

LUBOŠ JEMELKA

## Jazykové zásady první republiky

### Ochrana jazykových menšin v mezinárodním právu a její odraz v ústavní listině

Jedním ze zásadních problémů v období první republiky, se kterým se její představitelé museli potýkat po celou dobu jejího trvání, byla jazyková otázka. I když bylo zřejmé, že Československá republika je státem tvořeným hlavně Čechy a jejich druhy ze Slovenska, byla domovem i pro Němce, Maďary, Poláky a Rusíny, kde tyto menšiny tvořily téměř třetinu obyvatel republiky. Nepřehlédnutelný byl vliv především německého národa, jednak proto, že v ČSR žily asi tři milióny Němců, a jednak pro jejich vysoké představy o nejsilnějším národě ve střední Evropě, který by neměl hrát v žádném státě podřadnou úlohu.

V období před první světovou válkou byla ochrana práv menšin, a tedy i menšin jazykových čistě vnitrostátním problémem, ale nyní nechtěly světové mocnosti, které vytvářely základy mezinárodního práva, nechat vše na nezkušených vládách nově vznikajících států, ale naopak zamýšlely stanovit pro ně určité nadnárodní záruky a kontrolu. Ohled tak bylo třeba brát na mezinárodní závazky především z takzvané malé mírové smlouvy ze Saint Germain en Laye z 10. září 1919 mezi čelními mocnostmi spojenými a sdruženými a Československem, která v sobě sama stanovila povinnost uznat některé její články jako základní zákony, se kterými by nebyl žádný zákon, nařízení ani úřední rozhodnutí v rozporu. Její ustanovení se stala součástí naší ústavní listiny z roku 1920 v části věnované ochraně menšin národních, náboženských a rasových.

Objevily se dokonce názory, že bychom se neměli držet jen mírové smlouvy, ale jít mnohem dál a získat tak i plnou spokojenost menšin. Také generální zpravodaj ústavního výboru, který pracoval na návrhu ústavy, uvedl, že „nechce zřizovat náš stát jako vězení, ve kterém se chytře a násilně přeměňují všelike národy ponenáhlu v Čechoslováky.“ Dále řekl: „Já chci, aby národové mého státu kvetli, a aby kvetoucí mohl být i celý stát. My jsme měli přispíliť příčin, abychom vrátili německému národu vše, co zejména za války proti nám spáchal. Ale říkám si: odvěta a msta jsou nejspatnějšími budovateli státu.“<sup>1</sup>

Stejného názoru byla i vláda, která nechtěla dát příčinu k svárům mezi národnostmi, neboť by protiněmecké zákony bylo možno přirovnat k sta-

1 Ferdinand Peroutka, *Budování státu III*, s. 992.

vení domu nad trhlinou. Opačného názoru byli hlavně zástupci národní demokracie, kteří trvali na tom, že válku jsme vyhráli my a že si teď můžeme diktovat všechny podmínky.

Článek 7 saint-germainské mírové smlouvy stanovil: „Všichni občané Československa budou rovni před zákonem a budou požívatí stejných občanských a politických práv bez ohledu na svou rasu, jazyk nebo náboženství.“ Tato úprava proto byla přenesena do ústavní listiny a v podstatě se s ní kryje. Přesto bychom mohli najít určité rozdíly, kterých si podrobně všímá hlavně literatura německá, především dr. Ludwig Adamovich ve své knize Grundriss des tschechoslowakischen Staatsrechtes. Zdůrazňuje dva největší nedostatky této úpravy. Totiž to, že uvedená zásada mírové smlouvy byla vtělena do paragrafu 128 ústavní listiny spolu se slovy „v mezích platných zákonů“. V tom viděli Němci značné omezení svých práv zaručených mírovou smlouvou. Aby tyto rozdíly nemohly být na závadu nikdy a za žádných okolností, bylo to zde vázáno na platné zákony, které mohla československá většina vytvořit v zákonodárném orgánu, jaké chtěla, a ochrana menšin tímto ustanovením nemusela být naplněna vůbec. Navíc zde bylo i to, že § 128 měl ještě čtvrtý odstavec, který stanovil, že tato ochrana se vlastně vůbec nedotýká práv, která příslušela nebo podle budoucích zákonů měla příslušet státním orgánům z důvodů veřejného pořádku, státní bezpečnosti a účinného dozoru. Tato ustanovení jsou někdy označována podle čelního prvorepublikového odborníka na ústavní právo profesora Weyra jako „gumová“, protože mohla být ve skutečnosti použita téměř na cokoliv.

Podobné tomu bylo i s ostatními zásadami mírové smlouvy. Článek 8 zaručující jazykovým menšinám stejné zacházení jako s ostatními občany Československa, zejména pak zakládání škol a ústavů, kde by menšiny mohly volně užívat svého jazyka nebo článek 9, který chránil přiměřené možnosti vyučování dětí československých občanů v jejich vlastní řeči v městech a okresech, kde byl usedlý značný zlomek státních občanů československých jiného jazyka než jazyka československého, byly sice také převzaty do ústavní listiny (paragrafů 130 a 131), ale vázány byly rovněž na zákonem stanovené meze.

Sporným bodem zde bylo navíc určení značného zlomku, který mírová smlouva blíže neupravovala, a neudělala tak dokonce ani ústavní listina. Ta jen odkázala vymezení tohoto pojmu na zvláštní a tedy obyčejný zákon. Tím se stal zákon jazykový, který ho stanovil na dvacet procent. To bylo pochopitelně z hlediska hlavně národní demokracie pokládáno za číslo příliš nízké a z hlediska německého i pohledu kritiků první republiky naprosto nepřiměřeně vysoké. Problémem bylo ale také to, že třeba z § 128, stanovícího zásadu rovnosti všech, neplynula ani podle pozdější judikatury žádná subjektivní práva.

## Jazykový zákon a boj o slovíčka

Další zásady jazykového práva ústavní listina už dále nestanovila, aby nebyla jazykovými spory ztěžována vlastní příprava ústavy, nad kterou měla panovat všeobecná shoda. Spolu s ústavou byl tedy připravován jazykový zákon, který byl podle § 129 její součástí. Byl jím tedy ústavní zákon 122/1920, který byl proveden především vládním nařízením z 3. února 1926 číslo 17 a částečně i nařízením 229/1928.

Právě kvůli jazykovému zákonu se na jednáních ústavního výboru i Národního shromáždění rozpoutal boj největší. Národní demokracie s heslem „stát je náš“ začala dokonce vyzývat lidi k demonstracím, aby náhodou nebylo Němcům povoleno více, než bylo nezbytně nutné. Kramář a jeho strana stále trvali na svých předválečných pozicích, na pozici nenávisť k Němcům, kteří nás dřív sami utlačovali a kteří teď také nemohou očekávat bratrské objetí.

K vstřícnějšímu principu se přikláněla vláda sociálních demokratů a agrárníků, která viděla v jazykových problémech i jednu z příčin pádu Rakouska-Uherska. Masaryk ve svých poznámkách vládě k jazykovému zákonu především zdůraznil, že naše jazyková politika měla velký mezinárodní význam a německý problém byl pro nás tehdy nejdůležitější. Bylo, jak říkal, potřeba Němce získat, abychom mohli dosáhnout na podporu i ostatních menšin. V žádném případě by nešlo stanovit češtinu jako vnitřní úřední jazyk a nutit tak velké množství německých a maďarských úředníků mluvit mezi sebou česky.

Vznikla tak poměrně napjatá situace, která práce na jazykovém zákoně nijak neusnadnila. Velké problémy se soustředily především na pár klíčových slov. Vládní návrh například říkal v prvním paragrafu zákona, že jazyk československý je oficiálním jazykem republiky. Národní demokracie ale viděla ve slově oficiální nepřekonatelný problém a zcela zásadně trvala na jeho nahrazení slovem státní, čímž by se zdůraznilo vedoucí postavení československého národa ve státě. I když řada zákonodárců vůbec neviděla větší rozdíl mezi těmito slovy a stejně jako většina lidí je považovala za synonyma, došlo na půdě ústavního výboru i Národního shromáždění k ostrým střetům.

Subkomitét ústavního výboru pověřený prací na jazykovém zákonu vycházel stejně jako návrhatele původní osnovy Hoetzel z termínu obsaženého v mírové smlouvě, kde autentický francouzský text v ustanovení článku 7 mluví o „langue officielle“, který přeložil jako oficiální jazyk, na rozdíl od ústavy rakouské, která si ho zakotvila jako Staatssprache. Podle národních demokratů šlo ale langue officiele vyložit jakýmkoli termínem, kterým by byl rozuměn takový jazyk, který je právním řádem nadán určitými výsadami. Normativní význam samozřejmě nemělo ono označení jazyka za státní nebo oficiální, ale pouze výčet jednotlivých výsad. Především kvůli významu, který Němci právě slovu státní přikládali, trvali na

tom, čemu se všechny české strany ve starém Rakousku tak silně bránily, tedy povýšit nějaký jazyk na jazyk státní a tím vyjádřit jeho nadřazené postavení ve státě.

Boji o jedno slovo byl nakonec příkládám mnohem větší význam než vymezení konkrétních výsad. Šlo zde ale spíš o princip než vítězství zdravého rozumu. Vláda, která se chtěla držet v maximální míře textu smlouvy ze Saint Germain, proto nejdříve připustila kompromis a v textu zákona mělo být řečeno, že československý jazyk je „oficiální (státní) jazyk“. Podle Kramářových slov: „Je to přímo ponižující, když člověk čte v návrhu státní jazyk československý v závorkách. Nic strašnějšího nemohlo se vůbec vymyslet.“<sup>2</sup>, bylo ale zřejmé, že kompromis se musel hledat dál, a konečná podoba proto stanovila, že československý jazyk je „jazyk státní, oficiální“; z politických důvodů se tak vyjádřilo prakticky totéž dvakrát. Vzhledem k tomu, že slovo státní bylo uvedeno na prvním místě, byla uspokojena i národní demokracie.

Další problém ale hned následoval, a to v použitém sousloví jazyk československý. Žádná zahraniční literatura tak nemohla opomenout, že jazykový zákon vlastně zakotvil za jazyk státní a oficiální něco, co vůbec neexistovalo. Důvodová zpráva ústavního výboru v tisku 2442 výslovně sice uváděla, že tímto označením výbor nechtěl zasahovat do nějakých literárních a filologických otázek o tom, jsou-li čeština a slovenština samostatnými jazyky. Chtěli se přidržet jen toho, že mezinárodně je uznán stát československý a také výraz národ československý se stal běžný i na mezinárodní úrovni. Proto i termín jazyk československý měl označovat jazyk československého národa v Československu.

Původní návrh prof. Hoetzla mluvil dokonce jen o jazyku českém. Pak byl učiněn vstřícný krok vůči slovenským poslancům a jazyk český byl nahrazen jazykem československým, aby se ukázalo, že jsou oba jazyky rovnocenné. V § 4 zákona bylo pro upřesnění jen řečeno, že naše úřady užívající státního, oficiálního jazyka v území, které před 28. říjnem 1918 náleželo ke královstvím a zemím na říšské radě zastoupeným nebo ke království Pruskému, úřadují zpravidla česky, na Slovensku zpravidla slovensky.

Tím ale boj o jazykový zákon vůbec nekončil, ale vlastně teprve začínal. Mnohem důležitější teď měl být jeho vlastní obsah. Ústavní výbor stál před zásadní otázkou, zda by bylo vhodnější vytvořit tento zákon jen jako rámcový, nebo ho mít dostatečně podrobný ve všech směrech. Vzhledem k tomu, že žádný stát v Evropě neměl takový podrobný zákon a že se zákonodárný orgán chtěl zbavit politické odpovědnosti, která plynula z tohoto významného kroku, bylo rozhodnuto, aby se vytvořil jen předpis rámcový. Ten se tak svými devíti paragrafy v řadě věcí jen dovolával bu-

---

2 Ferdinand Peroutka, *Budování státu III*, s. 1002.

doucího nařízení, které teprve mělo v duchu této normy samo rozhodnout řadu zásadních otázek.

To, že ani tento zákon nemohl přinést všeobecné uspokojení jazykovým menšinám byli si vědomi i sami tvůrci a jeden nich poslanec Hnídek také před jednáním národního shromáždění o této otázce uvedl: "Přiznávám, že návrh zákona, který leží před vámi, není dílo dokonalé a není dílo takové, jaké sám bych si byl přál. Je ale třeba uznat, že je to dílo kompromisu jako všechno, co zde děláme. Vzhledem k okolnostem, za kterých byl vypracováván, nemůže to být dílo dokonalé."<sup>3</sup>

### Jazyk státní správy

Podíváme-li se na zakotvené jazykové zásady ve vztahu ke státní správě, bylo pro československý jazyk vyhrazeno úřadování všech soudů, úřadů, ústavů, podniků a orgánů republiky. V československém jazyku měl být také hlavní text státovek a bankovek a měl být také používán brannou mocí při velení jako jazyk služební. Ústupek byl učiněn jen pro případ branců z menšinových oblastí, kde ve styku s mužstvem československého jazyka nezalým mohlo být užito i jejich jazyka mateřského.

Paragraf 2 zákona dále stanovil, že soudy, úřady a orgány republiky, jejichž působnost se vztahovala na soudní okres, v němž podle posledního sčítání lidu bydlelo aspoň dvacet procent státních občanů téhož, ale jiného než československého jazyka, musí přijímat od příslušníků jazyka této menšiny podání v jejich jazyku a v něm vydat i jeho vyřízení. Vzhledem k tomu, že mírová smlouva ze Saint Germain stanovila v článku 7 odstavci 4 přiměřenou možnost užívání jiného než československého jazyka jen ve vztahu k soudům, jde § 2 zakotvením i úřadů a orgánů republiky dále a stanoví pro jazykové menšiny dokonce více práv, než k čemu jsme byli zavázáni.

Otázku povinnosti úředníků a státních zřízenců, jakož i úředníků a zřízenců státních ústavů a podniků umět československy, tedy buď česky nebo slovensky, mělo rozřešit až budoucí nařízení. V době přijímání tohoto zákona panovala víceméně shoda v tom, že všichni úředníci, kteří měli v naší republice důležité postavení, museli mluvit česky; u dělníka na dráze nebo hlídače to nebylo úplně nezbytné. Národní demokraté chtěli stanovit povinnost ovládat státní jazyk všem státním zaměstnancům již v rámci jazykového zákona. Byli ale v Národním shromáždění přehlasováni a při odchodu z jednacího sálu poslanec národní demokracie a český literát Viktor Dyk vykřikl památná slova „Hanba republiky!“<sup>4</sup>

Něco jiného než hlasování v únoru 1920 v Národním shromáždění ale přineslo v roce 1926, tedy krátce před vstupem německých zástupců do

3 Zápis 125. schůze Národního shromáždění ze dne 27. 2. 1920.

4 Zápis 126. schůze Národního shromáždění ze dne 28. 2. 1920.

vlády, jazykové nařízení číslo 17, které znalost československého jazyka slovem i písmem ukládala všem státním zaměstnancům, od poštovního úředníka v Chebu po železničního zřízence v Liberci. Desetitisíce lidí tak ztratilo svou práci, protože občané nebyli dostatečně jazykově vybaveni a vedle plnění služebních povinností se ještě museli učit obtížné češtině. Německý sociální demokrat Wenzel Jaksch v knize *Cesta do Postupimi* uvedl, že národně socialistický ministr Stříbrný se prý dokonce chlubil tím, že zásluhou jeho strany bylo čtyřicet tisíc německých poštovních úředníků a železničářů zbaveno míst a nahrazeno Čechy.

Mnoho z toho, co před šesti lety navrhovala národní demokracie, objevovalo se nyní v předpise, který postavení státního jazyka ještě v mnohém posílil, a jen stěží by se dalo mluvit o jeho souladu s mírovými smlouvami. Zavedeno mělo být i povinné skládání ústní i písemné zkoušky z českého jazyka pro notáře, soudní tlumočníky, geometry, důlní inženýry či obvodní lékaře. Úřady jím mohly být dále zmocněny k tomu, aby všude, kde to vyžadoval veřejný zájem, nařídily obcím i soukromým osobám užívat státní jazyk ve veřejných vyhláškách a nápisech pro potřebu obyvatelstva. Podle toho byly vynucovány českojazyčné jídelní lístky nebo nápisy na obchodech v lázeňských městech s převahou německého obyvatelstva.

## Samospráva

Samostatná úprava byla v zákoně věnována samosprávných úřadům, zastupitelským sborům a veškerým veřejným korporacím ve státě, které byly povinny přijímat písemná i ústní podání v jazyku československém a v něm je také vyřizovat. Možnost přijímat podání v jiném než československém jazyku a v něm je i vyřizovat jakož i připustit jiný jazyk na schůzích a poradách byla také jen za podmínky zmíněné dvacetiprocentní menšiny. Na rozdíl od orgánů státní správy, které byly obecně vázány československým jazykem v úřední řeči vnitřní i vnější, byly orgány samosprávy omezeny jen v řeči vnější.

Zvláštní úprava byla v článku 70 jazykového nařízení stanovena pro otázku jednacím jazyka obcí, kterou mělo určit příslušné zastupitelstvo. Omezeno to bylo ale následujícími pravidly. V případě, kdy podle posledního sčítání lidu netvořili státní občané menšinového jazyka ani dvacet procent z celkového obyvatelstva obce, byl jednacím jazykem vždy jen jazyk státní. Ten byl jednacím jazykem také tehdy, bylo-li příslušníků státního jazyka v obci více než příslušníků jiného menšinového jazyka, který se stal rozhodnutím zastupitelstva jednacím jazykem. Jednacím jazykem pak byly jazyky oba. A konečně, pokud bylo příslušníků určitého jazyka v obci aspoň padesát procent, byl jejich jazyk také jazykem jednacím. Tato ustanovení se nevztahovala na sněmovny Národního shromáždění, které měly úpravu jednání a vedení zápisu upravenou speciálně ve svém jednacím řádu.

Jiné veřejné korporace než místní samospráva, tedy lékařské, notářské, advokátní a jiné komory, si mohly upravit používání jazyka samy v duchu jazykového zákona a nařízení ve vlastních ustanoveních, které ale vyžadovaly schválení nadřízeného ministerstva.

### Podkarpatská Rus

Zvláštní prostor měl být dán v jazykové otázce Podkarpatské Rusi, jejíž sněm mohl sám upravit jazykovou otázku pro své území a to způsobem slučitelným s jednotností československého státu, jak mu to zaručovala v rámci možné nejširší samosprávy mírová smlouva v článku 10, ale i jazykový zákon ve svém § 6. Tím byla také učiněna dalekosáhlá výjimka z použití jazykového zákona, který tam nemusel být uplatněn vůbec. Vzhledem k tomu, že v období první republiky v vytvoření sněmu Podkarpatské Rusi nedošlo, dopadaly účinky tohoto zákona i tam. Také jazykové nařízení na tomto území mělo platit jen do doby, než bude tato otázka upravena jejím sněmem, kde by mohlo být stanoveno, že jazykem ruským (maloruským, ukrajinským) bude možné činit podání u všech soudů, úřadů a orgánů v celé Podkarpatské Rusi a v témže jazyku taková podání projednat a vyřídit. Ale ze stejného důvodu zde platilo neomezeně i ono.

### Hodnocení tehdejší právní úpravy

Pohled na tyto jazykové přepisy byl různý. Na jedné straně byli nacionálně ladění národní demokraté, kteří v příliš stručném jazykovém zákoně viděli pro československý jazyk stále málo výsad a spokojeni byli více až po jazykovém nařízení v roce 1926. Na druhé straně byli především Němci, kteří tyto předpisy považovali za nástroj potlačování své řeči a svého národa vůbec. Podle německých údajů nemělo z 3.231.688 československých občanů německé národnosti 299.728, tedy devět a půl procenta prakticky právo na svou řeč, protože žili v oblastech, kde jako menšina měli méně než dvacet procent obyvatelstva.

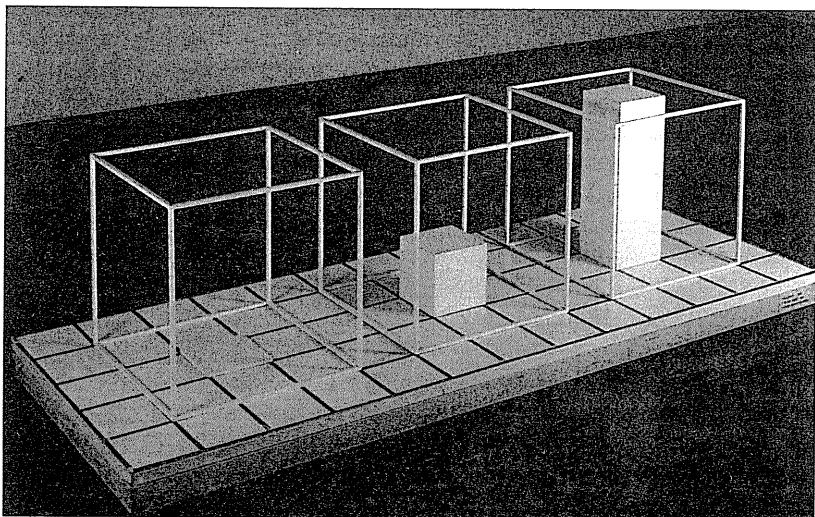
Jen pro dokreslení poměrů ještě dodávám, co uvedl ministr zahraničí Beneš na mírové konferenci 20. května 1919 na dotaz předsedy Komise pro nové státy Berthelata k upřesnění českých představ o vnitřním uspořádání ČSR: „Oficiálním jazykem bude čeština a stát bude na venek státem československým; v praxi se však bude němčina běžně používat ve správě, před soudy a v ústředním parlamentu na základě rovnosti.“<sup>5</sup> To bylo také zaneseno do protokolů konference, ale Beneš tyto sliby utajil, a neinformoval o nich československou vládu a tak samozřejmě ani nemohly být vtěleny do ústavy nebo jiného předpisu. Utajovány byly i před Němci, kteří se o nich dozvěděli až v roce 1937 z deníku Huntera Millera o míro-

5 Wenzel Jaksch, *Cesta do Postupimi*, s.79.

vé konferenci. Jejich ostrá reakce byla pochopitelná. Tento výrok také sloužil jako jedna ze zbraní proti mezinárodněprávním základům Československa na konci třicátých let.

Ačkoli byly prvotní myšlenky českých politiků velkorysé, postavení jazykových menšin tomu pak vůbec nenásvědčovalo. Problém jazyka uspokojivě nevyřešila ani jejich úprava v ústavní listině, ani jazykový zákon, ale už vůbec ne jazykové nařízení z r. 1926. Především stanovení povinné znalosti češtiny pro všechny státní zaměstnance bylo podle mého názoru vzhledem k tak silnému zastoupení menšin, jaké u nás tehdy bylo, příliš silné. Antiněmecké smýšlení, které v době vzniku první republiky panovalo, se v těchto jazykových předpisech udrželo dlouhá desetiletí a německý národ tak nemohl být nikdy plně spokojen. Snahy o omezování německého jazyka jen podnítily další protičeské nálady, které vrcholily o dvacet let později.

Příprava ústavy a jazykového zákona byla vázána silně na otázku vzájemných kompromisů, které se do nich promítly i v podobě mnoha nedostatků. Hlavním nedostatkem bylo ale už složení zákonodárního sboru, který jakožto revoluční orgán byl zcela bez zastoupení menšin, které tak neměly větší možnost se na jeho pracích podílet. To už bylo samo o sobě důvodem k jejich kritice. I když byla ústavní listina roku 1920 hodnocena v zahraničí všeobecně docela příznivě, byla zde ještě stará politická zásada, která platí i dnes a která říká: „Dobrá ústava musí být doplněna i dobrou politikou.“ Nešlo tedy jen o právní předpisy, ale především o politickou praxi, která se na Němce dívala možná až příliš kriticky; to se také odrazilo v jejich pohledu na nás.



Sol LeWitt, Tříčlenná řada 789, 1968