vědění přesvědčovala svou vlastní silou. Neměl nikdy odpůrců osobních a i ti, kdo nesdíleli jeho názorů, skláněli se před jeho ušlechtilostí. Život jeho se zdál býti klidný a vyrovnaný jako jeho jednání. A přece se ho nejednou dotkl trpký osud rukou nešetrnou. Jenom nejužší kruh blízkých nahlédl do jeho trpícího nitra.

V Hennerovi odešel nám velký pracovník a vzácný člověk. Vratislav Bušek.

Dva nové nálezy nejvyššího správního soudu z oboru jazykového práva.

Doc. Dr. Cyril Horáček.

V poslední době vzbudily značnou pozornost ve veřejnosti dva nálezy nejvyššího správního soudu, kterými bylo vyhověno stížnostem stran v oboru jazykového práva a v jejichž odůvodnění byl vysloven názor, že některá ustanovení jazykového nařízení (vl. nařízení ze dne 3. února 1926 č. 17 Sb. z. a n.) jsou nezákonná.

První nález ze dne 27. března 1928 č. 5689/28 týkal se povinného překladu příloh podání učiněného v jazyku státním, které samy jsou sepsány v některém jazyku menšinovém, tedy ustanovení čl. 7 jaz. nařízení. Stížnost strany týkala se konkrétně ověření překladu takových příloh, neboť přílohy samy byly do státního jazyka přeloženy.

Předmětem stížnosti bylo: obchodní soud vrátil straně přílohy její žaloby s tím, aby překlady jejich do jazyka státního byly podle čl. 7 odst. 2. jaz. nařízení ověřeny. Strana stěžovala si proti tomu instančním postupem, proti zamítavému nálezu ministerstva spravedlnosti podala pak stížnost k nejvyššímu správnímu soudu, který rozhodnutí ministerstva spravedlnosti zrušil pro nezákonnost.

Poněvadž, jak již bylo uvedeno, strana přílohy do státního jazyka přeložila, neměl soud vůbec možnosti vysloviti se o této otázce, zda přílohy mají býti do státní řeči přeloženy, úřady řešily pak tuto otázku pouze abstraktně, k čemuž se jim nedostávalo kompetence, a naříkané rozhodnutí

ministerstva spravedlnosti bylo tudíž v tomto bodu nálezem zrušeno podle § 7 zákona o správním soudě.

Proti rozhodnutí ministerstva spravedlnosti ve věci ověření překladu namítal stěžovatel v první řadě nezákonnost ustanovení čl. 7 odst. 2 jaz. nař., o které se toto rozhodnutí opíralo. Také těžisko úvahy n. s. s. bylo právě ve zkoumání, zda toto ustanovení jest zákonné.

Při této úvaze vycházel n. s. s. z rozboru zásad, na kterých jest vybudováno československé jazykové právo. Ustanovení § 1 jaz. zák., prohlašující jazyk československý za jazyk státní, oficielní, vykládá n. s. s. tak, že státní správa všech oborů používá vždy a všude, kde nejde o případy, které bylo by lze zařaditi pod odchylky obsažené v §§ 2, 5 a 6 jaz. zák., jazyka československého, a nikomu nepřísluší vůči ní nárok, aby užívala jazyka jiného, a to ani tím způsobem, že by se měla obírati projevy, učiněnými v jiných jazycích, jimiž by se kdo na ni obracel anebo které by jí za kterýmkoli účelem sděloval. S druhé strany z toho podle n. s. s. plyne, že požadavku ze zásady § 1 jaz. zák. resultujícímu plně vyhoví ten, kdo čině nároky na to, aby některý ze článků státního aparátu předsevzal požadované jednání, mu nedává příčinu k tomu, aby byl nucen zabývati se nějakým projevem v jiném jazyku než československém. N. s. s. soudí, že více než tolik se nedá dovoditi ani z obsahu ani z účelu jazykového zákona.

Pak však zásadně stačí, když listiny a spisy zřízené v kterékoli době (i po 6. březnu 1925), které původně jsou sepsány v některém z menšinových jazyků a které strana chce předložiti soudům (úřadům, orgánům) v čl. 7 odst. 1 jaz. nař. označeným, se předloží v překladu do československého jazyka, a pro požadavek, aby překlad byl ověřen, o p o r y v z á k o n ě n e n í. Odůvodnění dále dovozuje, že v konkrétních případech lze pak rozhodovati, je-li třeba ověřeného překladu, podle předpisů platných pro průvodní řízení v právnické záležitosti, ve které použila strana dotyčného spisu nebo listiny, resp. jejich překladu. N. s. s. nepopírá tedy zásadně právo soudu (úřadu, orgánu) žádati od strany překlad ověřený, j e - l i t o h o v k o n k r é t n í m p ř í p a d ě p o t ř e b a, p o p í r á v š a k v š e o b e c n o u p o v i n n o s t

stran takové ověřené překlady jinojazyčných příloh předkládati.

Nejzajímavější částí odůvodnění jest však ta část jeho, která se vztahuje na poměr ustanovení čl. 7 jaz. nař. k jaz. zákonu a k § 55 ústavní listiny. Praví se tam výslovně: »Že by obsah čl. 7 odst. 1 jaz. nař., jak byl shora precisován, byl v mezích jaz. zákona, k jehož provedení jaz. nařízení jediné bylo vydáno, jak to vyžaduje § 55 úst. listiny, nemohl n. s. s. uznati. Není kryt ani jeho zněním ani neodpovídá jeho tendenci, zdůrazňované ve zprávě ústavního výboru (tisk 2442) větami, že stěžejní zásadou osnovy jaz. zák. jest »požadavek účelného uspořádání správy státní přihlížejícího k potřebám obyvatelstva«, že »praktická potřeba rychlosti v úřadování a láce pro občanstvo jsou hlavním a vedoucím požadavkem« a že sluší » hledati správnou střední linii, až po kterou na jedné straně jazykový zájem občanů státních slušným způsobem může žádati plného ohledu a na druhé straně stát povinen jest zájem tento chrániti, aniž by poškodil zájem celku na spořádané správě státní.« Že výklad shora podaný jest správný, potvrzuje též úvaha, že by při stanovisku opačném — jaké zaujímá naříkané rozhodnutí a jaké se podává podle shora uvedeného čl. 7 odst. 1 jaz. nař. — z příslušnosti soudů, úřadů a orgánů rozhodujících ve věci samé byla vyňata a ponechána judikující činnosti instancí jazykových otázka, dotýkající se řízení ve věci samé, totiž otázka věrohodnosti a průvodnosti takových příloh.«

K tomuto judikátu a jeho odůvodnění bylo by podotknouti: Dosah tohoto rozhodnutí nebude v praxi příliš veliký, neboť meritum sporu záleželo vlastně pouze toliko v otázce, zda překlady listin a spisů sepsaných v jazyku menšinovém do jazyka státního musí býti ověřeny, aniž by ovšem byla vzata v pochybnost možnost, že v případě potřeby může býti přece vždy od strany žádáno, aby ověření překladu opatřila.

Jde však o zásadní stanovisko k poměru mezi jaz. nařízením a jaz. zákonem. Nejvyšší správní soud zkoumá zákonnost jaz. nařízení právě tak, jako zákonnost každého jiného nařízení podle zásad § 55. úst. listiny, kterého se výslovně dovolává. Při tom zřejmě přehlíží okolnost, že jazy-

kový zákon jest zákonem ústavním stejně jako ústavní listina a představuje tedy právní normu stejného stupně. Poněvadž pak je jazykový zákon zákonem speciálním, jenž upravuje zvláštní právní materii jemu vyhrazenou, t. j. zásady jazykového práva (§ 129 úst. listiny), jest patrno, že na zmocnění obsažená v tomto zákoně nemůže se vztahovati ustanovení § 55 úst. listiny, že nařízení vydávati lze jen ku provedení určitého zákona a v jeho mezích, nýbrž zákon tento může, ovšem pouze pro obor práva jemu vyhrazený, obsahovati zmocnění nařizovací moci dále sáhající. Takovéto zmocnění skutečně obsahuje jazykový zákon ve svém § 8 ve slovech: Zevrubnější provedení tohoto zákona stane se nařízením státní moci výkonné, jež upraví v duchu tohoto zákona také užívání jazyků...

Poněvadž stejné odůvodnění obsahuje i druhý nález n. s. s., o kterém je zde jednáno, ze dne 27. března 1928 č. 3892, budiž mu hned na tomto místě věnováno více pozornosti.

Celá věc souvisí těsně s otázkou, zda náš právní řád připouští t. zv. zmocňovací zákony, to jest zákony, které zmocňují moc vládní a výkonnou, aby nařízením učinila opatření, k nimž by jinak bylo třeba zákona. Otázka tato jest v teorii československého práva ústavního sporná, ale převážná většina autorů a, jak třeba zdůrazniti, také legislativní praxe Národního shromáždění vyslovila se k ní kladně. Pro takováto nařízení platí ustanovení § 55 úst. listiny, že je lze vydávati jen ku provedení určitého zákona a v jeho mezích. Naproti tomu jazykový zákon jest zákonem ústavním a zmocnění jeho nejsou, jak již bylo řečeno, pro obor práva jazykového vázána ustanovením § 55 úst. listiny. Ostatně široké znění § 8 jazykového zákona samo nasvědčuje tomu, že zákonodárce byl si toho vědom a že úmyslně volil takovouto dikci, jež váže výkonnou moc pouze n a z á s a d y jazykového zákona, jež mají býti zevrubněji provedeny (to znamená, že nesmí býti nařízením porušeny, že nařízení nesmí obsahovati nic, co by bylo proti zásadám jazykového zákona) a v duchu jazykového zákona, což vyjadřuje v podstatě totéž výrazem poněkud širším. To jsou tedy hranice, ve kterých se musí pohybovati prováděcí nařízení k jazykovému zákonu, hra-

nice tudíž volnější, než jak je stanoví § 55 úst. listiny. Podle tohoto měřítka může jedině zkoumati n. s. s. po rozumu § 102 úst. listiny platnost jazykového nařízení; nesprávný jest tedy v odůvodnění obou nálezů poukaz na § 55 úst. listiny.

Sledujme dále, jak postupoval n. s. s. při tomto zkoumání platnosti jazykového nařízení nejprve v tomto prvém případě. Předem jest věnována pozornost ustanovení § 1 jazykového zákona, prohlašujícímu jazyk československý za jazyk státní, oficielní, aniž by se však n. s. s. blíže zabýval pojmem jazyk státní; největší část své argumentace opírá však n. s. s. o materiálie k jazykovému zákonu, konkretně o zprávu ústavního výboru k návrhu jazykového zákona (tisk 2442). I v tomto bodě jest postup n. s. s. u obou nálezů, jimiž se zabýváme, společný, a platí tudíž o obou totéž. Zásady jazykového zákona, které mají býti podle § 8 jazykového zákona zevrubněji provedeny nařízením státní moci výkonné, hledá n. s. s. v této zprávě ústavního výboru. A tu nutno předem konstatovati, že tato zpráva neodpovídá nijak významu jazykového zákona, což lze snad vysvětliti spěchem, se kterým v tehdejší době byly zákony tyto projednávány. Z této zprávy ústavního výboru vybírá si n. s. s. některé věty zařazené pod rubriku: základní zásady navrhovaného zákona, a usuzuje z nich na tendenci jazykového zákona. Zdůrazňuje zvláště: »požadavek účelného uspořádání správy státní, přihlížejícího k potřebám obyvatelstva«, dále tvrzení, že »praktická potřeba rychlosti úřadování a láce pro občanstvo jsou hlavním a vedoucím požadavkem«, a že »sluší hledati správnou střední linii, až po kterou na jedné straně jazykový zájem občanů státních slušným způsobem může žádati plného ohledu a na druhé straně stát povinen jest zájem tento chrániti, aniž by poškodil zájem celku na spořádané správě státní«. Všechny tyto věty jsou sice obsaženy ve zprávě ústavního výboru, a jsou jistě cenným pramenem pro posouzení intencí zákonodárcových, avšak nelze je považovati za skutečná vyjádření základních zásad jazykového zákona, nýbrž toliko za jakýsi úvodní komentář k jazykovému zákonu; skutečné zásady jazykového práva jest třeba hledati v zákoně samém.

Které jsou to základní zásady, které vyplývají z jazy-

kového zákona? Pokud jde o prvý nález n. s. s., týkající se ověřování překladů příloh sepsaných v jazyku menšinovém, přichází tu v úvahu vlastně pouze zásada prohlašující jazyk československý za jazyk státní, oficielní, což znamená, že jest tímto ustanovením prohlášen za jazyk, jehož státní orgány v nejširším slova smyslu používají zásadně ke svým projevům. Tuto zásadu položil také n. s. s. za základ svého úsudku, a dospěl na jeho základě, jak jsme viděli, k přesvědčení, že zásada tato nevyžaduje, aby překlady těchto listin do jazyka státního byly ověřeny, a že tudíž zevrubnější provedení jazykového zákona, jež se stalo jazykovým nařízením, není v duchu jazykového zákona, jestliže vyžaduje ve svém čl. 7, odst. 2., aby takovéto překlady do jazyka státního byly ověřeny. Odtud nález, že toto ustanovení jazykového nařízení nemá opory v jazykovém zákoně. Těžisko úvahy tedy leží v tom, jak se interpretuje pojem státního jazyka a vůbec celého ustanovení § 1 jazykového zákona, zda šíře či úže. Podle mého názoru by se dalo opříti ustanovení čl. 7 odst. 2. v celém svém rozsahu o § 1 jazykového zákona; ovšem jest připustiti i výklad restriktivní, ke kterému se přiklonil n. s. s., neboť jde o ustanovení povahy již tak detailní, že přirozeně nemohlo býti vyjádřeno v zákoně samém. Odůvodnění nálezu jest však tam pochybené, kde se dovolává § 55 ústavní listiny.

Daleko závažnější ve svých důsledcích jest d r u h ý citovaný nález n. s. s. ve věci jazykového práva, o platnosti ustanovení čl. 78 odst. 2. jazykového nařízení. Také v tomto případě, kde šlo o stížnost obce chebské proti rozhodnutí ministerstva vnitra, podle kterého dopis městského úřadu chebského, zaslaný městskému úřadu v Plzni, tedy obci s jednacím jazykem toliko československým, ve věci dopravy jisté osoby do její domovské obce, musí býti sepsán jazykem státním, bylo nařízené rozhodnutí zrušeno n. s. soudem pro nezákonnost.

Odůvodnění tohoto nálezu n. s. s. zakládá se jednak na rozboru § 3 jazykového zákona, jednak opět zkoumá zákonnost jazykového nařízení.

V prvním směru byla pro nález rozhodující okolnost, že judikatura n. s. s. ve sporech jazykových rozlišuje u úřadů

samosprávných »podání« a »úřední dopisy« úřadů státních nebo jiných úřadů samosprávných.

Toto rozlišování se základá na znění § 3 odst. 4. jazykového zákona a na konstantní judikatuře n. s. s. při rozhodování sporů o jazyk, v němž se má díti dopisování mezi orgány státními a obcemi, jejichž jednacím jazykem jest některý jazyk menšinový. Neboť poměr mezi případy, kde obec vystupuje jako strana ve styku se soudy, úřady, orgány státními a kdy má totéž právo jazykové jako jiné osoby fysické nebo právnické příslušné k menšinové národnosti a za týchž předpokladů, a mezi případy, kde obec stýká se se státními orgány jako úřad, a kde jazykové právo menšinové obce jest v důsledku toho omezeno, zakládá se právě na rozlišování mezi pojmem podání strany a mezi pojmem dopisování obecních úřadů, jež se opírá o slovné znění §§ 2 a 3 jazykového zákona a čl. 1 odst. 2. lit.f), jakož i čl. 78 odst. 1. jazykového nařízení. Tímto rozlišením mezi postavením strany, které provedl n. s. s. zejména v nálezu ze dne 8. listopadu 1927 č. 19.422 Boh. 6862 a v řadě nálezů následujících, rozřešil n. s. s. velmi obratným způsobem problém, jak udržeti zásadu, že soudy, úřady, ústavy, podniky a orgány státní úřadují v jazyku státním, jak stanoví § 1 bod 1. jazykového zákona a čl. 1 bod 2. lit. f) jazykového nařízení, a že tudíž i dopisují samosprávným úřadům, zastupitelským sborům a veřejným korporacím vždy jen v tomto jazyku, a jak při tom zachovati zásadu menšinového práva jazykového všech příslušníků menšinových jazyků, tedy i veřejnoprávních korporací, obsaženou v § 2 jazykového zákona. Toto rozlišování, na jehož základě rozhodl dříve n. s. s., že i obce s jednacím jazykem menšinovým jsou povinny přijímati od soudů, úřadů, ústavů, podniků a orgánů státních dopisy toliko v jazyku státním sepsané, obracejí-li se na ně jako na úřady samosprávné, podržel n. s. s. také v případu stížnosti obce chebské. Podle toho nebylo by lze ani přípis obce chebské městskému úřadu v Plzni považovati za podání.

Z toho všeho vyvozuje n. s. s. (jak bylo uvedeno, ve shodě s dosavadní svou judikaturou), že na dopisování mezi obcemi se ustanovení § 3 jazykového zákona ani ustanovení čl. 71 jazykového nařízení nevztahuje.

Další úvaha n. s. s. jest stejná jako při prvním judikátu, jenž byl předmětem rozboru. N. s. s. zkoumá totiž zákonnost ustanovení čl. 78 odst. 2. jazykového nařízení, jež praví, že není-li obec, samosprávný úřad nebo veřejná korporace, jimž se dopisuje, oprávněna přijmouti podání v jiném jazyku než státním, aneb v jiném menšinovém jazyku, jest jim dopsati v jazyku státním. Toto ustanovení má nepochybně za účel odstraniti mezeru, která vznikla v předpisech o jazyku, v němž se má díti dopisování obcí s jednacím jazykem menšinovým obcím s jednacím jazykem státním, kde nelze použíti ustanovení § 3 odst. 4 jazykového zákona. Při zkoumání, zda jest toto ustanovení kryto jazykovým zákonem, vychází n. s. s. ze stejné nesprávné zásady jako v prvním případě, t. j. dovolává se opětně § 55 ústavní listiny, přehlížeje znovu, že jest jazykový zákon zákonem ústavním, a že jeho zmocnění, pokud jsou přesně vyjádřena, mohou jíti i přes hranice dané nařizovací moci §em 55 ústavní listiny. Důsledek tohoto nesprávného posuzování jest však daleko závažnější než v prvním nálezu: zmocnění obsažené v § 8 jazykového zákona o zevrubnějším provedení jazykového zákona nařízením v duchu tohoto zákona výslovně se zmiňuje o úpravě užívání jazyků pro úřady samosprávné, zastupitelské sbory a korporace veřejné, takže nemůže býti pochybnosti o tom, že se také na tuto materii vztahuje. N. s. s. měl tedy pouze možnost zkoumati, zda jest ustanovení čl. 78 odst. 2. v duchu jazykového zákona. Při tomto zkoumání, při kterém n. s. s. výslovně mluví o mezích zákona, nikoli o duchu zákona jazykového, vychází n. s. s. z předpokladu, že jazykový zákon v oboru autonomie zásadně uznává volnost sebeurčování a obmezuje ji jen ve dvojím směru, jednak výhradami ve prospěch jazyka československého v odst. 1. a 2. § 3, jednak ve prospěch jazyků jiných v odst. 4. § 3. Tento svůj názor opírá n. s. s. opět o zprávu ústavního výboru k § 3 jaz. zákona, kde se mluví o sebeurčovacím právu samosprávných úřadů a jiných veřejných korporací a jeho nutném omezení. N. s. s. pak usuzuje dále, že omezil-li jazykový zákon sebeurčovací právo obcí jen měrou v § 3 ustanovenou, pak že ovšem příčí se další, tuto míru přesahující omezování jeho v nařízení, vydaném k provedení jazvkového

zákona, § 55 ústavní listiny i § 8 jazykového zákona. Ze sebeurčovacího práva obce plyne prý i právo její stanoviti si jednací jazyk, což v zásadě uznává i čl. 70 jazykového nařízení, a z něho plyne rovněž právo jazyka toho používati zejména ve vlastní úřední korespondenci, a to — ježto v jazykovém zákoně a zejména ve výhradách v § 3 obsažených podklad pro nějaké omezení nalézti prý nelze — i v korespondenci s obcemi, jejichž jednací jazyk jest jiný a které nejsou ani povinny přijímati od stran podání v onom jazyku, jehož použila podle práva jí příslušejícího obec dopisující.

Vycházeje z těchto úvah, shledal n. s. s., že ustanovení čl. 78 odst. 2. jazykového nařízení, pokud se jím ukládá obci s menšinovým jazykem jednacím povinnost dopisovati jiným obcím v jazyku státním, není vydáno v mezích jazykového zákona a že tudíž je neplatné.

I když uznáme, že obcím přísluší sebeurčovací právo jazykové, třebaže jazykový zákon sám o něm nikde výslovně nemluví a zpráva ústavního výboru jen ve slovech dosti nepřesných, nevyplývá z něho nutně důsledek, který z něho vyvozuje n. s. s. Rozdíl tkví v obsahu, jaký kdo přisuzuje tomuto sebeurčovacímu právu obcí. A tu soudím, že obsah tohoto práva nelze hledati jinde, než opět v našem právu jazykovém a že jest dán ustanovením prvních dvou vět čl. 70 odst. 1. jazykového nařízení: »Obecnímu zastupitelstvu přísluší v mezích tohoto nařízení ustanoviti jednací jazyk obce, jehož užívati jest obec oprávněna v mezích tohoto nařízení. Obecní zastupitelstvo ustanovuje také v mezích tohoto nařízení, mají-li se úřední výkony konati jen v jednom jazyku, či zda a v jaké míře má býti užíváno též jiného jazyka jednacího.«

Nic více neznamená pojem sebeurčení podle našeho jazykového práva. Omezení pak, o kterých se v čl. 70 odst. 1. jazykového nařízení mluví, jsou dána jednak § 3 jazykového zákona, jednak hlavou XIV. jazykového nařízení, mezi tím i ustanovením čl. 78 odst. 2. jazykového nařízení. Mohlo by tedy býti pouze sporné, je-li toto poslední ustanovení v duchu jazykového zákona. Na tuto otázku možno odpověděti

kladně. Neboť ani neodporuje některému ustanovení § 3 jazykového zákona, a naopak odpovídá snaze jazykového zákona, poskytnouti jazyku československému zvláště příznivé postavení oproti ostatním jazykům ve státě mluveným, a to nejen pro obor působnosti státních orgánů, jak vyplývá z prohlášení jeho za jazyk státní, oficielní v § 1 jazykového zákona, nýbrž i pro obor veřejnoprávních korporací, jak vyplývá zcela jasně z ustanovení § 3 odst. 1. a 2. jazykového zákona. Jest tedy ustanovení čl. 78 odst. 2. jazykového nařízení, které omezuje sebeurčovací právo obcí ještě o něco dále ve prospěch státního jazyka než uvedené ustanovení § 3 jazykového zákona, totiž v oboru jazyka, jímž obce dopisují, jen zevrubnějším provedením zásad jazykového zákona, jest v duchu jazykového zákona a odpovídá tudíž zmocňovací klausuli § 8 tohoto zákona, čili jest tímto zákonem kryto. Zkoumati pak, zda jest také v mezích jazykového zákona, není, jak již bylo výše podrobněji rozvedeno, na místě.

Bylo již v denním tisku podrobně psáno o povážlivých důsledcích, které by měl názor a nález n. s. s. v praxi v zápětí, a lze doufati, že n. s. s. změní svůj názor o poměru prováděcího nařízení k jazykovému zákonu k § 55 ústavní listiny, a tím i svoji judikaturu ve věci hlavy XIV. jazykového nařízení, neboť nějaká změna jazykového zákona jest za dané situace pro dohlednou dobu sotva myslitelná.

O právní ochraně státních příslušníků v cizině.

Dr. Bohumil Kučera.

(Pokračování.)

Při právní poruše způsobené orgánem, jenž překročil svou kompetenci, je pochybno, zda může býti řeč o zavinění samého státu; byly sice činěny pokusy o konstrukci kausální souvislosti k tíži státu za použití soukromo-právních pojmů »culpa in eligendo — in custodiendo,[62])

[62]) Heilborn, Das System, str. 407; Leval, De la protection diplomatique des nationaux à l'étranger. 1907, str. 152.