

MEZE NAŘIZOVACÍ MOCI V PRÁVU JAZYKOVÉM.

Nález nejvyššího správního soudu z 27./III. 1928 čís. 3.892/28 vyvolal živou diskusi o platnosti čl. 78, odst. 2. nařízení č. 17/1926. Tento článek ustanovuje, že ve styku mezi obcemi jest obci, která není oprávněna přijmouti podání v jazyku jiném než státním, dopsati v jazyku státním. Zmíněný nález prohlásil článek ten za neplatný.

Celá diskuse o nálezu týkala se hlavně dvou otázek: jednak o to, zda jest výrazem podání v § 3 jaz. zákona (č. 122/1920) rozuměti pouze podání stran, či též dopisy úřadů, jednak o to, zda má citovaný článek jazykového nařízení dostatečnou oporu v jazykovém zákoně. — Otázku prvou nechávám stranou. Jde tu o těžko řešitelnou otázku, jak jest rozuměti termínu v určitém zákoně užitému, který však naprosto není termínem technickým tak, aby ho bylo vždy použito v tomže smyslu. To plyne na př. již ze srovnání § 19 vlád. nař. č. 8/1928 o správním řízení s čl. 3. jaz. nařízením. Jest to jedna z těch otázek, kde stoupenci protivných názorů mohou sice uvésti pro svá tvrzení řadu poukazů na úmysl zákonodárcův, na celkový význam té neb oné interpretace pro úpravu jazykového práva u srovnání s poměry předpřevratovými a pod., kde však je těžko uvésti pro ten nebo onen názor rozhodující logický argument, jakého vyžaduje vědecká interpretace právních norem. Chceme tedy také v této stručně úvaze vycházeti z názoru, že celá sporná otázka není řešena v jaz. zákoně, nýbrž že řešení jest hledati v jazykovém nařízením. A tu právě se nám naskýtá otázka platnosti či zákonitosti onoho předpisu, který otázku výslovně upravuje.

Zde jest především na snadě otázka *po právní povaze jaz. nařízením*, k jehož vydání jest vláda zmocněna §em 8 jaz. zákona, tedy přímo zákonem ústavním a toto zmocnění jest jinak formulováno než obecné zmocnění k vydávání nařízením v § 55 ústavní listiny. Theoreticky jest tu jistě rozdíl, kdežto u obyčejných nařízením jde o normy třetího stupně (ústava, zákon, nařízením), jest nařízením jazykové normou druhého stupně, delegovanou samotnou ústavou. Byla-li by tedy položena otázka, zda se § 55 úst. listiny vztahuje též na nařízením jazykové, bylo by na ni odpověděti záporně. Jednak je jasno, že k vydání tohoto nařízením vláda nepotřebovala se opíratí o § 55 úst. list. jako o normu *zmocňovací*. Ale totéž platí i pokud vidíme v tomto paragrafu normu stanovící *omezení moci nařizovací*, tedy stanovící určitou povinnost. Chápeme-li jej totiž jako normu adresovanou zákonodárci (nelegovatí moci výkonné větší pravomoc normotvornou než zde uvedenou), pak by nemělo smyslu, aby ústava ukládala povinnost zákonodárci ústavnímu. Chápeme-li ji pak jako normu adresovanou moci výkonné, pak je to obecná norma ústavní, místo níž pro obor jazykový platí speciální norma ústavní: jazykový zákon.

V souvislosti s tím mohla by vzniknouti jiná otázka: Řekneme-li totiž, že se na jaz. nař. nevztahuje § 55 úst. list., mohlo by se někomu zdáti (a takový názor se v diskusi opravdu vyskytl), že se na toto nařízením nevztahuje ani § 102 úst. list. dávající soudcům právo zkoumati platnost nařízením. Třebas, že tento názor zní již na prvý poslech podivně, jest nutno říci, proč ho odmítáme: Náš právní řád nezná normy — kromě arcí ústavy — která by co do své platnosti byla nepřezkoumatelna: zákony a opatření stálého výboru (podle § 54 úst. list.) podléhají přezkoumávání ústavním soudem (čl. II. uvozoovacího zákona k úst. list. a § 54 odst. 13. úst. list.), nařízením podléhají přezkoumávací pravomocí soudů podle cit. § 102 úst. list., nižší obecné právní normy jsou přezkoumávány kteroukoliv opravnou instancí (soudní i správní), jakmile proti individuálnímu aktu na základě jich vydanému jest podán opravný prostředek. Není proto v našem právním řádě myslitelná norma co do platnosti nepřezkoumatelna. Že pak jaz. nařízením nepodléhá přezkoumávací působnosti ústavního soudu, je ovšem samozřejmé. — Ale zmíněný názor vyvrací už i tato úvaha: Ústavní listina zavádí pojem vládních nařízením přímo jako zákonný termín (zejm. §§ 81 a 84) pro určitý druh norem a jaz. zákon v § 8 může míti na mysli jen nařízením vládní, mluvě o nařízením státní moci výkonné. Je dále jisto, že ustanovením § 102 vztahuje se

především na ony normy, které úst. list. nebo jiný zákon ústavní nazývá nařízením. A je tedy zcela nesporné, když jedna ústavní norma zavádí termín »nařízení« a stanoví přezkoumatelnost nařízení soudy a druhá ústavní norma zmocňuje vládu v určitém oboru vydání nařízení, že ona první norma vztahuje se i na nařízení delegované normou druhou.

Ptejme se nyní, zda zmocnění dané vládě § 8 jaz. zákona jest širší nebo užší než obvyklé zmocnění vlády k činnosti nařizovací spočívající v § 55 úst. list. a v obvyklých zmocňovacích klausulích zákonů prostých. O výklad § 55 úst. list. bylo vedeno u nás mnoho sporů, které zde nechci obnovovati. Stručně řečeno byl tomuto ustanovení přikládán v podstatě dvojný význam: *Jedni* mají za to, že je jím řečeno pouze, že se nařízení musí omezovati na materii, kterou mu zákon výslovně přikazuje nebo mlčky ponechává a že nesmí zákonu odporovati t. j. nesmí ustanovovati něco, co by bylo v logickém rozporu s ustanovením zákona. *Druzí* naproti tomu chápou tento paragraf tak, že nařízení může jen podrobněji provést zásady v zákoně obecně vyslovené čili — jak se praví — každý předpis nařízení musí býti v tomto smyslu »kryt« předpisem zákonným. Pokusil jsem se již opětně dovésti, že pouze první výklad tohoto ústavního předpisu jest správný. Zde však chci předpokládati přípustnost obou názorů.

Platí-li *první* z nich, pak i tehdy, kdyby jaz. zákon svěřil moci nařizovací prostě zevrubnější provedení svých ustanovení a úpravu určitých otázek jím neupravených, musilo by jaz. nařízení nesporně hověti dvěma požadavkům stanoveným § 55 úst. list.: omezovati se na materii moci nařizovací ponechanou a neodporovati jaz. zákonu. Jestliže jaz. zákon kromě toho žádá, aby nařízení upravilo určitou materii »v duchu tohoto zákona«, je patrno, že tím chce k obvyklému ústavnímu omezení moci nařizovací přidati ještě další požadavek. To znamená, že jaz. zákon chtěl delegovati výkonné moci užší pravomoc nařizovací než jakou má vláda podle § 55 úst. listiny. Tím se stává také bezpředmětným spor o to, zda se § 55 úst. listiny vztahuje na jaz. nařízení.

Jinak je tomu za předpokladu platnosti *druhého* názoru na § 55 úst. listiny. Kdybychom jazyk nařízení subsumovali §u 55 úst. listiny, pak bychom kladli na ně kromě uvedených třech požadavků (předpokládaných §em 8 jaz. zákona): omezení se na materii zákonem svěřenou, neodporovati zákonu a hověti duchu zákona, ještě další požadavek: aby každý jeho předpis opíral se o ustanovení zákona jsa k němu v logickém poměru soudu zvláštního k obecnému. Tomu však tak není, ježto — jak jsme se shora pokusili ukázati — § 55 úst. list. nevztahuje se na jaz. nařízení. Stačí tedy k stanovení rozsahu moci nařizovací ve věcech jazykových interpretovati zmocňovací klausuli § 8 jaz. zákona, a to ať už vykládáme § 55 úst. list. tím nebo oním způsobem.

Ustanovení, které zavazuje moc výkonnou provést úpravu »v duchu zákona«, jest jedním z těch, která jsou sice míněna jako jistá materiální determinace nižšího normotvůrce, poněvadž však operují pojmy příliš mlhavými a pružnými, neznamenají prakticky žádnou směrnici pro obsah nařízení. Jest totiž samozřejmé, že nařízení nemůže ustanovovati něco, co by se zcela podstatně lišilo od základní myšlenky ovládající zákon. Hledáme-li však pomocí takové determinující klausule odpověď na otázku podrobnější, pak nám zpravidla selže. Je známo, že takřka v každé normě můžeme nalézt dvě nebo více tendencí (postulátů, ideí), které často bývají protichůdné, a právní norma znamená právě výslednici, kompromis mezi nimi. Co je pak »duchem zákona«: jedna či druhá tendence či onen kompromis? *Jaký* tento kompromis v určitém směru má býti, je však právě věcí speciální úpravy zákonné. Tak je tomu též v našem případě: Jest jisto, že »duchem« celého jaz. zákona jest *jednak* převaha jazyka státního, *jednak* ochrana jazykových menšin; vyrovnání těchto dvou tendencí provádí právě jednotlivá ustanovení zákona. Pro jazykovou otázku u samosprávných úřadů, zastupitelských sborů a veřejných korporací jest pak zcela jistě »duchem« zákona *jednak* zásada jazykového sebeurčení těchto autonomních subjektů, *jednak* však též požadavek spořádané veřejné správy, s nímž zásada krajního sebeurčení není vždy srovnatelná (srovn. zprávu ústavního výboru, tisk. 2442). Při tom tento požadavek jest kombinován s hořejší zásadou převahy jazyka státního v celém oboru jazykového práva. Jen *to* by mohl

o duchu jaz. zákona konstatovati netendenční, logický vykladač zákona. Že však pouhé toto zjištění jednotlivých postulatů v zákoně vedle sebe se uplatňujících by mu nedalo naprosto žádného vodítka pro posouzení zákonitosti či protizákonosti nižší normy, která by alespoň jednomu z nich hověla, je na snadě. Nemůžeme-li o takové normě říci, že by byla s určitým ustanovením zákona v přímém logickém rozporu, nemůžeme o ní nikdy ani dokázat, že odporuje duchu zákona. Tendenční vykladač ovšem, který bude tu nebo onu myšlenku zákona nad jiné zdůrazňovati, bude právě v ní viděti skutečný duch zákona. Pak ovšem vždy, když se nařízení při vedení oné kompromisní linie mezi zákonnými tendencemi uchýlí na stranu opačnou, bude tvrditi, že nařízení odporuje oné myšlence zákona, kterou on prohlašuje za duch zákona. A tu je zjevno, že pro otázku platnosti nařízení přezkoumatelné nejvyšším správním soudem, který bude jistě vždy oním vykladačem netendenčním, jest omezení nařizovací moci »duchem zákona« bez valného významu. Jinými slovy: tam, kde nenalezneme v tomto směru na určitou otázku odpovědi ve *znění* zákona, stěží ji nalezneme v *duchu* zákona.

Při otázce, zda čl. 78, odst. 2. odporuje zákonu, jest rozhodující otázka výkladu § 3 jaz. zákona v tom směru, zda ustanoveními tohoto paragrafu jsou vyčerpána omezení jazykového sebeurčení samosprávných úřadů a veřejných svazků. Řekli jsme shora, že *jest* jednou z myšlenek či tendencí jaz. zákona jazykové sebeurčení samosprávných úřadů a jest též zřejmo, že § 3 obsahuje výjimky z této zásady. Také materiálie zákona mluví o tom, že tento § *shrnuje* to, co považováno bylo za nutno přijmouti do ústavního zákona ohledně samosprávných úřadů a veřejných korporací, ježto prý jím není možno ponechati úplně volné sebeurčování co do otázky jazykové.

K tomu však jest uvážiti: Jaz. zákon neomezuje jazykové sebeurčení autonomních subjektů jen vlastními předpisy, nýbrž též tím, co podle něho má o samosprávných úřadech a korporacích ustanoviti moc výkonná. To je zjevno už z odst. 3., §u 3, podle něhož stanoví státní moc výkonná jazyk veřejných vyhlášek a zevních označení těchto úřadů. A *naprosto stejné povahy* jest předpis §u 8, který praví, že státní moc výkonná upraví nařízením také užívání jazyků pro úřady samosprávné, zastupitelské sbory a veřejné korporace.

Toto ustanovení předně svědčí o tom, že zákon nepokládá všechny otázky jazykové pro samosprávné úřady za rozřešené §em 3. Bylo správně poznamenáno, že jinak by zmocnění § 8 nemělo smyslu. Kdyby kromě výhrad § 3 mělo se užívání jazyků u úřadů samosprávných řídití výhradně zásadou sebeurčení, pak nařízení podle § 8 nemohlo přirozeně obsahovati žádné další povinnosti uložené těmto úřadům. A poněvadž normativní úprava ve věcech jazykových připouští pouze dvě možnosti: buď ponechati subjektu povinnostnímu jazykovou volnost (t. j. neuložiti žádnou povinnost) nebo mu uložiti povinnost aktivně nebo passivně užívati jazyka určitého, pak přirozeně, mělo-li nařízení samosprávným úřadům uložiti nějakou *povinnost*, mohla to býti jen povinnost jdoucí nad omezení výslovně uvedená v § 3 jaz. zákona.

Rozumí se ovšem povinnost *novou*, nikoliv povinnosti uložené těmi předpisy nařízení, jimiž se jen blíže rozvádějí a konkretisují povinnosti uložené zákonem. Zde právě se dotýkáme oně shora zmíněné všeobecné otázky mezi nařizovací moci podle naší ústavy čili onoho dvojího výkladu § 55 úst. list. Je velmi pravděpodobno, že stoupenci názoru, který omezuje moc výkonnou velmi přísně na pouhá t. zv. nařízení *secundum legem*, budou zmocňovací klausuli § 8 vykládati tak, že vláda mohla stanoviti právě *jen* povinnosti podrobněji provádějící povinnosti stanovené zákonem, tedy v daném případě podrobnější rozvedení povinností §u 3. Právě z tohoto důvodu pokládali jsme za vhodné vyložití slova, proč nemá býti na jaz. nařízení aplikován § 55 úst. list. Jestliže pak výklad tohoto §u je pro naši otázku irrelevantní, jest pro rozsah nařizovací moci ve věcech jazykových rozhodujícím — jak jsme uvedli shora — výhradně výklad § 8 jaz. zákona. Tento paragraf ponechává moci výkonné *jednak* zevrubnější provedení tohoto zákona, *jednak* úpravu (v duchu zákona) užívání jazyků pro úřady samosprávné atd. Kdyby tedy podle zákona mělo se nařízení omeziti na podrobnější rozvádění povinností §u 3, pak to byla činnost normotvorná zahrnutá výrazem »zevrubnější provedení zákona«. Jestliže zákon prikazuje

nařízení *kromě* tohoto zevrubnějšího provedení (arg. »také«) další normotvorný úkol, půjde tu asi o vydání normy, které není pouhým zevrubnějším provedením. Že pak vůbec zákon připouští, aby moc výkonná uložila samosprávným úřadům povinnost, kterou sám ani povšechně upravití nechtěl, plyne ze zmíněného odst. 3., §u 3.

Jest dále důležitá též ta okolnost, že povinnosti v § 3 uložené samosprávným úřadům jsou ve směřu povahy *passivní*. Jak řečeno, právní povinnost v ohledu jazykovém může býti buď povahy *passivní* nebo *aktivní*. V prvním případě ukládá se povinnostnímu subjektu, aby *přijal* t. j. za právně relevantní uznal projev učiněný v jazyku jiném než je jeho; v druhém případě ukládá se mu, aby svůj projev *učinil* v jazyce jiném než svém. Poněvadž tedy zákon nemá žádného ustanovení o aktivní povinnosti samosprávných úřadů, jest velmi na snadě výklad, že výraz »upravití užívání jazyků pro úřady samosprávné« znamená především stanovení povinností povahy *aktivní* t. j. povinností v tom směru, kde zákon vůbec žádného vlastního ustanovení nemá. A to tím více, když jsme si shora uvědomili, že podle znění zákona tato úprava jest něčím jiným než zevrubnější provedení zákona. Také čistě slovní výklad výrazu, o nějž nám jde (arg. zejm. slovo »pro«) nasvědčuje dosti tomu, že se tu míní uložení povinnosti povahy *aktivní*.

Zdá se konečně, že by celý spor nebyl vzniknul, kdyby zmocňovací klausule § 8, pokud jde o samosprávné úřady, byla umístěna v § 3. Pak by snad nebylo vůbec sporu o tom, že je to další výjimka ze zásady sebeurčení, kterou § 3 předpokládá a z níž činí sám 4 výjimky, a že je to ustanovení téže povahy jako odst. 3. § 3. A při systematickém výkladu zákona je přirozeno, že se nehledí na umístění jednotlivého předpisu v tom nebo onom paragrafu zákona.

VNITŘNÍ A ZAHRANIČNÍ POLITIKA.

A. VNITŘNÍ.

Do zahájeného zasedání N. S. v němž zejména min. financí Dr. Engliš podal obraz finančního hospodářství státního, slibiv samosprávě, že se jí dostane prostředků v té míře, aby rozvoj samosprávy nebyl brzděn, vneslo zneklidnění *zdražení cukru*. Bylo přirozeno, že to zneklidnilo vrstvy konsumentské, zejména když je známo, že vlna *zdražení* neomezí se jen na jeden úsek. Vládní strany čelily tomu zneklidnění prohlášením, že *zdražení cukru* nebude připuštěno. Protestní projevy pořádaly nejen strany opoziční; na př. i lidová strana, stejně jako strana německých křesť. sociálů proti zvýšení ceny cukru energicky protestuje na schůzích, v tisku i v projevech jednotlivců. Nejde tu jen o cukr; ohlašuje se *zdražení uhlí*; otázka — zejména uvážíme-li, že jsme před blízkými volbami — má i svoji stránku politickou. Jednání mezi řepaři a cukrovarníky a vládní majoritou je komplikováno ne vždy konformními zájmy řepařů, cukrovarů a rafinerií. I mezi koalovanými stranami je znát ohlasy agitací, jak svědčí okolnost, že dr. Dolanský musil se ujmouti Dr. Kramáře proti výtkám »Pražského Večerníku«. Věcí se dlouho zabývala politická osmička, hospodářští ministři; výsledkem je kompromis, dle něhož *zdražení cukru* bude redukováno a cukerní výroba dostane se podpory snížením některých obchodových daní.

Otázka cukru obrátila pozornost k otázkám hospodářským; je tu i osnova zákona o kartelech, kterou vypracovalo ministerstvo spravedlnosti. Mluví se o drahotě a cenový index stoupá; výroba je poměrně dobře zaměstnána, jen textilnictví si stěžuje na nezaměstnanost. — V celku dobrá konjunktura a známky stoupající drahoty — není to půda pro mzdové, sociální spory? A skutečně na *Kladensku* dochází k *hornické stávce* a také z *ostravsko-karvinského revíru* hlásí se mzdový spor, který lehce může — nebude-li lokalisován — přeskočiti do jiných revírů a výrobních oborů. Jednání zástupců *ostravsko-karvinských horníků, těžařů* i ministerstva veřejných prací prozatím nevedou ku kladnému výsledku.