

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

FAKULTA PRÁVNICKÁ

Katedra veřejné správy

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Úřední jazyk a jazyková kultura úřadu

Předkládá: Kristýna Skuhrová

Vedoucí bakalářské práce: JUDr. Tomáš Louda, CsC.

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2016/2017

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Kristýna SKUHROVÁ**

Osobní číslo: **R14B0111P**

Studijní program: **B6804 Právní specializace**

Studijní obor: **Veřejná správa**

Název tématu: **Úřední jazyk na úřadě a jazyková kultura úřadu**

Zadávací katedra: **Katedra veřejné správy**

Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :

1. Úvod
2. Vývoj státního aparátu
3. Vymezení pojmů
4. Český jazyk na úřadech
5. Úřední jazyk EU
6. Jazykový přístup k cizím státním příslušníkům a jejich menšinám
7. Dotazování, analýza situace na úřadech, jazyková vybavenost úředníků
8. Závěr

Rozsah grafických prací:

Rozsah kvalifikační práce: **cca 40 stran**

Forma zpracování bakalářské práce: **tištěná**

Seznam odborné literatury:

viz zvláštní seznam

Vedoucí bakalářské práce: **JUDr. Tomáš Louda, CSc.**

Katedra veřejné správy

Datum zadání bakalářské práce: **8. ledna 2016**

Termín odevzdání bakalářské práce: **31. března 2017**



Doc. JUDr. Jan Pauly, CSc.
děkan



JUDr. Tomáš Louda, CSc.
vedoucí katedry

V Plzni dne 8. října 2016

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma „Úřední jazyk a jazyková kultura úřadu“ zpracovala samostatně a též, že prameny z nichž jsem pro svou práci čerpala, jsem vyznačila způsobem pro vědeckou práci obvyklým.

Plzeň 2017

Kristýna Skuhrová

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucímu bakalářské práce, panu JUDr. Tomáši Loudovi, CSc za odborné vedení a pomoc při tvorbě a zpracování této závěrečné bakalářské práce. Dále děkuji katedře veřejné správy za celý průběh mého studia a své rodině při podpoře v tomto studiu.

Obsah

Úvod	7
1. Vývoj státního aparátu	9
1.1 Vývoj veřejné správy do roku 1620	9
1.2 Vývoj veřejné správy v letech 1620 – 1848	10
1.3 Vývoj veřejné správy 1848 – 1918.....	11
1.4 Vývoj veřejné správy v letech 1918 – 1938	12
1.5 Vývoj veřejné správy v období Druhé republiky a Protektorátu.....	13
1.6 Vývoj veřejné správy v letech 1945 – 1989	14
1.7 Reforma veřejné správy do současné podoby	15
2. Vymezení pojmů	16
2.1 Byrokracie	16
2.2 Úřad	17
2.3 Úředník	20
2.3.1 Úředník územně samosprávných celků	21
2.3.2 Státní úředník	22
2.4 Jazyková kultura	23
2.5 Komunikace.....	23
2.5.1 Verbální komunikace jako prostředek jednání na úřadech	24
3. Český jazyk na úřadech	26
3.1 Český jazyk a jeho vývoj.....	26
3.2 Jazyková problematika v historických souvislostech.....	27
3.3 Vývoj úředního jazyka	29
3.4 Úřední jazyk	29
3.5 Institucionální komunikace	32
3.6 Právní jazyk	33
4. Úřední jazyk EU	34
5. Jazykový přístup k cizím státním příslušníkům a menšinám	35
5.1 Tlumočníci.....	39
5.2 Seznam tlumočnicků	40

6. Dotazování, analýza situace na úřadech, jazyková vybavenost úředníků.	42
5.1 Dotazování.....	42
5.1.1 Finanční úřad	42
5.1.2 Ministerstvo vnitra.....	42
5.1.3 Úřad práce.....	43
5.2 Analýza problému	43
Závěr	48
Resume	49
Seznam zdrojů	50
Seznam příloh	54

Úvod

Tato práce si dává za cíl osvětlit historické souvislosti korespondující s vývojem veřejné správy a českého jazyka jako jazyka úředního. Jazyk je nejdůležitější prostředek komunikace na úřadech. Zejména druhá část práce je zaměřena na jednání úředníků s cizinci a příslušníky menšin dlouhodobě a trvale žijících na území České republiky. Tato problematika je zde popsána z důvodu nedostatečného zmapování a především osobního zájmu o dané téma.

V první kapitole práce je obsažen stručný nástin vývoje veřejné správy od počátku formování státního aparátu až do současnosti, kdy je na veřejnou správu nahlíženo spíše jako na službu. Tato koncepce vychází s teorie New public management a principu tzv. dobré správy. S vývojem veřejné správy úzce souvisí postavení Čechů a tím samozřejmě i českého jazyka.

Následující kapitola je věnována základním pojmům a jejich vymezení. Jde o pojmy, které s českým jazykem jako prostředkem komunikace na úřadech úzce korespondují. Není zde vysvětlen pouze samotný pojem komunikace, který je nejdůležitějším faktorem pro to, aby jednání s úředníkem bylo pro obě strany srozumitelné, ale především, aby jednání mělo požadovaný výsledek, uspokojivý pro obě strany. Lidé mají s úřady a jednáním na úřadech spojeno velké množství negativních dojmů a předsudků, a proto je mnohdy komunikace výrazně ztížena. Měli bychom si uvědomit, že úředník je pouze konečný článek celé organizace. Kapitola se věnuje základním pojmům spojených s administrativou a fungováním státních institucí.

Další kapitolou se dostáváme k jádru problému. Zabýváme se zde otázkou českého spisovného jazyka obecně a jeho začlenění do historického kontextu. Není zde obsažen jen vývoj českého jazyka obecně, ale také jazyka úředního. Mluvíme-li o kultuře jazyka, pak především na úřadech a v různých státních institucích, jako jsou městské úřady, obecní úřady, soudy apod., by měla být právě jazyková kultura reprezentována hlavně kvalitní mluvenou podobou českého jazyka. Kultuře řeči se v nejrůznějších médiích nebo v politice věnuje prostoru poměrně dost, bohužel to samé již neplatí o kultuře řeči na úřadech. V dnešní

době máme zakotvení jednacního jazyka, nikoliv však jazyka úředního. Krátce je zde zmíněn jazyk v institucích a jazyk právních předpisů.

Třetí kapitola lehce poukazuje na problematiku úředního jazyka v Evropské unii. Je zde vysvětleno, že úředním jazykem Evropské unie je i jazyk český. Stává se jím každý jazyk státu, který se na základě aktu o přistoupení stane členským státem Evropské unie.

Další část práce se zabývá přístupem k cizincům a příslušníkům národnostních menšin dlouhodobě a tradičně žijících na území České republiky. Problematika tohoto jednání je poměrně složitá. Český právní řád v tomto není zcela v souladu s ustanoveními práva Evropské unie. S tématem úzce souvisí osoby tlumočnicků, kterým se také kapitola věnuje.

Poslední kapitolou navazujeme na problematiku přístupu úředníků k cizincům a příslušníkům menšin. V rámci vlastního šetření, výzkumu na třech úřadech na území města Plzně, byla zjišťována vzdělanost, jazyková gramotnost a povědomí o možnostech řešení situace, kdy se úředník při své práci setká s osobou mluvící jiným jazykem. Je zde prakticky popsáno, zda jsou úředníci schopni jednat s takovými osobami. V závěru je zpracován vlastní názor úředníků na situaci na úřadech.

1. Vývoj státního aparátu

Pro správu rozsáhlé říše bylo potřeba vytvořit odpovídající státní aparát. Ten svým působením likvidoval přežívající pozůstatky tradičních rodových struktur. Lze předpokládat, že státní aparát napodoboval vzor francký a částečně i byzantský. Přejímáním těchto vzorů se projevovalo i v uspořádání centrálních správních sídel.

Tři sta let absolutistické vlády v českých zemích výrazně poznamenalo celý pozdější vývoj i naši současnost. K nastolení absolutistické vlády došlo v jednotlivých zemích za různých, někdy značně odlišných, podmínek. Proto měla řadu velmi rozmanitých podob, které se navíc vyvíjely a v různých fázích vývoje měnily. Přesto lze obecně říci, že absolutismus byl reakcí na nové nefeudální prvky ve výrobě společnosti, s nimiž se stávající organizační formy nedokázaly vypořádat, takže ve společnosti neúměrně vzrostlo napětí. Hlavním nástrojem společenské stabilizace se stalo odstranění dezintegrace společnosti, přežívající ze středověku, vybudování centralizovaných a efektivněji fungujících struktur. Rozhodující roli při tom hrálo vytvoření funkčního státního aparátu, schopného eliminovat zdroje konfliktů. Tento požadavek splňoval aparát hierarchicky uspořádaný, řízení z jednoho centra, reprezentovaný byrokratickým úřednictvem a oddělený od jiných společenských struktur, respektive postavený nad ně. V oblasti státu a práva, ale nejen v ní, bylo absolutistické období dobou hledání forem, nejlépe schopných zaručit pokud možno bezproblémové fungování společnosti. Vývoj státního aparátu proto provázely časté změny.¹

1.1 Vývoj veřejné správy do roku 1620

Z počátku se nerozdělovala správa a soudnictví, soudní funkci vykonával úředník jakou součástí správní agendy. Raně středověké uspořádání vzniklo v návaznosti na starší kmenovou organizaci. Postupné budování členěného aparátu probíhalo během 13. – 15. století. Tato koncepce přetrvávala až do 17. století s drobnými změnami. Tento aparát můžeme rozdělit do několika pater, ty však nebyly hierarchicky provázány.

¹ SCHELLE, Karel. *Počátky moderního státu a práva: vybrané problémy*. Vyd. 1. Praha: Eurolex Bohemia, 2006. ISBN 80-86861-68-6.

Nejnižší patro představovala místní správa, stála na orgánech pozemkové vrchnosti a městech. Na regionální úrovni se uplatňovala správa hradská, respektive krajská. Dalším patrem byly orgány fungující v rámci jednotlivých zemí. Nezávisle na tomto aparátu existuje správní organizace církevní. Moc byla centralizována v ruce panovníka. Ten byl představitelem nejvyšší moci soudní, výkonné i zákonodárné. Svá rozhodování přizpůsoboval svému okolí, tedy dvorským, respektive zemským sjezdům.

Zemské úřady v jednotlivých zemích představoval čtyři hlavní úředníci, ti plnili i podstatné úlohy u zemského soudu. Byly to nejvyšší komorník, který zajišťoval nároky panovníka na soudní pokuty, nejvyšší sudí, který řídil jednání zemského soudu, nejvyšší písař, jenž vedl záznamy v zemských deskách a nejvyšší purkrabí, který se stal vrcholem exekutivy a nejdůležitějším zemským úředníkem. V pohusitském období se organizace změnila, v čele stálo 12 úředníků tvořících jakousi zemskou vládu s rozdělením do jednotlivých resortů.

Místní správa (hradská správa) navazovala na systém Velkomoravské říše, kde ji představovala relativně řídká síť správních center, kam byli dosazováni úředníci v čele s kastelánem a ozbrojenou družinou. Růst moci šlechticů a jejich vyjímání z působení hradských úředníků způsobovalo disfunkčnost místní správy a její nahrazení správou krajskou. V krajské správě nově vznikly obvody – kraje. V čele je poprávce, který má širokou pravomoc. Husitské války nastolily určité změny. Po válkách došlo k obnově krajské správy v čele s hejtmanem.^{2,3}

1.2 Vývoj veřejné správy v letech 1620 – 1848

Vývoj veřejné správy v tomto období provázely velmi časté změny. Cílem byla snaha omezit politický vliv stavů, centralizace, rekatolizace. Panovník může přes centrální orgány zasahovat do každé oblasti společnosti. Základní tendencí bylo potlačení vlivu stavů a postátnění veřejné správy na všech úrovních. Vytváří se byrokratický systém státní správy. Společné orgány zemí České Koruny zanikají nebo se mění na orgány se zemskou působností. Mezi orgány byly vytvořeny hierarchické vazby nadřízenosti a podřízenosti. Vyšší instance již oddělovaly správu od soudnictví. Stavovského úředníka nahrazuje byrokrat –

² VOJÁČEK, Ladislav, Karel SCHELLE a Vilém KNOLL. *České právní dějiny*. 3. upravené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. ISBN 978-80-7380-575-3.

³ SCHELLE, Karel. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380203-5.

placený kvalifikovaný úředník. Přetrvávají absolutistické znaky. Panovník není nikomu odpovědný, nesesaditelný, vládne z vůle boží. Hlavním pramenem práva byly jejich nařízení ve formě patentů, mandátů, reskriptů a dekretů. Stát řídí přes byrokratický aparát. Společné orgány českých a rakouských zemí vznikali především v době osvícenství. V následujících letech se opakovaně ruší a zavádí česká a rakouská dvorská kancelář a direktorium.

V čele krajů stáli hejtmáni, vybírání podle stavovských principů. Sídlo krajských úřadů bylo v krajských městech, pod ním rozsáhlý aparát. Hejtmán dohlížel na chod hospodářství a poddanské obyvatelstvo. Omezení vrchnostenské správy přichází s robotním patentem a patentem o zrušení nevolnictví. Struktura vrchnostenské správy se nezměnila, ale byla podrobena státní kontrole.^{4,5}

1.3 Vývoj veřejné správy 1848 – 1918

Během revoluce v letech 1848 – 1849 zanikl vrchnostenský aparát, v západní části monarchie se začala formovat dvojkolejná struktura státní správy. Tvořená byla byrokratickým aparátem a samosprávnými korporacemi. Samospráva byla tvořena volenými orgány, vzniká i profesní samospráva. V roce 1868 byla zavedena trojinstančnost státní správy. Byly zde pokusy o vytvoření krajské správy. Postupně se však stala zbytečnou. Kraje zůstaly zachovány pouze jako soudní. V rámci zemské správy se z původních gubernií vytvářely země. Obecní správa byla nástupcem vrchnostenské správy. Vytvoření samosprávných orgánů vytváří dojem spravedlivého uspořádání státu, samosprávné orgány nezávislé na státní moci se považovaly i za ochránce národních zájmů. Samosprávnost územních celků zakotvovala Pillersdorfova ústava z roku 1848. Přenesenou a přirozenou působnost měly obce ve věcech zahrnutých v jejich zájmech a bylo to v mezích jejich hranic. Změna přichází se Silvestrovskými patenty, kdy vznikly nové obecní řády. Obce se podřizovaly krajům a okresům. Říšský obecní zákon dovoloval slučování obcí se souhlasem zemské správy. Obecní zájmy zastupovaly obecní výbor a představenstvo. Okresní samospráva, střední stupeň samosprávy, byla tvořena okresy na základě zemského zákona. V čele stála okresní zastupitelstva. Okresní správu představovaly okresy, které se

⁴ VOJÁČEK, Ladislav, Karel SCHELLE a Vilém KNOLL. *České právní dějiny*. 3. upravené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. ISBN 978-80-7380-575-3.

⁵ SCHELLE, Karel. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380203-5.

vymezovaly tak, aby se nelišily rozlohou a počtem obyvatel. Předpokládal se vznik zemské správy pro jednotlivé země. Přerušením byly Silvestrovské patenty, které předznamenaly nastolení absolutismu. Součástí Únorové ústavy byly zemské ústavy, jejichž základem byla zemská zřízení. Orgány každé země byly zemský sněm a zemský výbor. Statutární města nepodléhala zemskému zřízení, jejich magistráty měly širší pravomoc než obce, protože zahrnovaly i funkce okresního hejtmanství.^{6,7,8}

1.4 Vývoj veřejné správy v letech 1918 – 1938

Recepčním zákonem byla zajištěna kontinuita s rakouskou a uherskou správní organizací. Orgány samosprávy byly pod kontrolou národních výborů. Zákonem z roku 1918 bylo zřízeno 12 správních úřadů, později ministerstva. Oblast veřejné správy spadala pod ministerstvo vnitra, tam také vznikaly zákony týkající se veřejné správy. Organizaci veřejné správy bylo nutno změnit, dosavadní systém byl těžkotonážní, existovalo velké množství předpisů. Systém se lišil v jednotlivých českých zemích a diametrálně odlišný byl i v Čechách a na Slovensku. Bylo potřeba Slovensko a Podkarpatskou Rus začlenit do unitárního státu.

Jako východisko byl v roce 1920 vydán Župní zákon, který stanovoval jako základní jednotku veřejné správy župu v čele s županem, který vede župní úřad. Každá župa měla mít zvolené župní zastupitelstvo. Nižší instancí byly okresní úřady, jejich pravomoc mohly vykonávat určité obce. Měly fungovat tři župní svazy – český, moravský, slovenský. Tento zákon nebyl nikdy v českých zemích realizován. Na Slovensku vstoupil v platnost v roce 1923. Zákon nelze považovat za špatný, hledalo se však jiné východisko. Tím se stal Organizační zákon z roku 1927, formálně novela Župního zákona. Župní zákon nezrušil dvojkolejnost veřejné správy, naopak vznikly tři systémy. Organizačním zákonem se základní jednotkou stávají země. Orgány se stávají zemský úřad,

⁶ SCHELLE, Karel. *Vývoj veřejné správy v letech 1848-1948*. Praha: Eurolex Bohemia, 2002. ISBN 80-86432-25-4.

⁷ SCHELLE, Karel. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380203-

⁸ *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918-2005)*. V Olomouci: Právnická fakulta UP Olomouc ve spolupráci s nakl. Periplus a Filozofickou fakultou Univerzity Palackého, 2007. Studie a analýzy (Periplus). ISBN 978-80-86624-45-7.

zemský prezident a zemské zastupitelstvo. V zastupitelstvu je volen zemský výbor. Dalším stupněm byla okresní hejtmanská s okresním náčelníkem, jmenovaným ministrem vnitra na návrh zemského prezidenta.

Obecní samosprávu představoval převzatý systém z monarchie. Bylo zrušeno zvláštní postavení velkostatků, členům, obecních orgánů byly předepsány diety, aby tyto funkce mohly vykonávat i chudší vrstvy obyvatel. Právní úprava byla zachycena v novele obecního zřízení z roku 1919.^{9,10,11}

1.5 Vývoj veřejné správy v období Druhé republiky a Protektorátu

Jedná se o dobu po mnichovském diktátu, období od října 1939 až do května 1945. V tomto období proběhla změna politického systému, který se zúžil pouze na dvě politické strany – Strana národní jednoty, Národní strana práce. Národnímu shromáždění byla omezena pravomoc podle zmocňovacího zákona. Znamenalo to konec demokracie v Československu.

Změny se projeví také ve veřejné správě. Byla postižena sídla okresů v záborovém pásmu. Byla rušena zastupitelstva těchto sídel, byly připojovány k nejbližšímu okresu. Ze zastupitelstev byly vytlačovány osoby levicově orientované. V lednu 1939 byla rozpuštěna zemská zastupitelstva. Přenesenou působnost v obci vykonával obecní tajemník. Byl to výrazný krok k likvidaci obecní samosprávy. Potlačována byla obecní i okresní samospráva. Zrušená zastupitelstva byla nahrazena vládními komisaři. Fungovaly zde orgány říšské s výsadním postavením a autonomní orgány, ty však neměly faktickou moc. Podle výnosu o protektorátu se zřizovala funkce říšského protektora. Autonomní orgány mu byly podřízeny. Úřad protektora se dělil na oddělení odpovídající resortům veřejné správy. Autonomní správu tvořily orgány převzaté z Československa, ale

⁹ *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918-2005)*. V Olomouci: Právnická fakulta UP Olomouc ve spolupráci s nakl. Periplum a Filozofickou fakultou Univerzity Palackého, 2007. Studie a analýzy (Periplum). ISBN 978-80-86624-45-7.

¹⁰ SCHELLE, Karel. *Vývoj veřejné správy v letech 1848-1948*. Praha: Eurolex Bohemia, 2002. ISBN 80-86432-25-4.

¹¹ SCHELLE, Karel. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380203-

byla odstraněna kontrola ze strany volených orgánů. Zůstaly zemské a okresní úřady. Říšskou správu tvořili nositelé německé správní moci.^{12,13}

1.6 Vývoj veřejné správy v letech 1945 – 1989

V roce 1945 po vyhlášení Košického vládního programu byly na osvobozeném území vytvořeny místní, okresní a zemské národní výbory, později přibyly městské. Vytvořené jako orgány zastupitelské a orgány veřejné správy, ve všech jejích oborech, podléhající vládě. Působnost národních výborů plynula jednak z dosavadních předpisů ale také ze zvláštních předpisů vydaných po osvobození. Zůstalo rozlišení státní správy a samosprávy. Další vývoj veřejné správy se ubíral ve směru naznačovaném Ústavou 9. května 1948. Ve svých základnách člancích definovala vládu jako nejvyšší orgán moci výkonné a vládní, odpovědný Národnímu shromáždění. Národní výbory označila jako nositele a vykonavatele státní moci v obcích, okresech a zemích. Kroměřížský sněm formuloval zásady fungování nové veřejné správy, ty byly vtěleny do zákona č. 280/ 1948 Sb. o krajském zřízení, jímž se definitivně likvidovalo zemské zřízení. Vzniklo 19 krajů a 270 okresů. V roce 1950 byla Ústava změněna a to tak, že zřizovala a rušila ministerstva a jiné orgány veřejné správy a upravovala jejich působnost. Tento stav přetrval až do roku 1960. V tomto roce byl vydán zákon o územním členění státu na obce, okresy a kraje.

V průběhu padesátých let docházelo k rušení obcí, které fakticky začalo již s odsunem německého obyvatelstva po válce. Zmenšil se počet okresů, přestaly se dělit na soudní a správní. V roce 1982 byla zavedena nová kategorie – středisková obec, kde působil místní národní výbor s rozšířenou působností. Došlo k rušení obcí, někde se o zhoršila dostupnost správy pro občany a mimo to střediskové obce preferovaly svoje zájmy na úkor ostatních spravovaných obcí.^{14,15,16}

¹² SCHELLE, Karel. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380203-

¹³ SCHELLE, Karel. *Vývoj veřejné správy v letech 1848-1948*. Praha: Eurolex Bohemia, 2002. ISBN 80-86432-25-4.

¹⁴ VOJÁČEK, Ladislav, Karel SCHELLE a Vilém KNOLL. *České právní dějiny*. 3. upravené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. ISBN 978-80-7380-575-3.

¹⁵ SCHELLE, Karel. *Vývoj veřejné správy v letech 1848-1948*. Praha: Eurolex Bohemia, 2002. ISBN 80-86432-25-4.

¹⁶ SCHELLE, Karel. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380203-

1.7 Reforma veřejné správy do současné podoby

Česká republika zahájila reformu veřejné správy poměrně pozdě.

První změny přišly v roce 1990, kdy došlo ke zrušení národních výborů. Na obecní a okresní úrovni byly nahrazeny obecními a okresními úřady. Krajské národní výbory byly zrušeny bez náhrady, kraje jako územní jednotky zůstaly zachovány. V tentýž rok vznikla statutární města. Zásadní změny územní správy byly uskutečňovány až v roce 2001, tj. vznikem krajské samosprávy. V roce 1997 byl přijat zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územně samosprávných celků a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, tímto zákonem bylo vytvořeno 14 vyšších územně samosprávných celků, resp. 13 a hlavní město Praha., s názvem kraj. Zákon nabyl účinnosti dnem 1. 1. 2000. V roce 2001 zahájilo činnost nových 13 krajů a hlavní město Praha, které byly poskládány z okresů. Ustanovení vyšších územně samosprávných celků bylo tzv. první etapou reformy veřejné správy. Druhou etapou se rozumí zrušení okresních úřadů a jejich nahrazení novými správními obvody obcí s rozšířenou působností. Současně nebyly zrušeny dosavadní okresy jako územní jednotky. Ty jsou nadále spolu s obcemi základem územního členění státu.

V současné době máme Ústavou zakotvené právo na samosprávu, které se prakticky odehrává pouze na úrovni územní samosprávy, tedy na úrovni vyšších a nižších územně samosprávných celků, na úrovni obcí a krajů. Zákon o obcích stanovuje tři typy obcí – obec základního typu, obec s pověřeným obecním úřadem a obec s rozšířenou působností.^{17,18,19}

¹⁷ *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918-2005)*. V Olomouci: Právnická fakulta UP Olomouc ve spolupráci s nakl. Periplum a Filozofickou fakultou Univerzity Palackého, 2007. Studie a analýzy (Periplum). ISBN 978-80-86624-45-7.

¹⁸ Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení)

¹⁹ Zákon č. 129/2000 Sb. o krajích (krajské zřízení)

2. Vymezení pojmů

2.1 Byrokracie

Termín byrokracie je výjimečně mnohoznačný. Může zcela nehodnotícím způsobem označovat organizaci veřejné správy, ale také může označovat státní zásahy do sociálního a hospodářského života. Ve všech významech však vyrůstá byrokratický mechanismus z jistých rysů uspořádání formálních organizací. Formální organizace lze definovat jako uměle ustavený sociální útvar vybavený formalizovanými procedurami za účelem mobilizace a koordinace kolektivního úsilí k dosažení stanovených cílů. Formální organizace představuje umělý prostředek koordinace většího počtu lidí za určitým účelem.

Jako byrokracie je označována systematická administrativní činnost, pro níž je charakteristické hierarchické uspořádání (je zde závislost na legitimní autoritě), specializace funkcí, objektivní předpoklady pro výkon správy a činnost podle pevných pravidel. Může tak být také označována obecná kategorie lidí, kteří tuto činnost vykonávají, a to ve veřejné správě i v jiných organizacích. Jedná se o vládu regulovanou sice zákony, avšak připouštějící jen minimální účast občanů na řízení veřejných záležitostí.

V dnešní době to znamená alternativní uspořádání, které předpokládá účast občanů na nejnižších úrovních veřejné správy, a to na úrovni vyšších a nižších samosprávných celků. Pojem byrokracie je používán i v hodnotově zabarveném významu, kdy označuje takový systém administrace, který se vyznačuje úsilím po získání funkcí a moci, nedostatkem iniciativy a pružnosti, nezájmem o lidské potřeby nebo veřejné mínění, tendencí přesouvat rozhodování na vyšší orgány, hromadění prostředků za účelem zachování a zvyšování moci. Různé pojetí je dále komplikované i faktem, že i samotný pojem byrokrat není příliš přesný. Toto označení navozuje dojem, že jednotliví úředníci vládou, že jsou skutečnými držiteli suverénní moci. Tento stav spíše odpovídá předbyrokratickým poměrům. V moderní společnosti je vztah úřadu a moci ambivalentní. V zásadě je každý jednotlivý úředník byrokratického aparátu relativně bezmocný ve srovnání s úředníkem předbyrokratického aparátu. Moderní byrokratický aparát vzniká právě způsobem, že úředníci nejsou vázáni na své úřady a stávají se z nich zaměstnanci, které lze za jistých okolností propustit, odvolat, přemístit nebo vést

proti nim kárné řízení. Jednotliví byrokratičtí úředníci jsou v kapitalistickém systému v poslední instanci závislí na skutečných držitelích moci, i když systém byrokracie jim propůjčuje jistou autonomii a redukuje míru možné libovůle při jejich přijímání, postupu i odvolávání z funkcí. Zároveň platí i opak, protože ti, kteří jsou u zdrojů moci, včetně mocenské elity, jsou po vzniku byrokracie zcela závislí na existenci systému úřadů jako celku. Bez tohoto systému by byla jejich moc technicky neproveditelná. V tomto smyslu jsou úřady jak pouhým nástrojem, tak i podstatnou součástí existující moci.

V běžném užívání se byrokracie označuje jako nesrozumitelný způsob vyřizování poměrně jednoduchých záležitostí, který komplikuje a znepríjemňuje život občanů. Patří sem například neúměrně dlouhé vyřizování záležitostí, rutinní nezáměr, s nímž úředníci přistupují k vyřizování jednotlivých případů, komplikovanost procedur a ignorování účelů, jimiž je organizace explicitně pověřena. Alternativou by bylo co nejmenší a co nejpružnější používání výkazů, statistik a dotazníků, co nejkratší fronty přede dveřmi úřadů a co nejkratší lhůty vyřizování žádostí.^{20,21}

2.2 Úřad

Za vykonavatele veřejné správy se v obecném slova smyslu pokládá orgán nebo oprávněný zástupce subjektu veřejné správy. Strukturální uspořádání vykonavatelů je v podstatě problémem vnitřního uspořádání toho kterého subjektu veřejné správy. V oblasti veřejné správy se v této souvislosti objevuje další termín, totiž úřad. Často je tento výraz užíván s přívlastkem správní namísto dříve používaného „orgán státní správy“.

Ve starší české odborné literatuře se správní úřad stal klíčovým pojmem pro to, aby mohla být rozhodnuta zásadní otázka, zda Nejvyšší správní soud je nebo není kompetentní jednat. Přitom bylo od začátku nejasné, kdo může být správním úřadem, a vyhovovat tak specifickým potřebám tohoto soudu. Nesporné bylo, že správními úřady, proti jejichž rozhodnutí nebo opatření může být vznesena stížnost u Nejvyššího správního soudu, byly orgány státní správy, jakož

²⁰ KELLER, Jan. *Sociologie, byrokracie a organizace*. Praha: Sociologické nakladatelství, 1996. Základy sociologie. ISBN 80-85850-15-x.

²¹ *Velký sociologický slovník*. Praha: Karolinum, 1996. ISBN 80-7184-164-1.

i orgány zemské, okresní a obecní. Orgánem se v tomto smyslu rozuměl představitel dané státní moci či jiné výsostní moci, kterému se dostalo postavení správního úřadu. Úřadem v tomto smyslu nebyla organizační jednotka, ve smyslu instituce, ale souhrn určitých kompetencí. Toto funkční pojetí úřadu se také opíralo o starší rakouské dělení na úřady soudní a úřady správní a vyznačovalo rozdíl mezi nimi. Takový přístup k objasnění podstaty významu úřadu se však ukázal jednostranným a zavádějícím.

Pojem úřad tedy může mít v zásadě trojí význam. Může to být zákonem stanovený a přesně ohraničený okruh záležitostí, které jsou přiřazeny nějaké organizační jednotce nebo přímo orgánu jako jejich působnost, kterou vždy vykonávají fyzické osoby jako monokratické nebo kolegiální orgány příslušného subjektu veřejné správy. Toto pojetí se dá také vyjádřit jako vykonávání úřadu nebo jako ustanovování do úřadu. V dalším významu se může jednat o určitou organizační jednotku, které má určitou věcnou a územní působnost. Toto označení je významově totožné s doposud u nás ještě převažujícím starším označením správních útvarů (úřad) slovem orgán (správní orgán, orgán státní správy apod.). Posledním pojetím úřadu je soubor osob orgánu na pomoc při výkonu jeho úřadu jako funkce a tvořící organizační jednotku bez vrchnostenské pravomoci vydávat abstraktní nebo konkrétní právní akty. Tato koncepce úřadu dlouho ve veřejné správě převažovala, neboť odpovídala plně starší představě, že úřad je funkce spojená s působností a pravomocí orgánů státu, jimiž mohou být pouze fyzické osoby nebo kolektivy osob, a proto působnost být úřadem nelze přikazovat nějaké organizační jednotce.

Dnešní správní právo prosazuje pojetí úřadu především ve smyslu institucionálním. Za úřad považuje každou trvalou organizační jednotku, která byla zřízena jako vykonavatel veřejných úkolů a není právnickou osobou. V tomto pojetí není úřad spojován s konkrétními osobami, které obstarávají agendu úřadu, úřad existuje bez ohledu na personální změny v jeho vedení nebo aparátu. Tento znak lze považovat za znak trvalosti, neboť nezáleží na tom, která konkrétní osoba ve věci činí opatření, ale zda tak činí jako orgán nebo zástupce či jiná kompetentní osoba v rámci úřadu a jeho působnosti. Plnění veřejných úkolů je možné nejen prostředky práva veřejného, ale i práva soukromého. Organizační jednotka však může být označena jako správní úřad jen tehdy, pokud plní veřejné úkoly prostřednictvím prostředků veřejného práva. Označení neboli pozice správního

úřadu nepřísluší těm zařízením a podnikům, které sice plní veřejné úkoly, ale jen prostředky soukromého práva.

Ve správním právu má také velký význam pojem správní úřad jako species úřadu v obecném smyslu. Tento pojem je výrazem dělby práce mezi organizačními složkami určitého subjektu ve veřejné správě. V právním řádu tento pojem nebyl v minulém období nijak preferován. Projevilo se to zejména v pojetí institucionálním, kde vedoucím pojmem byl orgán státní správy nebo správní orgán. S těmito pojmy se setkáváme dodnes v zákonech vydaných před účinností Ústavy. Užití výrazu orgán státní správy v právních předpisech bylo problematické, neboť ve shodném významu byl tento pojem používán jak ve smyslu funkčním, tak institucionálním. Tato situace vede k dosud četným nedorozuměním v otázce, kdo je oprávněn jednat jménem subjektu veřejné správy a jaké je právní postavení správních úřadů ve sféře veřejnoprávní i soukromoprávní. Ustanovení o správních úřadech obsahuje i Ústava České republiky. Správní úřady jsou součástí mocí výkonné, jsou nástrojem, jehož pomocí stát přímo plní své funkce a úkoly. Správní úřady jsou organizovány monokraticky, tím je myšleno, že v čele úřadu stojí jediná fyzická osoba. I když je působnost správního úřadu stanovena zákonem, jako souhrnu věcných a osobních prostředků zorganizovaných v jeden celek za účelem výkonu určitého vymezeného úseku veřejné správy, je pravomoc s výkonem takové působnosti vždy spojena s fyzickou osobou především s představitelem správního úřadu jako orgánem státu, a to v rozsahu působnosti přikázané správnímu úřadu, jehož řízením byl pověřen. V případě správních úřadů jde vždy o výsek celkové působnosti příslušného subjektu veřejné správy, platí zde, že postavení a vztahy těchto úřadů jsou navzájem řízeny nejen právními předpisy, ale také předpisy interními platnými toliko uvnitř organizační soustavy subjektu veřejné správy.

Správní úřad je tedy organizační jednotkou, která je zřízena zákonem a ten také stanovuje její působnost, navenek je ohraničená a vystupuje vůči veřejnosti prostřednictvím svých orgánů nebo zástupců, kteří jednají navenek jménem subjektu, jehož je správní úřad organizační součástí neboli organizační složkou. Právně jednat jménem subjektu veřejné správy, v rozsahu jeho působnosti, mohou pouze fyzické osoby, které jsou pověřeny řízením správního úřadu. Funkční pojetí úřadu však může modifikovat uvedenou charakteristiku tehdy, když zákon přizná

postavení úřadu určitým osobám, útvarům v rámci organizační jednotky nebo také několika organizačním jednotkám společně.^{22,23,24}

2.3 Úředník

Úředník je v primárním slova smyslu někdo, kdo zastává funkci v nějaké organizaci nebo veřejnoprávní korporaci. Úředníkem se stává osoba přijetím do pracovního nebo služebního poměru ve veřejné správě. Určité pozice mohou být obsazovány jmenováním nebo volbou. Dle kodexu zaměstnance ve veřejné správě má úředník zájem na efektivním výkonu veřejné správy a měl by si prohlubovat svou odbornost. Kodex podporuje žádoucí standardy chování zaměstnanců ve veřejné správě, při čemž také informuje veřejnost o tom, jaké chování může od zaměstnanců veřejné správy na úřadech očekávat, tj. jaké chování může od úředníků vyžadovat. Úředník by měl být za každé situace profesionální, mít profesionální přístup ke klientovi. V současné době, kdy je na veřejnou správu nahlíženo spíše jako na službu, v souladu s teorií New public management, ze které se vyvinul princip tzv. dobré správy, je toto i přímo vyžadováno. Jak již bylo zmíněno v kapitole Byrokracie, dnes bohužel úředník ztratil z velké části svou váženost. Lidé již nenahlízejí na osobu za přepážkou jako na někoho, kdo je jim ochoten a schopen pomoci. Rází se přístup, že je povinen jim sloužit. Tato představa se jeví jako poněkud nešťastná a ubírá z kreditu funkce úředníka. Objektivně řečeno však i samotná byrokracie zaznamenala jistý propad ve svých službách a obsazování pracovních míst. Postupem času se samozřejmě zvyšovala potřeba působnosti a dostupnosti úřadů. Jestliže dříve byla pracovní místa obsazována dle přísných kritérií a měřítek, je logické, že postupně se muselo z těchto požadavků lehce slevit, protože by mnohá místa zůstala prázdná.²⁵

²² PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 5. dopl. a opr. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2003. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. ISBN 80-210-2763-0.

²³ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1.

²⁴ Ústava ČR, ústavní zákon č. 1/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., 300/2000Sb., 448/2001 Sb., 395/2001 Sb., 515/2002 Sb., 319/2009 Sb., 71/2012 Sb. a 98/2013 Sb.

²⁵ KELLER, Jan. *Sociologie, byrokracie a organizace*. Praha: Sociologické nakladatelství, 1996. Základy sociologie. ISBN 80-85850-15-x.

2.3.1 Úředník územně samosprávných celků

Definici pojmu úředník obsahuje § 2 odst. 4 zákona č. 312/2002 Sb. Úředníkem je zaměstnanec územního samosprávného celku podílející se na výkonu správních činností zařazený do obecního úřadu, do městského úřadu, do magistrátu statutárního města nebo do magistrátu územně členěného statutárního města, do úřadu městského obvodu nebo úřadu městské části územně členěného statutárního města, do krajského úřadu, do Magistrátu hlavního města Prahy nebo do úřadu městské části hlavního města Prahy.

Úředníkem tedy jsou pouze ti zaměstnanci územního samosprávného celku, kteří se podílejí na výkonu správních činností a zároveň jsou zařazeni do úřadu daného územního samosprávného celku. Zákon o úřednících územních samosprávných celků se naopak nevztahuje na zaměstnance územních samosprávných celků, kteří v jejich úřadech zařazeni nejsou, a to i v případě, že by tito zaměstnanci vykonávali nebo se podíleli na výkonu správních činností, dále se nevztahuje ani na členy volených orgánů územních samosprávných celků (členy zastupitelstva nebo rady územního samosprávného celku, na starosty, primátory či hejtmany), a v neposlední řadě se zákon nevztahuje ani na osoby, které mají s územním samosprávným celkem uzavřenou některou z dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr. V § 1 odst. 3 pak zákon o úřednících územních samosprávných celků stanoví okruhy zaměstnanců územního samosprávného celku, kteří se za úředníky nepovažují. Jsou to:

- zaměstnanci zařazení ve vlastních organizačních složkách územního samosprávného celku, které nemají právní subjektivitu,
- zaměstnanci zařazení jen ve zvláštních orgánech územního samosprávného celku a
- zaměstnanci, kteří vykonávají výhradně pomocné, servisní nebo manuální práce nebo kteří výkon takových prací řídí (tzv. obslužné činnosti).^{26,27}

²⁶ Zákon č. 312/2002 Sb. Zákon o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů

²⁷ Studijní texty ministerstva vnitra. Pojmy úředník a správní činnost podle zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů

2.3.2 Státní úředník

Státní službu, službu státních úředníků upravuje zákon o státní službě č. 234/2014 Sb., který upravuje poměry státních zaměstnanců vykonávajících ve správních úřadech státní správu, organizační věci státní služby, služební vztahy státních zaměstnanců, jejich odměňování a řízení ve věcech služebního poměru. Každý státní zaměstnanec má své služební označení a to pro každé služební místo. Jsou tato označení referent, odborný referent, vrchní referent, rada, odborný nebo vrchní rada. Státním zaměstnancem je fyzická osoba, která byla přijata do služebního poměru a zařazena na služební místo nebo jmenována na služební místo představeného k výkonu některé z činností jako jsou: přípravu návrhů právních předpisů a zajišťování právní činnosti, přípravu mezinárodních smluv a předpisů Evropské unie nebo jiné mezinárodní organizace, přípravu návrhů koncepcí, strategií a programů, řízení a usměrňování činnosti jiných správních úřadů, organizačních složek státu, které nejsou správními úřady, nebo orgánů veřejné moci, které nejsou správními úřady, vytváření a správu informačních systémů veřejné správy podle jiného zákona, s výjimkou provozních informačních systémů, státní statistickou službu, správu kapitoly státního rozpočtu vůči organizačním složkám státu a právnickým osobám, s výjimkou služebního úřadu, ve kterém je služba vykonávána, ochranu utajovaných informací, zabezpečování obrany státu, zajišťování vnitřního pořádku a bezpečnosti, obhajobu zahraničních zájmů České republiky a zájmů České republiky vyplývajících z jejího členství v Evropské unii nebo v jiné mezinárodní organizaci, přípravu nebo realizaci dotační politiky, přípravu nebo realizaci politiky výzkumu a vývoje, přípravu a provádění správních úkonů včetně kontroly, ochranu obyvatelstva, krizové řízení a integrovaný záchranný systém, zadávání veřejných zakázek, audit, zajišťování organizačních věcí služby a správy služebních vztahů a odměňování státních zaměstnanců a další.²⁸

²⁸ Zákon č. 234/2014 o státní službě

2.4 Jazyková kultura

Jazyková kultura (kultivovanost) je založena na přiměřeném užití jazykových prostředků vzhledem k určitému účelu sdělování. Od kultury jazyka lišíme kulturu vyjadřování – kulturu řečových projevů, ústních i písemných. Kultura jazyka má převážně povahu institucionální; kultura vyjadřování má povahu praktickou – podílejí se na ní všichni uživatelé jazyka, zejména ti, kteří svými veřejnými a oficiálními projevy nejvíce ovlivňují soudobý jazykový úzus a postoje lidí vůči němu (pracovníci médií, redakcí, vydavatelství, spisovatelé, překladatelé, učitelé, politikové aj.). Jazyková kultura je někdy označována jako jazyková politika. Hlavním cílem jazykové politiky je péče o kodifikaci standardní formy jazyka, péče o terminologii, tvorbu školních učebnic, úroveň veřejného vyjadřování atd.

Důležitým nástrojem jazykové kultury je činnost kodifikační, činnost popularizační, školní a mimoškolní jazyková výchova.²⁹

2.5 Komunikace

Současný stav společnosti dává jen těžko představit situaci, kde existujeme bez sdílení významů, prohlubování vědění, výměny informací či využívání masových médií, tedy, shrneme-li to, komunikace.³⁰

Původní vymezení slova komunikace je velmi široké. Slovníky dnes definují pojem komunikace např. jako proudění informací z jednoho bodu (zdroj) do druhého (příjemce), jako přenos nebo tvoření znalostí. Slovo komunikace pochází z latinského *communicare* a znamená něco spojovat. Původní význam jeho užití označoval sdělení, udílení nebo sdílení něčeho.

Každá komunikační výměna plní zpravidla nějakou funkci, více či méně zjevnou, a ke každému z komunikačních aktů je člověk něčím motivován. Zrealizováním funkce dostává komunikace svůj smysl, nabývá pro člověka významu. Komunikace má zejména tyto hlavní funkce:

²⁹ E-learningová podpora Ostravské univerzity, Fakulta filozofická [online, 2017-02-28]. Dostupné z: http://ff.osu.cz/dokumenty/opory/spisj_jazkult.pdf

³⁰ MIŠOVIČ, Ján. *Komunikace ve společnosti*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015. ISBN 978-80-7380-545-6.

- informovat – ve významu předat zprávu, doplnit jinou, dát na srozuměnou, prohlásit (informační funkce)
- instruovat – navést, zasvětit, naučit (instruktážní funkce)
- pobavit – rozveselit druhého, rozveselit sebe (funkce zábavní)

Pro odlišení těchto hlavních funkcí můžeme také zmínit pojem motivace ke komunikaci. Motivaci ke komunikaci má téměř každý člověk. Je přítomna v různé intenzitě, která kolísá a závisí na řadě okolností.³¹

2.5.1 Verbální komunikace jako prostředek jednání na úřadech

Verbální komunikací se myslí vyjadřování prostřednictvím slov, jazyka. Verbální komunikaci rozeznáváme přímou nebo zprostředkovanou, psanou nebo mluvenou, živou nebo reprodukovanou. V sociálním kontaktu je komunikace tímto způsobem velmi důležitá a neopominutelná. Je nepředstavitelné, že by bylo možné existovat bez verbální komunikace, v ústraní, kde by na nás nikdo nepromluvil a taktéž by nebylo mluveno na nás. Tuto situaci, trvající delší dobu, bychom prožívali při nejmenším jako stresující. Verbální projev je velmi důležitou součástí společenského života a nezbytnou podmínkou myšlení.³²

Úředníci pracující v administrativě se denně dostávají do styku s občany rozlišnými jazykovými vyjadřovacími a komunikačními dovednostmi. Nelze však od občanů očekávat komunikační dovednosti na nejvyšší úrovni kulturní řeči, vždy tak, aby si s jednajícím úředníkem porozuměli a shodli se ve všech bodech. Naopak právě od úředníků, u nichž se předpokládá a vyžaduje určitá kultura projevu, tedy spisovná výslovnost, bez tendencí poklesu kvality i kvantity artikulovaných hlásek. Oborem zabývajícím se zásadami spisovné výslovnosti je ortoepická norma, ale nepředpokládá se, že by laická veřejnost včetně úředníků znala veškerá pravidla ortoepie. Velká část z nich ani netuší, že existuje nějaká kodifikace výslovnosti. Spíše je v obecném podvědomí lidí, kteří jsou od útlého věku vedeni k obvykle zažitě jazykové správnosti. Většina úředníků přesto s kulturou řeči nemá problém.

Verbální komunikací se nemusí myslet pouze komunikace hlasová. Lidská schopnost vytvářet obrazy a vynález písma se ze značné části podílí na vizuální

³¹ VYBÍRAL, Zbyněk. *Psychologie lidské komunikace*. Praha: Portál, 2000. ISBN 80-7178-291-2.

³² MIKULÁŠTÍK, Milan. *Komunikační dovednosti v praxi. 2.*, dopl. a přeprac. vyd. Praha: Grada, 2010. Manažer. ISBN 978-80-247-2339-6

komunikaci. Takovou komunikaci dělíme na informativní a emotivní. Informativní vizuální komunikací je písmo. Vizuální komunikace nepísemné formy je funkční zejména v situacích vyžadujících rychlost a současně i výraznost většího množství informací nebo při potřebě překonání jazykových bariér. V dnešní době se písmo používá naprosto běžně, je součástí každodenního života.³³

³³ MIKULÁŠTÍK, Milan. *Komunikační dovednosti v praxi. 2.*, dopl. a přeprac. vyd. Praha: Grada, 2010. Manažer. ISBN 978-80-247-2339-6

3. Český jazyk na úřadech

3.1 Český jazyk a jeho vývoj

Všechny slovanské jazyky vzešly z původní praslovanštiny, která vznikla zhruba 2000 př.n.l. v oblasti mezi Odrou a Dněprem. Měla 7 pádů při skloňování, slovesný vid, duál a jery (velmi krátké samohlásky). Slovanské jazyky můžeme rozdělit na tři skupiny: Západoslovanské – čeština, slovenština, polština atd., Východoslovanské – ruština, běloruština, ukrajinština atd., Jihoslovanské – slovinština, srbochorvatština, makedonština, bulharština. Všechny tyto jazyky mají spoustu společných slov, např. dům, člověk, hrad. Nejstarší spisovný jazyk slovanský je staroslověnština, který v 9. stol. zavedli na Velké Moravě Cyril a Metoděj. Slované mají také dvojí písmo, zvláště západní slované píší latinkou, v Rusku, Bělorusku, Ukrajině a Bulharsku se píše azbukou (vznikla z hlaholice – písma staroslověnštiny).³⁴

Český jazyk zahrnuje sumu dílčích jazyků – útvarů neboli variet národního jazyka. Každý z nich má specifické výrazové prostředky, vyskytuje se v určitých druzích komunikace a plní zvláštní funkce. Útvary jsou relativně autonomní – jejich hranice však nejsou ostré. Reálně existují útvary pouze ve vztahu k jiným útvarům národního jazyka a jsou také otevřeny působení jazyků cizích. Český jazyk je jeden z vyspělých evropských jazyků se starou tradicí a s bohatou literární kulturou. Čeština disponuje velkým výrazovým bohatstvím; uplatňuje se ve všech sférách národního života, má rozsáhlý vliv ve střední a východní Evropě. Její lingvistické zpracování zaujímá jednu z předních pozic ve světě.

Nejdůležitější varietou českého jazyka je spisovná čeština. Charakterizujeme ji jako systém jazykových prostředků, které jsou celonárodně užívány především v psané formě a ve veřejných a oficiálních mluvených projevech. Je to celonárodně uznávaná podoba českého jazyka, ze všech strukturních útvarů má nejvyšší prestiž. Čechách. Spisovná čeština plní funkci integrační (sclující) a národně reprezentativní (reprezentativní – reprezentuje národ, jeho kulturu hmotnou i duchovní). Spisovná čeština je kodifikována (má předepsanou podobu) ve slovnících a učebnicích. Spisovná čeština není

³⁴ ČERNÝ, Jiří. *Dějiny lingvistiky*. Olomouc: Votobia, 1996. ISBN 80-85885-96-4.

homogenní – je bohatě stylově, funkčně i regionálně rozvrstvená. Průběžně se obohacuje o nové prostředky, které mimo jiné mohou pocházet z nespisovných forem jazyka.

3.2 Jazyková problematika v historických souvislostech

V monarchii hrála národnostní otázka, resp. otázka úředního jazyka významnou roli, zejména pokud šlo o publikaci obecně závazných předpisů. Jazyková otázka byla důležitá, protože obyvatelstvo mohlo jen stěží prokazovat respekt a pochopení úřadům, když s nimi komunikovaly jazykem, kterému obyvatelstvo nerozumělo vůbec nebo jen částečně. Každý národ je ochoten nechat vládnout pouze takové orgány veřejné moci a podřizovat se pouze těm orgánům, které sám legitimoval.³⁵

Po porážce druhého stavovského povstání přináší Obnovené zřízení zemské zrovnoprávnění češtiny s němčinou. Následující období jsou ve znamení centralistických tendencí a český jazyk je zatlačován více a více do pozadí. Znovu je tato otázka otevřena po národnostní a protifeudální revoluci v roce 1848. Panovník reaguje na petice Svatováclavského výboru kabinetním listem, slibuje tím svolávání českého zemského sněmu a jeho rozšíření o zástupce rolnictva a měšťanstva. Dále také zrovnoprávnění češtiny s němčinou v oblasti správy, školství a dalších úřadů Českého království. Vytvoření společných ústavních institucí pro země České koruny bylo odloženo na později. Dubnová ústava z roku 1848 říká, že všem kmenům se zajišťuje neporušitelnost národnosti a jazyka. Stejně přísliby se objevují i v Kroměřížském návrhu ústavy a v Ústavě knížete Stadion z roku 1849. Všechny naděje na zlepšení postavení jednotlivých národů, které přináší tyto Ústavy, uhasínají s bachovským absolutismem, kdy opět přicházejí absolutistické tendence, které brání uzákonění národnostních práv. Rakouské ústavy sice zlepšují postavení jednotlivých národů v monarchii, nepřichází však to, co řada z nich očekávala – federalizace říše. Fundamentální články z roku 1871 představují kompromis mezi centralizací a dualizací. Měly vzniknout územní jednotky (okresy) dle jazykového hlediska, zároveň bylo

³⁵ *Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918-2005)*. V Olomouci: Právnická fakulta UP Olomouc ve spolupráci s nakl. Periplum a Filozofickou fakultou Univerzity Palackého, 2007. Studie a analýzy (Periplum). ISBN 978-80-86624-45-7.

umožněno jednat i jiným jazykem, pokud v okrese žili jeho příslušníci. Bohužel i od těchto slibů bylo ustoupeno. Program svatodušní byl reakcí na zmíněné články. Německá strana v Čechách tím odpovídá svými protinávrhy, znamená to návrh zákonů na zavedení němčiny jako oficiálního státního jazyka. Na zemském sněmu toto řešení nebylo přijato. Na nespokojenost na obou stranách reaguje vláda vydáním nařízení, kde byla potvrzena dosavadní praxe, vnější jazyk se řídí jazykem podání a vnitřní jazyk byl německý. Kdy vnější jazyk představuje komunikaci úřadu s člověkem, vnitřní styk mezi úřady. Další česko-německé vyrovnání představovaly tzv. Punktace. V roce 1897 přichází Badeniho jazykové vyrovnání, které zavádí jazykovou rovnoprávnost vnitřní i vnější úřední řeči. Pro odpor Němců bylo zrušeno.

Jazykové právo je nutné odlišit od právních předpisů zaručující ochranu národnostních menšin i přes to, že normy obou oblastí se výrazně prolínají. Národní shromáždění v roce 1920 přijalo na základě Ústavy jazykový zákon, v němž se říká, že užíváním státního jazyka se rozumí: úřadování všech soudů, úřadů, ústavů, orgánů a podniků republiky, jejich vyhlášky a zevní označení, text bankovek a státovek, velící jazyk v armádě. Podrobněji upravuje používání státního oficiálního jazyka vládní nařízení č. 176/1926 Sb. z. a. n., které bylo vydáno k provedení ústavního jazykového zákona. Bylo upraveno právo menšin užívat ve vymezených případech menšinového jazyka. Pokud v soudním okrese pobývalo alespoň 20 % státních občanů jiného jazyka než československého, byly orgány nuceny podání v menšinovém jazyce přijmout a vydat v něm i vyřízení a odpověď na podání. Správní věc měla být vyřízena v tom jazyce, ve kterém byla podána ústní žádost nebo předloženo podání. V obcích, kde se mluvilo více jazyky, byl obecní výbor oprávněn stanovit jeden ze zemských jazyků, za jazyk úřední (jazyk jednací), ale zároveň byl povinen učinit přiměřená opatření, aby byla dodržena zásada rovnoprávnosti všech ve státě obvyklých zemských jazyků. Za stejných podmínek byl veřejný žalobce povinen vznést trestní obžalobu v příslušném menšinovém jazyce. Jazykový zákon stanovuje, že vyučování na školách pro národní menšiny má probíhat v příslušném menšinovém jazyce a rovněž kulturní instituce zřízené pro menšiny mají používat odpovídající

menšinový jazyk. Menšiny měly nárok na určitou část peněžních prostředků na kulturu.³⁶

3.3 Vývoj úředního jazyka

Česká lingvistika se začala o jazyk administrativních textů zajímat v souvislosti se vznikem Československé republiky a s tím spojeným rozšířením češtiny do všech oblastí státní správy. Kritiky úředních textů se zaměřovaly na germanismy, administrativní češtinu srovnávaly s lidovým jazykem a hodnotily ji jako nečeskou, nesrozumitelnou nebo nepřirozenou. V Havránekově koncepci (1932) je administrativní jazyk řazen k jazyku pracovnímu, definovanému funkcí prakticky odbornou. Havránek rozlišuje tři stupně určitosti výrazu – srozumitelnost, určitost a přesnost. V souvislosti s procesem intelektualizace jazyka, Havránek vysvětluje, že specializovaný funkční jazyk se z principu liší od běžného jazyka. Jazykové prostředky, intelektualizace spisovného jazyka, které jsou zde uvedeny, se do značné míry shodují s prostředky uváděnými v popisech různých oblastí institucionální komunikace. Od třicátých let najdeme v lingvistických pracích zmínky o tom, že institucionální komunikace probíhá i ústně, soustavnější výzkum mluvené institucionální komunikace však začal až v devadesátých letech. Od padesátých let byly administrativní texty v české lingvistice posuzovány z pohledu teorie spisovného jazyka a jazykové kultury. V posledních dvou desetiletích se česká institucionální komunikace proměňovala především v důsledku našeho vstupu do Evropské unie.³⁷

3.4 Úřední jazyk

Český jazyk se diferencuje na různé vrstvy slovní zásoby, z nichž především vrstva spisovného jazyka utváří kulturu národa. Spisovný jazyk má takové funkce, s jejichž rozšiřováním se sám dokáže rozvíjet. Neděje se tak zcela bez nejrůznějších chyb a omylů, ale neznamená to úpadek jazyka (řeči), jen je

³⁶ HORÁKOVÁ, Monika a Veronika TOMOSZKOVÁ. *Správní řízení v zemích EU: Rakousko, Polsko, Slovensko a Maďarsko*. Praha: Linde Praha, 2011. ISBN 978-80-7201-845-1.

³⁷ HOFFMANNOVÁ, Jana, Jiří HOMOLÁČ, Eliška CHVALOVSKÁ, Lucie JÍLKOVÁ, Petr KADERKA, Petr MAREŠ a Kamila MRÁZKOVÁ. *Stylistika mluvené a psané češtiny*. Praha: Academia, 2016. Lingvistika (Academia). ISBN 978-80-200-2566-1. Str. 144-181

třeba dbát o jeho dokonalejší stabilitu a o kulturu za každých podmínek při zachování určitých pravidel.³⁸

Uvažujeme-li o kultuře jazyka, pak hlavně na úřadech a v různých státních institucích, jako jsou městské úřady, obecní úřady, soudy apod., by měla být právě jazyková kultura reprezentována především kvalitní mluvenou podobou jazyka. Kultuře řeči v nejrůznějších mediích nebo v politice se věnuje prostoru relativně dost, bohužel to samé již neplatí o kultuře řeči na úřadech.³⁹

Předchozí správní řád úpravu jednacích jazyka neznal, resp. neobsahoval. Ustanovení o úředním či jednacím jazyce neobsahoval ani správní řád z roku 1967. Byl zmiňován pouze v některých speciálních zákonech. Nynější správní řád stanovuje jednacím jazyk ve správním řízení jednotně. Stanovení, českého jazyka jako jazyka jednacích je jedním ze znaků suverenity České republiky.

Český jazyk tak ve správním řízení užívají především správní orgány, účastníci řízení mohou, a to zejména s ohledem na historické tradice, rovnocenně užívat i jazyk slovenský. Toto ustanovení však nic nemění na tom, že správní orgán jedná a písemnosti vyhotovuje vždy v jednacím jazyce, tedy v jazyce českém.⁴⁰

Oproti tomu dnešní úprava již zahrnuje ustanovení související s jednacím jazykem. Konkrétně se jedná o § 16 správního řádu. Správní řád tedy pro oblast své působnosti obecně upravuje otázka jednacích jazyka (právní úprava obsažená ve zvláštních zákonech pro danou oblast má ovšem přednost), a to tak, že v řízení se jedná a písemnosti se vyhotovují v českém jazyce. Tato úprava jednacích jazyka se použije nejen pro samotné správní řízení podle části druhé a třetí správního řádu, ale i pro jiné úkony správních orgánů podle části čtvrté správního řádu, pro veřejnoprávní smlouvy a pro opatření obecné povahy. Participativní právní úpravu úředního či jednacích jazyka tedy obsahují pouze některé zvláštní zákony, a to pouze pro oblast veřejné správy daným zákonem upravenou.

Písemnosti vyhotovené v cizím jazyce (s výjimkou písemností v jazyce slovenském) se správnímu orgánu předkládají v originálním znění, a současně též

³⁸ ČERNÝ, Jiří. *Dějiny lingvistiky*. Olomouc: Votobia, 1996. ISBN 80-85885-96-4.

³⁹ VLACH Jiří, *Úřední jazyk na úřadě a jazyková kultura úřadu*, Plzeň 2011. Bakalářská práce, Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta právnická.

⁴⁰ PRŮCHA Petr, *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 2 aktualizované a doplněné vydání, Praha: Leges, 2015 ISBN 978-80-7502-051-2

s úředně ověřeným překladem do jazyka českého. Úředně ověřeným překladem se rozumí překlad, který je v souladu se zákonem o znalcích a tlumočnících. Úředně ověřený překlad není potřeba předložit, prohlásí-li správní orgán, že není potřeba. Jedná se o neformální sdělení, správní orgán jej učiní tak, že jej vyvěsí na své úřední desce. Prohlášení se může vztahovat ke všem řízením, která jsou vedena před správním orgánem, ale je možné učinit i prohlášení pouze ve vztahu k určitým druhům správního řízení. V těchto případech je ovšem zastáván názor, že pokud by bylo ve správním řízení účastníků více, měl by účastník řízení, který cizojazyčnou listinu nepředložil, právo požadovat, aby byl seznámen s jejím překladem do jazyka, jemuž rozumí. V opačném případě by mohlo být znemožněno účinně uplatňovat práva ve správním řízení a mohlo by se jednat o vadu řízení. Ačkoli zákon výslovně nezmiňuje možnost prohlášení zrušit či změnit, je zřejmé, že je to možné, a to stejným způsobem, jakým toto prohlášení učinil, tedy prostřednictvím své úřední desky. Tato změna by měla být učiněna s dostatečným předstihem s ohledem na ochranu dobré víry. Rovněž by nemělo mít retroaktivní účinek.

Nepořízení překladu listiny nemusí vždy vést k vadě řízení. Důkazem je usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2015, kde se říká, že překlad cizojazyčné listiny, která je důkazem ve správním řízení, do českého jazyka není nutný, jestliže v jejím obsahu není v řízení sporu.

Neopatrění překladu takovéto listiny, jíž je prováděn důkaz, může představovat vadu řízení, jestliže účastník v řízení před správním orgánem namítl, že tato skutečnost bránila uplatnění jeho práva vyjádřit se k podkladu rozhodnutí. V takovém případě soud přihlíží jen k námitce.⁴¹

Správní řád také upravuje právo užívat jazyk příslušníků menšin, právo osob, které prohlásí, že neovládají český jazyk a tím zakládají právo na tlumočnicka zapsaného v seznamu tlumočnicků, jednacím jazyk osob, u nichž je vzhledem k jejich zdravotnímu postižení vyžadován specifický přístup, aby se nemohlo dojít v důsledku jejich zdravotního stavu k poškození jejich procesních práv. Konkrétněji tedy osoby neslyšící a hluchoslepý.^{42 43}

⁴¹ Usnesení Nejvyššího správního soudu, NSS 9 As 12/2014-60

⁴² JEMELKA J., PONDĚLÍČKOVÁ K., BOHADLO D., *Správní řád, Komentář 3. vydání*. Praha: C. H. Beck

⁴³ JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 5. vydání. V Praze: C.H.Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-607-4.

Právní řád České republiky neobsahuje obecnou úpravu státního, resp. úředního jazyka. Nedávný návrh zákona na zakotvení českého jazyka jako úředního jazyka podaný poslanci KSČM v čele se stínovou ministryní školství Gabrielou Hubáčkovou připomíná, že legislativně zakotven je úřední jazyk ve většině evropských zemích včetně států EU. Úřední jazyk v těchto státech požívá příslušné ochrany.

Návrh definuje podstatu, působnost, a rozsah užívání úředního jazyka v České republice. Stanoví povinnost ochrany, rozvoje a užívání úředního jazyka České republiky. Ve vztahu k národnostním a etnickým menšinám a občanům cizích států žijícím na území Česka potvrzuje jejich jazyková práva daná mezinárodním právem i ústavním pořádkem České republiky. Současně však vymezuje i požadavky na znalost českého jazyka u žadatelů o státní občanství ČR a u lidí, kteří chtějí na našem území podnikat na základě registrace nebo povolení podle zvláštních právních předpisů.⁴⁴

3.5 Institucionální komunikace

Institucionální komunikací rozumíme komunikace, jejíž účastníci jsou nositeli institucionalizovaných sociálních rolí a jež se obvykle odehrává v prostředí institucí – na úřadech. Užívání jazyka představuje podstatnou část realizace moci výkonné, zákonodárné i soudní. Velká část činnosti těchto institucí je realizována právě jen jazykem, resp. jazykové jednání institucí je jedním svého druhu, o realitě nejen informuje, ale mění ji. Přímou nebo nepřímou vede k nejazykovému jednání příjemců. Za institucionální komunikaci nepovažujeme psané a zvláště mluvené interakce zástupců institucí mezi sebou nebo i s klienty, které se sice odehrávají v prostředí instituce, ale netýkají se předmětu činnosti daných institucí. Některé psané a zvláště mluvené interakce jsou přípravou k vlastní institucionální komunikaci nebo ji provázejí, ale nemusí nutně obsahovat jazykové prostředky typické pro tuto komunikaci. Instituci můžeme chápat jako organizaci, úřad, který má širší působnost, řídí se ve své činnosti pevnými pravidly a může zasahovat do postavení člověka.

⁴⁴ Návrh zákona na zakotvení úředního jazyka [online 2016-11-15]. Dostupné z: <http://www.halonoviny.cz/articles/view/41115116>

3.6 Právní jazyk

Pod pojmem právní komunikace rozumíme široký komplex vztahů, interakcí mezi subjekty normotvůrce, autora textu právních předpisů, subjekty aplikace a subjekty, jejichž společenské jednání dané právní normou je společensky regulováno. Veškeré právní normy mají v širším slova smyslu vždy fixní textovou podobu, a to psanou. Právní předpisy, písemné formy právních norem, jsou tedy zásadně vždy komunikátem, jehož společenská funkce vyžaduje a vždy vyžadovala mimořádně vysoká pozornost jeho textové stránce. Právní předpisy jako prostředek komunikace musí být posuzován, po stránce jazykové správnosti, jako text, jehož řečové kvality mají být hodnoceny podle nějakých obecně platných zásad jazykové správnosti, ale důsledně jako text se specifickou, zcela vyhraněnou funkcí odvozenou od klasifikační hierarchie právních norem. Jazyková stránka, jazyková správnost právních předpisů je proto pojem odvozený, a to od komunikativních funkcí jednotlivých typů právních předpisů.

Korektní a funkční struktura právní normy je východiskem pro obsahové, strukturní stanovení vlastností právní normy.⁴⁵

⁴⁵ BENEŠ, Martin, SCHNEIDEROVÁ, Soňa a Oldřich ULÍČNÝ, *Studie k moderní mluvnici češtiny*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2013. ISBN 978-80-244-3535-0.

4. Úřední jazyk EU

Evropská unie je někdy popisována jako složitá, ustavičně rostoucí otázka. Ale vychází to z nepochopení podstaty věci - jazyková rozmanitost souvisí s úsilím zajistit co nejlepší porozumění mezi institucemi a občany Evropské unie. Je to součást demokratických základů, na nichž je Evropská unie postavena. Při přistoupení do EU si každá země stanoví jazyk (popř. více jazyků), který má být na její žádost vyhlášen úředním jazykem Evropské unie, celkový seznam úředních jazyků poté schvalují vlády zemí Evropské unie. Každé přistoupení země do EU s sebou tudíž nese i rozšíření jazykové a kulturní. Ne náhodou bylo nařízení zakotvující úřední jazyky prvním nařízením EU - nařízením č. 1 z roku 1958. Legitimita orgánů a institucí EU je založena na jejich odpovědnosti, přístupnosti a transparentnosti. Řada občanů mluví pouze jedním jazykem. EU musí proto zajistit, aby měli přístup k právním předpisům, postupům a informacím ve svém národním jazyce a mohli komunikovat se všemi orgány a institucemi v kterémkoliv úředním jazyce. Každý volený zástupce má v Evropském parlamentu právo mluvit, poslouchat, číst a psát ve svém vlastním jazyce. Toto právo přispívá k zaručení úplného a spravedlivého zastoupení všech občanů, jelikož díky němu nás nemusí zastupovat nejlepší lingvisté, ale nejlepší politici, kterým nejlepší evropští odborníci zajišťují tlumočení a překlady.^{46 47}

⁴⁶ Úřední jazyk EU [online, 2017-28-2]. Dostupné z:

<https://www.euroskop.cz/8955/6303/clanek/ep-schvalil-strategii-unie-pro-mnohojazycnost/>

⁴⁷ VLACH Jiří, *Úřední jazyk na úřadě a jazyková kultura úřadu*, Plzeň 2011. Bakalářská práce, Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta právnická.

5. Jazykový přístup k cizím státním příslušníkům a menšinám

Ustanovení správní řádu (konkrétně § 16 odst. 3) upravuje právo každého, kdo výslovně prohlásí, že neovládá jazyk, jímž je vedeno jednání, tedy český jazyk, na tlumočníka zapsaného v seznamu tlumočnicků. Toto ustanovení je nutné vykládat ve vztahu k ustanovením jiných právních předpisů, které právo na tlumočníka upravují. Právo na tlumočníka je jedno z práv zakotvených Listinou základních lidských práv a svobod, při čemž Listina je jeden z předpisů ústavního pořádku, tedy primární pramen práva s nejvyšší právní silou. Taktéž v evropském měřítku najdeme právo na spravedlivé řízení, kam spadá i právo být seznámen s obviněními v jazyce, kterému obviněný rozumí a mít bezplatnou pomoc tlumočníka, jestliže nerozumí jazyku používanému před soudem nebo tímto jazykem nemluví. Podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva jsou ustanovení úmluvy použitelná i nařízení o správních sankcích před správními orgány.

Evropská úmluva ochrany lidských práv a základních svobod je mezinárodní smlouvou ve smyslu čl. 10 Ústavy, který stanoví, že vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu. Stanoví-li zákon a mezinárodní smlouva něco jiného, použije se ustanovení mezinárodní smlouvy. Odlišnost ustanovení mezinárodní smlouvy a ustanovení zákona (v tomto případě správní řád) spočívá v otázce hrazení nákladů na tlumočníka. Zatímco správní řád zakládá právo každého, kdo prohlásí, že neovládá jazyk, jímž je řízení vedeno, na tlumočníka, kterého si obstará na své náklady, Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod povinnost účastníka řízení obstarat si tlumočníka na své náklady neobsahuje. Z toho tedy vyplývá, že část ustanovení, konkrétně věta „kterého si obstará na své náklady“, je přinejmenším v řízení o správních deliktech, ale spíše ve všech řízeních zahajovaných ex offo, neaplikovatelná. Ve své podstatě je právní úprava práva na tlumočníka spojeného s aktivitou účastníka řízení spočívající v tom, že si tlumočníka obstará sám na vlastní náklady, vhodná pro řízení o žádosti. Tedy především tam, kde účastník sám po správních orgánech něco požaduje, nikoli tam kde je řízení vedeno v zájmu veřejném, tam kde není zájem účastníka.

Má-li tedy, na základě výše uvedeného, v případech, kdy si v řízení z moci úřední účastník řízení tlumočnicka sám neobstará, zajistit tlumočnicka správní orgán, nastává otázka, jakým způsobem to má učinit. Zákon o znalcích a tlumočnících ve svých ustanoveních říká, že se tlumočnicka ustanovuje. Správní řád postup ustanovení tlumočnicka správním orgánem v případech, kdy někdo prohlásí, že neovládá jazyk jednání, neupravuje. Je tedy potřeba použití analogie zákona, tedy postupovat analogicky podle právní úpravy obsažené ve správním řádu řešící situaci obdobnou. Za takovou úpravu lze považovat ustanovení tlumočnicka znakové řeči. Ustanovení správního řádu říká, že ustanovení tlumočnicka správní orgán vydává usnesení, které se oznamuje pouze osobám, jichž se to dotýká,

Právní úprava v řízení o žádosti je obsažená taktéž ve správním řádu, kde je stanoveno, že žadatel, který není občanem České republiky, si obstará tlumočnicka na své náklady sám, nestanoví-li zákon jinak. Zákon stanoví jinak v případě žadatele o azyl. Účastník řízení má právo jednat v řízení v mateřském jazyce nebo v jazyce, ve kterém je schopen se dorozumět. Za tímto účelem Ministerstvo vnitra poskytne účastníkovi řízení bezplatně tlumočnicka na celou dobu řízení.^{48,49,50}

Vymezení pojmu národnostní menšina a příslušník národnostní menšiny stanoví zákon č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Konkrétně § 2 zní:

„(1) 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, 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.

(2) 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.“

⁴⁸ Zákon č. 500/2004 Sb. Správní řád

⁴⁹ Zákon č. 36/1997 Sb. O znalcích a tlumočnících

⁵⁰ JEMELKA J., PONDĚLÍČKOVÁ K., BOHADLO D., *Správní řád, Komentář 3. vydání*. Praha: C. H. Beck

Občan příslušný k národnostní menšině, která tradičně a dlouhodobě žije na území daného státu má před správním orgánem právo činit podání a jednat v jazyce své národnostní menšiny a nemá-li správní orgán úřední osobu znalou jazyka menšiny, obstará si tento občan tlumočnicka zapsaného v seznamu tlumočnicků. V tomto případě nese náklady na tlumočení a na pořízení překladu správní orgán. Právo občanů příslušejících k národnostním a etnickým menšinám za podmínek stanovených zákonem užívat jejich jazyka v úředním styku zaručuje Listina základních práv a svobod. Rámcová úmluva Rady Evropy o ochraně národnostních menšin, jejíž smluvním stranou je i Česká republika, ve svém ustanovení říká, že v oblastech obývaných příslušníky národnostních menšin tradičně nebo ve značném množství, pokud to tito příslušníci vyžadují a je zde požadavek odpovídající skutečné potřebě, státy, které jsou stranami smlouvy, pokud možno usilují o zajištění podmínek, které by umožnily používání menšinového jazyka ve vztazích mezi těmito příslušníky a správními orgány. Česká republika ratifikovala Evropskou chartu regionálních či menšinových jazyků. Výraz regionální a menšinové jazyky popisuje jazyky, které jsou tradičně užívány na daném území státu občany tohoto státu, kteří tvoří skupinu početně menší než ostatní obyvatelstvo, a zároveň jsou tyto jazyky odlišné od úředního jazyka tohoto státu. Ovšem neoznačuje dialekty úředního jazyka státu ani jazyky migrantů. V prohlášení k ratifikaci Charty se uvádí, že ačkoli v České republice neexistuje obecná úprava úředního jazyka, pro účely Charty se považují za menšinové jazyky, které jsou právě užívány skupinou obyvatel početně menší než zbytek obyvatelstva a zároveň jsou odlišné od úředního jazyka státu.

V další části Charty jsou uvedeny obecné principy ochrany regionálních či menšinových jazyků, které se vztahují na všechny regionální či menšinové jazyky, které jsou používány na území daného státu, je však ponecháno na každém státu, aby si sám určil způsob, jakým bude tyto principy implementovat. České republika prohlásila, že za menšinové jazyky, jimiž se na jejím území hovoří a vůči kterým bude uplatňovat ustanovení Charty, považuje slovenštinu, polštinu, němčinu a romštinu. Konkrétní opatření pro naplnění principů uvedených v Chartě pak obsahuje její další část, a to pro jednotlivé části veřejného života. Je ponecháno na vlastním uvážení každého státu, které jazyky bude chtít chránit a jaká konkrétní opatření uvedená v Chartě pro tuto ochranu přijme. Z hlediska správního řádu je relevantní zejména ustanovení o orgánech veřejné správy a veřejné službě. Česká republika se zde zavázala, že za účelem provádění těchto

ustanovení, přijme opatření spočívající v zajištění překladů a tlumočnicků podle potřeby.⁵¹

Na ústavní a mezinárodněprávní zakotvení práv příslušníků národnostních a etnických menšin užívat jejich jazyka v úředním styku navazuje ustanovení § 9 zákona o právech příslušníků národnostních menšin, který stanoví, že příslušníci národnostních menšin, které tradičně a dlouhodobě žijí na území České republiky, mají právo na užívání jazyka národnostní menšiny v úředním styku a před soudy. Zároveň však toto ustanovení odkazuje na zvláštní právní úpravu, která upravuje podmínky pro výkon tohoto práva.^{52, 53, 54}

Zákon o právech příslušníků národnostních menšin ani jiný další zákon nestanoví, která národnostní menšiny lze považovat za ty, které tradičně a dlouhodobě žijí na území České republiky. Správní řád přitom těmto menšinám dává právo před správním orgánem činit podání a jednat v jazyce své národnostní menšiny. Jak již bylo zmíněno v úvodu této kapitoly, případně nemá-li správní orgán k dispozici osobu ovládající příslušný jazyk, obstará si příslušník menšiny tlumočnicka zapsaného v seznamu tlumočnicků, a to na náklady správního orgánu. S ohledem na chybějící definici, menšin tradičně a dlouhodobě obývajících území našeho státu. v právním řádu České republiky, je na správním orgánu, aby posoudil, zda národnostní menšina, ke které se hlásí osoba, s níž správní orgán jedná, je či není národnostní menšina tradičně a dlouhodobě žijící na našem území.

V souvislosti s touto problematikou je třeba upozornit také na ustanovení Listiny základních práv a svobod, podle něhož má každý právo svobodně rozhodovat o své národnosti a zakazuje se jakékoli ovlivňování tohoto rozhodování a všechny způsoby nátlaku směřující k odnárodňování. Pokud se

⁵¹ Evropská charta regionálních a menšinových jazyků (sdělení Ministerstva vnitra č. 15/2007 Sb. m. s., o sjednání podpisu Evropské charty regionálních a menšinových jazyků)

⁵² JEMELKA J., PONDĚLÍČKOVÁ K., BOHADLO D., *Správní řád, Komentář 3. vydání*. Praha: C. H. Beck

⁵³ PRŮCHA Petr, *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 2 aktualizované a doplněné vydání, Praha: Leges, 2015 ISBN 978-80-7502-051-2

⁵⁴ Správní řád, zákon č. 500/2004 Sb. Správní řád

osoba, s níž správní orgán jedná, přihlásí k národnostní menšině a považuje se za jejího příslušníka, musí to správní orgán respektovat.⁵⁵

5.1 Tlumočníci

S tlumočníky si zcela běžně setkáváme při přípravě smluv, při obchodních jednáních i v rámci nejrůznějších správních nebo soudních řízeních. Obracíme se na ně, pokud potřebujeme znát respektované stanovisko kompetentní osoby k odbornému problému. Stát vyžaduje tato stanoviska ve formě překladu jako podklad pro některé úkony nebo řízení. Nynější právní úprava o znalcích a tlumočnících i prováděcí vyhláška k tomuto zákonu pocházejí z doby, kdy ekonomické i právní prostředí vypadalo naprosto odlišně od současné situace. Také proto je v současné době aktuální novela tohoto zákona, která je již připravena k jednání. Zákon o tlumočnících a překladatelích stanoví přísnější a striktně daná pravidla pro vznik tlumočnického a překladatelského oprávnění, zvyšuje také odměny za odvedenou práci. Účinný by měl být od 1. ledna 2018 stejně jako zákon o soudních znalcích. Také by měla být u soudů rozlišena tlumočnická a překladatelská činnost, tedy ústní a písemný převod jazyka. Zákon také zavede právní nárok na zápis do seznamu tlumočnicků, pokud uchazeč splní předem dané podmínky. Nebude tak už záležet na vůli předsedů krajských soudů, kteří v současné době žadatele nejmenují například tehdy, když se domnívají, že pro daný jazyk je už tlumočnicků dostatek. Návrh dále stanoví požadavky na dosažené jazykové vzdělání a praxi. Každý tlumočnick a překladatel navíc bude muset složit jednotnou zkoušku zaměřenou na právní aspekty činnosti. Návrh dále definuje odpovědnost znalců za škodu a ukládá jim povinnost zajistit si pojištění. Znalecké ústavy zákon zachovává, do budoucna však v tomto ohledu počítá pouze s vysokými školami, veřejnými výzkumnými institucemi a podobnými odbornými pracovišti. Ostatní znalci mohou pracovat buď samostatně, nebo se sdružovat do nově zavedených znaleckých kanceláří, kde budou moci působit znalci se stejným i se zcela rozdílným znaleckým oprávněním.^{56,57}

⁵⁵ Zákon č. 2/1993 Listina základních práv a svobod

⁵⁶ Návrh zákona o znalcích a tlumočnících [online 2017-03-05]. Dostupné z: <http://www.ceska-justice.cz/2017/01/zakony-o-znalcich-a-tlumocnicich-prosly-vladou-podle-premiera-jde-o-prioritu/>

⁵⁷ DÖRFL, Luboš. *Zákon o znalcích a tlumočnících: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2009. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-80-7400-148-2.

5.2 Seznam tlumočnicků

Po složení slibu je povinnost soudu zapsat tlumočnicka do seznamu u příslušného krajského soudu. Není to zákonem časově ohraničeno, proto je třeba vycházet z ustanovení správního řádu, který stanovuje přiměřenou aplikaci správního řádu i v řízení o vydání osvědčení, vyjádření a sdělení a podle nějž se ukládá osvědčení vydat žadateli bez dalšího. Seznamy tlumočnicků slouží na prvním místě k účelům, evidence osob pověřených k výkonu tlumočnické činnosti. Jedná se o seznam, který je členěn územně podle obvodů jednotlivých krajských soudů a dále podle jazyků. Seznamy tlumočnicků jsou tedy uvedeny u každého krajského soudu a zapisují se do nich všichni tlumočníci jmenovaní ministrem spravedlnosti nebo předsedou příslušného krajského soudu, kteří mají bydliště v obvodu daného krajského soudu. Seznam je členěn na dva oddíly, první pro znalce, druhý pro tlumočnický. V tomto případě budeme hovořit pouze o seznamu tlumočnicků. Seznam tlumočnicků je tříděn podle jazyků, pro který jsou tlumočníci jmenováni. Na zvláštním listu se vede seznam tlumočnicků pro dorozumívání s hluchoněmými. Zatím stále chybí dělení na tlumočnický a překladatele. V zásadě má seznam podobu abecedně uspořádané kartotéky pro jednotlivé jazyky. Soudy mají povinnost zajistit přístup veřejnosti a možnost nahlížení do seznamů tlumočnicků a informace o místě a čase nahlížení by měla být v budově soudu vyvěšena. Soudy jsou taktéž povinny sdělit veřejnosti informaci o tlumočnických zapsaných pro konkrétní jazyk. Soudy předávají aktuální informace o zápisech do seznamu tlumočnicků Ministerstvu spravedlnosti a to sestavuje ústřední seznam tlumočnicků, který obsahuje souhrn všech zapsaných tlumočnicků a informace z krajských seznamů spolu s informacemi, u kterého krajského soudu je tlumočnick zapsán. Do seznamu se zapisují zejména kontaktní údaje, které lze doplnit na požadavek tlumočnicka. Písemnosti, které se tlumočnicka týkají, tedy zejména jeho žádost, přílohy žádosti, jmenovací dekret a záznamy o kontrolách tlumočnického deníku, tvoří osobní spis tlumočnicka. Tento spis je veden u krajského soudu, kde je tlumočnick pro výkon své činnosti zapsán v seznamu. Soudy zpravidla tlumočnickovi po jeho zapsání do seznamu vystaví průkaz nebo jiný doklad o jeho evidenci v seznamu.

Oproti původní československé právní úpravě a proti rakouské úpravě dává zákon za povinnost Ministerstvu spravedlnosti vést centrální seznam

tlumočnicků a dohlížet na jeho aktuálnost. Tlumočníci nejsou ve své činnosti vázáni obvodem krajského soudu, u něhož jsou v seznamu zapsáni. V současné době je nejjednodušší cesta, jak nahlédnout do seznamu na internetových stránkách Ministerstva spravedlnosti. Je zde uveden centrální seznam tlumočnicků, který je průběžně aktualizován podle informací předaných od krajských soudů.⁵⁸

⁵⁸ DÖRFL, Luboš. *Zákon o znalcích a tlumočnících: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2009. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-80-7400-148-2.

6. Dotazování, analýza situace na úřadech, jazyková vybavenost úředníků

5.1 Dotazování

Dotazování probíhalo pomocí anonymních dotazníků. Návratnost byla necelých 70 % rozdaných dotazníků. K dotazování jsem zvolila tři úřady, které se nachází na území města Plzně. Konkrétně jde o krajskou pobočku Úřadu práce v Plzni, pobočku Ministerstvo vnitra – odbor azylové a migrační politiky a územní pracoviště Finančního úřadu v Plzni, kde současně sídlí i pobočka Generální finančního ředitelství

5.1.1 Finanční úřad

Finanční ředitelství jsou zřízena Zákonem o územních finančních orgánech v městech Praha, České Budějovice, Plzeň, Ústí nad Labem, Hradec Králové, Brno, Ostrava. Finanční úřady jsou zřízeny Zákonem o územních finančních orgánech. Finanční Úřady vykonávají správu daní, odvodů a záloh na tyto příjmy, provádějí řízení o přestupcích v oblasti své působnosti, vybírají poplatky, odvody, vybírají a ukládají pokuty, spravují dotace, poskytují mezinárodní pomoc při správě daní a provádějí vymáhání peněžitých pohledávek a provádějí další činnosti.⁵⁹

5.1.2 Ministerstvo vnitra

Ministerstvo vnitra je zodpovědné za problematiku mezinárodní migrace a mezinárodní ochrany v České republice, a to jak na úrovni legislativně-koncepční, analytické, tak i realizační. V rámci ministerstva za toto odvětví zodpovídá odbor azylové a migrační politiky. Prioritní v této oblasti je pro stát, v souladu se zásadami politiky vlády v oblasti migrace cizinců, přijímání účinných opatření, která budou podporovat řízenou legální migraci a zároveň minimalizovat nelegální migraci. S tímto souvisí snahy o zajištění účinné ochrany státních hranic v rámci Schengenského prostoru. Část kompetencí je v této oblasti

⁵⁹ Zákon č. 456/2011 Sb. o Finanční správě České republiky

svěřena Policii České republiky. Ministerstvo má zákonem přiznáno postavení správního orgánu nadřízeného PČR Ředitelství služby cizinecké policie, vykonává dozor nad policií při výkonu státní správy a plní další úkoly stanovené zákonem. V souvislosti s odnímáním nepolicejních činností Policii České republiky došlo k přesunu některých správních činností spojených s vydáváním pobytových oprávnění cizincům na Ministerstvo vnitra.⁶⁰

5.1.3 Úřad práce

Úřad práce České republiky je správním úřadem, který plní úkoly v oblasti zaměstnanosti, oblasti ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele a v oblasti státní sociální podpory. V Úřadu práce ČR působí generální ředitelství se Praze, a krajské pobočky a pobočka pro hlavní město Prahu. Součástí krajských poboček jsou kontaktní pracoviště. Obvody působení krajských poboček jsou shodné s územím krajů, správním obvodem Úřadu práce (krajské pobočky pro hlavní město Prahu) je území hlavního města Prahy.⁶¹

5.2 Analýza problému

Praktickou část této práce se věnuje tématu, který není zcela zmapován. Jde o jazykovou vybavenost úředníků, jejich připravenost na jednání s cizinci nebo jejich informovanost. To v zásadě znamená, zda jsou schopni reagovat na setkání s cizincem při své práci, zda jsou schopni mu poradit, pomoci nebo v nejzazším případě, odkázat ho k jinému řešení. Součástí tématu je i seznam tlumočnicků, o kterém by měl každý úředník vědět. V práci bylo vysvětleno, kdy cizinci nebo příslušníci národnostních menšin tradičně a dlouhodobě žijících na území České republiky, mají právo na tlumočnicka. V příloze práce jsou vybrané otázky graficky zpracovány.

Co se týče složení respondentů, převládají ženy. Tato varianta byla více než očekávanou. Ve veřejné správě již tradičně pracuje více žen než mužů. Převaha je poměrně výrazná, tedy 69 % ku 31 %. Tato otázka je v příloze práce graficky zpracována pod č. 1.

⁶⁰ Ministerstvo vnitra [online 2017-03-13]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/migracni-a-azylova-politika-ceske-republiky-470144.aspx>

⁶¹ Úřad práce [online 2017-03-13]. Dostupné z https://portal.mpsv.cz/sz/obecne/cinnosti_up

Vzdělanost na úřadech je na solidní úrovni. Více než polovina respondentů má ukončené středoškolské vzdělání s maturitní zkouškou. Část přesahující třetinu počtu vystudovala vysokou školu. Objevují se zde výjimky, mnohdy velmi kuriózní. Opravdu překvapující jsou případy, kdy je na Odboru azylové a migrační politiky zaměstnána osoba s výučním listem z oboru kadeřnice, osoba vzdělaná v uměleckém zpracování skla a největším překvapením je osoba s vysokoškolským titulem z operního zpěvu. Ráda bych upozornila, že, jak bylo zmíněno v úvodu této kapitoly, šlo o anonymní dotazování, tudíž není možné určit, na jakých pozicích jsou úředníci zaměstnáni. Nelze tedy soudit, zda kvalifikovanost úředníků je na odpovídající úrovni vzhledem ke složitosti práce a výšce pozice. Stupeň vzdělání je graficky zpracován v příloze práce pod č. 2. Zaměření studia je obdobně očekávatelné. U vysokoškolsky vzdělaných úředníků jde převážně o ekonomické a právnické vzdělání s nepatrným množstvím (tři respondenti) pedagogicky vzdělaných úředníků. Velké zastoupení mělo i všeobecné vzdělání v podobě gymnázii a středoškolské vzdělání opět s ekonomickým zaměřením. I zde jsou určité výjimky, kde lze předpokládat, že vzdělání v určitém oboru je nahrazováno dlouhodobou praxí.

V další části dotazníku se dostáváme k jádru problému. Cílem bylo zjistit, zda jsou úředníci na odpovídající úrovni v oblasti jazykové vzdělanosti. Předpokladem bylo, že největší zastoupení bude mít ruský jazyk, který byl vyučován na školách za minulého režimu. Příjemným zjištěním bylo, že toto již není aktuální situace. Respondenti měli vypsát všechny jazyky, ve kterých jsou schopni komunikovat. V otázce bylo též zdůrazněno, že nemusí jít o zcela plynulý projev.

Respondenti mohli uvést až pět možností, nejčastěji šlo o jeden či dva jazyky, nejvíce byly uvedeny čtyři jazyky. Opět se objevují dotazníky, kde bohužel respondenti, k mému překvapení a nelibosti, uvedli, že neovládají ani jeden světový jazyk. Nepříliš moudré je i uvažování o českém a slovenském jazyce jako o světovém. Výjimka v podobě italského jazyka je spíše zpestřením. Nejčastěji uváděným jazykem se stal anglický jazyk, který do taxativního výčtu uvedlo 35 respondentů. Velmi často se objevil v kombinaci s německým nebo ruským jazykem. Tyto dva jazyky také následují v pořadí jako nejčastěji uvedené. Ruský jazyk lze považovat za pozůstatost minulého režimu, kde hlavně starší zaměstnanci orgánů veřejné správy, neměli jinou možnost vzdělání v jiném

jazyce. Vy výčtu se také objevil francouzský jazyk. Také v návaznosti na to následuje další otázka směřující na jazykové vzdělání. Zda úředníci mají zájem či uvažují o možném dalším vzdělávání v oboru jazykové gramotnosti. Vzhledem k anonymitě dotazníku nelze určit věk respondentů, proto nemohu posuzovat vliv tohoto aspektu na rozhodování při této otázce. Za pozitivní lze považovat, že v dotazování se objevily odpovědi, které naznačovaly vlastní iniciativu v jazykovém vzdělání. Bohužel je nutné konstatovat, že více respondentů odpovědělo, že zájem o vzdělání, rekvalifikaci nemají. Dle názoru autora odpovědi souvisí s nedostatečnou motivací, na úředníky není vyvíjen žádný tlak na další vzdělávání v těchto znalostech. Často byla zmíněna odpověď, v níž úředníci naznačují, že při své práci jazyky nevyužijí, tudíž nemají aspekt motivující je v dalším vzdělávání. Respondenti, kteří uvedli kladnou odpověď, mezi jazyky, ve kterých by se rádi dále vzdělávali, uvedli anglický a německý jazyk (uvedeno chronologicky podle četnosti odpovědí). Zájem o rekvalifikaci, zdokonalení jazykové gramotnosti je jako další významný bod graficky zpracován v příloze práce pod č. 3.

V úvodu této kapitoly bylo uvedeno, na kterých úřadech dotazování probíhalo. Tato volba nebyla zcela nezištná. Úřad práce byl vybrán s předpokladem zájmu cizinců a příslušníků národnostních menšin o práci na území ČR. Nejinak tomu bylo u Finančního úřadu, kde cizinci mnohdy až zpětně zjišťují, jaké daně a další poplatky mají odvádět. Zcela jednoznačný je význam Odboru azylové a migrační politiky ministerstva vnitra.

Byla položena otázka, zda se zaměstnanec úřadu setkal při své práci s cizincem, příslušníkem národnostní menšiny. Kladné odpovědi se dostalo od 77 % respondentů. Lze z toho vyvodit závěr, že je nezbytné, aby každý zaměstnanec veřejné správy byl připraven na setkání s cizincem nebo příslušníkem národnostní menšiny při své práci. Další, na toto téma navazující, otázka souvisela se schopností reakce na toto setkání. V této otázce samozřejmě není možné hodnotit odpověď respondentů, kteří v předchozí otázce odpověděli záporně, tedy, že se nesetkali s cizincem či příslušníkem národnostní menšiny. Odpovědi na tuto otázku vyvolávají kladný dojem. Většina respondentů byla schopná reagovat. Je nutné podotknout, že úředníci často při své práci narážejí na osoby mluvící lánanou češtinou. Tito lidé jsou schopni dorozumět se svépomocí. Další skupinou jsou osoby, které již od počátku jednání k řešení problému přizvou osobu blízkou,

osobu se kterou mají nějaký vztah, která v jistém smyslu nahrazuje tlumočnicka v daném jednání.

Tím je opět navázáno s další otázkou, kde jde o zjištění, zda je v organizaci možné využít služeb tlumočnicka, resp. osoby, která by byla schopna zastat tuto funkci. Uvažujeme-li tedy, že tlumočnick je pouze osoba, zapsaná v seznamu tlumočnicků. Zjištění, že ani na jediném ze tří dotazovaných úřadů není možné využít služeb tlumočnicka, je pro mne překvapující. Jednání, která jsou zahajována ex offio, tedy z úřední povinnosti není možné vést bez přítomnosti tlumočnicka, prohlásí-li účastník jednání, že neovládá jednací jazyk. V případě Odboru azylové a migrační politiky ministerstva vnitra jsem kladnou odpověď dokonce očekávala.

Odkazu na seznam tlumočnicků, který je podrobněji popsán výše v jedné z kapitol práce, je schopna více než polovina dotazovaných, konkrétněji 66 % respondentů. Grafické zpracování této otázky se též nachází v příloze pod č. 5.

Poslední otázka měla za cíl zjistit názor respondentů na úroveň komunikace s cizinci a příslušníky menšin na úřadě. Šlo o otázku s prostorem na vyjádření. Více než třetina dotazovaných se k problému nevyjádřila, resp. dostalo se mi neutrální odpovědi. Poměrně velká část dotazovaných odpověděla, že jsou spokojeni s úrovní jazykové vybavenosti a jsou přesvědčeni, že schopnost úřadů jednat s cizinci a příslušníky menšin je na odpovídající úrovni. Tato možnost byla spojena s upřesněním, že schopni jsou úředníci komunikovat na dostačující úrovni, jedná-li se ve světovém jazyce. Bylo také poukázáno na to, že ve veřejné správě již pracuje mladší generace, se kterou přišla lepší jazyková vybavenost.

Velmi překvapivé je, že se v odpovědích se objevily zcela upřímné odpovědi, že úřady nejsou na odpovídající úrovni vzhledem k vybavenosti úředníků. Dalším faktorem je ochota úředníků pomoci. Konkrétněji mohu poukázat na tuto odpověď (znění otázky: Myslíte si, že schopnost úřadů jednat s cizinci je na odpovídající úrovni? Specifikujte svou odpověď.): „ *Myslím, že ano, ale na každém úřadě se však setkáme s individuálním přístupem úředníka, který ne vždy jedná vstřícně a ne vždy se snaží cizinci porozumět a překonat jazykovou bariéru.*“

Překvapujícím jsou některé poněkud xenofobní sklony v odpovědích. Značná část respondentů je přesvědčena, že na českých úřadech je jednání přípustné pouze v českém jazyce. Jsou přesvědčeni, že cizinci a příslušníci

národnostních menšin, kteří žijí nebo mají zájem pobývat na území České republiky, by se měli naučit česky.

Dle výsledků se dá s nadsázkou říci, že se cizinci a příslušníci národnostních menšin poučili a k úřednímu jednání přichází s osobou, která zastupuje tlumočnicka. Dle názoru některých respondentů se také snaží dorozumět vlastními silami.

Závěr

Záměrem práce bylo přiblížit problematiku jazykové kultury úřadu, která představuje důležitý faktor vedoucí ke kvalitní komunikaci úřadů a občanů. Zasazení českého jazyka do historického kontextu vývoje veřejné správy přispělo k objasnění postavení českého jazyka. Samotné postavení českého jazyka v historických souvislostech zaujímá vlastní místo v daném tématu. Nezabýváme se tedy pouze úředním jazykem, ale jazykem obecně.

Vymezením základních pojmů v druhé kapitole došlo k objasnění co samotný pojem jazyková kultura je a jak se tento fenomén projevuje v mluvené podobě jazyka na úřadech, kde by úroveň jazyka měla být již z principu na vysoké úrovni. V rámci zkoumání jazykové kultury jazyka na úřadech došlo k interpretaci různých odvětví českého spisovného jazyka. Ve druhé části práce se ustanovením dnešního správního řádu věnujeme podrobněji, a to jak z hlediska českého právního řádu, tak v souvislosti s právem Evropské unie. Současná podoba zakotvení jednacích jazyka není dle rozboru problematiky zcela jednoznačná, a to především z důvodu rozporu s některými ustanoveními unijního práva. Problematika jednání cizinců a příslušníků menšin zde byla podrobně rozebrána včetně témat příbuzných. Těmi se rozumí osoby tlumočnicků a jejich seznamy, které jsou přístupné na webových stránkách Ministerstva spravedlnosti, přičemž každý krajský soud vede tento seznam a je povinen ho aktualizovat.

Poslední kapitolou, kde byl zpracován názor úředníků na situaci na úřadech, bylo zjištěno, že je zde prostor ke zlepšení. Pomocí anonymního dotazování byla zkoumána vzdělanost, jazykové schopnosti, zájem o jazykové zdokonalení a především schopnost reakce na setkání s cizincem či příslušníkem národnostní menšiny. Obecné podvědomí o možnostech řešení takové situace jsou důležitým předpokladem pro práci ve státní instituci. S nastupující mladou generací úředníků se výrazně zlepšuje úroveň gramotnosti v oblasti jazykové vybavenosti, ale mnohdy pověsti úřadů škodí neochota úředníků ke kvalitní komunikaci.

Resume

Tato práce má za cíl přiblížit vývoj úředního jazyka na území České republiky v kontextu vývoje veřejné správy, který úzce souvisí s postavením českého národa a českého jazyka obecně. Pro lepší orientování se v práci se druhá kapitola zabývá základními pojmy ve vztahu k jazykové kultuře. Následující kapitoly jsou věnovány současné pozici úředního jazyka. Poté jsou kapitoly podrobněji věnovány problematice jednání cizinců a příslušníků menšin na českých úřadech.

The aim of this thesis is to introduce the development of the Czech Republic's official language in the context of the development of public administration. It is closely related to the international standing of the Czech nation and Czech language. For increased orientation in the thesis, chapter two establishes basic terms related to language culture. The following chapters are dedicated to the current role of the official language and the issues of the conduct of foreigners and minority members in Czech state offices.

Seznam zdrojů

Knižní prameny

SCHELLE, Karel. *Počátky moderního státu a práva: vybrané problémy*. Vyd. 1. Praha: Eurolex Bohemia, 2006. ISBN 80-86861-68-6

VOJÁČEK, Ladislav, Karel SCHELLE a Vilém KNOLL. *České právní dějiny*. 3. upravené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. ISBN 978-80-7380-575-3

SCHELLE, Karel. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380203-5

SCHELLE, Karel. *Vývoj veřejné správy v letech 1848-1948*. Praha: Eurolex Bohemia, 2002. ISBN 80-86432-25-4

Historický vývoj právní úpravy správního řízení a dalších postupů ve veřejné správě v českých zemích (1918-2005). V Olomouci: Právnická fakulta UP Olomouc ve spolupráci s nakl. Periplum a Filozofickou fakultou Univerzity Palackého, 2007. Studie a analýzy (Periplum). ISBN 978-80-86624-45-7

KELLER, Jan. *Sociologie, byrokracie a organizace*. Praha: Sociologické nakladatelství, 1996. Základy sociologie. ISBN 80-85850-15-x

Velký sociologický slovník. Praha: Karolinum, 1996. ISBN 80-7184-164-1

PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 5. dopl. a opr. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2003. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. ISBN 80-210-2763-0

HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1

ČERNÝ, Pavel. *Průvodce novým správním řádem: s podrobným výkladem a vzory podání*. Praha: Linde, 2006. ISBN 80-7201-600-8

MIŠOVIČ, Ján. *Komunikace ve společnosti*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015. ISBN 978-80-7380-545-6

VYBÍRAL, Zbyněk. *Psychologie lidské komunikace*. Praha: Portál, 2000. ISBN 80-7178-291-2

ČERNÝ, Jiří. *Dějiny lingvistiky*. Olomouc: Votobia, 1996. ISBN 80-85885-96-4

HORÁKOVÁ, Monika a Veronika TOMOSZKOVÁ. *Správní řízení v zemích EU: Rakousko, Polsko, Slovensko a Maďarsko*. Praha: Linde Praha, 2011. ISBN 978-80-7201-845-1

HOFFMANNOVÁ, Jana, Jiří HOMOLÁČ, Eliška CHVALOVSKÁ, Lucie JÍLKOVÁ, Petr KADERKA, Petr MAREŠ a Kamila MRÁZKOVÁ. *Stylistika mluvené a psané češtiny*. Praha: Academia, 2016. Lingvistika (Academia). ISBN 978-80-200-2566-1. Str. 144-181

PRŮCHA Petr, *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 2 aktualizované a doplněné vydání, Praha: Leges, 2015 ISBN 978-80-7502-051-2

JEMELKA J., PONDĚLÍČKOVÁ K., BOHADLO D., *Správní řád, Komentář 3. vydání*. Praha: C. H. Beck

JEMELKA, Luboš. *Správní řád: komentář*. 5. vydání. V Praze: C.H.Beck, 2016. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-607-4

BENEŠ, Martin, SCHNEIDEROVÁ, Soňa a Oldřich ULÍČNÝ, *Studie k moderní mluvnici češtiny*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2013. ISBN 978-80-244-3535-0

DÖRFL, Luboš. *Zákon o znalcích a tlumočnících: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2009. Beckovy texty zákonů s komentářem. ISBN 978-80-7400-148-2

Právní předpisy

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

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

Ústava ČR, ústavní zákon č. 1/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., 300/2000Sb., 448/2001 Sb., 395/2001 Sb., 515/2002 Sb., 319/2009 Sb., 71/2012 Sb. a 98/2013 Sb.

Zákon č. 312/2002 Sb. Zákon o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů

Zákon č. 234/2014 o státní službě

Zákon č. 500/2004 Sb. Správní řád

Zákon č. 36/1997 Sb. O znalcích a tlumočnících

Evropská charta regionálních a menšinových jazyků (sdělení Ministerstva vnitra č. 15/2007 Sb. m. s., o sjednání podpisu Evropské charty regionálních a menšinových jazyků)

Zákon č. 2/1993 Listina základních práv a svobod

Zákon č. 456/2011 Sb. o Finanční správě České republiky

Judikatura

Usnesení Nejvyššího správního soudu, NSS 9 As 12/2014-60

Další zdroje

Studijní texty ministerstva vnitra. Pojmy úředník a správní činnost podle zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů

E-learningová podpora Ostravské univerzity, Fakulta filozofická [online, 2017-02-28]. Dostupné z: http://ff.osu.cz/dokumenty/opory/spisj_jazkult.pdf

VLACH Jiří, *Úřední jazyk na úřadě a jazyková kultura úřadu*, Plzeň 2011. Bakalářská práce, Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta právnická

Návrh zákona na zakotvení úředního jazyka [online 2016-11-15]. Dostupné z: <http://www.halonoviny.cz/articles/view/41115116>

Úřední jazyk EU [online, 2017-28-2]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/8955/6303/clanek/ep-schvalil-strategii-unie-pro-mnohojazycnost/>

Návrh zákona o znalcích a tlumočnících [online 2017-03-05]. Dostupné z: <http://www.ceska-justice.cz/2017/01/zakony-o-znalcich-a-tlumocnicich-prosly-vladou-podle-premiera-jde-o-prioritu/>

Ministerstvo vnitra [online 2017-03-13]. Dostupné z:
<http://www.mvcr.cz/clanek/migracni-a-azylova-politika-ceske-republiky-470144.aspx>

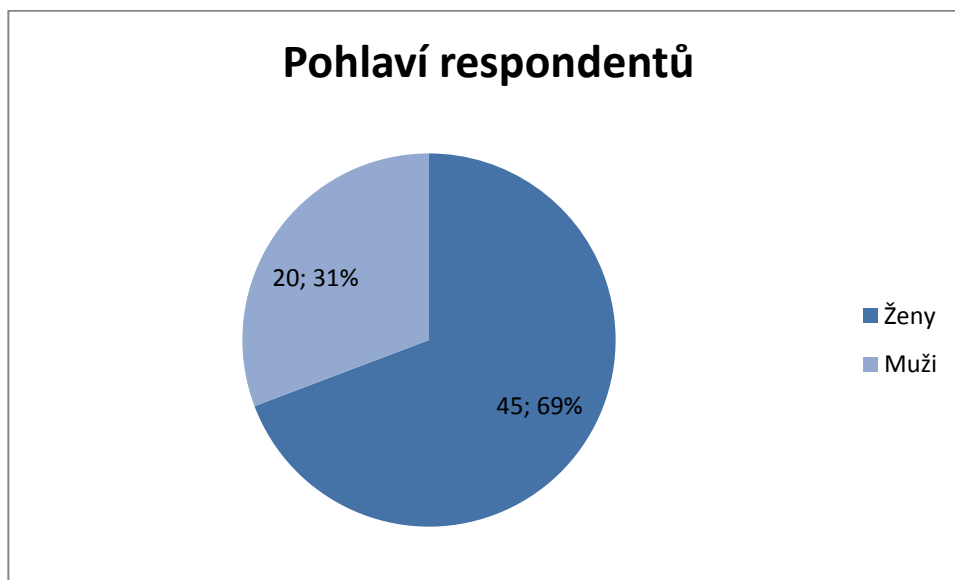
Úřad práce [online 2017-03-13]. Dostupné z:
https://portal.mpsv.cz/sz/obecne/cinnosti_up

Seznam příloh

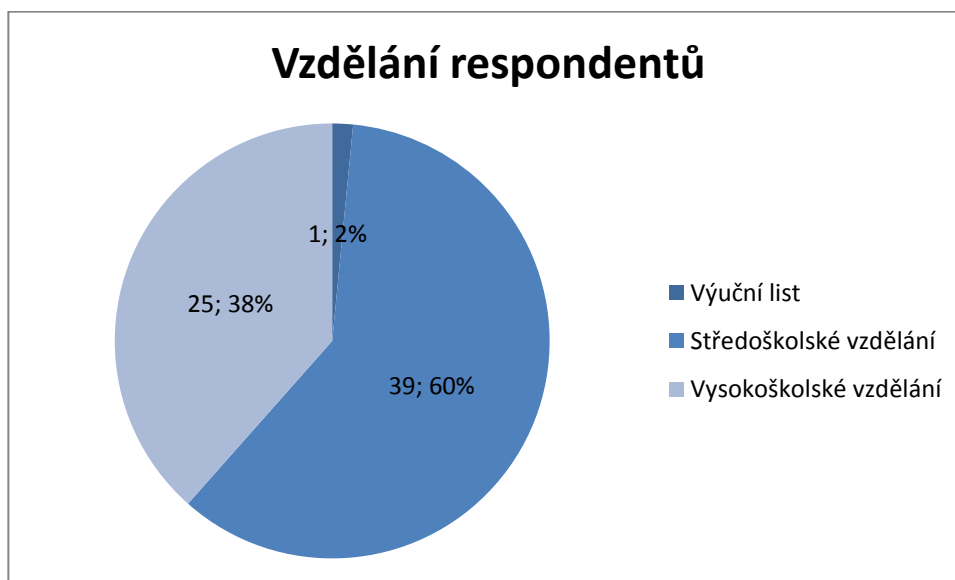
- Příloha č. 1** Graf související s otázkou č. 1 dotazníku, pohlaví respondentů.
- Příloha č. 2** Graf související s otázkou č. 3 dotazníku, vzdělání respondentů.
- Příloha č. 3** Graf související s otázkou č. 6 dotazníku, zájem respondentů o jazykové vzdělávání
- Příloha č. 4** Graf související s otázkou č. 7 dotazníku, setkání respondentů s cizincem
- Příloha č. 5** Graf související s otázkou č. 10 dotazníku, povědomí o seznamu tlumočnicků
- Příloha č. 6** Dotazník

Přílohy

Příloha č. 1



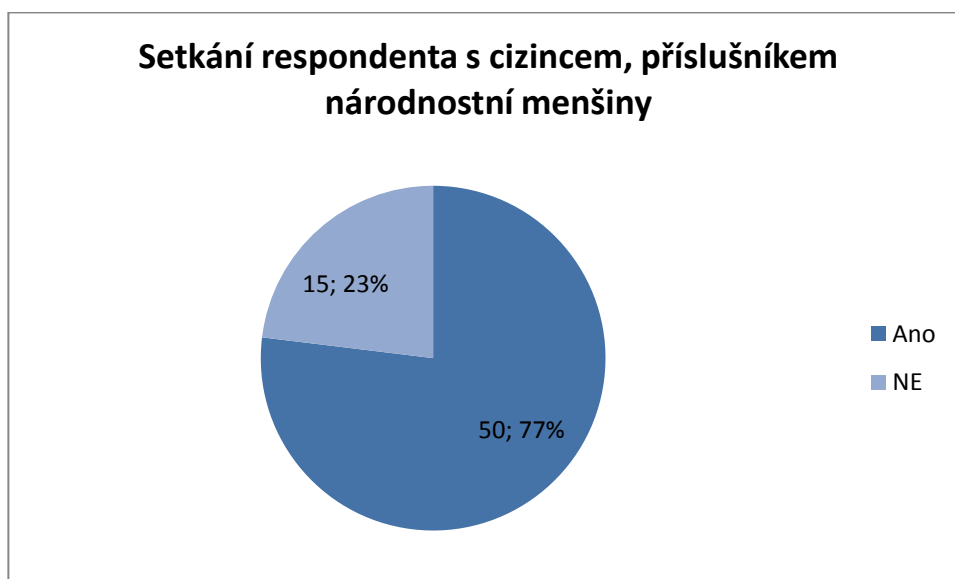
Příloha č. 2

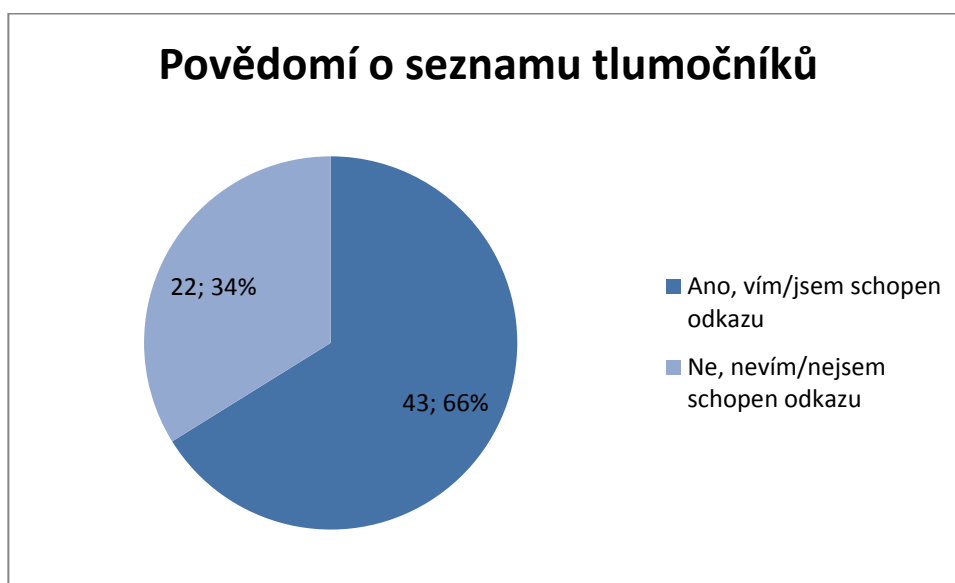


Příloha č. 3



Příloha č. 4





Kristýna Skuhrová
R14B0111P
2016/2017



Dobrý den, jsem studentskou 3. ročníku oboru Veřejná správa na právnické fakultě ZČU. Do rukou se Vám dostal dotazník související s mou bakalářskou prací. Jeho vyplněním přispějete k dokončení mé práce. Děkuji za Váš čas.

1. Pohlaví? Nehodící se škrtněte.

ŽENA

MUŽ

2. Na jakém úřadě pracujete?

3. Nejvyšší dosažené vzdělání? Nehodící se škrtněte.

Základní škola

Střední škola

Vysoká škola

4. Zaměření Vašeho vzdělání?

5. Jaké ovládáte světové jazyky? Prosím o konkrétní výčet. (*Nemusí jít o plynulý projev*)

.....

.....

.....

.....

.....

6. Máte zájem o další jazykové vzdělávání? Pokud ano, o jaký jazyk jde? (*Např. v rámci rekvalifikace.*)

7. Setkal/a jste se při své práci s cizince?

ANO

NE

8. Byl/a jste schopný/á reagovat? Dorozumět se s ním?

9. Je na Vašem úřadě dostupný tlumočnick? (Podle § 16 správního řádu má občan ČR příslušný k národnostní menšině právo na tlumočnicka hrazeného státem)

ANO

NE

10. Jste schopni odkázat cizince na seznam tlumočnicků? Víte o něm?

11. Myslíte se, že schopnost úřadů jednat s cizinci je na odpovídající úrovni?
Specifikujte svou odpověď.

Děkuji za vyplnění tohoto dotazníku.