

K NĚKTERÝM OTÁZKÁM ÚPRAVY JEDNACÍHO JAZYKA VE SPRÁVNÍM ŘÍZENÍ

JANA FILIPOVÁ

Masaryk University, Faculty of Law, the Czech Republic

Abstract in original language:

Tento příspěvek se zabývá problematikou jednacého jazyka ve správním řízení, tak jej upravuje správní řád a některé další správně právní předpisy. První část je věnována základním otázkám a institutům jednacého jazyka ve správním řízení. Následující část je věnována možnostem cizinců a příslušníků národnostních menšin jednat a činit podání ve svém rodném jazyce. Poslední část příspěvku je exkursem do právní úpravy jednacého jazyka podle zákona o azylu, zákona o nabytí a pozbytí státního občanství a soudního řádu správního.

Key words in original language:

Jednací jazyk, jazykové právo, správní řízení, správní soudnictví, cizinci, národnostní menšiny.

Abstract:

The aim of this paper is to examine the language conditions in the administrative proceedings and in administrative justice in the Czech Republic. The first part describes basic issues and institutes of the language in the administrative proceedings. The following section is focused on possibilities of foreigners and members of minorities to use their mother tongue for oral hearing and filings in writing. The last part is the excursion to legal regulations of the language aspects of the Asylum Act, the Citizenship Act and the Code of Administrative Justice

Key words:

Language, language law, administrative proceedings, administrative justice, foreigners, minorities.

1. ÚVOD

Tento příspěvek se zabývá základními otázkami a problémy, které sebou přináší mnohojazyčnost. V právu zaujímá jazyk, řeč významnou roli. Díky němu dochází ke zprostředkování právních norem jejich adresátům, skrze něj se osoby účastní na životě společnosti a uplatňují svá základní práva. Na jazyk v právu lze pohlížet z mnoha úhlů. Jazyk je prostředkem komunikace, je ale také nástrojem vyjadřování práva i veřejné moci. Jazykové právo je proto významnou a složitou oblastí právní regulace, neboť zahrnuje nejen úpravu používání jazyka (ve správním řízením, ve školství nebo v médiích) nýbrž i rozlišování mezi různými jazyky a ochranu jazyka daného státu, neboť se obvykle jedná o základní složku vyjadřující jeho identitu.¹ Jeho význam nelze chápat toliko jako ústní a psaný projev, ale lze

¹ Konečně pohled na historii našeho národa a naší státnosti je názorným příkladem různých etap takové úpravy počínaje příchodem věrozvěstů na Moravu v 9. století. Blíže Kapras, J.: Jazykové a národnostní dějiny v České koruně. In: Československá vlastivěda. Sv. 5. Stát. Praha 1931, s. 173-192.

se jím zabývat také například z pohledu osob neslyšících, hluchoněmých, z hlediska různých symbolů jako jsou dopravní značky a jiné znaky, které obvykle do jazyka převádíme. Svůj příspěvek zaměřím na jednací jazyk užívaný při jednání s orgány veřejné moci ve správním řízení, jenž může mít v praxi mnohé aspekty: zabývám se v něm otázkami, jak má správní orgán reagovat, pokud je mu adresován dopis či jiné podání v cizím jazyce nebo se na úřad s žádostí dostaví cizinec, který nehovoří česky apod.

2. ZÁKLADNÍ INSTITUTY JAZYKOVÉHO PRÁVA

Jednací jazyk je jedním ze základních institutů jak jazykového práva, tak i neopomenutelným elementem celého práva procesního. Jazyk, ať v ústní či písemné formě, je základním prostředkem, jehož pomocí celé řízení probíhá. Díky němu dochází ke vzájemné interakci - komunikaci mezi státním nebo samosprávným orgánem a adresátem veřejné moci, tedy fyzickou či právnickou osobou. Jen prostřednictvím jazyka může dojít ke vzniku, změně či zániků právních vztahů a ve světle správního práva k výkonu veřejné správy² a také k naplnění účelu správního soudnictví, tj. k ochraně veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob.

Jednacím jazykem veřejné správy a soudních orgánů je zpravidla úřední (státní) jazyk daného státu³. Z hlediska komunikujících subjektů můžeme jazyk rozdělit na jazyk vnitřní (interní)⁴ užívaný pouze mezi vykonavateli veřejné správy a na jazyk vnější, používaný pro komunikaci mezi státními a samosprávnými orgány na straně jedné a adresáty veřejné moci na straně druhé. Správní řízení probíhá primárně v písemné formě, avšak pokud tak stanoví zákon, a jestliže je to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné, správní orgán nařídí ústní jednání. Styk účastníků řízení se správním orgánem tak může probíhat jak v písemné, tak i ústní formě⁵.

² Správní řízení je § 9 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, definováno jako postup správního orgánu, jehož účelem je „vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.“

³ Pro potřeby jazykového práva je možné taktéž zmínit i jazyk mateřský, který lze chápat jako jazyk, kterým se osoba naučila hovořit jako první (od své matky), v podstatě ten, který osoba nejlépe ovládá. Mateřský jazyk byl ku příkladu ve vysvětlivkách ke sčítacím tiskopisům Českého statistického úřadu definován jako jazyk, kterým s respondentem mluvila v dětství matka nebo osoby, které respondenta vychovaly. Tento jazyk měl v minulosti rozhodující význam např. z hlediska objektivního přístupu k určování národnosti nějaké osoby. V současnosti převládá subjektivní přístup (čl. 3 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), kdy se již jedná o svobodné rozhodnutí takové osoby, které na rozdíl např. od předmnichovské ČSR sčítací komisař nemůže změnit.

⁴ Pro zajímavost lze uvést, že jednacím jazykem Evropského soudního dvora je podle jeho Jednacího řádu jeden z 23 úředních jazyků Evropské unie, avšak interním pracovním jazykem je francouzština, ve které je vyhotovována předběžná zpráva a zpráva ze zasedání soudcem zpravodajem a první vyhotovení rozsudku. Právně závaznou je však verze vyhotovená v jednacím jazyku.

⁵ Nikdy však jen v ústní formě, bez písemného zaznamenání.

Na rozdíl od období tzv. první republiky⁶, v současnosti v právním řádu České republiky chybí právní předpis komplexně upravující jazykové právo a otázky úředního (státního) jazyka⁷. Otázka jednacích jazyka je pak řešena jednotlivými procesními předpisy veřejného práva. Vzhledem k tomu, že se Ústava České republiky o existenci státního jazyka nezmiňuje, stávající správní řád částečně doplňuje pomyslný prázdný prostor⁸. Na druhou stranu však nelze říct, že by ústavní předpisy tuto oblast zcela opomíjely. Naopak, jako základní ústavněprávní normu lze považovat čl. 96 Ústavy garantující rovnost všech účastníků řízení před soudem, na který navazuje čl. § 37 odst. 4 Listiny základních práv a svobod zaručující právo na tlumočnicka těm, kteří prohlásí, že neovládají jazyk, jímž se vede jednání. Zásadu rovnosti je třeba vnímat především jako důležité interpretační vodítko. Je však třeba si uvědomit, že možnost účastníka řízení jednat ve „svém“ cizím jazyce je časově i organizačně náročná. Otázka jazyková byla dříve uceleně upravena v § 128 a § 129⁹ ústavní listiny Československé republiky a na ni navazujícím zákonem č.122/1920 Sb., jímž se stanoví zásady jazykového práva v republice Československé a dále též vládním nařízením č. 17/1926 Sb., jímž se provádí ústavní zákon jazykový pro obor ministerstev vnitra, spravedlnosti, financí, průmyslu, obchodu a živností, veřejných prací a veřejného zdravotnictví a tělesné výchovy, pro veřejné korporace, podléhající těmto ministerstvům v republice Československé, jakož i pro úřady místní samosprávy. Všechny uvedené předpisy byly zrušeny Ústavou Československé republiky.¹⁰

3. JEDNACÍ JAZYK VE SPRÁVNÍM ŘÍZENÍ

3.1 PODLE SPRÁVNÍHO ŘÁDU

Předcházející úprava správního řízení obsažená ve správním řádu¹¹ úpravu jednacích jazyka neobsahovala. Snad proto je úprava jednacích jazyka relativně roztržena do jednotlivých právních předpisů jako je např. zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků nebo zákon č.

⁶ K právnímu rozboru jazykového práva v období tzv. první republiky viz: Peška, Z. Studie o československém jazykovém právu. Zvláštní otisk z časopisu „Právnick“. čís. 6., roč. LXV; Horáček, C. ml.: Dnešní stav národnostní a jazykové otázky u nás. In: Československá vlastivěda. Sv. 5. Stát.Praha 1931, zejm. s. 210-223; Popelka, A.: Apologie našeho práva jazykového. Brno 1931; Hartmann, A., Joachim, V., Diwald, H.: Jazykové právo. In Slovník veřejného práva československého. Sv. II., Brno 1932, s. 61-85.

⁷ Na rozdíl od Slovenské republiky, kde jazykové právo upravuje zákon č. 270/1995 Z.z., o státním jazyku Slovenské republiky. Tento zákon je reakcí na národnostní problémy pramenící z početné a politicky silné maďarské menšiny žijící na jižním Slovensku. Zákon o ochraně jazyka byl přijat taktéž v Maďarsku, v Polsku nebo v Estonsku. Obdobné návrhy poslanců KSČM neuspěly. Blíže viz např. Poslanecká sněmovna. III. vol. období. Tisk č. 319 nebo Poslanecká sněmovna. IV. vol. období. Tisk 485. Tyto návrhy neupravovaly otázky, které jsou předmětem tohoto příspěvku, nýbrž měly stanovit pravidla pro používání a ochranu českého jazyka.

⁸ Kadečka, S. a kol. Správní řád. Meritum, ASPI, 2006. s. 144-150.

⁹ Podle Ústavní listiny mohli státní občané republiky Československé v mezích všeobecných zákonů volně užívat jakéhokoli jazyka ve stycích soukromých a obchodních, ve věcech týkajících se náboženství, v tisku a jakýchkoli publikacích nebo ve veřejných shromážděních lidu. Za státní jazyk byl prohlášen jazyk československý. Zákon č. 122/1920 Sb. taktéž podrobně upravoval právní postavení národních a jazykových menšin.

¹⁰ Ústavní zákon č. 150/1948.

¹¹ Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů.

117/1995 Sb., o státní sociální podpoře.¹² Teprve současný správní řád se v § 16 snaží komplexněji upravit jednací jazyk v úředním styku.¹³ Toto ustanovení upravuje několik dílčích okruhů vztahujících se k jednacímu jazyku, a to jazyk užívaný v úředním styku (odst. 1); postup správních orgánů v případech předložení písemností v cizím jazyce (odst. 2); postup správních orgánů při styku s cizinci (odst. 3), s příslušníky národnostních menšin (odst. 4) a osobami zvláště těžce postiženými (odst. 5).

3.1.1 VYMEZENÍ ZÁKLADNÍCH ZÁSAD SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ VZTAHUJÍCÍ SE K JEDNACÍMU JAZYKU

V každém správním řízení zaujímají významnou a nezastupitelnou roli zásady správního řízení, které představují stěžejní pravidla pro výkon a činnost veřejné správy. Z nich lze pro oblast jednacího jazyka zejména vyzvednout zásadu zakotvenou v § 4 správního řádu, který určuje, že veřejná správa je službou veřejnosti, a proto každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstřícně. Tato zásada by se v aplikační praxi správních orgánů měla vzhledem k jednacímu jazyku projevit zejména v těch situacích, kdy správní orgán „disponuje“ příslušnou úřední osobou, která ovládá jazyk národnostní menšiny; tato skutečnost by měla být správnímu orgánu známa. V těchto situacích je pak příslušník národnostní menšiny oprávněn jednat a činit podání v jazyce své národnosti. Uvedeným oprávněním nedochází k prodlužování délky řízení o obstarání kvalifikovaného tlumočnicka a nedochází ani ke zvyšování nákladů správního orgánu na tlumočení a obstarání překladu. Ten samý závěr lze učinit i ve vztahu k § 16 odst. 2 správního řádu, tj. k písemnostem vyhotovených v cizím jazyce. Správní orgán totiž může prohlásit, že úředně ověřený překlad takové písemnosti nevyžaduje. Nelze opomenout ani zásadu procesní ekonomie (§ 6 odst. 2 správního řádu), zahrnující v sobě požadavek rychlosti a ekonomické hospodárnosti. V souladu s touto zásadou má správní orgán postupovat tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady a dotčené osoby byly co možná nejméně zatěžovány. Uvedené zásady lze jednoznačně vztáhnout na postavení slovenštiny, tedy jazyka, kterému vzhledem k jeho blízkosti úřední osoby rozumí.

3.1.2 POJEM CIZÍHO PRVKU VE SPRÁVNÍM ŘÍZENÍ

Ustanovení § 16 správního řádu upravuje situace, v nichž je účastníkem správního řízení příslušník národnostní menšiny a nebo cizí prvek, tj. zahraniční fyzická nebo právnická osoba. Správní řád neomezuje otázku jednacího jazyka toliko na fyzické osoby. Zejména z hlediska

¹² K tomu blíže Vedral, J. Správní řád, komentář. Praha, Bova Polygon, 2006, s. 144. Při jednání o návrhu ústavního zákona (Tisk 485 – sub 7) se uvádělo, že tyto otázky upravuje více než 80 právních předpisů.

¹³ Exkurz do zahraničních úprav správního řízení z hlediska jednacího jazyka přináší následující poznatky: v podstatě stejnou právní úpravu obsahuje bulharský správní řád (i přes početnou tureckou menšinu je řízení obecně vedeno jen v bulharštině). Slovenský (i nadále zde platí zákon č. 71/1967 Sb.) ani řecký správní řád (zákon č. 2690) úpravu jednacího jazyka neobsahují. Estonský správní řád (RT I 2001, 58, 354) taktéž zakotvuje jako jednací jazyk estonštinu, přímo se však také zmiňuje o použití i cizích jazyků v souladu s Jazykovým zákonem. Jednací jazyk upravuje i čínský správní řád (z r. 1989), podle kterého mají občané všech národností právo používat svých jazyků. Lidové soudy rozhodují a vydávají právní dokumenty v jazyce, jehož běžně používají „místní“ národnosti, a to v oblastech kde příslušníci těchto menšin žijí v koncentrované komunitě. V Belgii se ve správním řízení uplatňuje zásada, dle které je jazykem správního řízení jazyk regionu (vlámské, francouzské a německé společenství).

znění prvních tří odstavců § 16 lze dovodit, že se toto ustanovení vztahuje i k zahraničním právníkům osobám, jejichž jménem jednájí a vystupují osoby neovládající český jazyk. To, že se správní řízení koná s cizím prvkem a nebo příslušníkem národnostní menšiny ještě samo o sobě neznamená, že jednacím jazykem nebude čeština nebo slovenština. Vykonání správního řízení v jazyce národnostní menšiny předpokládá projev vůle českého občana příslušejícího k národnostní menšině jednat v jazyce této menšiny. Obdobně i u cizího prvku je nezbytné prohlášení, že neovládá cizí jazyk. Je totiž možné, že cizinec bude hovořit českým jazykem nebo bude právně zastoupen osobou ovládající češtinu nebo slovenštinu, a proto nebude uplatňovat právo na pomoc a přítomnost tlumočníka.

3.1.3 OBECNÉ OTÁZKY JEDNACÍHO JAZYKA, POSTAVENÍ SLOVENSKÉHO JAZYKA

Pilířem celé problematiky jednacího jazyka je nepochybně § 16 odst. 1 správního řádu, který stanoví, že ve správním řízení se jedná a písemnosti se vyhotovují v českém jazyce. Dané ustanovení zakotvuje primát a výsostné postavení českého jazyka v úředním styku s orgány veřejné správy.

Mezi ostatními jazyky zaujímá zcela výjimečné postavení slovenština¹⁴, která z hlediska správního řádu není považována za jazyk cizí. Účastníci řízení totiž mohou (ústně) jednat a předkládat písemnosti i v jazyce slovenském¹⁵. Důvod tohoto oprávnění je nasnadě. Slovenský jazyk je češtině velmi blízký a vzhledem ke společné minulosti nečiní většině osob potíže tomuto jazyku porozumět.¹⁶ Je tak možné, aby správní řízení (nestanoví-li zvláštní předpis jinak) probíhalo dvojjazyčně, kdy by účastník řízení (ústně i písemně) komunikoval ve slovenštině a úřední osoba v jazyce českém; naopak tato možnost neplatí. Je k zamyšlení, zda ve smyslu zásady, že správní orgán má účastníkovi řízení vycházet co možná nejvíce vstříc bylo možné, aby úřední osoba ovládající slovenský jazyk během ústního jednání taktéž komunikovala ve slovenštině. Povinnost vyhotovovat písemností toliko v češtině by však měla být bezpodmínečně dodržena.

3.1.4 POSTAVENÍ CIZINCŮ NEOVLÁDAJÍCÍCH ČESKÝ JAZYK

Správní řád obsahuje nástroje k zaručení ústavně garantované zásady rovnosti účastníků řízení. Dotčená osoba musí mít stejné možnosti k uplatnění svých práv a nesmí být znevýhodněna jen proto, že neovládá úřední jazyk. To platí obzvláště v řízeních zahájených z podnětu správního orgánu. Správní řád, jak bylo ostatně již řečeno, upravuje ústní i písemnou část správního řízení s cizím prvkem. Odstavec druhý § 16 upravuje postup orgánů

¹⁴ Zákon č. 122/1920 Sb. ke slovenskému jazyku v ustanovení §4 konstatoval následující: slovenské úřední vyřízení k podání českému nebo úřední vyřízení české k podání slovenskému pokládá se za vyřízení, jež stalo se v jazyku podání.

¹⁵ Slovenský zákon o státním jazyku takovéto přímé ustanovení neobsahuje.

¹⁶ P. Kolman v „Otázce jednacího jazyka“ (in Vybrané kapitoly ze správního řízení. Ostrava: Key Publishing. 2008, s. 7-11.) upozorňuje na skutečnost, že v budoucnu by mladším pracovníkům ve veřejné správě mohla slovenština činit potíže. Proto nevylučuje nutnost konání vzdělávacích kurzů slovenštiny. Jako druhou možnost spatřuje novelizaci správního řádu, dle které by slovenština přišla o své privilegované procesní postavení. Jsem toho názoru, že pokud by tato situace v budoucnu nastala zákonodárce by spíše ustanovení o slovenštině vypustil, jelikož by konání jazykových kurzů představovalo zvýšené náklady na činnost správních orgánů.

veřejné správy při nakládání s písemnostmi vyhotovovanými v cizím jazyce. Cizinci mohou předkládat takové písemnosti jak v řízení o žádosti, tak i v řízení konaném *ex officio*, zejména je tomu tehdy, svědčí-li jim břemeno důkazní nebo pro rozhodnutí o věci je třeba předložit zákonem vymezené dokumenty. Dotčené osoby musí předložit předmětnou listinu vyhotovenou v cizím jazyce a taktéž její úředně ověřený překlad vypracovaný v souladu se zákonem o znalcích a tlumočnících¹⁷. Přeložená listina opatřená otiskem pečeti tlumočnicka zaručuje shodu obsahu s cizojazyčnou listinou a umožňuje tak možnost kontroly cizincových tvrzení nebo podklady pro rozhodnutí o jeho žádosti. V případě, že cizinec předkládá listinu vyhotovenou cizím státním orgánem, jen ověřenému dokladu lze přiznat důkazní moc veřejné listiny i v České republice, jíž svědčí presumpce správnosti. Zákon taktéž umožňuje, aby správní orgán prohlásil *pro futuro* i *ad hoc*, že úředně ověřené překlady cizojazyčných listin nevyžaduje. Tato možnost by měla být využívána zejména v případech, kdy činnost správního orgánu spočívá právě v častém kontaktu s cizím prvkem nebo s cizojazyčnými dokumenty. Úřední osoby proto již z podstaty výkonu své práce ovládají dostatečně odborně cizí jazyk.¹⁸

Správní řád neopomíjí ani postup správních orgánů při ústním jednání s cizinci neovládajícími český nebo slovenský jazyk. Obecně platí, že pokud cizinec prohlásí, že neovládá jednacím jazyk, má právo během správního řízení jednat za pomoci osoby zapsané v seznamu tlumočnicků, jehož si obstará na své náklady. Primárně se zde tedy předpokládá aktivita cizince, který musí správnímu orgánu oznámit, že trvá na tom, aby bylo řízení vedeno za přítomnosti tlumočnicka. Správní orgán nemá povinnost zjišťovat, zda cizinec ovládá či neovládá jazyk, v němž je vedeno řízení. Další podmínkou je přítomnost tlumočnicka, který splňuje odborné předpoklady podle zákona č. 36/1967 Sb. a je zapsán v seznamu tlumočnicků vedeným Ministerstvem spravedlnosti. Tlumočit tedy nemůže jakákoliv osoba, byť dostatečně ovládající cizí jazyk. Problém by mohl nastat v případě, kdy by cizinec hovořil jazykem, který kvalifikovaně ovládá minimum tlumočnicků či dokonce žádný, a tak by jeho obstarání bylo buď nemožné nebo by pro účastníka řízení představovalo neúměrnou zátěž. Ačkoliv to ze správního řádu výslovně nevyplývá, bylo by za této situace možné jako tlumočnicka ustanovit i osobu nezapsanou do seznamu tlumočnicků, má-li potřebné odborné předpoklady pro to, aby provedla tlumočnický úkon a jestliže s ustanovením vysloví souhlas.¹⁹ Ve správním řízení zahajovaném z podnětu adresáta veřejné moci hradí náklady na tlumočnicka cizinec. V případě, že řízení je zahájeno z podnětu správního orgánu a nebo tak stanoví zákon (*lex specialis*), nese náklady na tlumočení a náklady na pořízení překladu tento správní orgán. Tímto zákonem je v první řadě myšlen zákon o azylu.

3.1.5 POSTAVENÍ PŘÍSLUŠNÍKŮ NÁRODNOSTNÍCH MENŠIN

Základní pravidlo pro tuto oblast stanoví čl. 25 odst. 2 písm. b) Listiny základních práv a svobod. Správní řád na toto ústavní východisko reaguje poměrně velkorysou právní úpravou jazykových aspektů správního řízení s občany České republiky příslušejícími k národnostní

¹⁷ Zákon č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸ Této možnosti není v praxi příliš často využíváno; učinil tak např. Státní ústav pro kontrolu léčiv.

¹⁹ K tomu podrobněji § 24 zákona o znalcích a tlumočnících.

menšině, která tradičně a dlouhodobě žije na území České republiky²⁰. Tyto osoby mohou při úředním styku komunikovat (ústně i písemně) svým jazykem, což však sebou přináší mnohá úskalí. Uplatní se zde obdobná pravidla jako při řízení s cizinci. Nemá-li správní orgán úřední osobu znalou menšinového jazyka, obstará si příslušník menšiny tlumočnicka zapsaného v seznamu tlumočnicků; náklady tlumočení a náklady na pořízení překladu však v tomto případě nese správní orgán. Toto ustanovení je především proklamativní a v praxi se nebude užívat nikterak často, jelikož většina příslušníků menšin ovládá bezproblémově (plně) i jazyk český (na rozdíl od jiných států) a nedělá jim problém i (odborně) jednat se správními orgány. Žádný zákon nedefinuje okruh národnostních menšin, a tento pojem tak lze považovat za pojem neurčitý.²¹ V podstatě není možné přesně stanovit počet příslušníků jednotlivých menšin a ani počet menšin samotných, jelikož při sčítáních lidu nebylo vyplnění kolonky „národnost“ na sčítacím listu povinné, a proto lze předpokládat, že mnoho osob svou národnostní identitu nedeklarovalo.²² Z dikce citovaného ustanovení vyplývá, že tato práva mohou příslušníci menšin uplatňovat při řízení se správním orgánem kdekoliv na území České republiky a nikoliv jenom na území, kde žije větší množství těchto osob, jak je tomu například podle zákona o obcích.²³ S tímto taktéž úzce souvisí skutečnost, že správní orgán nedisponuje právními nástroji, kterými by mohl zkoumat důvodnost nebo opodstatněnost prohlášení občana, že je příslušníkem národnostní menšiny²⁴. Naše Listina základních práv a svobod (čl. 3 odst. 2) ostatně ani takový postup neumožňuje.

Je nasnadě otázka, zda jazyk menšiny mohou při správním řízení užívat taktéž i ti, kteří sice mluví jejím jazykem, avšak nejsou českými státními občany. Odpověď poskytl již Nejvyšší správní soud ve svém plenárním usnesení ze dne 16. 11. 1936, v němž dospěl k závěru, že jazykové právo menšinové přísluší pouze státním občanům. Jazykovým výkladem dnešního správního řádu lze dospět k témuž závěru.²⁵

²⁰ Práva a povinnosti příslušníků národnostních menšin jsou upraveny zejména zákonem č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin. Nelze opomenout ani Rámcovou úmluvu Rady Evropy o ochraně národnostních menšin nebo Evropskou chartu regionálních a menšinových jazyků.

²¹ K tomu blíže Vedral, J. Správní řád, komentář. Praha, Bova Polygon, 2006, s. 149. Vedral dále uvádí, že v rámci ratifikace Evropské charty regionálních a menšinových jazyků Vláda navrhovala zajištění práva na užívání menšinového jazyka v úředním styku v případě slovenštiny a polštiny.

²² Citováno z <http://www.vlada.cz/cz/pracovni-a-poradni-organy-vlady/rnm/mensiny/obyvatelstvo-cr-podle-narodnosti-6518/>.

²³ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích v § 29 a 117 stanovuje podmínku zřízení výboru pro národnostní menšiny a užívání dvojjazyčných názvů na pobyt alespoň 10 % občanů hlásících se k národnosti jiné než české (podle posledního sčítání lidu).

²⁴ K tomu blíže Vedral, J. Správní řád, komentář. Praha, Bova Polygon, 2006, s. 149.

²⁵ Obdobnými otázkami se zabýval Evropský soudní dvůr v případech *Bickel a Franz* nebo *Mutch*, ve kterých v podstatě došlo k rozšíření působnosti článku 12 Smlouvy o založení ES, tedy zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti, na použití jazyka. Soud se zabýval otázkami používání němčiny v trestním řízení (nikoli ve správním řízení, kde může být situace dosti odlišná) v italské provincii Bolzano neitalskými občany, mimo jiné vzhledem k problematice (zvýšení) nákladů řízení. K tomu podrobněji Creech, R. L. *Law and Language in the European Union*. Europa Law Publishing. Groningen 2005. s. 115 – 123; nebo Křepelka, F. *Užívání cizích jazyků před českými správními soudy po vstupu do Evropské unie*. Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva 2007 (6): 416-424.

3.2 EXKURZ: JEDNACÍ JAZYK PODLE DALŠÍCH SPRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

Správní řízení a jednací jazyk neupravuje pouze správní řád, ale i některé další správně právní předpisy. Ve stručnosti zmíním jen ty nejzákladnější, tedy ty, ve kterých je již z podstaty věci účastníkem řízení cizinec.

3.2.1 PODLE ZÁKONA O AZYLU²⁶

Jak již bylo uvedeno výše zákon o azylu představuje výjimku, při které správní orgán (zde Ministerstvo vnitra ČR) nese náklady řízení spojené s tlumočením, ačkoliv se jedná o řízení zahajované z podnětu účastníka řízení - žadatele²⁷. Skutečnost, že je žadateli po celou dobu řízení (nikoliv jen během ústního jednání) bezplatně poskytnut tlumočnický službu nelze v žádném případě vnímat jako diskriminující vůči jiným správním řízením s cizím prvkem ani vůči jiným cizincům. Řízení o mezinárodní ochraně je založeno na humanitárním principu a poskytnutí bezplatného tlumočnického službu je jedním z prostředků právní pomoci žadateli, který tvrdí a prokazuje, že v zemi původu byl vystaven pronásledování nebo jiným obdobným potížím a který hledá ochranu v jiné zemi²⁸. Na území České republiky často přijíždí bez dostatečného množství finančních prostředků, a proto by si ani nemohl dovolit na své náklady tlumočnické služby. Cizinec by tak nemohl řádně uplatnit své právo na získání jedné z forem mezinárodní ochrany, přičemž by mu hrozil návrat do země původu, kde by mohl být ohrožen na životě.

Jednací jazyk během řízení o mezinárodní ochraně je zákonem o azylu stanoven oproti správnímu řádu odlišně. Žadatel o mezinárodní ochranu má právo jednat v řízení v mateřském jazyce nebo v jazyce, ve kterém je schopen se dorozumět. Zákodárce zcela rozumně umožnil jednat během řízení i v jazyce nemateřském, protože si uvědomoval časové i finanční potíže, které by mohly vzniknout při zajišťování tlumočnických z různých „kmenových, domorodých či jinak exotických“ jazyků²⁹. Byť to není v současné praxi azylového práva příliš obvyklé, je možné, že žadatel o mezinárodní ochranu bude hovořit pouze některým z

²⁶ Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

²⁷ Avšak i zde existuje legální výjimka. V souladu s § 22 odst. 2 zákona o azylu si žadatel může přizvat na své náklady tlumočnický službu podle své volby. Jinak platí, že odměna za výkon tlumočnické činnosti a úhrada nákladů spojených s výkonem této činnosti se stanoví dohodou mezi ministerstvem vnitra a tlumočnickem. Výše odměny a úhrada nákladů nesmí překročit výši stanovenou podle zákona o znalcích a tlumočnících.

²⁸ Na tomto místě lze odkázat na Příručku k postupům pro určování právního postavení uprchlíků a vybraná doporučení UNHCR z oblasti mezinárodní ochrany, která v této souvislosti doporučuje, aby tlumočnickem byla ustanovena osoba stejného pohlaví jako je žadatel, aby dokázal vhodně reagovat na citlivé kulturní/náboženské otázky a na osobnostní faktory (věk, úroveň vzdělání) žadatele. Příručka je dostupná i ve www verzi: <http://www.unhcr.cz/publikace/>.

²⁹ Konečně nelze nevidět, že zejména velké jazyky (čínština v různých částech země, mluvená němčina, španělština, „západní a východní“ arabština atd.) mají řadu variant, takže si ani jejich mluvčí rovněž nemusí vzájemně dobře rozumět.

těchto „exotických“ jazyků.³⁰ Zákon o azylu explicitně nestanoví požadavek, aby tlumočník byl zapsán v seznamu tlumočnicků, a proto by v tomto případě by se měl správní orgán pokusit obstarat tlumočnicka sice nezapsaného v seznamu tlumočnicků, avšak takového, který se dokáže s žadatelem dostatečně spolehlivě domluvit a správně zprostředkovat jeho tvrzení a nebo použít dvojího tlumočení (z „exotického“ do „běžného“ a z „běžného“ do českého jazyka).

3.2.2 PODLE ZÁKONA O STÁTNÍM OBČANSTVÍ³¹

Znalost českého jazyka je v podstatě jediným kritériem vztahujícím se k prokázání, že existuje vazba cizince na Českou republiku, její prostředí a kulturu, tedy že cizinec je již dostatečně do české společnosti integrován.³² Ačkoliv zde zákon jako jednu z podmínek pro udělení státního občanství stanoví podmínku znalosti českého jazyka,³³ je nutno mít na paměti, že se zde přesto stále jedná o řízení s cizím prvkem. V souladu s prováděcí vyhláškou žadatel prokáže znalost českého jazyka, jestliže v průběhu pohovoru (ne delšího než 30 minut), je schopen plynně a jazykově správně reagovat na otázky vztahující se k běžným situacím denního života a jestliže umí ústně sdělit obsah textu z denního tisku. Je nepochybné, že správní řízení nelze považovat za onu běžnou situaci, a proto i v tomto druhu řízení o žádosti je možné, aby cizinec přivzal na řízení tlumočnicka. Tato skutečnost by neměla být důvodem pro odmítnutí žádosti pro nesplnění podmínek podle § 7 odst. 1 písm. d) zákona č. 40/1993 Sb.

4. EXKURZ: JEDNACÍ JAZYK V SOUDNÍM ŘÍZENÍ SPRÁVNÍM

Jako nedostatek procesní úpravy jednání před správními soudy lze jistě označit skutečnost, že soudní řád správní³⁴ neobsahuje samostatnou úpravu jednacích jazyka. Postup správního soudu při řízení s cizím prvkem je v souladu s § 64 s. ř. s. přiměřeně upraven § 18 občanského soudního řádu, který tak představuje procedurální standard jednacích jazyka při řízení před správními soudy. Dle tohoto ustanovení mají účastníci řízení právo jednat před soudem ve své

³⁰ Jazykovědci odhadují, že na světě dnes existuje 6809 "živých" jazyků, ale 90 procenty těchto jazyků hovoří méně než 100 000 lidí a 46 jazyků má už jen jediného rodilého mluvčího. 350 jazyků má méně než 50 mluvčích. Citováno z <http://www.blisty.cz/2003/5/16/art14027.html> a <http://www.lsadc.org/info/ling-faqs-howmany.cfm>.

³¹ Zákon č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbytí státního občanství České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

³² V některých státech je podmínkou pro získání občanství také prokázání znalostí ústavy a základních historických informací o státu a jeho historii.

³³ Bližší podmínky stanoví prováděcí vyhláška ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy č. 137/1993 Sb., kterou se stanoví kritéria pro prokazování znalosti českého jazyka žadatelů o udělení státního občanství České republiky. Na tomto místě je možné zmínit vyhlášku č. 348/2008 Sb., o výuce a zkouškách znalosti českého jazyka pro účely získání povolení k trvalému pobytu na území České republiky (podle zákona č. 326/1999 Sb.), která pro získání povolení k trvalému pobytu na území České republiky požaduje znalost českého jazyka na úrovni A1 podle Společného evropského referenčního rámce pro jazyky, jež obnáší schopnost žadatele o povolení k trvalému pobytu vytvořit jednoduché věty o jemu známých lidech a místech, popsat jednoduchým způsobem sám sebe a místo, kde žije, vyjadřovat se o běžných každodenních činnostech, komunikovat jednoduchým způsobem v běžných každodenních situacích a udržet krátkou společenskou konverzaci, klást jednoduché otázky na běžná hovorová témata a na podobné otázky odpovídat.

³⁴ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

mateřtině. Není jasné, zda to byl úmysl zákonodárce, ale s ohledem na gramatický výklad prvního odstavce § 18, je právo užívat tlumočnicka na státní náklady zaručeno pouze ve vztahu k ústnímu jednání, nikoliv celému řízení, které z velké části spočívá v předkládání listin a písemných podáních. Účastníku, jehož mateřtinou je jiný než český jazyk, správní soud ustanoví tlumočnicka, jakmile taková potřeba vyjde v řízení najevo³⁵. Právo na tlumočnicka před správním soudem tedy není podle dikce § 18 odst. 2 vázáno na státní občanství, jelikož mateřský jazyk není bezpodmínečně úředním jazykem státu, jehož občanství osoba má. Správní soud poučí účastníka o možnosti jednat před soudem ve své mateřtině, jestliže z dosavadního průběhu řízení³⁶ vyplývá, že to je potřebné pro splnění účelu řízení. Za základní interpretační problém tohoto ustanovení je považován termín „jakmile taková potřeba vyjde najevo“. Obecně se tomu tak stane v případě, kdy účastník řízení hodlá před soudem jednat ve své mateřtině a nebo pokud by jinak nemohl účinně obhajovat svá práva v řízení před soudem (tato potřeba vyplyne sama). Může se tomu stát již od samého počátku řízení nebo až následně, v jeho průběhu. Na rozdíl od správního řádu, občanský soudní řád nerozlišuje situace, kdy náklady spojené s jednáním v cizím jazyce hradí účastník a kdy stát. V souladu s § 141 odst. 2 o. s. ř. je jednoznačně vymezeno, že náklady spojené s tím, že účastník jedná ve své mateřtině, platí stát. K otázkám jednání v mateřtině vzhledem k řízení o mezinárodní ochraně se vyjádřil Nejvyšší správní soud např. v rozhodnutí čj. 1 Azs 223/2004-32, ve kterém mimo jiné konstatoval, že „*potřeba tlumočnicka musí být zcela zjevná a musí z řízení vyplynout sama: není na soudu, aby ze své vlastní iniciativy zjišťoval, zda jsou naplněny podmínky ustanovení § 18 odst. 2 o. s. ř. Z žádného právního předpisu nelze dovodit povinnost soudu zasílat účastníkovi řízení překlad rozhodnutí či jiných písemností do jiného jazyka, a to ani tehdy, je-li takový účastník žadatelem o udělení azylu.*“ Správní soudy tlumočnicka zpravidla neustanoví, pokud cizinec podal žalobu proti napadenému rozhodnutí žalovaného v českém jazyce. Zde však nelze opomenout skutečnost, že podstatnou část žalob sepisují nevládní neziskové organizace a žadatel často nemá ponětí o konkrétním obsahu žaloby. Nejvyšší správní soud uzavřel, že „*pokud se cizinec rozhodne žít na území státu, jehož jazyk není jeho jazykem mateřským, musí být srozuměn s tím, že komunikace s orgány státní moci, zejména písemná, bude probíhat právě v tomto jiném jazyce. Zvláště za situace, kdy cizinec podá jakoukoliv písemnou žádost a předpokládá písemný kontakt s orgány, které o ní rozhodují, je v jeho vlastním zájmu dbát svých práv a dát najevo, že je mu v řízení třeba tlumočnicka.*“

5. ZÁVĚR

Problematika jednacího jazyka ve správním nebo soudním řízení není pouze právním problémem. Zakotvení určitého jazyka jako jazyka úředního nebo jednacího je často totiž otázkou historickou, společenskou nebo politickou. V současnosti v našem právním řádu chybí právní předpis, který by komplexně upravoval jazykové právo. Důvodem této

³⁵ V kritické studii F. Křepelky: Užívání cizích jazyků před českými správními soudy po vstupu do Evropské unie. Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva 2007 (6): s. 416-424, se uvádějí čtyři situace, ve kterých je třeba tlumočení při překladu: 1) ústní projev účastníka řízení či svědka; 2) přijímání cizojazyčných podání; 3) výzvy účastníkovi; 4) rozsudky a usnesení.

³⁶ Nejtypičtějším případem může být podání samotné žaloby v cizím jazyce. K tomuto se vyjádřil Nejvyšší správní soud např. v rozhodnutí ze dne 21. 6. 2006, čj. 3 Azs 156/2005-47, ve kterém konstatoval, že v případě, kdy stěžovatel podal žalobu v cizím jazyce, krajský soud jej nemusí v jeho mateřském jazyce vyzývat k překladu do českého jazyka.

legislativní absence je zejména ta skutečnost, že Česká republika je jednojazyčným státem, a proto ani politici ani česká společnost necítí potřebu jazykový režim blížeji upravit. Je bráno téměř automaticky, že při jednání s orgány veřejné moci bude používán český jazyk. Na druhou stranu nelze opomíjet skutečnost, že účastníky řízení jsou i osoby neovládající český jazyk nebo některé relevantní dokumenty jsou vyhotovovány i v cizím jazyce. Ústavně zaručené právo na rovnost účastníků správního řízení je realizováno prostřednictvím práva na přítomnost tlumočníka, kterého si ovšem zpravidla musí obstarat na své náklady. Správní řád obsahuje právní úpravu situací ústního a písemného kontaktu s cizím prvkem, které jsou v praxi využívány. Obstarání tlumočníka nebo překladu dokumentu vždy představuje zvýšení nákladů správního řízení, je také časově a organizačně náročnější než při správním řízení vedeném s česky hovořící osobou. Správní řád také upravuje práva příslušníků národnostních menšin, kteří jsou oprávněni jednat a činit podání v jazyce své národnosti. Vzhledem k tomu, že tyto osoby ve většině příkladů ovládají český jazyk, je toto ustanoveno spíše výrazem ústavně i mezinárodně garantovaných práv menšin a nikoliv odrazem potřeb aplikační praxe.

Na závěr lze jen stručně shrnout, že i přes některé dílčí nedostatky, považují úpravu jednacího jazyka ve správním řízení za poměrně povedenou a praxi vyhovující.

Literature:

- Vedral, J.: Správní řád, komentář. Praha, Bova Polygon, 2006, s. 144, 80-7273-134-3
- Kolman, P.: Vybrané kapitoly ze správního řízení. Ostrava: Key Publishing. 2008, s. 7-11, ISBN 978-80-87071-63-2
- Křepelka, F.: Užívání cizích jazyků před českými správními soudy po vstupu do Evropské unie. Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva 2007 (6), 416-424, ISSN 0139-6005
- Kadečka, S. a kol.: Správní řád. Meritum, ASPI, 2006. s. 144-150, ISBN 80-7357-226-5
- Creech, R. L.: Law and Language in the European Union. Europa Law Publishing. Groningen 2005. s. 115 – 123, ISBN: 978-90-76871-83-7

Reviewer:

Jana Jurníková

Contact – email:

102839@mail.muni.cz