



## (Nový) správní řád – otázka jednacího jazyka

*Motto:*

*Veřejná správa je službou veřejnosti*

Správní řád je bezpochyby jedním z nejvýznamnějších právních předpisů se kterými české správní právo pracuje, v sektoru správního práva procesního se jedná o předpis nejzásadnější.

Ve věci významu správního řádu plně souhlasím s tvrzením V. Mikuleho, který mj. napsal: *Správní řád jakožto právní předpis upravující řízení před orgány veřejné správy má v demokratickém právním státě obdobně významnou úlohu jako procesní řády soudní: upravuje určité způsoby výkonu veřejné moci (podle ust. čl. 2 odst. 3 Ústavy státní moc lze uplatňovat jen způsoby, které stanoví zákon) a jeho význam je o to větší, že vzhledem k růstu složitosti společenského života a s tím související četnosti veřejnoprávních regulací s ním lidé v praktickém životě přicházejí stále častěji do styku.*<sup>1)</sup> Od 1. 1. 2006 je v účinnosti nový správní řád. V našem článku se zaměříme na tematiku *jednacího jazyka* ve správním řízení.

Zatímco starý správní řád - tedy legendární zákon č. 71/1967 Sb.,

o správním řízení - úpravu jednacího jazyka v rámci správního řízení<sup>2)</sup> neobsahoval, v novém již se na tento potřebný institut pamatuje. Dosavadní nepřítomnost obecné úpravy jednacího jazyka vedla k tomu, že byl tento institut opakovaně (a dlužno dodat, že ne vždy jednotně) reglementován ve speciálních předpisech. Jednotnou úpravu nutno pokládat za krok k zpřehlednění celé právní úpravy a posílení právní jistoty, tedy za posun správním směrem.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

2) Účastníky řízení, dle (nového) správního řádu jsou:

- a) v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu;
- b) v řízení z moci úřední dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají.

Účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.

Účastníky jsou rovněž osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, mají postavení účastníků podle odstavce 2, ledaže jim má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají; v tom případě mají postavení účastníků podle odstavce 1.

1) Cit.: Mikule, V : *Nový správní řád je konečně na světě*, Právní zpravodaj č. 9/2004 C.H.Beck. Praha, 2004.



(dále jen „správní řád“) stanoví, že v řízení se jedná a písemnosti se vyhotovují *v českém jazyce*. Průlom do pomyslného panství češtiny ve správním procesu ovšem znamená ustanovení o tom, že účastníci řízení mohou jednat a písemnosti mohou být předkládány i v jazyce *slovenském*.

Mimořádné legislativní postavení slovenštiny plyne z dlouholetých společných historických tradic Čechů a Slováků a rovněž z jazykové blízkosti, která napomáhá k obecné srozumitelnosti slovenského jazyka na našem území. Zvláštní postavení slovenštiny v našich procesních předpisech není žádnou novinkou, např. zákon č. 337/1992 o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, v ustanovení svého § 3 ukotvuje, že *před správcem daně se jedná v jazyce českém nebo slovenském*. *Veškerá písemná podání se předkládají v češtině nebo slovenštině a listinné důkazy musí být opatřeny úředním překladem do jednoho z těchto jazyků*.

V budoucnosti by ovšem, a to zejména mladším pracovníkům a pracovnícím ve veřejné správě mohla činit slovenština určité potíže. Tu stojí za zmínku, že dnešním dětem, které již nezažily společný stát, činí problém rozumět slovenštině (např. slovenským filmům). Nelze vyloučit, že pro tyto potenciální budoucí pracovníky ve veřejné správě bude nutné realizovat určité vzdělávací kurzy, napomáhající porozumění

účastníkům správního řízení jednajícím ve slovenštině.

Také si je zapotřebí uvědomit, že, i když správní řád samozřejmě platí pro celé území naší republiky, znalost slovenštiny přirozeně homogenní není – čím dále od česko-slovenské hranice, tím je zpravidla nižší<sup>3)</sup>; zde bude pravděpodobně menší míra jednání vedených ze strany účastníků a předkládaných písemností ve slovenštině. V teoreticko-právní rovině si dokáží představit, že pokud by se „naše“ jazyky v budoucnosti (mám na mysli horizont desítek let) ještě více vzdálily a slovenský jazyk by se stal pro většinu občanů České republiky nesrozumitelný, bylo by nutné přirozeně správní řád opět novelizovat, tedy že by slovenština o své *privilegované* procesní postavení přišla. Dalším kamínkem do této „česko-slovenské mozaiky“ je legislativní skutečnost, že správní řád stojí na určitých zásadách obsažených v úvodních paragrafech, zde se mi jeví vhodné připomenout zásadu z § 4 odst. 1 správního řádu, *veřejná správa je službou veřejnosti*.<sup>4)</sup> *Každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc*. Mám za

3) I když i zde jsou samozřejmě výjimky, např. relativně početnější slovenská menšina v hlavním městě Praze.

4) Úvodní větu si autor dovolil použít jako motto tohoto příspěvku.



to, že opravdová snaha o porozumění účastníkovi jednajícímu ve slovenském jazyce může být jedním ze správných naplnění zásady stanovené v citovaném § 4 odst. 1 správního řádu.

Může mi být vydáno např. na některém obecním úřadě v České republice<sup>5)</sup> správní rozhodnutí ve slovenském jazyce? Jak jsme již uvedli výše, dle správního řádu platí, že účastníci správního řízení mohou jednat a písemnosti mohou být předkládány i v jazyce slovenském. Toto se ovšem týká pouze účastníků správního řízení a nikoliv správních úřadů (resp. úředníků).

Pro komplexnost odpovědi dodejme, že pokud v tomto příkladu zmíníme obecní úřad, tak na takovémto úřadu pracující úřední osoby musí, dle zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územně samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, mj. povinně ovládat *jednací jazyk* - tedy jazyk český.

Písemnosti vyhotovené v cizím jazyce (tedy jazyce odlišném od češtiny a slovenštiny) musí - dle § 16 správního řádu - účastník řízení předložit jak v originálním znění tak zároveň v úředně ověřeném překladu do jazyka českého. A to pokud správní orgán nesdělí účastníkovi řízení, že takový překlad nevyžaduje. Zákon dává

správnímu orgánu možnost, že takové *prohlášení* může orgán učinit na své úřední desce i pro neurčitý počet řízení v budoucnu. Zmíněné prohlášení není z pohledu správního práva ani rozhodnutím ani usnesením, jedná se o tzv. neformální sdělení správního orgánu, toto sdělení se může vztahovat, jak na všechna jeho budoucí řízení (bez omezení), tak jen na některá druhově určená řízení spadající do jeho působnosti.<sup>6)</sup>

Každý, kdo prohlásí, že neovládá jazyk, jímž se vede jednání, má právo na *tlumočnicka* zapsaného v seznamu tlumočnicků, kterého si obstará *na své náklady*. Zde správní řád napomáhá naplnit čl. 37 odst. 4 usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů (dále jen „Listina“), tedy předpis nejvyšší právní síly.

V citovaném článku Listiny se stanoví, že ten, kdo prohlásí, že neovládá jazyk, jímž se vede jednání, má právo na tlumočnicka. Připomeňme si, že tento nárok vyplývající z Listiny má každý, tedy i osoba bez jakéhokoliv státního občanství - tj. tzv. bezdomovec neboli apolita.

5) Např. když je úředníkem Slovák žijící a pracující v Česku.

6) Srov. Vedral, J.: *Správní řád – Komentář*. Bova Polygon, Praha, 2006. Citovaný autor zde uvádí příklad omezení na řízení podle stavebního zákona.



Jak se říká nejen mezi právníky o peníze jde až v první řadě, položme si proto otázku: Kdo hradí náklady na tlumočnicka ve správním řízení? V řízení o žádosti si žadatel, který není občanem České republiky, obstará tlumočnicka na své náklady sám<sup>7)</sup>. Tento požadavek není přímo v rozporu s Listinou, jelikož zmíněný ústavní dokument nezakotvuje povinnost státu (resp. správních orgánů) citované náklady hradit. Nicméně souhlasím se stanoviskem spoluautora správního řádu J. Vedrala, že v případě řízení vedených z moci úřední (*ex officio*), tedy v takových řízeních, která jsou zahájena na popud správního orgánu, nese náklady na tlumočnicka sám správní orgán.<sup>8)</sup> Musíme tedy důsledně rozlišovat řízení *ex officio* a řízení aktivně vyvolaná žadatelem, v druhém případě si obstarává tlumočnicka na své náklady sám žadatel – neobčan České republiky.

Další legální výjimku z povinnosti úhrady nákladů za tlumočnicka tvoří zákon č. 325/1999Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů. Ve stručnosti si k specifickému azylovému řízení řekneme, že zde účastník řízení má právo jednat v řízení o udělení azylu v mateřském jazyce nebo v jazyce, ve kterém je schopen se dorozumět. Za tím účelem Ministerstvo vnitra České republiky účastníkovi poskytne bez-

platně tlumočnicka na celou dobu řízení. Účastník řízení je oprávněn přizvat si na své náklady tlumočnicka podle své volby.<sup>9)</sup> 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 č. 36/1967Sb., o znalcích a tlumočnickách, ve znění pozdějších předpisů<sup>10)</sup>.

Ale vraťme se zpět k úpravě správního řízení. Občan České republiky příslušející k národnostní menšině<sup>11)</sup>, která tradičně a dlouhodobě žije na území České republiky -

9) Srov. § 22 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů.

10) Srov. § 35 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů.

11) *Národnostní menšina* je *ex lege* definována jako společenství občanů České republiky žijících na území současné České republiky, kteří se odlišují od ostatních občanů zpravidla společným etnickým původem, jazykem, kulturou a tradicemi, tvoří početní menšinu obyvatelstva a zároveň projevují vůli být považováni za národnostní menšinu za účelem *společného úsilí* o zachování a rozvoj vlastní svébytnosti, jazyka a kultury a zároveň za účelem vyjádření a ochrany zájmů jejich společenství, které se historicky utvořilo. Příslušníkem národnostní menšiny je, dle zákona č. 273/2001Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, 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.

7) Srov. § 16 odst.3 správního řádu.

8) Srov. Vedral, J. op. cit. (2006) , str. 147 (dole).



viz. z. č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů - 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 tlumočníka zapsaného v seznamu tlumočnicků. Pozor, v tomto případě náklady tlumočení a náklady na pořízení překladu nese *správní orgán* nikoliv účastník - *příslušník národnostní menšiny*.

V této souvislosti nutno poukázat na jeden problém plynoucí z práva Evropského společenství. Jak správně upozornil F. Křepelka v analogické problematice používání jazyků před českými správními soudy<sup>12)</sup> - právo Evropského společenství obecně občanům jiných členských států EU dává *stejná* oprávnění jako tuzemcům - ohledně užívání jazyků před úřady a soudy to potvrdil Soudní dvůr mimo jiné rozsudkem *Bickel a Franz*.<sup>13)</sup>

12) Srov. Křepelka, F.: *Užívání cizích jazyků před českými správními soudy po vstupu do Evropské unie*, in *Správní právo* č. 6/ 2007.

13) Rozsudek C-274/96 ze dne 24.11.1998, I-07637. Německý turista a rakouský řidič byli pohnáni před soud v dvoujazyčné italsko-německé oblasti Trentino-Alto Adige (jižní Tyrolsko) za porušení zákazu dovozu zbraní, resp. řízení pod vlivem alkoholu. Oba se domáhali řízení v němčině. To však italské právo v této oblasti zaručovalo pouze příslušníkům místní německy hovořící menšiny. Blíže in Křepelka, F.: op. cit. v pozn. č. 9.

Mají-li tedy Poláci právo na území našeho státu na užívání jazyka před správními úřady a soudy, získávají je, alespoň dle práva Evropského Společenství, také Poláci a Polky - občané Polské republiky. Český správní řád ovšem přiznává toto právo *jen* občanům České republiky (nikoliv tedy v příkladu zmíněným polským Polákům, což může být problémem do budoucna).

Správní řád, jako procesní správní předpis moderního sociálního státu, garantuje procesní ochranu vážně zdravotně postižených osob. Tedy, aby nedocházelo k umenšení jejich práv kvůli zhoršení procesního postavení v rámci správního řízení v důsledku jejich zdravotního stavu. *In concreto* osobám neslyšícím musí správní orgán *ex lege* ustanovit tlumočníka znakové řeči podle zákona č. 155/1998 Sb., o znakové řeči, ve znění pozdějších předpisů. Za neslyšící se dle § 2 cit. zákona považují osoby, které ohluchly před rozvinutím mluvené řeči a u nichž velikost a charakter sluchové vady neumožňuje plnohodnotný rozvoj mluvené řeči, a dále osoby později ohluchlé a nedoslýchavé, které samy považují znakovou řeč za *primární* formu své komunikace. Zmíněnou znakovou řečí se z právního hlediska rozumí český



znakový jazyk (ČZJ) a znakovaná čeština.<sup>14)</sup>

Neslyšící osobě, která neovládá znakovou řeč, musí správní orgán ustanovit tzv. *prostředníka*, který je schopen se s ní dorozumět pomocí tzv. *metody zřetelné artikulace*. Je dobře, že nový správní řád výslovně pamatuje na tzv. hluchoslepé osoby, které byly dlouho v našem právním řádu opomíjeny.<sup>15)</sup> Osobě hluchoslepé bude ustanoven nikoliv tlumočnick, ale prostředník, který je schopen se s ní dorozumět pomocí řeči pro hluchoslepé<sup>16)</sup> (např. metody

Prstová abeceda, Lormova abeceda). Prostředník je ustanovován za stejných podmínek, za jakých je ustanovován tlumočnick znakové řeči. O ustanovení tlumočnicka nebo prostředníka vydává správní orgán usnesení, které se oznamuje nikoliv *erga omnes*, ale pouze osobám, jichž se dotýká.

Porovnáme-li kvalitu právní úpravy jednacích jazyka *ve správním řízení* a např. úpravu „jazyků“ *ve správním soudnictví* – české správní soudy jsou, i přes existenci relativně nového soudního řádu správního, zde nuceny nadále aplikovat do jisté míry zastaralé ustanovení § 18<sup>17)</sup> zákona č. 99/1963Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů - tak docházím k závěru, že úprava ve správním řádu je, i přes výše načrtnuté parciální nedostatky, propracovanější a dle mého soudu i kvalitnější.

**JUDr. Petr Kolman, Ph.D.**

*Katedra správní vědy,  
správního práva a finančního práva  
Právnícká fakulta  
Masarykovi univerzity v Brně*

14) ČZJ je základním dorozumivacím jazykem neslyšících v České republice. ČZJ je přirozený a plnohodnotný komunikační systém tvořený specifickými vizuálně-pohybovými prostředky, tj. tvary rukou, jejich postavením a pohyby, mimikou, pozicemi hlavy a horní části trupu. ČZJ má základní atributy jazyka, tj. znakovost, systémovost, dvojí členění, produktivnost, svébytnost a historický rozměr, a je ustálen po stránce lexikální i gramatické.

15) Viz např. Kolman, P.: *Hluchoslepota zanedbaný problém*, in Slovo, 2. 5. 2000, Praha 2000.

16) Zde můžeme zmínit např. metodu tzv. *Prstové abecedy*. Existují jednoruční a dvouřuční prstové abecedy. V ČR se převážně používá obouřuční prstová abeceda. U postiženého s úplnou ztrátou zraku se hláskuje v jeho ruce, tu může hluchoslepý vnímat hmatem, a má-li zbytky zraku, hláskuje se ve výši a v blízkosti jeho očí. Další z komunikačních metod je tzv. *Lormova abeceda* - *doteková abeceda*, u které jsou jednotlivá písmena abecedy přiřazena jednotlivým místům na prstech a dlaní, takže se jedná o psaní jednotlivých písmen abecedy do dlaně nejlépe levé ruky příjemce. Blíže např. <http://lorm.cz/cs/hluchoslepi>, stránky provozuje LARM - společnost pro hluchoslepé.

17) Tomuto tématu se důkladně (a relativně kriticky) věnoval Křepelka, F.: *Užívání cizích jazyků před českými správními soudy po vstupu do Evropské unie*, in *Správní právo* č.6/ 2007.