právě právo by mohlo a mělo být účinným nástrojem k regulaci vztahů mezi menšinami a většinami a k odbourání vzájemné nedůvěry plynoucí z objektivních nebo subjektivně vnímaných historických nespravedlností a pocitů křivd na straně menšin.

S problematikou právní ochrany menšin je nerozlučně spjat dlouhodobě vnímaný problém neexistence jednoznačné a všeobecně přijímané právně závazné definice pojmu menšina. Takovou definici nenalzáme ani v jurisdikcích států, ani v mezinárodním právu, přestože řada mezinárodních dokumentů pracuje s tímto pojmem a zaručuje národnostním, etnickým, jazykovým či kulturním menšinám různá práva. Ani právní teorie se zatím neustálila na jednoznačné definici národnostní menšiny.

Vzhledem k historickému kontextu vzniku národních států v průběhu dvacátého století vyvstává také problém rozlišování mezi menšinami, které na území států existují „od nepaměti“, jakožto domorodci, a dalších skupin, které se na území svých států vyskytují v důsledku umělého vytvoření hranic států, a dále těch, které pobývají na území „hostitelských“ států v důsledku „novodobé migrace“, tedy významné počty jejich představitelů se v daném státě objevily až po dříve zmíněném umělém vytvoření státních hranic.

V Československu byly v době po vzniku samostatné Československé republiky evidované obdobné národnostní menšiny jako v Polsku v téže době. V současnosti je výčet skupin, které jsou chápány jako národnostní menšiny v Polsku, přímým pokračovatelem skupin, které byly v Polsku evidované při sčítání lidu v roce 1921. Toto je patrné ze současného zastoupení národnostních skupin v hlavním poradním orgánu vlády vzhledem k národnostním menšinám, tedy ve Společné komisi vlády a národnostních a etnických menšin. Je samozřejmě problematické vycházet z těchto cenzů jakožto ze zdrojů informací o národnostních menšinách již z toho důvodu, že v této době byla značná část obyvatelstva bilingvní a samotné určení národnosti podle mateřského jazyka nebylo jednoznačné. Například v Československu se řada polsky mluvících československých občanů hlásila k české národnosti.

V současné České republice je obdobným vládním orgánem Rada vlády pro národnostní menšiny, ale zde je patrný podstatný vývoj ve výčtu skupin, které jsou chápány jako právně významné národnostní či etnické menšiny. Oproti prvnímu sčítání lidu v Československu v roce 1921 jsou nyní menšinami i národnostní skupiny obyvatel pocházejících z bývalé Jugoslávie, Bulhaři a Řekové, od roku 2013 i Bělorusové a Vietnamci. Je zde patrné, že český právní systém je flexibilnější co se týče akomodace práv a subsumpci určitých skupin pod režim právní ochrany národnostních menšin. Je však nutno podotknout, že praxe ukazuje, že v českém právním prostředí postupně historický kontext a historie konkrétní menšiny na území českého státu ztrácí na významu a celkově se v praxi státní podpory pro menšinovou kulturu spíše upouští od systematického rozlišování menšin, které na území státu pobývají „tradičně a dlouhodobě“ a ostatních menšin.

V obou státech je patrný obdobný historický vývoj právních záruk pro menšinu romskou a židovskou. Tyto menšiny mají mnohé společné znaky: kromě velice tragické historie bezpráví ve dvacátém století jsou těmito znaky také neexistence afiliace k určitému státu, významné etnické charakteristické rysy a nejednotnost národního jazyka. Případná příslušnost židovského národa ke státu Izrael je zcela jiného systematického a historického charakteru než například afiliace maďarské menšiny v České republice k Maďarsku. Co se týče jazyka, u židovské komunity je například vnímání jazyka jidiš v Evropě jakožto pojícího prvku komunity vnímáno

jako problematické, protože šlo tradičně o jazyk diaspor asociovaný s útlakem ze strany většinové společnosti;⁴²⁵ a naopak jazyk hebrejský není pro židovské komunity na území evropských států jazykem tradičním. U romské komunity je pak v Evropě používaný menšinový jazyk značně diverzifikovaný.⁴²⁶

V této práci srovnávám úpravu v České republice a v Polsku, protože tyto dva státy, ač podobné ve vývoji od roku 1989, a také jazykově, vykazují řadu kontrastních prvků v právní úpravě. Od doby pádu komunistických režimů ve střední a východní Evropě tyto státy spojuje pocitování nezbytnosti ochrany národnostních menšin na národní legislativní úrovni. Zatímco po druhé světové válce byla ochrana národnostních menšin čistě vnitrostátní záležitostí, po pádu komunistických režimů se stala úprava práv menšin zásadním krokem k prevenci etnických konfliktů. V tomto procesu evropské státy využily již tehdy existující koncepty národnostních menšin a zároveň do různé míry modifikovaly právní úpravu tak, aby odpovídala prostředí devadesátých let dvacátého století.

7.2 Problematika definice národnostní menšiny ve světle judikatury českých a polských soudů

Definice národnostní menšiny v českém právu je založena na obdobných objektivních i subjektivních kritériích jako definice v mezinárodním právu pocházející od Capotortiho a Deschênese. Rozdílem mezi objektivními kritérii je absence požadavku nedominantní pozice v českém právu, rozdílem v subjektivních kritériích je absence touhy dosáhnout rovnoprávnosti s většinovou populací, který zmiňuje Deschênes. V definici v polském menšinovém zákoně taktéž chybí požadavek nedominance, který zmiňuje Capotorti i Deschênes. V polském právu je však nad rámec objektivních kritérií v definicích Capotortiho a Deschênese obsažen požadavek nutnosti usídlení dané skupiny na území Polska po dobu nejméně sto let. Ve srovnání s ostatními kritérii v definici polského práva i ve srovnání s kritérii Capotortiho a Deschênese je toto kritérium velmi konkrétní a objektivně měřitelné.

Relativním významem subjektivních a objektivních kritérií pro naplnění definice národnostní menšiny v souvislosti s potenciální existencí menšiny moravské se zabýval Ústavní soud České republiky se v roce 2021.⁴²⁷ Ústavní soud zde řešil stížnost proti rozsudku

⁴²⁵ Cf. King, R. D. 2001, „The Paradox of Creativity in Diaspora: The Yiddish Language and Jewish Identity“, *Studies in the linguistic sciences*, 2001, vol. 31, no. 1, s. 213-229.

⁴²⁶ Cf. Elšík, V. & Matras, Y. 2006, *Markedness and language change: the Romani sample*, New York, Mouton de Gruyter.

⁴²⁷ Usnesení Ústavního soudu České republiky, sp. zn. I.ÚS 2814/21, ze dne 23. listopadu 2021.

Nejvyššího správního soudu České republiky.⁴²⁸ V tomto rozsudku řešil Nejvyšší správní soud žalobu stěžovatele proti rozhodnutí Krajského soudu v Brně,⁴²⁹ který zamítl žalobu s odůvodněním, že stěžovatel, který se domáhal zřízení výboru pro národnostní menšiny podle zákona o obcích, nepředstavuje spolek zastupující zájmy národnostní menšiny. Krajský soud v Brně uváděl, že stěžovatel neuvedl žádná specifická práva náležející moravské národnosti, která by jí byla upírána. Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost stěžovatele napadeným rozsudkem s odůvodněním, že národnostní menšinou je pouze skupina obyvatel České republiky, která se mj. odlišuje od ostatních členů společnosti. Nejvyšší správní soud zde vyslovil právní názor, že stěžovatel stavěl oprávněnost své žádosti o zřízení výboru pro národnostní menšiny pouze na naplnění subjektivního znaku definice národnostní menšiny. V ústavní stížnosti stěžovatel mj. namítal, že nelze považovat za ústavně konformní výklad správních soudů, podle kterého jde pro účely zákona o obcích o národnostní menšinu pouze tehdy, odlišuje-li se toto společenství od ostatního obyvatelstva na daném území. Stěžovatel uvedl, že definice v menšinového zákona obsahuje pouze demonstrativní výčet znaků národnostní menšiny, a že za rozhodující považuje skutečnost, že skupina obyvatel projevuje vůli být považována za národnostní menšinu. Podle stěžovatele tak správní soudy stanovily nad rámec zákona podmínku spočívající v uznávání národnosti českou státní mocí, v čemž stěžovatel spatřuje porušení práva příslušníků národnostních menšin na účasti věcí týkajících se národnostních menšin podle Listiny. Ústavní soud k tomuto uvedl, že okruh příslušníků národnostních menšin, jakožto nositelů zvláštních práv, není neomezený, což je důvod pro obsažení definice národnostní menšiny a jejího příslušníka v menšinovém zákoně. Nejvyšší správní soud podle Ústavního soudu správně dovedl použitelnost těchto definic i ve vztahu k požadavkům vyplývajícím ze zákona o obcích a dále potvrdil, že je nezbytné, aby skupina obyvatel pro účely naplnění zákonné definice národnostní menšiny, nejen projevovала vůli být považována za národnostní menšinu, ale zároveň se i odlišovala od ostatních občanů.

Je nutno zmínit, že jakkoli se zde zdá požadavek naplnění objektivních kritérií určitou skupinou obyvatel za účelem naplnění zákonné definice národnostní menšiny jednoznačný, v mezinárodní akademické komunitě jsou i objektivní kritéria definice národnostní menšiny často zpochybňována.

Samotný požadavek občanství státu je v definici národnostní menšiny na mezinárodní úrovni mnohdy spatřován jako nepatřičný, protože většina států se při ratifikaci Mezinárodního

⁴²⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky, č. j. 7 As 324/2020-42, ze dne 17. srpna 2021.

⁴²⁹ Rozsudek Krajského soudu v Brně, č. j. 62 A 35/2020-186, ze dne 8. října 2020.

paktu OSN o občanských a politických právech (1966) shodla, že není třeba vylučovat neobčany z působnosti článku 27. Nabízí se sice ospravedlnění pro vyloučení neobčanů v podobě ochrany poskytované těmto osobám mezinárodním obyčejovým právem, avšak takové ospravedlnění lze stěží považovat za dostatečné vzhledem k tomu, že v oblasti jazyka a náboženství mezinárodní obyčejové právo neposkytuje imigrantským menšinám ochranu. Vyloučení imigrantů tak vlastně znamená, že imigranti jsou vyloučeni z rámce užívání všeobecných lidských práv, která z definice náleží všem lidským bytostem bez rozdílu občanství. Požadavek občanství je někdy zpochybňován, kromě hlediska nepatřičnosti, také pouhou nadbytečností. Je totiž zřejmé, že určitá práva získaná skrze členství ve státě se mohou uplatnit jen vzhledem k občanům tohoto státu.

Kritériem občanství státu v rámci definice národnostní menšiny se zabýval Nejvyšší správní soud,⁴³⁰ když rozhodoval o kasační stížnosti Rady pro rozhlasové a televizní vysílání proti rozsudku Městského soudu v Praze.⁴³¹ Nejvyšší správní soud konstatoval, že pojem národnostní menšiny není v právu dosud závazně definován a zmiňuje často citovanou a přijímanou Capotortiho definici. Zároveň soud tvrdí, že kritérium občanství státu je sice někdy zpochybňováno, avšak u tzv. pozitivních práv příslušníků národnostních menšin je toto kritérium nezbytné k zajištění stálosti okruhu beneficentů. Nejvyšší správní soud dále uzavírá, že nelze dovést jakýkoli důvod, proč by provozovatelé rozhlasového vysílání měli při své činnosti zohledňovat zájmy cizinců, tedy občanů cizích států.

V definici v českém i v polském menšinovém zákoně chybí požadavek „nedominance“, který zmiňuje i Capotorti i Deschênes. Samotný požadavek nedominance jakožto objektivního znaku v rámci definice národnostní menšiny, byl stejně jako požadavek občanství, v mezinárodněprávní teorii podroben kritice. Zatímco někteří chápou zmínění tohoto kritéria jako nadbytečné, protože v demokraciích je samozřejmostí, že vládne většina, jiní považují zahrnutí tohoto kritéria do definice národnostní menšiny za nepatřičné. Je sice zřejmé, že menšiny, které v určitém státě zaujímají dominantní pozici, nepotřebují ochranu článku 27 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, to však samo o době nezakládá právní důvod pro vyloučení těchto skupin z působnosti tohoto článku.

Bohatá judikatura v České republice i v Polsku se věnuje využíváním práv menšin v závislosti na naplnění zákonné definice národnostní menšiny. Použitím jazyka menšiny v soudním řízení se například zabýval Zemský správní soud v Lodži.⁴³² Soud řešil otázku, kdy

⁴³⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky, č. j. 2 As 213/2015-33, ze dne 23. března 2016.

⁴³¹ Rozsudek Městského soudu v Praze, č. j. 8 A 47/2015, ze dne 9. června 2015.

⁴³² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 14 kwietnia 2011 r. I SA/Łd 40/10.

osoba hlásící se k romské národnostní menšině v Polsku požadovala poskytnutí tlumočnicka v soudním řízení přesto, že ovládala jednacím jazyk, tedy polštinu. Soud shrnul, že menšinový jazyk lze používat jako pomocný jazyk v obcích, kde alespoň 20 % populace se hlásí k dané národnostní menšině, pokud je tato obec zapsaná ve speciálním, k tomuto účelu určeném, registru obcí. Toto pravidlo obsažené v polském zákoně o obcích se však nevztahuje na soudní řízení u krajských či zemských soudů. V takovém řízení by mluvčí jazyků menšin mohli využít ochrany Rámcové úmluvy na ochranu národnostních menšin, avšak pouze v případě, že by neovládali jednacím jazyk.

V České republice se obdobné problematice věnoval Nejvyšší soud České republiky⁴³³ ve věci dovolání proti rozsudku Vrchního soudu v Praze,⁴³⁴ který zde působil jako odvolací soud v trestní věci vedené u Krajského soudu v Českých Budějovicích.⁴³⁵ Obviněný zde opíral svůj domnělý nárok na tlumočnicka do němčiny o odůvodnění, že žil dlouho v Rakousku a preferuje používání němčiny oproti češtině, vzhledem k tomu, že má již nyní lepší znalost němčiny, zejména v oblasti právní terminologie. Obviněný vyjádřil přesvědčení o podjatosti soudu, která se podle něj projevovala například v tom, že ho soud nenechal dokončit závěrečnou řeč z důvodu, že obviněný používal německá slova v české promluvě. Nejvyšší soud konstatoval, že obviněný má evidentně dobrou znalost češtiny a nejde o situaci, kdy se například dítě narodí českým rodičům v cizině, a přestože má české občanství, češtinu si neosvojí. Obviněný zde proto podle Nejvyššího soudu neměl nárok na využití zákonných ustanovení upravujících právo na tlumočnicka, jejichž cílem je zabránit diskriminaci z důvodu neznalosti jednacím jazyka.

7.3 Beneficienti práv na ochranu národnostních menšin

S výše uvedenou problematikou, kdy se soudy zabývaly domnělými nároky členů většinové společnosti na využití práv zaručených příslušníkům národnostních menšin, úzce souvisí situace opačné, kdy se členové většinové společnosti cítí být dotčeni či omezeni na svých právech tím, že určitým obyvatelům je poskytována ochrana jakožto členům menšin.

Polský Nejvyšší správní soud se zabýval situací, kdy příslušník polsky mluvící národnostní většiny se cítil být dotčen zavedením vícejazyčných názvů a označení ve své obci. Soud přitom dovodil, že zavedení vícejazyčných místních názvů a označení, kde různé jazykové

⁴³³ Usnesení Nejvyššího soudu České republiky, č. j. 11 Tdo 1061/2006, ze dne 22. února 2007.

⁴³⁴ Rozsudek Vrchního soudu v Praze, sp. zn. 8 To 148/2005, ze dne 4. ledna 2006.

⁴³⁵ Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích, sp. zn. 1 T 13/2005, ze dne 4. listopadu 2005.

verze odpovídají místním názvům v polštině a v jazycích menšin, podléhá zcela jiným procesním požadavkům než změna názvu obce či její části, a proto v zavedení dodatečných (dalších) místních názvů v jazycích menšin nelze spatřovat porušení zákona o polském jazyce, který stanoví jako úřední jazyk v Polské republice polštinu.⁴³⁶ Tímto soud potvrdil předchozí, kasační stížnosti zde napadané, rozhodnutí Zemského správního soudu v Opole⁴³⁷ o stížnosti proti usnesení Zastupitelstva města Ozimek⁴³⁸ a kasační stížnost zamítl. Stěžovatel svůj domnělý právní nárok opíral o čl. 27 Ústavy Polské republiky o ustanovení zákona o polském jazyce, přičemž uvedl, že každý občan má právo užívat ve veřejném prostoru pouze polštinu, a to nejen sám aktivně, ale že má být i pasivním uživatelem polštiny, tj. že polský jazyk má být výhradně užíván i vůči němu, včetně pojmenování míst na území Polska. V případě dvojjazyčného pojmenování míst podle názoru stěžovatele nebyly dodrženy zákonné postupy. Polský Nejvyšší správní soud rozhodl, že napadené usnesení nezasahuje do právního zájmu stěžovatele a že v zavedení vícejazyčných názvů v obci nelze spatřovat porušení zákona o polském jazyce a zároveň zdůraznil, že napadené usnesení se netýká změny názvu místa spočívající v nahrazení stávajícího názvu v polštině názvem v němčině, ale jde o zavedení dodatečného názvu v jazyce menšiny.

Zde se dostáváme k problematické otázce, kdo je vlastně cíleným beneficentem právních úprav na ochranu menšin. Za cílové skupiny lze totiž považovat nejen menšiny, jejichž definice je sama o sobě problematická, a to jak vzhledem k subjektivním, tak i vzhledem k objektivním kritériím; avšak právní ochrana menšin může směřovat i k účinné ochraně většiny, která s menšinou přichází do kontaktu. Zde může jít o kolektivní práva, například o nepopiratelný zájem většinové kultury na zachování kulturní rozmanitosti, tak práva jednotlivců, tedy ochrana individuálních nároků jednotlivců, kteří jsou s menšinami v úzkém kontaktu.

Krajský soud v Brně se takto zabýval žalobou českého občana české národnosti, který se domáhal zápisu příjmení své manželky a syna v matričních dokumentech s tzv. tildou nad písmenem, tedy v souladu s ortografickými konvencemi portugalštiny.⁴³⁹ Žalobce zde mimo jiné zdůrazňoval právo na volný pohyb osob v rámci Evropské unie a omezení na tomto právu spojené s používáním jména v různých verzích v jednotlivých zemích. Dále se žalobce dovolával ústavní ochrany jména a zdůrazňoval, že příjmení má být v rodině spojujícím

⁴³⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 sierpnia 2010, r. II OSK 1023/10.

⁴³⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 9 lutego 2010 r. sygn. akt II SA/Op 359/09.

⁴³⁸ Uchwała Rady Miejskiej w Ozimku z dnia 29 czerwca 2009 r. nr XXXV/340/09.

⁴³⁹ Rozsudek Krajského soudu v Brně, č. j. 29 A 69/2014-74, ze dne 11. října 2016.

prvkem, přičemž v jeho případě bylo naopak příjmení prvkem rozdělujícím. Soud vyjádřil souhlas s těmito názory žalobce a potvrdil, že zde by technické aspekty zápisu jména neměly převážet nad významem ústavní ochrany jména a faktem, že jméno by mělo být v rámci rodiny spojujícím prvkem.

Obdobně se problematikou užívání jména s cizojazyčnými diakritickými prvky zabýval i polský Nejvyšší správní soud,⁴⁴⁰ když zamítl kasační stížnost pojišťovací společnosti napadající rozhodnutí Zemského správního soudu ve Varšavě.⁴⁴¹ Soud zde dospěl k závěru, že zápis cizojazyčného, v tomto případě německého, příjmení, musí odpovídat pravidlům polského pravopisu, avšak tento umožňuje zápis daného příjmení s přehláskou (tedy „ü“), přičemž je podstatné, aby dané příjmení u téže osoby bylo ve všech dokumentech státní správy zapsáno totožně.

Zápisem německého příjmení s přehláskou, taktéž u písmene „ü“, se zabýval i Ústavní soud České republiky⁴⁴² v souvislosti s transkripcí stěžovatelova údajně německého příjmení „Hübner“, které však bylo v některých dokumentech veřejné správy uvedeno v maďarské formě s „ü“ („Hübner“). Stěžovatel zde napadal rozhodnutí Městského soudu v Praze⁴⁴³ a Nejvyššího správního soudu,⁴⁴⁴ a obdobně jako ve výše uvedeném případě v Polsku zde mimo jiné soudy řešily nesoulad zápisů u různých dokumentů týkajících se týchž osob. V tomto případě se však stěžovatel domáhal i změny zápisu příjmení svých rodičů (ve stěžovatelově rodném listě). I zde se stěžovatel dovolával ústavněprávní ochrany jména, avšak soud dospěl k závěru, že zde nešlo ze strany státu o zásah, který by byl nepřiměřený vzhledem k ochraně jména a příjmení.

7.4 Srovnání úprav v České republice a v Polsku: různé přístupy se stejnými cíli

V českém právním i v polském právním řádu je recepce mezinárodního práva zakotvena v ústavách a mezinárodní právo má přednost před zákonem. Z mezinárodních dokumentů má v České republice nejširší věcnou působnost, vzhledem k národnostem zastoupeným v Radě vlády pro národnostní menšiny, Rámcová úmluva na ochranu národnostních menšin (1995).

⁴⁴⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 sierpnia 2008 r. I OSK 1218/07.

⁴⁴¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 kwietnia 2007 r. sygn. akt II SA/Wa 2328/06.

⁴⁴² Usnesení Ústavního soudu České republiky, sp. zn. II.ÚS 1300/13, ze dne 30. května 2013.

⁴⁴³ Usnesení Městského soudu v Praze, č. j. 6 A 119/2011-123, ze dne 20. září 2012.

⁴⁴⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky, č. j. 2 Aps 8/2012-16, ze dne 28. února 2013.

Tento dokument poskytuje ochranu zejména běloruské, bulharské, chorvatské, maďarské, německé, polské, romské, rusínské, ruské, řecké, slovenské, srbské, ukrajinské a vietnamské národnostní menšině a jejich jazykům. V Polsku tento dokument nehraje významnou roli v ochraně menšinových jazyků, a to vzhledem k jiné definici národnostní menšiny pro účely vnitrostátního právního řádu, kde všechny menšinové jazyky spadají pod ochranu Evropské charty regionálních či menšinových jazyků (1992), protože jde o jazyky menšin zastoupených ve Společné komisi vlády a národnostních a etnických menšin.

V České republice jsou ustanoveními Evropské charty regionálních či menšinových jazyků, chráněny pouze čtyři jazyky, a to němčina, polština, romština a slovenština, a v režimu části III této charty dokonce jen polština a slovenština. Polsko zároveň s ratifikací této charty deklarovalo, že menšinovými jazyky v Polsku jsou běloruština, čeština, hebrejšтина, jidiš, karaimština, kašubština, litevština, lemkovština, němčina, arménština, romština, ruština, slovenština, tatarština a ukrajinština. Regionálním jazykem je zároveň kašubština. Národnostními menšinami je národnost běloruská, česká, hebrejská, židovská, litevská, německá, arménská, ruská, slovenská a ukrajinská. Etnickými jazyky jsou karaimština, lemkovština, rumunština a tatarština. Neteritoriálními jazyky jsou hebrejšтина, jidiš, karaimština, arménština a romština. Všech patnáct menšinových jazyků je přitom chráněno v režimu části III Evropské charty regionálních či menšinových jazyků.

Na ústavní úrovni zajišťuje v České republice Listina obecně nediskriminaci, svobodnou volbu příslušnosti k národnostní a etnické menšině a zároveň záruku, že příslušnost k takové menšině nesmí být nikomu na újmu. Dalšími ústavně zaručenými právy menšin jsou v České republice právo rozvíjet menšinovou kulturu a přijímat i rozšiřovat informace v jazyce menšiny, právo na vzdělání v jazyce menšiny, na používání menšinového jazyka v úředním styku a právo podílet se na záležitostech menšiny.

Ústavní zákony v České republice neustanovují češtinu jako oficiální jazyk České republiky. Polská Ústava naproti tomu výslovně prohlašuje polštinu za oficiální jazyk Polska a polština je navíc uzákoněna jako oficiální jazyk státu i zákonem o polském jazyce.

Podobně jako česká Listina, i polská Ústava zaručuje obecnou klauzuli o rovnosti a nediskriminaci. Zásada nediskriminace je zde oproti české úpravě zakotvena velmi obecně, protože v polské úpravě nejsou vyjmenovány jednotlivé možné důvody diskriminace. Ústava dále menšinám zaručuje svobodnou rozvíjení jazyka menšiny a právo zakládat za tímto účelem kulturní a vzdělávací instituce.

Na úrovni podústavních zákonů jsou zásadními instrumenty český a polský menšinový zákon. Polský menšinový zákon je výslovně zaměřen na udržování a rozvoj menšinové identity

jako hlavní cíl úpravy, zatímco český menšinový zákon deklaruje respekt k identitě příslušníků národnostních menšin. Polský menšinový zákon je obecně explicitnější, a kromě potřeby zachování menšinových jazyků a kultur také zmiňuje nezbytnost jejich rozvoje.

Formulace polského menšinového zákona jsou obecně výrazně jednodušší oproti českému menšinovému zákonu, ale oba zákony se zabývají podobnými tématy a oblastmi úpravy. Tato témata pojednávají s rozdílným přístupem co se týče abstraktnosti a konkrétnosti. Polský menšinový zákon je výrazně podrobnější a výmluvnější zatímco český zákon u konkrétních detailů odkazuje na další zákony a podzákoné předpisy.

V České republice Listina zaručuje právo na vzdělání v menšinovém jazyce. Český menšinový zákon zaručuje státem financované vzdělávání menšinám, které tradičně a dlouhodobě žijí na území České republiky, přičemž podrobnosti takového vzdělávání stanoví český školský zákon. V Polsku jsou podrobnosti veskrze dané již polským menšinovým zákonem a polský školský zákon pouze obecně zavazuje státní školy k vytvoření příznivých podmínek pro rozvoj kultur menšin.

Český menšinový zákon zaručuje tradičním menšinám právo na vícejazyčné názvy a označení, a dále odkazuje na zákon o obcích pro ustanovení podmínek pro uplatnění tohoto práva. Zákon o obcích stanovuje podmínku, že k dané národnosti se hlásí alespoň 10 % občanů obce. Polský menšinový zákon zaručuje nárok na místní názvy a označení v jazyce menšiny menšinám, jejichž populace v dané obci přesahuje 20 %. Zákon přitom výslovně zakazuje použití názvů, které byly původně přiděleny režimy Třetí říše či Sovětského svazu v období mezi lety 1933 a 1945.

Příslušníci národnostních menšin mohou jak v České republice, tak v Polsku užívat jména a příjmení pocházející z jazyka menšiny. V Polsku mají navíc příslušníci národnostních a etnických menšin zaručené právo na psaní a vyslovování jmen a příjmení v jazyce menšiny.

Zákon o rozhlasovém a televizním vysílání v České republice zavazuje provozovatele podporovat rozvoj menšinové identity, ale neustanovuje povinnost poskytnout menšinám určitý podíl na vysílacím čase. Obdobně také polský zákon o rozhlasovém a televizním vysílání zavazuje veřejné rozhlasové a televizní stanice k respektování práv menšin a braní jejich potřeb v potaz, avšak nezaručuje menšinám určitý podíl na vysílání těchto stanic. Podrobnosti rozhlasového a televizního vysílání v jazycích menšin v Polsku jsou upraveny nejen polským zákonem o rozhlasovém a televizním vysílání, ale také a zákonem o radě národních médií.

Podrobnosti práva na vzdělání v menšinovém jazyce, které je rámcově obsaženo v českém menšinovém zákoně, upravuje český školský zákon, a to tak, že vzdělávání v jazyce národnostní menšiny zajišťuje obec, kraj, případně ministerstvo školství v obcích v souladu

podmínkami školského zákona tam, kde byl zřízen výbor pro národnostní menšiny podle zákona o obcích. Jak český, tak polský školský zákon upravuje skládání maturitních a dalších zkoušek v jazycích menšin. Polský školský zákon explicitně zaručuje rozvoj menšinových kultur.

Zatímco v české právní úpravě hraje významnou roli úprava v českém zákoně o obcích, a to například vzhledem k zajištění státem financovaného vzdělávání v menšinových jazycích, v Polsku již vzhledem k podrobnému charakteru ustanovení menšinového zákona není ponechána úprava dílčích otázek zákonům regulujícím místní samosprávu, jakými jsou zákon o obcích, zákon o krajích a zákon o zemích, které se týkají pouze obecné organizace správní činnosti.

Práva používání jazyků menšin v jednání před správními orgány je v obou zemích upraveno správním řádem. Český správní řád tak stanoví jako jednací jazyk češtinu, případně slovenštinu, a následně upřesňuje pravidla použití jazyků menšin. V Polsku je základní úprava vyřešena již v polském menšinovém zákoně a polský správní řád stanoví podrobnosti ohledně překladů cizojazyčných právních aktů do polštiny a tlumočení do úředních jazyků Evropské unie.

7.5 Nezbytnost právních záruk pro menšiny v době globalizace

V obou zkoumaných jurisdikcích má mezinárodní právo přednost před domácím právním řádem, což je znakem moderních demokratických právních států. Protože jde o dva státy s komunistickou minulostí, ústavní právo zde sehrálo významnou roli v procesu demokratizace. Přestože právě ústavy jsou významným nástrojem demokratizace, jsou také důležité v zachování kontinuity stávajících států s jejich právními předchůdci. Fijalkowski hodnotí ústavy středoevropských a východoevropských států, zejména Polska, jako „vyjádření politické totožnosti společnosti a jako právní vyjádření hodnot, které se mají projevit v každodenním životě“.⁴⁴⁵ Fijalkowski dále uvádí, že právě ústavy jsou ve střední a východní Evropě cestou k tomu, aby se tato část Evropy stala Evropou skutečnou.⁴⁴⁶

Nejen ústavy, ale i další důležité zákony jsou v českém a polském právu prostředkem kontinuity a zároveň nástrojem vypořádání se s možnými nespravedlnostmi minulých dob a nastolení spravedlivých podmínek vůči národnostním a etnickým menšinám. V této oblasti jsou nejvýznamnějšími právními nástroji český a polský menšinový zákon, kde český zákon

⁴⁴⁵ Fijalkowski 2010, op. Cit., s. 169.

⁴⁴⁶ *Ibid.*, s. 121.

postrádá podrobná ustanovení, v důsledku čehož může být někdy aplikován nekonzistentně vůči různým skupinám obyvatel, které by si jinak byly v řadě objektivních kritérií podobné.

Nedostatečný konsenzus ohledně definic národnostních menšin, který panuje na vnitrostátní, ale i na mezinárodní úrovni, vede k situaci, kdy je neúměrně velká diskrece ponechána na správním uvážení. Toto může vést k důsledku, že určité národnostní skupiny, které byly po dlouhou dobu upřednostňovány, například v důsledku vazeb jejich představitelů na komunistické státní činitele, si mohou i v současné situaci držet privilegované postavení vůči jiným skupinám, které jsou jim podobné početně i historií na území České republiky.

Se stejnou situací se setkáváme i ohledně zastoupení ve vládních poradních orgánech zastupujících zájmy menšin. V České republice v Radě vlády pro národnostní menšiny je již od počátku působení tohoto orgánu v roce 2001 reprezentována ruská národnostní menšina, která tudíž pravidelně získává finanční prostředky na své kulturní aktivity, přestože lze pochybovat o tom, že tato menšina je na území státu přítomna tradičně a dlouhodobě stejně, jako například menšina německá. V Polsku ve Společné komisi vlády a národnostních a etnických menšin je zase výčet zastoupených národnostních skupin téměř totožný s menšinami, ke kterým se občané hlásili při sčítání lidu v roce 1921.

Je správné, že praxe v České republice reflektuje vývoj v globalizujícím se světě a nezůstává zakonzervovaná v chápání národnostních menšin v podobě, v jaké se na území České republiky evidovaly v době nově vznikajícího národního státu. Na druhou stranu je třeba zdůraznit, že taková pružná praxe by měla být symetrická vůči všem národnostním skupinám bez rozdílu. V této situaci tedy vyvstává otázka, proč například vietnamská či běloruská komunita získala zastoupení v Radě vlády pro národnostní menšiny až v roce 2013.

Stejně tak je v České republice zpochybnitelná praxe zastoupení v Radě vlády pro národnostní menšiny, kde počet zástupců je vázán na počet mluvčích daného jazyka. Pokud je toto důvodem pro skutečnost, že olšská či židovská menšina nemají v Radě zastoupení a pouze vysílají stálého zástupce na jednání Rady, nabízí se otázka, zda je takový systém skutečně spravedlivý. Je stěží představitelné, že židovská menšina někdy dosáhne výrazného počtu mluvčích určitého menšinového jazyka, nehledě na to, že Rada v žádných oficiálních dokumentech ani na svých internetových stránkách nezmiňuje, který jazyk by pro tuto menšinu považovala za rozhodující. Pokud by kritériem pro zastoupení dané menšiny byl historický význam dané menšiny na území českého státu, bylo by nepochybně spravedlivé umožnit židovské komunitě zastoupení, stejně jako olšské.

V Polsku není oficiálně v žádném dokumentu stanoveno kritérium pro počet zástupců ve Společné komisi vlády a národnostních a etnických menšin. Přestože složení zástupců

menšin v tomto orgánu zhruba odpovídá počtům členů menšin v Polsku vzhledem k celkové populaci, mají své zastoupení i komunita romská a židovská, jejichž počty jsou v Polsku, ve srovnání například s menšinou ukrajinskou či lemkovskou, zanedbatelné. Zde se nabízí vysvětlení, že polská legislativa přihlíží k historickému hledisku a takto vlastně formálně uznává význam těchto menšin jakožto tradičních v polské společnosti. V takové situaci ovšem vyvstává otázka, proč například česká menšina má jen jednoho zástupce, když početně je nepochybně významnější, a také další otázka, proč nejsou zastoupeny jiné menšiny, které se v Polsku usadily až v průběhu dvacátého století, avšak jsou již nedílnou součástí polské společnosti, jako například menšina srbská či chorvatská, nebo dokonce ještě novější menšina vietnamská.

Vzhledem k historickému kontextu je také zajímavý částečně rozdílný přístup menšinových zákonů k cílům podpory pro menšinové kultury. Zatímco v české právní úpravě je explicitně vytyčen cíl „zachování“ menšinových jazyků a kultur, v polské úpravě se setkáváme s výslovným zdůrazněním nejen zachování, ale i „rozvoje“. Přestože v české literatuře zákona je spíše kladen důraz na tradici a zachování kultur menšin, v praxi lze konstatovat, že pojetí kulturních práv menšin v České republice je spíše modernější než v Polsku, alespoň vzhledem k formálnímu zastoupení menšin v poradních orgánech celostátních vlád. Zatímco v zastoupení v české Radě vlády pro národnostní menšiny došlo od jejího ustanovení v roce 2001 již k několika změnám, v polské Společné komisi vlády a národnostních a etnických menšin je výčet zastoupených skupin od doby jejího ustanovení v roce 2005 totožný.

I přes oficiální rozlišování „tradičních“ a ostatních menšin v českém právním řádu je patrné, že praxe směřuje ke stále větší flexibilitě a od rigidního trvání na požadavku, že určitá menšina se vyskytuje na území státu „tradičně a dlouhodobě“, se již ustupuje. V Polsku je toto kritérium vyjádřeno zcela objektivně měřitelným požadavkem, že daná skupina se vyskytuje na území státu po dobu sta let. Není však jednoznačně určeno, od jakého okamžiku by se měla taková lhůta počítat, a jestli rozhodujícím okamžikem je příchod prvních obyvatel dané národnosti na území státu, či doba, kdy určitý počet příslušníků dané menšiny či určitá procentuálně daná část populace státu získala polské občanství apod. Je však zřejmé, že zákon přijatý v roce 2005 se patrně za období sta let zcela změní, takže toto kritérium poskytuje jednoznačnou záruku jen zdánlivě. Navíc ani v případě, že by rozhodujícím kritériem bylo získání polského občanství určitým počtem příslušníků menšiny, nešlo by o kritérium příliš spolehlivé a nadčasové, jelikož právě v podmínkách globalizujícího se světa podléhají požadavky států na získání občanství významným změnám.

Analýza prezentovaná v této práci odhaluje, že právní úprava ochrany národnostních a etnických menšin a jejich jazyků je významná vzhledem k mnoha rolím, které menšinové jazyky, i obecněji menšinové identity, hrají v praktické, ale i ve víceméně „sentimentální“ rovině každodenního soužití většinové společnosti s menšinami. V mezinárodním systému ochrany lidských práv je ochrana práv menšin relativně novou záležitostí. Přestože jsou záruky práv menšin nedílnou součástí rozvoje menšinové identity, nenalzáme ani v právní úpravě ani v oblasti teoretického bádání dosud všeobecnou shodu ohledně podoby právní regulace menšinových práv, a to jak na mezinárodní, tak na vnitrostátní úrovni.

Právní regulace práv menšin obvykle odráží složité vztahy mezi menšinami a většinou, vzájemnou nedůvěru či snahu o napravení historických křivd, či pocit menšin, že jsou přehlíženy. Tolerance a respekt k národnostní a jazykové rozmanitosti ve státě jsou přitom jedním ze základů moderního demokratického státu a důsledná právní úprava i její konzistentní uplatnění ve prospěch různých skupin může zamezit napětí či konfliktům ohledně například jazykových otázek. Kromě toho, že právní úprava postavení národnostních menšin přispívá k zachování kulturní rozmanitosti, má pro příslušníky menšin i pro většinovou společnost nepochybný symbolický význam. Práva menšin jsou podstatnou kapitolou ochrany lidských práv a jejich správné a spravedlivé uzákonění a následná praxe mohou zabránit etnickým konfliktům ve světě.

8 Seznam použitých zdrojů

8.1 Seznam použité literatury

- Adamczyk, A., Sakson, A. & Trosiak, C. 2015, *Między łękiem a nadzieją. Dziesięć lat funkcjonowania ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (2005-2015)*, Poznań, Wydawnictwo Naukowe.
- Baude, W., Chilton, A. S. & Malani, A. 2017, „A Call for Developing a Field of Positive Legal Methodology“, *The University of Chicago law review*, vol. 84, no. 1, 1-5.
- Berry, S.E. 2016, „The Siren’s Call? Exploring the Implications of an Additional Protocol to the European Convention on Human Rights on National Minorities“, *International journal on minority and group rights*, vol. 23, no. 1, 1-38.
- Blackham, A. 2022, „When law and data collide: the methodological challenge of conducting mixed methods research in law“, *Journal of law and society*, vol. 49, no. S1, S87-S104.
- Browarek, T., 2018, *Uwarunkowania polityki etnicznej państwa polskiego po 1989 roku*, Lublin, Wydawnictwo UMCS.
- Capotorti, F. 1977. *Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, UN Document E/CN.4/Sub.2/384/Add.1-7 (1977).
- Collyer, M., Hinger, S. & Schweitzer, R. 2020, „Politics of (Dis)Integration – An Introduction“, in S. Hinger & R. Schweitzer, *Politics of (Dis)Integration*, Cham, Springer Open, 1-18.
- Cotterrell, R. 2006. *Law, Culture and Society*. London: Ashgate.
- Creswell, J.W. 2007. *Qualitative inquiry and research design*. Thousand Oaks: SAGE.
- Cryer, R., Hervey, T., Sokhi-Bulley, B, & A. Bohm (2011), *Research Methodologies in EU and International law*. Oxford: Hart Publishing.
- de Andrade, M. 2022, „The two-step methodology for the identification of general principles of law“, *The International and comparative law quarterly*, vol. 71, no. 4, 983-1005.
- de Varennes, F. & Kuzborska, E. 2015, „Human rights and a person’s name: Legal trends and challenges“, *Human rights quarterly*, vol. 37, no. 4, 977-1023.
- de Varennes, F. & Kuzborska, E. 2016, „Language, Rights and Opportunities: The Role of Language in the Inclusion and Exclusion of Indigenous Peoples“, *International journal on minority and group rights*, vol. 23, no. 3, 281-305.
- de Varennes, F. 1996. *Language, Minorities and Human Rights*. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers.

- de Varennes, F. 1999, „Equality and Non-discrimination: Fundamental Principles of Minority Language Rights“, *International journal on minority and group rights*, vol. 6, no. 3, 307-318.
- de Varennes, F. 1999. Equality and Non-discrimination: Fundamental Principles of Minority Language Rights. *International Journal of Minority and Group Rights*, 6, 307-318.
- de Varennes, F. 2006, „The Fallacies in the ‚Universalism Versus Cultural Relativism‘ Debate in Human Rights Law“, *Asia-Pacific journal on human rights and the law*, vol. 7, no. 1, 67-84.
- de Varennes, F. 2011, „Language, Ethnic Conflicts and International Law“, *Razprave in gradivo - Institut za narodnostna vprasanja* (1990), vol. 65, no. 65, 8-35.
- de Varennes, F., 1999, „Equality and Non-discrimination: Fundamental Principles of Minority Language Rights“, *International Journal of Minority and Group Rights*, vol. 6, 307-318.
- Deschênes, J. 1985. *Proposal Concerning a Definition of the Term “Minority”*. UN Document E/CN.4/Sub.2/1985/31.
- Dimitras, P.E., 2004, *Recognition of Minorities in Europe: Protecting Rights and Dignity*. London: Minority Rights Group International.
- Dobinson, I. and Johns, F. 2007, „Qualitative Legal Research” in McConville, M. & E. Wing Hong Chui (eds.), *Research Methods for Law*, 18-45, Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Dunbar, R. 2001. Minority Language Rights in International Law. *International and Comparative Law Quarterly*, 50, 90-120.
- Dunbar, R. 2004. The Framework Convention within the Context of the Council of Europe: The Relationship with the European Charter for Regional or Minority Languages. In *Filling the Frame: Five years of monitoring the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, (pp. 39-40). Council of Europe.
- Dunbar, R. 2006. Is There a Duty to Legislate for Linguistic Minorities? *Journal of Law and Society*, 33(1), 181-198.
- Dunbar, R. 2008, „The Council of Europe’s European Charter for Regional and Minority Languages”, in K. Henrard & R. Dunbar (eds.), *Synergies in Minority Protection: European and International Law Perspectives*, 155-167, Cambridge, Cambridge University Press.
- Dunbar, R. 2008. The Council of Europe’s European Charter for Regional and Minority Languages. In K. Henrard & R. Dunbar (eds.), *Synergies in Minority Protection: European and International Law Perspectives* (pp. 155-167). Cambridge: Cambridge University Press.

- Dunbar, R. 2016, „Language legislation and policy in the UK and Ireland: Different aspects of territoriality in a ‘Celtic’ context“, *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 23, no. 4, 454-484.
- Elšík, V. & Matras, Y. 2006, *Markedness and language change: the Romani sample*, New York, Mouton de Gruyter.
- Fijalkowski, A. 2010, *From Old Times to New Europe: The Polish Struggle for Democracy and Constitutionalism*. Farnham: Ashgate.
- Fijalkowski, A. 2014, „Politics, Law, and Justice in People's Poland: the Fieldorf File“, *Slavic review*, vol. 73, no. 1, 85-107.
- Fijalkowski, A. 2014, „The criminalisation of symbols of the past: expression, law and memory“, *International journal of law in context*, vol. 10, no. 3, 295-314.
- Galasińska, A. & Krzyżanowski, M. 2009. Introduction: Discourses of Social and Political Transformation in the ‘New Europe’. In Krzyżanowski, M. & A. Galasińska (eds.). *Discourse and Transformation in Central and Eastern Europe* (pp. 1-16). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Gdulewicz, E. & Popławska, E. 2004, „National and Ethnic Minorities in Poland-the Legal Problem of Definition“, *Acta juridica Hungarica*, vol. 45, no. 3-4, 67-99.
- Haklai, O. 2015, „From Independent Statehood to Minority Rights: The Evolution of National Self-determination as an International Order Principle in the Post-State Formation Era“, *Ethnopolitics*, vol. 14, no. 5, 461-469.
- Hammer, L. 2007, *A Faucauldian Approach to International Law: Descriptive Thoughts for Normative Issues*, Aldershot, Ashgate.
- Harris, J. 2020, „Nativist-populism, the internet and the geopolitics of indigenous diaspora“, *Political geography*, vol. 78, 1-9.
- Hendrych, D. et al. *Právnícký slovník*, 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009.
- Hogan-Brun, G. & Wright, S. 2013. Language, nation and citizenship: contrast, conflict and convergence in Estonia’s debate with the international community. *The Journal of Nationalism and Ethnicity*, 41(2), 240-258.
- Holt, S., & Packer, J. 2005, „The Use of Minority Languages in the Broadcast Media“, *European Yearbook of Minority Issues*, vol. 5, 339-357.
- Hutchinson, T. & Duncan, N. 2012, „Defining and describing what we do: doctrinal legal research“, *Deakin law review*, vol. 17, no. 1, 83-119.
- Imlay, T.C. 2013, „International Socialism and Decolonization during the 1950s: Competing Rights and the Postcolonial Order“, *The American historical review*, vol. 118, no. 4, 1105-1132.

- Jurkowska-Gomułka, A., Kurczewska, K., Kurzępa-Dedo, K. & Sześciło, D., 2020, „Administrative Silence: A Polish Perspective“ in Dragos, D. C., Kovač, P. & Tolsma, H. D. (eds.), *The Sound of Silence in European Administrative Law*, Cham, Palgrave Macmillan, 433-459.
- Jutila, M. 2017, „New national organization of Europe: nationalism and minority rights after the end of the Cold War“, *International relations (London)*, vol. 31, no. 1, 21-41.
- Kamusella, T. 2012, „Poland and the Silesians: Minority Rights a la carte?“, *Journal on ethnopolitics and minority issues in Europe JEMIE*, vol. 11, no. 2, 42-74.
- Kelman, A.Y., Levisohn, J.A. and Jack, Joseph Morton Mandel, 2019, *Beyond Jewish Identity: Rethinking Concepts and Imagining Alternatives*. Boston, MA: Academic Studies Press.
- Kende, A. & Krekó, P. 2020, „Xenophobia, prejudice, and right-wing populism in East-Central Europe“, *Current opinion in behavioral sciences*, vol. 34, 29-33.
- King, R. D. 2001, „The Paradox of Creativity in Diaspora: The Yiddish Language and Jewish Identity“, *Studies in the linguistic sciences*, 2001, vol. 31, no. 1, s. 213-229.
- Konieczna, J. 2003. *Poles and Ukrainians, Poland and Ukraine*. Warsaw: Institute of Sociology, Warsaw University.
- Kundera, W. 2016. „Mniejszości narodowe w Polsce – zarys historyczno-prawny“, *Studia Prawa Publicznego*, no 16(4), s. 109-142.
- Kymlicka, W. 1995. *Multicultural Citizenship*. Oxford: Oxford University Press.
- Kymlicka, W. 2015, „Solidarity in diverse societies: beyond neoliberal multiculturalism and welfare chauvinism“, *Comparative Migration Studies*, vol. 3.
- Landry, R. J. 2016, „Empirical Scientific Research and Legal Studies Research-A Missing Link: Empirical Scientific Research and Legal Studies Research“, *The Journal of legal studies education*, vol. 33, no. 1, 165-170.
- Lemańska, J. 2017, „The principle of effective legal protection in Polish administrative law“, in Z. Sente & Lachmayer, K. (eds.), *The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law: A European comparison*, Londын, Routledge, 250-265.
- Łodziński, S. 2005. *Równość i różnica: mniejszości narodowe w porządku demokratycznym w Polsce po 1989 roku*, Varšava, Wydawnictwo naukowe Scholar.
- Łodziński, S. 2017, „Logika konsekwencji czy stosowności? Dylematy władz lokalnych w procesach instytucjonalizacji praw językowych osób należących do mniejszości narodowych w Polsce“, *Studia Polityczne*, vol. 45, no. 2, 101–136.
- Łodziński, S. 2019, „Wielokulturowość w Polsce w oczach organizacji międzynarodowej. Przypadek ,IV Raportu dla Sekretarza Generalnego Rady Europy z realizacji przez Rzeczpospolitą Polską postanowień Konwencji Ramowej o Ochronie Mniejszości

- Narodowych (Warszawa, 2019)“, in K. Dolińska & J. Makaro (Edd.), *Wielokulturowość polskich miast: Teoria, praktyka, polityka*, Krakov, Zakład Wydawniczy Nomos, 53-72.
- Main, I. 2020, „Proclaiming and practicing pro-immigration values in Poland: A Case study of Poznań“, in E. M. Goździak, I. Main & B. Suter (eds.), *Europe and the Refugee Response; A Crisis of Values?*, Londyn, Routledge, 269-285.
- Malicka, A. & Zabielska, K. 2005, „Legal Status of National Minorities in Poland: The Act on National and Ethnic Minorities as well as Regional Language“, *European yearbook of minority issues*, vol. 5, no. 1, s. 471-502.
- McConville, M. & Wing Hong Chui, E. 2007, „Introduction and Overview” in McConville, M. & E. Wing Hong Chui, E. (eds.), *Research Methods for Law*, 1-15, Edinburgh: Edinburgh University Press.
- McDermott, P. 2017, „Language rights and the Council of Europe: A failed response to a multilingual continent?“, *Ethnicities*, vol. 17, no. 5, pp. 603-626.
- Nottingham, E. 2022, „Digging into legal archaeology: a methodology for case study research“, *Journal of law and society*, vol. 49, no. S1, S16-S30.
- Packer, J. 1993, „On the Definition of Minorities“, in J. Packer & K. Myntti (eds.), *The Protection of Ethnic and Linguistic Minorities in Europe*, Turku/Abo, Abo Akademi University Institute for Human Rights, 23-66.
- Packer, J. 1996, „The Content and Aim of Minority education from the Perspective of the International Instruments“, *International journal of Minority and Group Rights*, vol. 4, 171-174.
- Packer, J. 2005. Confronting the contemporary challenges of Europe’s minorities. *Foreign Affairs*, No. 4, Volume 84, pp. 120-135.
- Packer, J., & Holt, S. 2004, „The use of minority languages in the broadcast media: introducing new guidelines”, *Helsinki Monitor*, vol. 2, 103-126.
- Packer, J., & Siemenski, G., 1999, „The Language of Equity: The Origin and Development of the Oslo Recommendations Regarding the Linguistic Rights of National Minorities“, *International Journal of Minority and Group Rights*, vol. 6, 329-350.
- Parijs, P.v. 2011, *Linguistic justice for Europe and for the world*, Oxford University Press, Oxford.
- Pavelčíková, N. 2009, „Romská menšina“, in R. Petráš, H. Petrův, H. C. Scheu (eds.), *Menšiny a právo v České republice*, Praha, Auditorium, 198-203.
- Petráš, R. 2009, „Menšinová otázka v prvé polovině komunistické éry 1948-1968“ in R. Petráš, H. Petrův, H. C. Scheu (eds.), *Menšiny a právo v České republice*, Praha, Auditorium, 104-116.

- Petráš, R. 2009, „Menšinová otázka v první československé republice a meziválečná mezinárodněprávní ochrana menšin“ in R. Petráš, H. Petrův, H. C. Scheu (eds.), *Menšiny a právo v České republice*, Praha, Auditorium 63-90.
- Petráš, R. 2009, „Právní úprava národní otázky na konci monarchie“, in R. Petráš, H. Petrův, H. C. Scheu (eds.), *Menšiny a právo v České republice*, Praha, Auditorium, 47-62.
- Petráš, R. 2009, *Menšiny v meziválečném Československu: právní postavení národnostních menšin v první Československé republice a jejich mezinárodněprávní ochrana*. Praha, Karolinum.
- Petráš, R. 2020, „Absolutní zlom v právní úpravě postavení menšin Československa v roce 1945“, in Š. Šutaj (ed.), *Zmeny hraníc a pohyb obyvateľstva v Európe po druhej svetovej vojne*, Košice, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 134-146.
- Petráš, R. 2021, „The Continuity and Discontinuity of the Austro-Hungarian and Czechoslovak Solution to the Minority Issue“, *Hungarian Journal of Legal Studies*, vol. 60, no. 4, 399-410.
- Petráš, R., 2009, „Menšinová – národnostní otázka v letech 1968-1989“ in R. Petráš, H. Petrův, H. C. Scheu (eds.), *Menšiny a právo v České republice*, Praha, Auditorium, 116-128.
- Petráš, R., Petrův, H. & Scheu, H. C. (eds.), 2009, *Menšiny a právo v České republice*, Praha, Auditorium.
- Petrův, H. 2009, „Vymezení pojmu národnostní menšiny v současném českém právu“, in R. Petráš, H. Petrův, H. C. Scheu (eds.), *Menšiny a právo v České republice*, Praha, Auditorium, 24-26.
- Pospíšilová, J., Poláková, J., Božovičová, K. 2015, „National minorities in Brno: The cultural heritage of Roma in excluded locations“, *Národopisná revue*, vol. 5, 18-34.
- Ram, M. H. 2003, „Democratization through European integration: The case of minority rights in the Czech Republic and Romania“, *Studies in comparative international development*, vol. 38, no. 2, 28-56.
- Ringelheim, J. 2010, „Minority Rights in a Time of Multiculturalism-The Evolving Scope of the Framework Convention on the Protection of National Minorities“, *Human rights law review*, vol. 10, no. 1, 99-128.
- Řezníková, S., 2018, „Defining National Minority under Czech Law“, in *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, vol 17, no 2, 2018, s. 1-16.
- Řezníková, S., 2020, „Equality in Minority Language Maintenance: the Phrasing of Law“, in Albano, M. a Miller, J. (eds.), *Contexts and Plurality in Phraseology: Didactics, Learning and Translation*, University of Białystok Publishing House, Białystok, *Intercontinental Dialogue on Phraseology* (7), 2020, s. 135-151.
- Shaw, M. N. 1990. The definition of minorities in international law. *Israel yearbook on human rights*, 20, 13-43.

- Scheu, H. C. & Petráš, R. 2015 (eds.), „Právní postavení mateřských států v systému ochrany národnostních menšin“, *Acta Universitatis Carolinae, Iuridica*, no. 56, vol. 4, 149-232.
- Scheu, H. C. & Petráš, R. 2015 (eds.), „Právní úprava praxe užívání menšinových jazyků“, *Acta Universitatis Carolinae, Iuridica*, no. 56, vol. 4, 9-148.
- Scheu, H. C. 2009, „Pojem národnostní menšiny v mezinárodním právu“, in R. Petráš, H. Petrův, H. C. Scheu (eds.), *Menšiny a právo v České republice*, Praha, Auditorium, 26-30.
- Scheu, H. C. 2015, „Postavení ‚mateřské země‘ a příbuzné menšiny z hlediska mezinárodní ochrany lidských práv“, *Acta Universitatis Carolinae, Iuridica*, no. 56, vol. 4, 169-182.
- Siemski, G. & Packer, J. 1997, „Integration through Education: The Origin and Development of The Hague Recommendations“, *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 4, 187-198.
- Sloboda, M. 2016, „Historicity and citizenship as conditions for national minority rights in Central Europe: old principles in a new migration context“, *Journal of ethnic and migration studies*, vol. 42, no. 11, 1808-1824.
- Sloboda, M. 2016, „Transition to super-diversity in the Czech Republic: its emergence and resistance“, in M. Sloboda, P. Laihonon & A. Zabrodskaja (Edd.), *Sociolinguistic Transition in Former Eastern Bloc Countries: Two Decades after the Regime Change*, Frankfurt nad Mohanem, Peter Lang, 141–183.
- Sobczak, J. 2003, „Wokół problemu definicji mniejszości narodowych“, *Środkowoeuropejskie Studia Polityczne*, vol. 1, 25-61.
- Sulitka, A. & Uherek, Z., 2015, „National Minority Organisations in Prague: structure, competence and social activities“, *Journal of Ethnology*, vol. 5, 3-17.
- Sulitka, A. 2009, „Úsilí o přijetí samostatného menšinového zákona v České republice“, in R. Petráš, H. Petrův, H. C. Scheu (eds.), *Menšiny a právo v České republice*, Praha, Auditorium, 153-156.
- Sulitka, A. 2009, „Vývoj v oblasti národnostněmenšinové politiky v ČR po roce 1989 (do rozdělení československé federace“, in R. Petráš, H. Petrův, H. C. Scheu (eds.), *Menšiny a právo v České republice*, Praha, Auditorium, 150-152.
- Sułkowski, J. 2015, „On Some Rights of National Minorities in Poland“, *Acta Universitatis Carolinae, Iuridica*, vol. 56, no. 4, 99-108.
- Twinning, W. 2000, *Globalisation and legal theory*, London, Butterworths.
- van Gestel, R. & Micklitz, H. 2014, „Why Methods Matter in European Legal Scholarship“, *European law journal: review of European law in context*, vol. 20, no. 3, 292-316.
- Vélazquez, E. O., 2017, „Minority Rights for Immigrants: From Multiculturalism to Civic Participation“, *Mexican Law Review*, vol. 10, no. 1, 103-125.

- Weller, M. 2004, „Creating Conditions Necessary for the Effective Participation of Persons Belonging to National Minorities“, *International Journal of Minority and Group Rights*, vol. 10, 265-290.
- Wojcieszak, M. 2011, „Deliberation and Attitude Polarization“, *Journal of communication*, vol. 61, no. 4, 596-617.
- Wright, S. 2007, „The Right to Speak One’s Own Language: Reflections on Theory and Practice“, *Language Policy*, vol. 6, 203-224.
- Young, I.M. & Allen, D.S. 2011, *Justice and the politics of difference*, Princeton University Press, Princeton.
- Zahradnik, S. & Ryczkowski, M. 1992. *Korzenie Zaolzia*. PAI-press, Varšava.

8.2 Seznam použitých internetových zdrojů

- Česká republika, 2019, *Pátá periodická zpráva o plnění zásad stanovených Rámcovou úmluvou o ochraně národnostních menšin podle článku 25 odstavce 2 této Úmluvy*, dostupné z <https://rm.coe.int/5th-sr-czech-republic-cz/168096628d>, datum náhledu 10. října 2022.
- Český statistický úřad 2020, *Obsah sčítání lidu – 1921*. Dostupné z <https://www.czso.cz/csu/czso/obsah-scitani-lidu-1921>, datum náhledu 7. ledna 2023.
- Jirasová, M., Pospíšil, M., and Sulitka, A. (2005). Česká republika v přípravě na ratifikaci Evropské charty regionálních či menšinových jazyků. *Týdenník veřejné správy*, 46. <http://www.mvcr.cz/casopisy/s/2005/46/tema1.html>, datum náhledu 2. března 2022.
- Łodziński, S. 1999. The Protection of National Minorities in Poland. http://www.minelres.lv/reports/poland/poland_NGO.htm datum náhledu 12. prosince 2022
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji 2022. Mniejszości narodowe i etniczne, <http://mniejszosci.narodowe.mswia.gov.pl/>, datum náhledu 29. listopadu 2022.
- Polský statistický úřad, 2011. *Portal Informacyjny*. Dostupné z <http://www.stat.gov.pl/english/>, datum náhledu 7. ledna 2023.
- Vláda České republiky 2009-2023 <https://www.vlada.cz/cz/ppov/rnm/historie-a-soucasnost-rady-15074/>, datum náhledu 15. prosince 2022.
- United Nations, 1996-2023, *Fernand de Varennes - Special Rapporteur on minority issues*, dostupné z <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-minority-issues/fernand-de-varennes>, datum náhledu 10. 1. 2023.
- University of Cambridge, n.d., *Lauterpacht Centre for International Law – Prof Marc Weller*, dostupné z <https://www.lcil.cam.ac.uk/prof-marc-weller>, datum náhledu 29. 12. 2022.

Vláda České republiky 2009-2013, *Menšiny zastoupené v Radě vlády pro národnostní menšiny*, dostupné z <https://www.vlada.cz/cz/pracovni-a-poradni-organy-vlady/rnm/mensiny/narodnostni-mensiny-15935/>, datum náhledu 28. července 2013.

Vláda České republiky, 2009-2023, *Menšiny zastoupené v Radě vlády pro národnostní menšiny*, dostupné z <https://www.vlada.cz/cz/pracovni-a-poradni-organy-vlady/rnm/mensiny/narodnostni-mensiny-15935/>, datum náhledu 15. prosince 2022.

8.3 Seznam použitých právních předpisů

Jednací řád Rady vlády pro národnostní menšiny, schválený Radou na základě usnesení ze 14. prosince 2020.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej ogłoszono w Dz.U. 1997, NR 78 poz. 483, tekst uchwalony w dniu 2 kwietnia 1997 r. przez Zgromadzenie Narodowe.

Nařízení vlády č. 594/2006 Sb., o přepisu znaků do podoby, ve které se zobrazují v informačních systémech veřejné správy, ve znění nařízení vlády č. 100/2007 Sb.

Nařízení vlády č. 98/2002 Sb., kterým se stanoví podmínky a způsob poskytování dotací ze státního rozpočtu na aktivity příslušníků národnostních menšin a na podporu integrace příslušníků romské komunity.

Rámcová úmluva o ochraně národnostních menšin (1998), publikováno ve Sbírce zákonů České republiky pod č. 96/1998 Sb.

Statut Rady vlády pro národnostní menšiny, schválený usnesením vlády ze dne 10. října 2001 č. 1034.

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb. a ústavního zákona č. 295/2021 Sb., Listina základních práv a svobod.

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. 1960 Nr 30 poz. 168.

Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych, Dz. U. z 2021 r. poz. 692.

Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, Dz. U. z 2022 r. poz. 1722.

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. 2002 Nr 153 poz. 1270.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 1998 Nr 91 poz. 578.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. 1998 Nr 91 poz. 576.

Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, Dz. U. Nr 17, poz. 141, z późn. zm., oficiální překlad, dostupné z http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/ustawy/223_u.htm.

Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim, Dz.U. 1999 nr 90 poz. 999.

Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz.U. 1991 nr 95 poz. 425.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990 Nr 16 poz. 95.

Zákon č. 106/2016 Sb. Zákon, kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon).

Zákon č. 128/2000 Sb., zákon o obcích (obecní zřízení).

Zákon č. 129/2000 Sb., zákon o krajích (krajské zřízení).

Zákon č. 141/1961, zákon o trestním řízení soudním (trestní řád).

Zákon č. 150/2002, soudní řád správní.

Zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

Zákon č. 561/2004 Sb., Zákon o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon).

8.4 Seznam použitých dokumentů mezinárodního práva

OSN, Generální schromáždění, 1948. *Universal declaration of human rights* (217 [III] A). Paříž.

OSN, 1966. *Mezinárodní pakt o občanských a politických právech*. Rezoluce všeobecného shromáždění 2200 A (XXI) z 16. prosince 1966.

OSN, 1992. *Declaration of the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*. Rezoluce všeobecného shromáždění 47/135 z 18. prosince 1992.

Rada Evropy, 1992. *Evropská charta regionálních menšinových jazyků*. CETS No.: 148. Strasbourg, 5/11/1992.

Rada Evropy. 1995. *Rámcová úmluva o ochraně národnostních menšin*. Ets No. 157. Strasbourg, February 1995.

UNESCO, 1996. *Všeobecná deklaráce jazykových práv*. <http://www.linguistic-declaration.org/index-gb.htm>

UNESCO, 2001. *Všeobecná deklaráce kulturní diverzity*. <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127160m.pdf>

UNICEF, 1989. *Úmluva o právech dítěte*. Rezoluce všeobecného shromáždění 44/25 z 20. listopadu 1989.

8.5 Seznam použité judikatury

Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Daróczy proti Maďarsku č. 44378/05 ze dne 1. října 2008

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích, sp. zn. 1 T 13/2005, ze dne 4. listopadu 2005

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, sp. zn. 4 To 694/2000, ze dne 28. června 2001

Rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 62 A 35/2020-186 ze dne 8. října 2020

Rozsudek Krajského soudu v Brně, č. j. 29 A 69/2014-74, ze dne 11. října 2016

Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 71 T 10/2020-218, ze dne 12. srpna 2021

Rozsudek Městského soudu v Praze, č. j. 5 A 151/2013-64, ze dne 4. prosince 2013

Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 15 A 113/2019, ze dne 14. listopadu 2019

Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 15 Af 50/2013, ze dne 4. prosince 2013

Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 6 A 142/2012-101, ze dne 6. prosince 2012

Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 6 A 143/2012, ze dne 6. prosince 2012

Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 9 A 172/2013, ze dne 12. 2. 2014

Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 9 A 173/2016, ze dne 9. prosince 2016

Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 9 A 199/2018, ze dne 22. 2. 2019

Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 9 A 58/2011, ze dne 17. října 2011

Rozsudek Městského soudu v Praze, č. j. 15 A 59/2021-53, ze dne 5. srpna 2021

Rozsudek Městského soudu v Praze, č. j. 5A 23/2013-50, ze dne 26. dubna 2013

Rozsudek Městského soudu v Praze, č. j. 8A 47/2015, ze dne 9. června 2015

Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky č. j. 2 Aps 8/2012-16 ze dne 28. února 2013

Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky č. j. 7 As 324/2020-42 ze dne 17. srpna 2021

Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky č. j. 7 As 451/2019 – 30, ze dne 16. listopadu 2021

Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky č. j. 8 As 3/2013 – 50, ze dne 27. ledna 2014

Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky č. j. 8 As 30/2012 – 31, ze dne 28. února 2013

Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky č. j. 9 As 336/2017-18, ze dne 20. února 2018

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, České republiky č. j. 2 As 213/2015 – 33, ze dne 23. března 2016

Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 30. května 2019, č. j. 2 As 199/2018-45.

Rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 7, sp. zn. 1 T /2000, ze dne 12 března 2001

Rozsudek Vrchního soudu v Praze, sp. zn. 8 To 148/2005, ze dne ze dne 4. ledna 2006

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 30. října 2017 č. j. 62 A 243/2017-8

Usnesení Městského soudu v Praze č. j. 6 A 119/2011-123 ze dne 20. září 2012

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. dubna 2001, sp. zn. 44 To 366/2001

Usnesení Nejvyššího soudu České republiky, č. j. 11 Tdo 1061/2006, ze dne 22. února 2007

Usnesení Ústavního soudu České republiky z 2. října 2001, sp. zn. II.ÚS 435/01, dostupné z <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=2-435-01>, datum náhledu 4. prosince 2022

Usnesení Ústavního soudu České republiky z 30. května 2013, sp. zn. II.ÚS 1300/13, dostupné z https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=2-1300-13_1, datum náhledu 5. prosince 2022

Usnesení Ústavního soudu České republiky z 6. dubna 2022, sp. zn. II.ÚS 3472/21, dostupné z https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=2-3472-21_1, datum náhledu 6. prosince 2022

Usnesení Ústavního soudu České republiky, sp. zn. I.ÚS 2814/21, ze dne 23. listopadu 2021, dostupné z https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=1-2814-21_1, datum náhledu 15. prosince 2022

Usnesení Ústavního soudu České republiky, sp. zn. II.ÚS 824/18, ze dne 20. března 2019, dostupné z https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=2-824-18_1, datum náhledu 15. prosince 2022

Usnesení Ústavního soudu České republiky, sp. zn. III.ÚS 435/01, ze dne 9. 10. 2001, dostupné z <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=3-435-01>, datum náhledu 12. prosince 2022

Usnesení Ústavního soudu České republiky, sp. zn. III.ÚS 435/01, ze dne 9. října 2001

Usnesení Zemského soudu Loeben, sp. zn. 37Hv 72/14d-32 ze dne 3. května 2021

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 sierpnia 2010 r. II OSK 1023/10

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 sierpnia 2010 r. II OSK 1029/10

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 sierpnia 2008 r. I OSK 1218/07

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 14 czerwca 2022 r. I SA/Gl 1504/21

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 20 lipca 2017 r. I SA/Ke 334/17

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 8 września 2022 r. I SA/Kr 111/22

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 14 kwietnia 2011 r. I SA/Łd 40/10

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 14 kwietnia 2011 r. I SA/Łd 41/10

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 5 września 2017 r. I SA/Łd 452/17

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 5 września 2017 r. I SA/Łd 453/17

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 5 września 2017 r. I SA/Łd 454/17

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 26 maja 2021 r. I SA/Lu 565/20

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 9 lutego 2010 r. sygn. akt II SA/Op 359/09

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 11 września 2020 r. IV SA/Po 214/20

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 25 listopada 2020 r. II SA/Po 192/20

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 27 października 2021 r. I SA/Sz 645/21

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 stycznia 2019 r. III SA/Wa 773/18

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 kwietnia 2007 r. sygn. akt II SA/Wa 2328/06

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 września 2021 r. III SA/Wa 545/21

8.6 Seznam ostatních zdrojů

Rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, č. j. RRTV/469/2015-CUN, ze dne 16. 12. 2004.

Rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, č. j. RRTV/6468/2021-str, ze dne 13. dubna 2021.

Rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, sp. zn. 2011/1142/zab, č. j. bar/3953/2012, ze dne 2. října 2012.

Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 28 kwietnia 2017 r. KN-I.4131.1.251.2017.16.

Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku z dnia 17 listopada 2011 r. 271/g314/d/11.

Uchwała Rady Miejskiej w Ozimku z dnia 29 czerwca 2009 r. nr XXXV/340/09.

Usnesení Zastupitelstva Kraje Vysočina ze dne 12. září 2017 č. j. 0339/05/2017/ZK.

Menšiny v českém a polském právu

Abstrakt

Tato práce se věnuje srovnání právní úpravy postavení národnostních a etnických menšin v českém a polském právu. Tyto dvě jurisdikce byly zvoleny pro částečnou podobnost právních kultur, jazykovou spřízněnost obou zemí a srovnatelnou novodobou právní historií. Analýza se zaměřuje na srovnání poskytování právních záruk národnostním a etnickým menšinám v obou zemích a odhaluje, že přes podobné rysy právních kultur je mezi českým a polským právním systémem ochrany menšin řada odlišností.

V obou zemích jsou základní záruky menšinám poskytnuty ústavou a dále jsou hlavní záležitosti systematicky upraveny v zákonech věnovaných výlučně národnostním a etnickým menšinám, v České republice je to zákon o právech příslušníků národnostních menšin, č. 273/2001 Sb., v Polsku je takovým zákonem Zákon ze dne 6. ledna 2005 o národnostních a etnických menšinách a regionálním jazyce (Sb. z. z 2005 r. Č. 17, poz. 141, Č. 62, poz. 550).

Oba zákony upravují obdobné oblasti, tedy vzdělávání v menšinových jazycích, právo na rozšiřování a přijímání informací v menšinových jazycích, právo na vícejazyčné názvy a označení, právo na užívání jména a příjmení v jazyce menšiny a právo na užívání menšinového jazyka v jednání před státními orgány a soudy. Menšinové zákony v obou zemích také upravují zastoupení menšin v poradních orgánech celostátních vlád. Český menšinový zákon je přitom obecnější a odkazuje s podrobnostmi úpravy na podzákonné normy či jiné zákony, například školský zákon, zákon o obcích apod. Polský menšinový zákon je podrobnější a namísto nejasně definovatelných pojmů, jakými je požadavek českého zákona, že určitá menšina pobývá na území státu „tradičně a dlouhodobě“, jmenuje konkrétní kritéria, jakým je podmínka, že určitá menšina se na území Polska vyskytuje sto let.

Přestože se zvolené jurisdikce liší v přístupech, jakými v nich zákony upravují některé dílčí záležitosti, lze shrnout, že sledují podobné cíle, což vyplývá i z analyzované judikatury. V mezinárodněprávním klimatu neexistence jednoznačně všeobecně uznávané právní definice národnostní menšiny je pozice jednotlivých národnostních skupin na území států mnohdy nejasná, a přitom právě přehledná a konzistentně uplatňovaná právní úprava postavení menšin může zabránit vzniku napětí mezi národnostními skupinami či dokonce etnickým konfliktům.

Klíčová slova: české právo; národnostní menšiny; polské právo

Minorities in Czech and Polish law

Abstract

This thesis is devoted to a comparison between the legal regulation of national and ethnic minorities in Czech and Polish law. These two jurisdictions have been selected for comparison due to partly shared legal culture, linguistic proximity, and comparable modern history. The analysis is focused on guarantees provided to national and ethnic minorities in both countries and reveals that while there are many similarities between the two legal cultures, the legal systems differ in numerous ways.

In both countries, the basic legal guarantees to minorities are regulated in the constitutions and additionally, legal guarantees to minorities are dealt with comprehensively in acts devoted solely to national and ethnic minorities, *i.e.*, the Act on the rights of persons belonging to national and ethnic minorities, Act No. 273/2001 Coll. in the Czech Republic, and the Act of 6 January 2005 on national and ethnic minorities and on the regional language, (Dz.U. 2005 Nr 17 poz. 141).

Both comprehensive minority acts regulate similar fields, such as the right to education in minority languages, the right to dissemination and reception of information in minority languages, the right to multilingual signs and inscriptions, the right to use one's forename and surname in a minority language and the right to use minority languages in administrative and court proceedings. The minority acts in both countries also regulate representation of minorities in the advisory bodies for national minorities of the central governments. The Czech minority act is more general and refers to other acts and regulations for details, such as the act on schools, act on municipalities *etc.* The Polish minority act is more detailed and instead of hardly definable terms, such as the requirement for a minority to have resided in the state territory "traditionally and for a long time" lists solid criteria, such as the condition that a minority has been residing in the territory for hundred years.

Even though the jurisdictions differ in their approaches regarding legal regulation of matters, it can be concluded that they aim at identical objectives, which has been herein revealed through the analysis of case-law. In the present climate of international law, where an unequivocal, universally accepted legal definition of the concept of national minority is missing, the position of various groups in a state territory is often ambiguous. However, clear and consistently applied legal regulation of the position of minorities could prevent tensions, or even ethnic conflicts.

Key words: Czech law; national minorities; Polish law