

Lid má být chráněn před utrácením vlády

O vzniku české ústavy, „přidělování dobra“ soudy, jež nahradilo ochranu soukromého vlastnictví, o mlhavém konceptu veřejného zájmu a devastaci českého práva evropskou legislativou s JUDr. Miroslavem Syllou.

Rozhovor vedl **JOSEF ŠÍMA**

Jste jedním z právníků, kteří se podíleli na tvorbě české ústavy. Mohl byste nám přiblížit, v čem jste tehdy spatřovali svůj hlavní úkol a jak se po více než 20 letech díváte na výsledky své práce? Co jste měli udělat jinak?

Byl jsem vládním úředníkem, a tak jsem viděl onen úkol především úředníma očima. Připravit ústavu včas, aby mohla nabýt účinnosti se vznikem nového státu. Slyším námitky o „horké jehle“ apod., ale jsem přesvědčený, že vláda s premiérem Václavem Klausem udělala tehdy správně, když se ujala své zákonodárné iniciativy, byť v časové tísní. Nebylo to tak úplně samozřejmé, jelikož tehdy existovalo mnoho představ a návrhů. Představa, že by se udělal jen „přechodový zákon“ a pak – už za existence samostatného státu – by se v klidu, domnělém klidu, ústava připravila, by vedla jen k neshodám v začátcích nové ČR.

Zkuste se vžít do té situace. Jak se rozpadá stát, jak se konstituuje stát nový, co bylo dřív – ústava nebo stát? To tehdy nikdo nevěděl. Navíc i třeba jen maličkost – „sehnat“ pro inspirování ústavy jiných evropských států nešlo tehdy dvěma kliknutími v Googlu.

Ale jistě, každý z nás ve vládní komisi měl své odborné a řečnické ideové představy. Snad mohu říci, že jsme zcela samozřejmě, téměř bez výslovného deklarování, měli představu, že připravujeme ústavu malého, jednotného, samostatného, úsporného, liberálního státu, který vychází z priority občana. Ba ještě obecněji, alespoň za sebe, já jsem měl určité a priori danou představu, že vytváříme základ abstraktního řádu, předem známých a daných pravidel, v nichž se stát a občané realizují. Stát vykonává své minimální funkce a občané užívají své maximální svobody.

Namísto toho jsme se dnes dočkali státu expandujícího, státu rozděleného na kraje. Státu, který ústavní novelou ztratil samostatnost a stal se vazalem EU, státu rozhazujícího dotace na všechny strany a neustále vymýšlejícího, co by se ještě dalo zakázat či omezit. Namísto respektu k abstraktní povaze pravidel se politici snaží ad hoc měnit zákony i Ústavu tak, jak jim to zrovna vyhovuje. Soudy přešly od aplikace právních norem k tomu, čemu říkají „decisionismus“. Rozhodují o tom, jestli ústavní zákon je skutečně ústavním zákonem, jestli opatření obecné povahy je ve skutečnosti nařízením, „materiálně“ vykládají prá-



PRAVICE POVSTANE Z POPELA,

až dokáže říci, že jediné základní právo je právo vlastnické, vše ostatní jsou deriváty, zisk je požehnání a jediným veřejným zájmem je právní řád sám.

vo (contradictio in adjecto!) a vymýšlejí si své testy namísto podřazování pod tu či onu skutkovou podstatu právní normy. K tomu všemu sepisují apologetické traktáty o změnách paradigmat. Na vrcholu soudní soustavy (ba spíše nad ní, jak sám o sobě ÚS praví) se vymýšlejí pravidla o přidělování „dobra“.

Premýšlím, jak tento pocit zkráceně vylíčit – snad od Hayeka ke Carlu Schmittovi, neuvěřitelný posun, od abstraktních pravidel, od řádu ke svévolnému rozhodování. Od šance pro každého až k distribuci dobra soudem a vládou.

Pro tento společenský posun také nemůže právní řád a ústava jako jeho základ už plnit patřičně svou roli, nemůže naplňovat někdy velmi podivná očekávání. Právo je zahlceno. Jen například – právo nedokáže donekonečna nabízet lepší a lepší řešení pro zadávání veřejných zakázek, lepší pravidla

komu a na co přidělit dotace. Z těchto subproblémů není už cesta zlepšování právní úpravy, ale minimalizování veřejných zakázek a dotací.

Nechci však vypadat jako stěžovatel. Vývoj po roce 1989 u nás mne znovu a znovu naplňuje nadšením, že jsem se toho na rozdíl od jiných dožil a že si to užívám. Úžasná škola! Dnes ovšem převládá negativismus a lkaní nad koncem civilizace. Nejde ale o konec civilizace, jde o konec sociálního státu, ten vyčerpal své možnosti. Hlavně pak jde o to, jak brzy se podaří obnovit základní hodnoty – úctu ke skutečným právům, k vlastnictví, podnikání, k zisku.

Otázka je, jestli jsme jako (obyčejní) zpracovatelé návrhu ústavy vůbec mohli udělat něco jinak. Kdybych se pustil do volné úvahy, tak zakázat státu a obcím vlastnit podniky, vůbec ani

nezmiňovat možnost dělení na kraje, výslovně stanovit, že lid má být chráněn před nadměrným utrácením vlády.

ÚTĚK PŘED PRÁVNÍKY

Nová ústava vytvořila základní pravidla pro fungování společnosti i průběh ekonomické transformace a privatizace, na něž se dnes řada lidí dívá značně kriticky. Utekli ekonomové právníkům? Jak se díváte na roli práva a právníků v procesu přechodu k tržní ekonomice?

Chce se mi provokativně prohlásit, že měli utéct ještě víc. Z „útěku před právníky“ se stalo klíšé, hůl, kterou je třeba bít hlava nehlava, obhajoba privatizace se nepřipouští, přece všichni vědí, že byla „zpackaná“. Teprve dnes se ukazuje, jak oprávněný byl „útěk před právníky“ (abstrahuji od složitých okolností vzniku tohoto pojmu). Za dnešních podmínek by vláda nezprivatizovala ani „ň“. Došlo by na přezkoumávání rozhodnutí o privatizaci soudem. Neschopnost vydat majetek církvím, i když ho vydat, dejme tomu, vláda chce, ale státní úředník, který na něm právě funkčně sedí, jí v tom zabrání, hlídání trhu před zlými monopoly. To je ten „legislativní rámec“, který dnes funguje a který prý měl privatizaci předcházet!

Vláda v privatizaci byla vládou, která vystupovala v soukromoprávním vztahu. Prodávala majetek státu, poslední dějství státního majetku, v to jsme přece věřili. Toto musela být idea – předat co nejrychleji majetek soukromníkům, než to všechno spadne. Vláda musela skutečně utíkat, utíkat před veřejným právem.

Ano, obchodník musí prchat před „veřejnoprávníkem“, než mu bude z důvodu tzv. „veřejného zájmu“ zakázáno obchod udělat. Vláda musí prchat před tím, kdo chce nařídít, aby její rozhodnutí o privatizaci přezkoumával soud, úřad pro hospodářskou soutěž a podobné obskurní instituce. Kritérium spravedlnosti se na akt prodeje (privatizaci) těžko aplikuje. Proto zde byla i kupónovka, měla to trochu vyvážit.

Oproti tomu, ano, nelze utíkat před právníky v přesnosti smluv o prodeji majetku, v určení majetku, v zápisech do katastru. Tady byly skutečné mezery privatizace, ale co k tomu říci, inu jsme o čtvrtstoletí chytrější.

SOUTĚŽ, ČI SOUTĚŽ O DOTACE?

V minulosti jste se podílel na snahách o reformování síťových odvětví, jako je například železnice, jež byla a je vůči přechodu na tržní principy fungování neskutečně rezistentní. Proč se reformy tolikrát zastavily? Jak pro-

sadit změny, které by přinesly i do takovýchto sektorů tlak na kvalitu, soustředění se na zákazníka a všechna další pozitiva konkurence?

Reforma železnic byla v době okolo roku 1995 připravena jako skutečná reforma. Vycházela z potřeby reformovat tehdejší systém nejen rozdělením na správce infrastruktury a dopravce. Měla být provázena i rozsáhlou privatizací regionálních tratí a dopravců. Nemohla se vyhnout ani zrušení některých tratí ze sítě, která byla tehdy tuším druhá nejhustší v Evropě.

Proč byla tato reforma zastavena? Ani jako přímý účastník tehdejších procesů na to odpovět prostě neumím.

Namísto toho bylo pak později přijato jen evropské heslo oddělení provozu a infrastruktury, navíc dodnes zdaleka důsledně neprovedené, a současně byl systém sanován dotacemi. Dělá mi sice radost, když vidím, jak se dnes na dráhách už soutěží, na druhou stranu mám pochybnosti – je to skutečně hospodářská soutěž nebo jen soutěž o dotace? I to by se dalo v nějaké podobě akceptovat, možná je lépe soutěžit o dotace, než je sypat monopolu. Ještě horší ovšem je, když duchové „národních dopravců“, znovu aktuálně vylézají. „Národní dopravce“, „veřejný zájem“, to jsou hesla našich železnic a politiků. Já jen podotýkám, že jsem viděl v životě cestovat hodně lidí vlakem, ale nikdy jsem neviděl, že by vlakem jel „veřejný zájem“.

Pozorujete nějakou zásadní změnu, kterou prošlo myšlení právnické obce ve vztahu k soukromému vlastnictví, k chápání trhů, k roli legislativy apod.? Srovnáme-li velká témata minulosti (privatizace, deregulace) a populární témata dneška (zákaz prodeje o svátcích, elektronická evidence tržeb), žijeme zdá se ve zcela jiném světě.

Nemohu si pomoci, ale pro mne je pořád úhelným pojmem práva vlastnictví. Z něj právo vyrůstá a okolo něj se točí (má točit). Namísto vlastnictví nyní nastoupil „veřejný zájem“. Poslední údaj – na půl tisíce právních předpisů ČR se dovolává v nějaké podobě „veřejného zájmu“ (jak píše prof. Eliáš v časopise Právník, 11/2014). Právo umí upravit vztahy vlastníků, selhává ale u mlhy „veřejného zájmu“. Ve veřejném zájmu u nás jezdí vlaky, autobusy, provozuje se kanalizace, sport, lázně i pořebiště. Vše stanoveno zákonem.

Střety se už právníkům a společnosti obecně nejeví jako střety dvou vlastníků, ale jako střety veřejných zájmů navzájem. Střet stavby dálnice s lesem na trase dostal podobu střetu veřejného zájmu na výstavbě dálnice s veřejným zájmem na existenci lesa. Nejde už o střet soukromého stavebníka dálnice s vlastníkem lesa. Prostor pro soukromoprávní jednání mizí. A soudce pak váží, který veřejný zájem je důležitější, které dobro je větší, nikoli kterou právní normu má aplikovat. Na to navazuje teorie proporcionality šířená z „nadvrcholu“ soudní soustavy (ÚS), proporcionalně, přiměřeně, jak komu. Začíná „prozařovat“ celou aplikací práva a každou chvíli pak

slyšíte, že úředník, starosta na prvním stupni rozhodování zvažuje proporcionalitu, místo aby aplikoval právní normu.

Vaše otázka má však jednu obtíž. Ono skutečně velká témata jsou jedinečná, transformační, pak přichází běžný život. Ale to, že běžný život přinese Vámi uvedená pseudotémata, bych také nečekal. Ale vlastně je to stále ta samá písnička. Jak dlouho (už století?) se vede diskuse o „právu“ na lenost? Vadí mi, že se tématu lidských práv zmocnila levice, zavádí tato různorodá „ne-práva“ a pro pravici se už pojem lidských práv stává levičáckým. Pravice povstane z popela, až dokáže říci, že jediné základní právo je právo vlastnické, vše ostatní jsou deriváty, zisk je požehnaní a jediným veřejným zájmem je právní řád sám. Triviální, že?

EVROPSKÉ PRÁVO DEVASTUJE ČESKÝ PRÁVNÍ ŘÁD

Řada lidí tvrdí, že přejímání evropského práva výrazně kultivuje náš právní rámec. Jak se díváte na vliv členství v EU? Není třeba právě evropská legislativa nástrojem, jak překonat vliv mocných domácích zájmových skupin?

Je to právě naopak. Přejímání práva EU je devastací našeho právního řádu. Mohl bych o tom snést řadu důkazů. Dvakrát do měsíce zasedám v jedné z komisí Legislativní rady vlády. Komise posuzuje návrhy právních předpisů a velké procento snah naráží na to, že nemůžeme v návrhu změnit ani slovíčko, abychom se nedostali do rozporu s právem EU. Leckdy jde vlastně o technikálie, způsoby vyjádření apod., ale ani tam téměř nemáme šanci zasáhnout. Právní řád ztrácí svou vypovídací schopnost, což je jeho řekl bych podstatná vlastnost.

Zájmy skupin, ano, to bude v právu vždy problém, ale zkuste je pak odhalit v šroubovaných výjimkách předpisů EU? Přenesená pravomoc Komise, prováděcí pravomoc, komitologie a nakonec tuzemský „gold plaiting“ (např. populární balené koblihy). V této struktuře nemáte šanci ani rozpoznat, v čí prospěch je měněna zdánlivě technická příloha právního předpisu a proč je zaváděna určitá regulace.

Myslím však, že otázka už stojí jinak: Co bude potřeba udělat, až naše členství v EU skončí? Ať už jakýmkoliv způsobem. Jak se bude legislativně postupovat u přímo použitelných předpisů EU? Asi je bude nutné po nějakou dobu ponechat v platnosti. Co se směrnicemi, či spíše jejich transpozicí do textu našich právních předpisů? Celá věc má ještě řadu a řadu záhybů a složitostí. Byla by to krásná legislativní práce na důchod.

Vím, že jste v minulosti ve svých publikovaných legislativních okénkách upozorňoval na řadu poměrně humor-

MIROSLAV SYLLA



- absolvoval PF UK v roce 1980,
- pracoval jako právník v železničních podnicích a na ministerstvu dopravy,
- po roce 1989 pracoval na úřadu vlády jako vedoucí poradců dr. Stráského,
- jako státní úředník se podílel na řešení problémů privatizace majetku, legislativy a rozdělení státu,
- v roce 1992 byl členem komise vlády ČR pro tvorbu ústavy,
- v letech 1993 a 1995 byl náměstkem ministra dopravy, podílel se na přípravě tehdejší reformy železnic, změnách právních předpisů resortu a privatizaci,
- od roku 1999 působí jako advokát, zaměřuje se na veřejné i obchodní právo,
- je členem jedné z komisí Legislativní rady vlády pro veřejné právo,
- na vysoké škole CEVRO Institut působil do roku 2014 jako vedoucí Katedry veřejného práva a veřejné správy.

ných výstřelků legislativců, jež dobře ukazovaly na to, k čemu může inflace legislativy vést. Jaký příklad těchto legislativních výplodů máte nejraději?

Nejradši mám seriál o koze bezoárové. Stát léta dotoval její chov. Dalo se to vyčíst ze zákona o státním rozpočtu docela přesně. Bylo to samo o sobě kouzelné, tu kozičku na plot, tu na krmení, tu na léky. Pak najednou vyšla ve Sbírce mezinárodních smluv úmluva o ochraně zvířat a koukám – ČR tam má výhradu – kozu bezoárovou lze v ČR „obhospodařovat lovením“! Je to v ČR cizí, nepěkný, nepůvodní živočich. Úprava zákona o ochraně zvířat následovala. Takže po letech státních dotací, myslivci, palte na kozičky, prosím.