Vláda s komunisty a xenofoby?

Konec demokratického právního státu v Česku zatím nehrozí, říká Pavel Rychetský, který už patnáctým rokem vede Ústavní soud

KRISTIÁN LÉKO

LN Jak na vás působí prohlášení premiéra Andreje Babiše, že nevidí rozdíl mezi tím, zda má vláda důvěru, nebo ne? Argumentuje tím, že „v ústavě to není“, takže pracují naplno.

V obecné rovině mohu říci, že celý náš ústavní systém je založen na principu, že jediným zdrojem legitimity vlády je důvěra Poslanecké sněmovny. Vláda bez důvěry je legální, ale nemůže být trvale legitimní, její legitimita je jen dočasná. Není pravda, že to v ústavě není. Ústava výslovně říká, že prezident vládu v demisi dočasně pověřuje vládnutím. Z tohoto jediného slovíčka jednoznačně vyplývá závěr, že taková vláda má omezený mandát a omezené kompetence. Že neexistuje v ústavě stanovení mantinelů je logické, protože nelze předvídat všechny možné situace. V kritickém případu válečného napadení našeho státu musí vláda přijímat veškerá opatření, i kdyby byla zrovna v demisi. Míra omezení je odvislá od celkové situace.

LN Jak dlouho může taková vláda existovat?

Naše ústava, na rozdíl od řady zahraničních, nestanoví žádné termíny. V žádném případě ale nepředpokládá variantu, že bychom mohli bez vyčerpání tří pokusů mít vládu bez důvěry na časově neomezenou dobu. Časové vymezení ale souvisí s konkrétními okolnostmi – podívejte se na Německo nebo Belgii, jak dlouho tam trvají vyjednávání o vládě.

LN Zdá se vám, že se v politice rozmáhá relativizování obecných principů a hledání výslovných ustanovení nebo lhůt?

To je mor celého současného stavu dnešního právního státu. Jakýkoliv neduh se zákonodárce snaží řešit dalším legislativním krokem. Ústavní soud už dávno vyložil, že nemá-li ústavní instituce stanovenou lhůtu pro výkon své pravomoci, má ji vykonat bez zbytečného odkladu. Zatím jsme ale nerozhodovali konkrétní spor, zda v daném případě odklad byl, nebo nebyl zbytečný.

Tento problém je v naší zemi přítomen dlouhodobě. Dávno se zapomnělo na případy z první republiky, kdy prezident Masaryk odmítal některá jmenování velvyslanců nebo profesorů. Ústavní systém, který aktéry nesvazuje povinnostmi a lhůtami, předpokládá vysokou míru ústavní kultury, schopnost dialogu a kompromisu. Jednotlivé moci ve státě jsou v neustálém konfliktu. Dělba moci ale neznamená jen separaci, ale i jejich vyváženost a dialog.

LN Vytrácí se snaha o dialog a kompromis?

Z naší země se celkově vytrácí politická kultura. Ale není to nic nového. Už rozpad Československa jsem vnímal jako snížení stupně demokratického způsobu vládnutí v naší zemi. Skončil totiž tehdy kritizovaný model fakticky třikomorového Federálního shromáždění, spočívajícího na principu zákazu majorizace a ochrany menšin. Ten zákonitě vedl k nutnosti dialogu, hledání shody na půdě parlamentu. Málokdo si uvědomuje, že všechny zásadní transformační zákony jsou z doby federace a ve všech se muselo hledat společné východisko. Po rozdělení v obou státech začala politika konfrontace, vítěz bere vše, slyšeli jsme o nulové toleranci.

LN V těchto dnech si připomínáme výročí komunistického puče v roce 1948. Co si z něj odnést za ponaučení?

Nejsem historik ani pamětník, tehdy mi bylo pět let. Vítězný únor roku 1948 má ale zajímavé paralely s takzvaným sarajevským atentátem v roce 1997. Moc se neví, že průběhem února 1948 byl asi nejvíce překvapen Klement Gottwald. Sice se to nazývá pučem, ale tehdy stále platila československá ústava z roku 1920. Nekomunističtí ministři spoléhali na to, že když podají demisi, tak musí být odvolána celá vláda. Stejně jako v roce 1997 se rozhodli podat demisi, aby se zbavili premiéra. Jenže zatímco demise ministrů Klausovy vlády přinutila premiéra podat demisi a skutečně byla ustavena Tošovského úřednická vláda, v roce 1948 si to nekomunističtí ministři špatně spočítali. Dopředu neoslovili dva sociálně-demokratické ministry ani nestraníka Jana Masaryka a bez nich nepodala demisi většina vlády. Tím spáchali politickou sebevraždu a nahráli Gottwaldovi, jenž dostal do úzkých prezidenta Beneše, který neměl jinou možnost než vládu doplnit podle návrhu premiéra. Gottwald měl připravený klasický převrat pomocí akčních výborů a ozbrojených dělnických milicí, které obsadily ulice, úřady a sekretariáty stran. A najednou mu spadla moc do klína, aniž by musel své zbraně použít.

FOTO MAFRA – ANNA VAVRÍKOVÁ

LN Je to také ukázkou toho, že demokracie je schopna zničit sama sebe? V roce 1946 si lidé komunisty zvolili a o dva roky později jim demokratičtí ministři uvolnili místa ve vládě.

Myslím, že únor 1948 lze srovnat se zánikem Výmarské republiky o patnáct let dříve. V obou případech šlo o stranu usilující o totalitní moc, včetně využití brutálního násilí a ozbrojených složek. Je to přesvědčivý důkaz o tom, že žádná ústava nemůže být stoprocentní zárukou, že se demokratický právní stát nezhroutí.

LN Jakou ve vás vyvolává emoci, že je vysoce pravděpodobné, že poprvé od revoluce vznikne vláda založená na podpoře komunistické strany? Zdá se, že Andrej Babiš s její podporou počítá najisto.

Nemyslel jsem si, že k tomu někdy dojde, a není to pozitivní signál o tom, kam dospěl náš polistopadový vývoj. Lze si ale také položit otázku, zda ta strana není komunistická už jen svým názvem. V novém systému se pohodlně zabydlela, nevystupuje jako jeho odpůrce a neusiluje o jeho zbourání. Chce v něm jen participovat tak, aby z něj vytěžila co nejvíce.

LN Je to tedy více o symbolice než o reálné hrozbě?

Nepochybně.

LN Chápu správně, že za nebezpečí považujete spíše hnutí Tomia Okamury? O jeho názorech jste řekl, že jsou „rasistické, xenofobní a neonacistické“.

Pro mě je znepokojující, že se člověk s takovými názory stal místopředsedou sněmovny. Já nepopírám SPD právo na existenci v parlamentním systému, ale viním ostatní strany, co o sobě tvrdí, že jsou demokratické. Podívejte se do Německa, kde Albrecht Glaser, hlavní ideolog strany Alternativa pro Německo, třikrát za sebou nebyl zvolen místopředsedou Spolkového sněmu. Nikdo této straně neupírá právo podílet se na politickém systému, ale upírá jí právo reprezentovat jej. To je ten hlavní rozdíl.

LN Nabízí se srovnání se Sládkovými republikány, které jste zažil jako aktivní politik. Uvažoval tehdy někdo o tom, že by s nimi jednal o vedení sněmovny, neřkuli o vstupu do vlády?

To bylo skutečně absolutně vyloučené. A dlužno říci, že do okamžiku, kdy se v roce 2003 prezident Klaus vyfotil s Grebeníčkem na zámku v Lánech, bylo stejně tak vyloučené považovat komunistickou frakci za možného partnera při jednáních o vládě.

LN Souhlasil byste s názory profesorů Jiřího Přibáně a Jana Kysely, že sněmovní i prezidentské volby vyhráli nepřátelé liberální demokracie?

Z toho pojmu se stal slogan a různí lidé si pod tím představují něco úplně jiného. Raději bych užíval pojmy demokratický právní stát nebo ústavní stát. Veřejně hlásané obavy z konce liberální demokracie mají jednu velkou slabinu – způsobili jej totiž právě představitelé liberální demokracie. Neuvědomili si, že zůstala jen slova a systém se začal obsahově vyprazdňovat. Volby ukazují, že velká část země má pocit, že dosavadní politická reprezentace jim nerozumí a nehájí jejich zájmy. Logicky tak hledali někoho jiného, volili změnu. Za to nemůžou „nové“ politické subjekty, které se vyrojily po celé Evropě, ale ty „tradiční“ strany, které nedokázaly reagovat na vývoj ekonomiky a společnosti.

Jde vůbec zastavit „legislativní orgasmus“?

KRISTIÁN LÉKO
redaktor LN

PRÁVNICKÝ GLOSÁŘ

Citlivějším čtenářům se dopředu omlouvám za ostřejší výraz v titulku a jen chabou výmluvou je, že není prapůvodně můj. Zapamatoval jsem si ho z rozhovoru s Michalem Bobkem, českým generálním advokátem Soudního dvora EU. Z věty, že český i evropský právní systém postihl „legislativní optimismus až orgasmus“, ale při autorizaci peprné slůvko nakonec vypadlo. Vzpomněl jsem si na něj až po téměř třech letech, na páteční diskusi k projektu Zákon roku 2017, pořádané advokátní kanceláří Deloitte Legal.

Na podobných právnických fórech se žehrání nad bobtnající sbírkou zákonů a přílivem nové regulace z Bruselu stalo denním chlebem. Nejinak tomu bylo i tentokrát, byla-li navíc tématem právní regulace byznysu. Místopředseda Advokátní komory Robert Němec třeba řekl, že se v naší zemi vůbec neřeší, zda je nová legislativa vůbec potřeba a jestli by jen nestačilo lépe aplikovat již existující předpisy. „Je třeba začít hlasitě hovořit o omezení legislativní činnosti,“ dodal. Posléze se však ukázalo, že se experti neshodnou ani na tom, zda je české zákonodárství rychlé, nebo pomalé. Zástupci advokacie a byznysu si stýskali nad tím, že novelizace přicházejí příliš často – zvláště patrné to prý je v daňové oblasti – a nejsou důkladně diskutovány s odbornou veřejností. Tomu však oponovali zástupci ministerstev tím, že přijetí nového zákona trvá v nejrychlejším případě rok a nikdy nelze vyhovět všem připomínkám.

Obě strany se shodly na negativním vlivu poslaneckých pozměňovacích návrhů na výslednou podobu zákonů. Zejména zástupci zájmových organizací ale asi schválně zapomněli, že právě poslanecké legislativní kutilství se stalo jejich metodou, jak prosadit změny, s nimiž na vládě pohoří. Je až komické, že někteří poslanci se stávají pouhými nosiči návrhů, které jim na schůzce podstrčili kdovíjací lobbisté. Když se třeba jednalo o omezení registru smluv, tak se poslanci ani netajili tím, od koho daný návrh pochází.

To mi zase připomnělo slova Pavla Svobody, předsedy právního výboru Evropského parlamentu, když v rozhovoru pro LN popisoval obvyklý průběh svých schůzek s návštěvami z řad českých byznysmenů: „V prvních dvou větách zdůrazní, jak ji v jejích oboru Brusel zatěžuje příliš detailní regulací. Zbytek hovoru se pak točí kolem jejích požadavků na novou, výhodnější regulaci.“

Jarní úklid zákonů v Rakousku

Ministr spravedlnosti našich jižních sousedů navrhuje **zrušení všech zákonů, které byly přijaty před rokem 2000**. Je jeho nápad na razantní pročištění právního řádu rozumný?

ARTHUR BRAUN
advokát

DISKUSE

Podnikatelé i občané už dávno ztratili přehled o tom, které zákony dopadají na jejich každodenní život. V dnešní době už ani vystudovaný právník nemůže spolehlivě tvrdit, že se orientuje ve všech právních oblastech, či že by v nich dokonce mohl poskytovat poradenství.

Nápad ministra spravedlnosti našich jižních sousedů Josefa Mosera z ledna letošního roku se tak zdá být namístě: Všechny zákony přijaté před rokem 2000 mají být zrušeny, pokud nebudou zákonodárcem výslovně označeny jako důležité, pročež mají zůstat dále v platnosti. Do půlky března mají ministerstva čas připravit seznam zákonů, jež mají zůstat nadále platné a účinné.

Na první pohled to zní jako geniální nápad, pročistit houští právních předpisů jedním rázným seknutím. Je ale reálný? Již v roce 1999 došlo v Rakousku k menšímu pročištění právních předpisů přijatých před rokem 1946. Některé spolkové země postupovaly stejně, praktický dopad těchto opatření byl však minimální. Aktuálním návrhem nemají být dotčeny jakékoliv ústavní zákony, jakož i (což je specialita rakouského zákonodárství, kterou u nás nemáme) ústavní ustanovení v běžných zákonech. Vyjmuty jsou také zákony přijaté jednotlivými spolkovými zeměmi.

Vůbec nejobtížnější je v obecné rovině vypuštění jednotlivého ustanovení v konkrétních zákonech. Nedojde-li ke kompletní rekodifikaci jako například v roce 2014 v případě českého civilního práva, jsou ke stávajícím zákonům připojovány nové paragrafy. Vypuštění jednoho konkrétního ustanovení má často dopad na celou řadu dalších zákonů, často i ve zcela jiném právním odvětví. Přesně takto vznikají mezery a legislativní chyby, jež mohou vést k daleko vážnějším problémům a způsobit chaos.

Právo je navíc dotvářeno rozhodovací činností jednotlivých soudů. I ten největší reformista mezi ministry spravedlnosti ale nebude navrhovat, aby byly rušeny i staré rozsudky. Rakousko je navíc jako člen EU dále vázáno i jejím právem. Nové nařízení o ochraně osobních údajů (GDPR), které v současné době zaměstnává nejednoho podnikatele i organizační složky státu, je přímo aplikovatelné, zrušení rakouského zákona o ochraně osobních údajů by tedy v tomto ohledu nijak nepomohlo.

> Automatické rušení zákonů či zavedení data jejich „expirace“ zní sice logicky a lákavě, v praxi jsou ale tato řešení jen omezeně aplikovatelná

Je regulace opravdu potřeba?

Nebo bychom se také mohli vydat cestou zákonů s datem expirace (v angličtině označované hezkým výrazem *sunset legislation*), tedy zákonů, jež by automaticky po několika letech přestaly platit. Cílem u takovýchto zákonů samozřejmě je, aby se zákonodárce po pár letech dotázal sám sebe, jestli konkrétní zákon je, či není potřeba, a zda splnil, či nesplnil svůj účel. Tento mechanismus je běžný v USA, čas od času se ale k použití tohoto mechanismu uchýlí i zákonodárce v Německu. Něco podobného v roce 2015 navrhoval předseda Evropské komise Jean-Claude Juncker pro evropské právo, od té doby je ale ticho po pěšině.

Zdá se tedy, že ač automatické rušení zákonů či zavedení data expirace zní logicky i lákavě, jsou takováto řešení v praxi jen omezeně aplikovatelná.

Ale co s tím? Zákonodárce by se měl samozřejmě při jakékoliv změně zákona sám sebe dotázat, zda je tato změna opravdu potřebná, a v případech, kdy je to možné, časovou působnost zákonů omezit – toto by dávalo smysl zejména v daňovém zákonodárství. Převládající názor, že každý problém je potřeba řešit novým zákonným opatřením, by měl ustoupit v prospěch zdrženlivosti při přijímání nové legislativy.

Je jasné, že se v dnešní době nevrátíme k deseti přikázáním či ke kategorickému imperativu jako hlavnímu právnímu pravidlu. Zásadní průlom však přijde s dobou inteligentních právních systémů. Ty budou ve zlomcích sekund, daleko lépe a efektivněji než dnes při zadání hesel ve vyhledávacích programech či právních informačních systémech, vyhledávat právní předpisy a s nimi rovnou i návrhy řešení daného problému.

My právníci pak, doufejme, budeme alespoň občas ještě pořád potřeba, třeba při výkladu a správné aplikaci právních norem nebo při hodnocení důkazů či výpovědí.

Autor je partnerem advokátní kanceláře bpv Braun Partners