

# Měli jsme říct: Vlastnictví je posvátné

ROZHOVOR S Miroslavem Syllou o týmu, který před dvaceti lety psal ústavu, o přímé volbě a o koze bezoárové

V roce 1992 sehrál vládní úředník – a dnešní advokát – Miroslav Sylla zásadní roli: jako jeden z pěti expertů psal ústavu ČR. V neděli od jejího přijetí uplyne dvacet let.

TOMÁŠ NĚMEČEK

LN Co se vám zdá na české ústavě nejlepší?

Asi to, že zakotvila prioritu občana před státem. Nebo že se jednoznačně rozhodla pro unitární stát. A že obstála dvacet let – přijalo se k ní za celou dobu jen sedm změn.

LN Aby nebyla stabilní, když jste do ní dali pravidlo třípětinové většiny v obou komorách... Je ale stabilita sama o sobě hodnotou? Angličan by řekl, že ano, Francouz, že ne. Já se kloním k pohledu Angličanů.

LN Tento týden byla k výročí ústavy velká konference. Když jste se děl nenápadně v publiku a poslouchal ústavní právníky, nedivil jste se, co že jste to tenkrát napsali? Nepřesáhl výklad nějakého článku i představy autorů?

Myslím, že to lze říct o celém slavném „materiálním jádru ústavy“ v článku 9 (tzv. klauzule věčnosti říká, že „změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřipustná“ a že žádný výklad práva neospravedlní odstranění základů demokracie – pozn. red.). Když se to v návrhu objevilo – pod vlivem profesora Klokočky a německé ústavy –, byl jsem proti. Nezdálo se mi možné, aby ústava glorifikovala samu sebe a založila to, čemu se říká „materiální“ jádro či ohnisko. Nebyl jsem tehdy dost vzdělaný, takže jsem nevěděl, že obdobnou námitku vznesl už před válkou profesor František Weyr.

Ale věděl tenkrát někdo z těch, kdo článek 9 prosazovali, že na jeho základě bude možné zrušit ústavní zákon? Dnes to víme všichni – když už tak Ústavní soud v roce 2009 rozhodl. Tehdy to ovšem podle mě netušil nikdo.

Leží mi to v hlavě dodnes

LN Co vám z dnešního pohledu v ústavě chybí?

Velmi málo se věnuje veřejným financím. Obsahuje jen ustanovení o státním rozpočtu a závěrečném účtu a o České národní bance.

Možná v ní měl být zárodek toho, co se dnes navrhuje pod názvem finanční ústava.

LN Jak by takový zárodek zněl?

Mám vymyšlenou preambuli: „Lid má být chráněn před nadměrným utrácením vlády.“

LN Jednou jste řekl: Kdekdo vymýšlí, co by tak ještě do ústavy doplnil, ale aby se kriticky podíval na Listinu základních práv a svobod, to ne... Vy byste u Listiny něco přidal nebo vypustil?

Na otvírání Listiny neměla vláda v roce 1992 sílu, protože to mohlo ohrozit přijetí celé ústavy. Bylo to zhruba v duchu: nechme Listinu tak, jak je, byť k ní máme výhrady. Nerozvrtejme si, co už máme, protože všechno se stihnout nedá.

Když už se však ptáte: příliš se mi v Listině nelíbí věta „vlastnictví zavazuje“. Já vím, že podobné věty mívají v ústavách leckde; ale stejně bych tam raději viděl „vlastnictví je posvátné“. A vůbec bych v Listině sešněroval možnosti státu zasahovat do podnikání.

LN Jako například?

V ústavě mohla být věta „státní vlastnictví podniků se zakazuje“.

A možná jsme měli víc prozkoumat návrh převzatý z díla Friedricha Augusta von Hayeka: aby veřejné právo projednávala sněmovna a předpisy soukromého práva dlouhodobě chystal Senát...

LN Což tehdy navrhovala ODA, konkrétně Daniel Kroupa a Vojtěch Cepl. Jenže proti tomu padaly praktické námitky: v dnešní době už nelze tak lehce rozplést,



Mám vymyšlenou preambuli. Finanční ústava by měla začít: „Lid má být chráněn před nadměrným utrácením vlády.“

FOTO MAIRA - PETR TOPIČ

co je soukromé a co veřejné právo, obě oblasti se prolínají.

Já vím, ale leží mi to v hlavě dodnes. Tehdy se mi praktické námitky zdály drtivé, postupem času si však vyčítám, proč jsem nápad hlasitě nepodpořil.

Možná jsme při psaní ústavy měli víc prozkoumat návrh převzatý z Hayeka, aby veřejné právo projednávala sněmovna a předpisy soukromého práva chystal Senát

”

Víte, já se toho staromódního názoru, že existuje pravicový a levicový pohled na svět, nijak neštím; naopak se k němu hlásím. Každá situace ve společnosti má dvě řešení: jedno pravicové či soukromoprávní, jedno levicové či veřejnoprávní. Kdybychom to tehdy výslovně rozdělili, možná bychom omezili bujení veřejného práva.

Jako když se dnes situace, na niž se docela dobře hodí soukromé právo – třeba institut náhrady škody –, nakonec řeší veřejnoprávní pokutou. Nebo trestním oznámením.

LN Ústava je vymezení mantinelů a pravidel. Máte pocit, že jste měli některou moc víc svázat?

Možná mohla být v ústavě věta: „Parlamentu nesmí být svěřena jiná moc než zákonodárná.“

LN Bere si nějakou jinou?

Občas. Třeba když volí a jmenuje různé rady.

Stejně tak bych po zkušenostech se soudy řekl, že pro ně mohlo být v ústavě výkladové pravidlo. Třeba že se nesmí odchýlit nejen od smyslu, ale ani od textu zákona.

Vůči výkonné moci ústava správně rekla natvrdo to, co je dnes sa-

mozřejmě, ale tehdy nebylo: totiž že státní úřady se vytvářejí jedině zákonem. Tím pádem je ovšem otevřený problém státních fondů, které dnes existují zcela mimo ústavu.

Cepl uměl problémy rozseknout LN Každá ústava je příprava na minulé bitvy. Jak se do té české obtiskla atmosféra roku 1992?

Například jsou v ní pravidla pro pobyt cizích vojsk. Anebo snaha zabránit tomu, aby opoziční poslanec nebyl šikanován vládní mocí.

Uvědomte si situaci roku 1992: všechno bylo ještě nové a řešily se úplně základní problémy, jak má vypadat stát. Tvůrci se snažili oprostít od socialistického vlivu, který tu stále existoval jako fluidum – což se myslím povedlo.

LN V týmu expertů – zprvu pěti, později sedmi – nebyl ani jeden ústavní právník. V čem byl přínos jednotlivých členů?

Každý uměl něco. Pavel Zárceky rozuměl samosprávě, František Zoulik soudnictví, profesor Dušan Hendrych byl expert na veřejnou správu, moje žena měla co říct k zákonodárné moci...

LN Co byla vaše přednost?

Já nevím, snad jsem přispěl formulačními úpravami nebo zkušenostmi úředníka s reálným fungováním výkonné moci v mantinelech poslední federální ústavy.

LN A přínos Vojtěcha Cepla?

Kromě toho, že byl zábavný společník, uměl problémy rozseknout. Vzpomínám si, jak při projednávání ústavy – tuším v legislativní radě vlády – kdosi navrhl, že bychom měli upravit státní vlastnictví. Vojtěch Cepl se zvedl a důrazně pravil: „ZEJMÉNA státní vlastnictví neupravovat!“

Byl to dobrý tým. Zároveň bylo důležité, že si psaní ústavy vzala pod patronaci vláda – to byla osobní zásluha Václava Klause, v okolních zemích to nebylo všude běžné. A bylo dobře, že kromě právníků byli v komisi i politici s hlubším filozofickým zájemem – Daniel Kroupa, Václav Peřich, Jan Lito-miský, samozřejmě Václav Benda.

LN Během konference byly v parlamentu mezi ústavními doku-

menty vystaveny stránky z vašeho deníku – školního sešitu, kde jste jako jediný zaznamenával průběh jednání. Je z nich patrné, že Václav Benda byl důležitý a silný debatér.

No samozřejmě! Uměl nám právníkům vyčítat, když se mu zdálo, že z návrhu čouhá socialismus. Jeho vystoupení také rozhodlo o institutu poslanecké imunity – pokud zákonodárce není vydán komorou, je jeho stíhání vyloučeno navždy...

LN ... protože kdyby to bylo jen do konce mandátu, „opozice si počká a zavře poslance po volbách“. To je docela sporná věta.

Ano, ale člověka při ní zamrazilo. Protože ji říkal někdo s životní zkušeností politického vězně.

Důvodová zpráva, nebo rozum?

LN Ve čtvrtek, kdy vyjde tento rozhovor, má Nejvyšší správní soud rozhodnout o stížnosti tří kandidátů, které vnitro nezaregistroval pro přímou volbu. Kdybyste zákon psal vy...

... nepsal bych ho, protože s přímou volbou fundamentálně nesouhlasím. Před dvaceti lety se tu rozhodlo o volbě nepřímé, což je princip převzatý z ústavy roku 1920. Taktó stará pravidla se mají pěstovat a opatrovat jako květinka, jako tradice v základech státu. Všechny ostatní námitky proti přímé volbě jsou proti tomu detaily.

LN Co si myslíte o tom, že ministerstvo vnitra počítalo „chybovost“ ze dvou kontrolních vzorků, místo aby udělalo průměr?

V zákoně se říká, že vnitro má odečíst počet občanů na petici, který „odpovídá chybovosti v obou vzorcích“.

Za prvé, nikdy bych v zákoně nepoužil slovo „odpovídá“. Kdyby napsali „rovná se“, hned by to bylo jasné. A za druhé: říkám to nerad, ale důvodová zpráva dává za pravdu postupu vnitru.

Takže je otázka, zda má soud poslechnout záměr zákonodárce – je hož se soudy dovolávají rády a podle mě nadměrně často –, nebo má dát průchod zdravému rozumu.

LN S jakými otázkami se podle vás Nejvyšší správní soud musí vypořádat?

Například do jaké míry má po vnitru přepočítávat a kontrolovat podpisy na peticích.

LN A má?

Myslím, že ne. Ale zajímá mě, jak se s tím vypořádá. A potom to, jak se postaví k jasnému znění důvodové zprávy.

LN Úspěšně jste zastupoval jistěho Václava Linkova, jemuž vnitro odmítlo zaregistrovat Liberální stranu; nakonec jste vyhráli ve Strasburku. Jak byste jako advokát napadl odmítnutí registrace prezidentských kandidátů?

Pak se v zákoně o myslivosti objevilo poněkud záhadné ustanovení, které umožňovalo kozu bezoárovou střílet. To mi přišlo po deseti letech jejího dotování pozoruhodné.

”

Musel bych udělat krok stranou a postavit se na pozici přirozeného práva – vykládat ustanovení víc rozumem. Ale netrvám, že by to zapůsobilo. Klientům nikdy nepředpovídám, jak soud rozhodne.

Cizí, nepřátelský a ošklivý

LN Jako advokát jste se nedávno stal členem jedné z komisí legislativní rady vlády. Co tam děláte?

Mě vždycky bavilo, když jsem mohl být u tvorby právních předpisů. A tady si člověk vybaví, jak mu bylo třicet či pětáct let a toužil, aby jednou byl právní řád očištěn od záplavy podzákoných předpisů. Aby vše, co je potřebné, bylo v úzkých, přehledných zákonech.

Je zajímavé, že dnes mi naopak mladší právníci říkají: No však uvidíte, ono těch věcí je hodně. Spíš tu přebujelou legislativu omlouvají.

Byl bych přísnější. Dohlížel bych na to, aby zákonná zmocnění byla co nejužší, aby se omezily vyhlášky regulující postavení podnikatelů, chovatelů zvířat, kohokoli.

LN Vy jste svého času založil vlastní žánr – každoroční přehled bizarnosti ve Sbírce zákonů. Co vás nejvíce udivovalo?

Legislativní smřšť a po ní plíživá „implementace“ práva EU. Byli jsme z té smřšti tak vycvičení, že jsme přebírali každou hloupost. Přitom když otevřete směrnice EU, dost často si povzdechnete – no jo, ale jak se tohle hodí do našeho právního řádu...?

LN Jeden váš článek v Respektu upozorňoval na dotace pro kozu bezoárovou. Zmizely od té doby?

Ne! To mělo zajímavý vývoj. Nejdřív byl asi deset let chov kozy bezoárové dotován. Potom se ve Sbírce zákonů objevila úmluva o ochraně zvířat, k níž jsme přistoupili s výhradou týkající se kozy bezoárové. Jako že je to cizí, nepřátelský a vůbec ošklivý živočišný druh, nepatřící do české přírody.

A pak se v zákoně o myslivosti objevilo poněkud záhadné ustanovení, které umožňovalo kozu bezoárovou střílet. To mi přišlo po deseti letech dotací pozoruhodné.

LN Dnes už se chov nedotuje?

Ale dotuje. V posledním návrhu rozpočtu mě zaujalo, že je v něm opět dotace na kozu bezoárovou nebo na bílé jeleny... Tak nevím, jestli máme krizi, když se dotují bílí jeleni místo důchodců.

## Životopis

Miroslav Sylla se narodil 27. dubna 1954. Vystudoval práva v Praze. Pracoval jako podnikový právník na železnici, dělal poradce posledního čs. premiérovi Janu Stráskému (v roce 1992 byl členem týmu expertů, který psal českou ústavu). V letech 1993 až 1995 byl Stráského náměstkem na ministerstvu dopravy. Od roku 1999 je advokátem. Učí na vysoké škole CEVRO. Jeho manželkou je známá ústavní právnička Jindřiška Sylllová, mají syna a dceru.