

Chaos nenastane

S předsedou Ústavního soudu Pavlem Rychetským o všemocném parlamentu, nespravedlivých důchodech a sprosté spotřebě

Ve své kanceláři má vystavenou skupinovou fotografii s Milošem Zemanem, v jehož vládě byl vicepremiérem pro legislativu. Politika a doba účelových rozhodnutí je ale pro něj už minulost. Dnes šéf Ústavního soudu Pavel Rychetský vystupuje proti stále silnější chuti politiků obsadit poslední nedobyté území - justici - a hájí její nezávislost.

□ **ONDŘEJ KUNDRA**
FOTO KAREL CUDLÍN

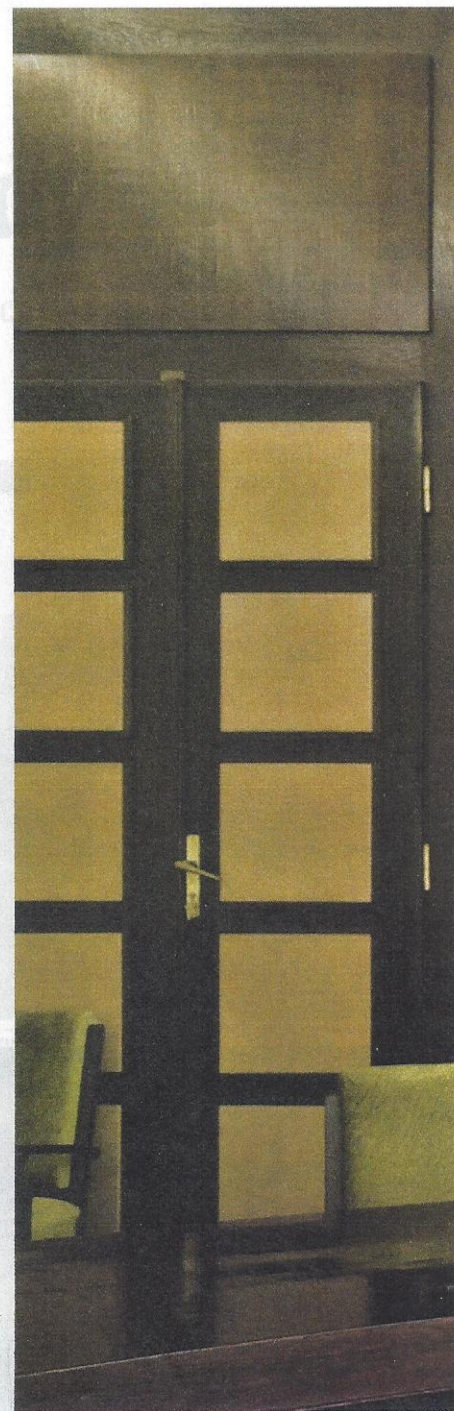
Před čtrnácti dny Ústavní soud (ÚS) rozhodl o tom, že současný systém důchodového zabezpečení je nespravedlivý a politici ho musejí změnit. Chcete zemi uvrhnout do chaosu?

Mohu vás ubezpečit, že tato věc byla projednávána u Ústavního soudu celé tři roky, než jsme dospěli k rozhodnutí. Nejenže nechceme uvést Českou republiku do chaosu, ale je zcela nepochybné, že ani tímto, ani jiným rozhodnutím, které kdy ÚS přijal, nemůže dojít k něčemu, co nazýváte chaosem. Je ovšem pravda, že ÚS řadou svých nálezů staví jak výkonnou, tak zákonodárnou moc před řešení problémů, kterým se řadu let vyhýbá, které jí nejsou příjemné, ale je její povinností je řešit.

O chaosu mluvil například Jiří Paroubek, který prohlásil, že rozhodnutí ÚS ohledně důchodů

zvýší zadlužení České republiky. Byl finanční aspekt důležitý pro vaše rozhodování?

V současné době je dopad tohoto rozhodnutí na fungování veřejných rozpočtů nulový, protože ÚS vědomě odložil účinnost své derogací klauzule, zrušovacího ustanovení o více než rok a půl, aby vytvořil prostor těm, kteří jsou k nápravě důchodového pojištění zmocnění a oprávnění. Tedy aby na jedné straně vyhověli ústavním principům, které jsme zdůraznili, a na druhé straně aby samozřejmě vzali v potaz i rozpočtovou situaci státu. Dělat propočty, to není naše věc. Je také hluboký omyl tvrzení části politické reprezentace i médií, že ÚS popřel jeden ze základních pilířů a principů našeho sociálního zabezpečení, ale i systému demokratického státu, a to princip solidarity. Každý, kdo si pozorně přečte ústavní nálezy, zjistí, že ÚS dospěl k ná-



zoru, že i nadále musí být určujícím principem důchodového systému solidarita, a to je mezigenerační, tak intragenerační.

V čem se tedy ti politici a média mýlí?

Prakticky každé rozhodování ÚS je poměřováno tím, jakou měrou chrání ústavu a její hodnoty a jejich konkurenci, a toto rozhodování tedy nikdy není černobílé. Neplatí jednou provždy přednost jedné hodnoty před jinou. ÚS tedy musí v řadě případů poměřovat jejich význam a vzájemný vztah podle okolností. A právě v případě rozhodování a projednávání návrhu zrušení důchodového zabezpečení jsme řekli: Ano, v žádném případě není možné základní a určující principy tohoto systému stojícího na solidaritě popřít nebo zrušit. Ale není možné, aby tento princip s ohledem na celkový vývoj - kdy byl od 1. ledna 2010 po-



sunut strop, nad nějž se neplatí odvody na sociální a zdravotní pojištění, které tak vyskočilo na pětasedmdesátinásobek průměrné mzdy – popřel původní záměr zákona.

Princip solidarity tak totiž zcela vytlačil principy zásluhovosti, přiměřenosti a toho, co ústava stanoví jako přiměřené zabezpečení pro stáří. A přiměřenost – pokud jde o systém pojišťovací – musí samozřejmě vycházet z toho, co do důchodového systému přispívám a co od něj dostávám. V Německu netvoří strop pro odvody ani dvojnásobek průměrné mzdy.

ledělali jste si alespoň hrubé propočty, zda váš verdikt neohroží zadlužené veřejné finance?

Propočty jsme ani nemohli dělat, protože nevíme, jakou cestu zvolí výkonná a zákonodárna moc, nevíme ani, jestli tento systém zachová a jen upraví jeho parametry. Neřekli jsme totiž,

že protiústavní je už sama existence redukčních hranic, ale jejich nastavení. Čili jsme zákonodárci řekli: Můžeš zachovat tento systém, ale musíš změnit parametry v tom, že se upraví redukční hranice nebo strop povinných pojistných plateb. Navíc jsme zdůraznili, že ÚS je negativní zákonodárce, takže by bylo hrubým aktivismem, kdybychom jakýmkoli způsobem nařizovali, jak má budoucí legislativa vypadat.

Ani sám pro sebe jste se nepokoušel stanovit, kde leží strop spravedlnosti plateb na důchody?

My posuzujeme jenom existující platné normy, neposuzujeme, jaké možné normy by mohly být. Samozřejmě že někdy – aniž bychom věděli, jaké normy budou přijaty – jsou trvalé ústavní principy, které nejde porušit; jako je třeba zákaz trestu smrti. Ale co se týče tak

složité věci, jako je důchodový systém, tak ÚS si netroufá a nepovažuje ani za možné stanovit základní směry jeho podoby. Jenom bych chtěl upozornit na to, že současný systém po řadu let vykazoval přebytky v řádu desítek miliard. A namísto toho, aby se ukládaly, tezaurovaly na důchodovém účtu právě pro krizové situace – jaká nastala v loňském roce nebo i letos –, se zcela sprostě spotřebovávaly na úplně jiné potřeby v tomto státě, ačkoli to byly přebytky, které si vytvořili plátcí. Mimochodem je podmínkou jakéhokoli pojistného systému vytvářet pojistné rezervy.

Silnější argument než ten finanční naznačili vaši dva kolegové-soudci ve svých disentančních stanoviscích. Podle nich svým rozhodnutím ve věci důchodů ÚS vkročil do oblasti, která je výlučnou pravomocí zákonodárců.

rozhovor

→ To je nepochybně velmi silný argument, který při řadě analogických věcí bereme na plénu ÚS v potaz. Naposledy to tak bylo při hlasování o takzvaném Topolánkově batohu, kdy byl poměr soudcovských hlasů mnohem horší: osm ku sedmi.

I v tomto případě samozřejmě všech 15 ústavních soudců zvažovalo, zda tento posuzovaný zákon je výlučně politickou doménou, anebo zda je pod ochranou základních práv a svobod chráněných ústavou, a zda tedy ÚS má pravomoc zasáhnout. A 13 soudců dospělo k závěru, že současný systém důchodového pojištění porušuje článek 30 odstavec 1 Listiny práv a svobod na přiměřené zabezpečení ve stáří a v nemohoucnosti. Dle jejich posouzení je v tuto chvíli důležitější chránit tento princip, politické aspekty principů napadeného důchodového zákona jsou sekundární.

Občané si volí demokratické strany, které od nich mají přímý mandát, vy soudci nikoli. Neměli by tedy právě politici, a ne vy, určovat, jak má důchodový systém vypadat?

Ty mantinely jsou pro politiky i pro ústavní soudce stejné, tvoří je ústava. Je pravda, že ÚS je v tomto exkluzivním orgánem, protože ústavnost ochraňuje. Posláním ústavního soudnictví po celou dobu jeho existence v kontinentální Evropě – tj. od roku 1920, kdy vznikl v Československé republice první ústavní soud v Evropě – je doslova kontrolovat zákonodárnou moc. To jest chránit ústavu před zákonodárným sborem. A ÚS právě proto, že si je vědom této pravomoci, považuje za jeden z hlavních principů své práce značnou zdrženlivost a vždy dává přednost ústavně konformnímu výkladu, než aby nějaký předpis rušil. Všimněte si také, že v české ústavě tak jako v jiných zemích je kompetence ÚS vymezena výlučně pozitivně, není tam žádný negativní výčet, který by říkal, co ÚS nesmí.

Přes konečný poměr soudcovských hlasů 13:2 se prý ústavní rozhodnutí „o důchodech“ rodilo velmi složitě, o co byl největší spor?

Právě o to, zda ta otázka politického charakteru svou intenzitou nepřesahuje meze, které ÚS nechce překračovat. Zda toto už je určující princip, který otevírá prostor ÚS pro jeho rozhodování.

Měnil se nějak váš názor během těch diskusí?

Za sebe mohu říci, že na počátku byl můj názor přesně opačný než mé konečné hlasování. Přesvědčila mě až debata s jedním expertem, který léta pracoval na ministerstvu práce a sociálních věcí a nyní je na Nejvyšším správním soudu a celý život byl odborníkem přes legislativu a aplikaci v této oblasti. A ten mi přiznal, že na ministerstvu práce léta věděli, že důchodový systém je neudržitelný a že se rozevírají jeho nůžky. Prostě to, do jaké se ten systém dostal situace, odborníci vnímají už dlouhou dobu. Mimochodem v České republice jsou celé tři miliony důchodců, z nichž asi jen pět tisíc je postiženo extrémním nepoměrem důchodového systému, takže finanční dopad rozhodnutí ÚS je naprosto zanedbatelný.



PAVEL RYCHETSKÝ (67)

Soudce a předseda Ústavního soudu. Vystudoval Právnickou fakultu UK. Členem KSČ v letech 1966 až 1969. Po studii nastoupil k Městskému soudu v Praze jako soudní čekatel, ale bylo proti němu zahájeno soudní stíhání kvůli nesouhlasu s procesem vedeným proti účastníkům tzv. majálesových událostí. Signatář Charty 77. V červnu 1990 se stal místopředsedou československé vlády. V letech 1996 až 2003 byl senátorem za ČSSD. Do jmenování místopředsedou vlády ČR zastával funkci předsedy Ústavně právního výboru Senátu Parlamentu ČR. 6. srpna 2003 byl jmenován soudcem a předsedou Ústavního soudu.

Byl jste místopředsedou vlády odpovědným za legislativu, proč jste to neřešil?

Ta míra nespravedlnosti, neekvivalence, přestoupila míru 1. ledna 2010 při zvýšení zastropování na pětasedmdesátinásobek průměrné mzdy.

To zní poněkud alibisticky.

Představa, že předseda legislativní rady vlády může jednotlivým ministrům určovat politický a materiálně obsahový směr jejich norem, je trochu zkreslená. Mým úkolem bylo koordinovat, aby tyto normy byly v souladu.

Mohl jste přece na problém důchodového pojištění upozornit.

To jsem samozřejmě mohl, ale tento zákon nebyl za celou dobu předmětem jednání legislativní rady vlády.

Sociální demokraté už řekli, že s vašim náležen se vypořádají celkem lehce – důchodové pojištění přejmenují na daň, protože výpočet daní ÚS posuzovat nemůže. Je to obcházení ústavního rozhodnutí?

Já samozřejmě nevím, jestli jde jenom o předvolební rétoriku, anebo o nějaký sofistický legislativní záměr. V každém případě to, že politické síly na půdě parlamentu se snaží obejít nálezy ÚS, je v České republice bohužel dosti obvyklý jev, takže to není nic, čím bych byl šokován. Předpokládám ale, že jde spíše

o rétoriku. A také není pravda, že ÚS vůbec nemůže do daňových zákonů zasahovat, pokud se mu dostanou na pořad jednání. Ano, máme několik nálezů, ve kterých jsme zamítali návrhy na zrušení některých daňových zákonů, ale současně jsme řekli: jsou dva případy, kdy zasáhne – pokud má nějaká daň škrtící, likvidační účinek pro jistou skupinu společnosti anebo pokud je nějaká daň v absolutním nepoměru v principu rovnosti.

Cesta do pekla

V posledním roce ÚS vynesl několik zásadních rozhodnutí – vedle důhodů posvětil ratifikaci Lisabonské smlouvy, zrušil konání předčasných voleb. Současně s tím se objevují silné námitky, že se ÚS chová aktivisticky, působí jako třetí komora parlamentu. Stanovili jste si pro sebe nějakou hranici, kam až smíte jako soudce zajít a co už je nepřijatelné?

Začnu s termínem soudcovský aktivismus, ať už se má týkat ÚS nebo obecné soudní moci a soudkocracie, což je velmi oblíbený termín v mediální oblasti. Skutečně nezasvěcenému pozorovateli vývoje po druhé světové válce se musí situace jevit tak, jako by soudy po celou druhou polovinu minulého století skutečně razantním způsobem získávaly stále větší rozsah kompetencí a ovládaly veřejnou sféru. A tento postřeh je naprosto pravdivý. Jen je hluboký omyl domnívat se, že to je výsledek nějaké touhy soudcovského sboru po moci. Jde naopak o důsledek bezmoci, bezradnosti moderní společnosti způsobené už holocaustem a důsledky druhé světové války, kdy zjistila, že i demokratických poměrů lze využít k tomu, aby nastala tyranie. A tak hledala východisko z této zoufalé situace, kdy si vymyslela, že to budou soudy, na které přenesla základní odpovědnost za stanovení a dodržování pravidel chování ve společnosti. Ve skutečnosti jen oprášila starou Voltairovu a Rousseauovu teorii o nezadatelných, přirozených a nezczizitelných právech a svobodách.

Dobře, ale pořád jste neodpověděl, kde máte osobní hranici „soudního aktivismu“.

ÚS nikdy nemůže zahájit žádné řízení, nemá k tomu kompetenci – a to je základní brzda nebo, chcete-li, osobní hranice toho, aby se ústavní soudci nestali dominantní politickou institucí ve státě. Kdyby to bylo možné, byla by to katastrofa. ÚS může posoudit návrh zákona jen v případě, že se na něj obrátí skupina poslanců, skupina senátorů, prezident... Nebo v případě důchodů soud, který musí normu, o které se domnívá, že je protiústavní, aplikovat.

Zrušení voleb byl citelný zásah do veřejného zájmu občanů jít volit a tím ovlivnit vývoj státu. Nestačilo vydat zákonodárcům jakousi „žlutou kartu“ s tím, že příště už ÚS zasáhne?

Rozhodnutí českého ÚS o zrušení ústavního zákona o předčasných volbách je skutečně naprosto výjimečným rozhodnutím. Vzpomeňte si ale, co se tenkrát stalo. Nepochybně v této zemi byla hluboká politická krize, došlo k vyslovení nedůvěry vládě, došlo k dohodě rozhodujících politických sil o tom, že neexis-

uje jiné řešení vzniklé situace než vrátit moc lidu a v předčasných volbách učinit tím arbitrem základního konfliktu lid. ÚS ale nikdy neřekl, že není ve veřejném zájmu řešení této situace předčasnými volbami. Naopak řekl, že v tuto chvíli je to primární zájem, za který se ÚS staví, ale musejí to být předčasné volby uspořádané na základě platného ústavního pořádku. Nikoli tím, že pro tento případ budeme ústavu ignorovat a přijmeme si samostatný, jednorázový ústavní zákon, který se přijímá pouze v zájmu těch, kteří o něm hlasovali.

Důsledkem toho, jak politici na nález ÚS reagovali, je nepřehledný parlament, kde procházejí zlobbované zákony, máme slabou iřednickou vládu. Když dnes vidíte, k čemu verdikt ÚS o volbách vedl, stálo to za to?

Já jsem přesvědčen, že nepochybně ano, protože kdo jednou poruší pravidla ve smyslu účel světlí prostředky, ten skutečně otevírá cestu... nechci říci do pekel, ale k vědomí, že pravidla se nemusejí dodržovat.

Pytaval jste v tomto smyslu i vlastní vědomí? V minulosti přece poslanci už jednou ústavu ve věci voleb ohnuli, a to s pomocí vašeho hlasu.

Ano, to je jedna ze základních změn, kterou člověk prodělá, když opustí zákonodárny sbor a přejde k odborné práci ústavního soudce. Vidíte, pro náš parlament je příznačné to, že jsem i po dvaceti letech vládné zvláštní atmosféra - někdo by možná řekl revolučního konventu a národního shromáždění v odkazu na Francouzskou revoluci, jiného zase nadadne atmosféra stalinské ústavy, kdy Vjerkhovnyj savjet byl nejvyšším ústavním orgánem ve státě. Pro oba tyto pohledy je jedno polečné: představa, že je jenom jeden suverén ve státě, a to jsou přímo volení poslanci, kteří mohou všechno. A tato atmosféra je tak intenzivní, že stačí do parlamentu přijít a být tam týden a ten pocit všemohoucného „my jsme parlament“ každého ovládne. Přitom moderní státověda dávno popřela princip, že jedna moc je ve státě nadřazena ostatním.

Ale zpět k mé osobě. Já jsem samozřejmě mohokrát i k této normě vystoupil v rozpravě a řekl jsem, že je to krok extrémní a měl by být naprosto neopakovatelný. Omlou pro mě bylo, že přece „vracíme moc lidu“. Byl jsem si ovšem vědom toho, že vybočujeme z ústavního pořádku a nezastíral jsem to. Ten osun u mě je v tom, že jsem dospěl k jinému závěru z hlediska intenzity toho vybočení. Ale je tam ten posun je, to samozřejmě přiznávám a nikdy jsem se tím netajil.

Souvislosti s ústavním nálezem ohledně zrušení předčasných voleb prezident Klaus prohlásil, že „se blíží chvíle, kdy bude nutno přijmout novou ústavní definici pravomocí ÚS“. Ptal jste se ho, co tím myslel?

Samozřejmě jsem se ho neptal, protože prezident nemá zákonodárnou iniciativu, tím méně zákonodárnou. Kompetence ÚS jsou vymezeny v ústavě, a jak jsem před chvílí řekl, nelze je rozšířit ani zúžit žádným prostým zákonem. Já

se samozřejmě nechci vyjadřovat ani k panu prezidentovi, ani k žádnému jinému politikovi, je ale pravda, že jistá míra nezralosti české politické scény je vidět právě na tom, jak emocionálně a nezdrženlivě reaguje na výroky ÚS. Právo nesouhlasit s nimi je samozřejmě nezadatelným právem, ale pokud někdo až hanobí ÚS, je to jen dehonestace jeho samého.

Politici komentáři vyložili Klausova slova jako výhrůžku, že se s dalšími politiky pokusí omezit nezávislost ÚS. Zaznamenal jste přípravu takového záměru?

Ne, žádné konkrétní obrysy takového záměru jsem neshledal a dokážu si je těžko představit.

A nebojíte se toho?

To není otázka strachu, jde v podstatě o to, do jaké míry bude respektováno materiální ohnisko ústavy o nezměnitelnosti základních principů demokratického právního státu. V případě loňských předčasných voleb to respektováno nebylo. Já si osobně myslím - i proto, že mám zkušenosti se snahami o novelizaci ústavy -, že je krajně nepravděpodobné, aby k takovému záměru došlo. Návrh na novelizaci ústavy byla ostatně už spousta a někdy i velice racionálních - třeba omezení immunity zákonodárců, způsob volby hlavy státu nebo například právě způsob vypsání předčasných voleb. A stejně k žádné z nich nedošlo.

Připustíme ale, že by k omezení pravomocí ÚS mohlo dojít. Jakou máte možnost tomu čelit?

Já především skutečně nevěřím tomu, že by k tomu mohlo dojít. Samozřejmě že teoreticky je možné, že ÚS bude novelou ústavy zrušen, to by už ovšem nebyl tento stát, který se buď doval po listopadu 1989 a který navazoval na tradici meziválečné první Československé republiky. Pak bych ani tak neuvažoval, jak v takové zemi chránit neexistující ÚS, ale zda v takové zemi žít.

Jste přece pověřen tím, abyste ústavnost chránil, ne abyste někam odcházel.

To je otázka, zda Ústavní soud může zachránit demokracii a svobodu ve státě a zda může čelit puči. Může se o to pokusit. Mimochodem ÚS Ruské federace označil Jelcinovo rozhodnutí vybombardovat ruský parlament za protiústavní a Jelcin za to dekretem Ústavní soud zrušil, byl obnoven - tuším - až za Putina.

My máme jednu velmi diskutovanou pojistku proti takovým krokům ústavních orgánů, které odstraňují principy svobody a demokracie. Vedle toho materiálního ohniska ústavy o nezměnitelnosti demokratických principů je to právo na odpor, ve kterém se říká: Přestanou-li fungovat demokratické instituce této země, každý občan má právo se bránit i prostředky do té doby nedovolenými. Já vím, že to má hodnotu spíše symbolickou, protože jak víme z historie - nastane-li takový puč, potom už není obrany. Já si jenom myslím, že prostředí a struktury EU a NATO, ve kterých žijeme, jsou mnohem účinnější pojistkou proti nějaké formě tyranie nebo autokracie než samotný ÚS a ústavní pořádek.

Možnost obrany máte. Kdyby se politici pokusili ÚS zákonem výrazně omezit pravomoci a někdo to napadl, zrušili byste takový zákon?

Pokud by nás pustili do budovy... Ano, pak by to byla naše povinnost.

Jak se vlastně díváte na čerstvý nápad části justice a poslanců prosadit, aby pro jmenování šéfa Nejvyššího soudu neplatila žádná omezení - je to pokus o politizaci justice?

Připouštím, že politici hledají způsoby, jak toho dosáhnout. Základní cestou je přitom ta personální, tedy přeořazování hlavních funkcí na soudech. Nedávna iniciativa poslance Polanského, o které mluvíte, se tak dá jen těžko vysvětlit jinak než jako snaha o konkrétní personální obsazení, které by otevřelo prostor pro ovlivňování a složení vedení Nejvyššího soudu. Většina politiků - a nikoli jen u nás - by zkrátka přivítala, kdyby soudy soudily podle jejich představ.

Proč se vůči těmto snahám více nebráníte?

Já tyto pokusy pořád pokládám za ojedinělé, není to obecný trend. Navíc například nějaké společné prohlášení justiční elity je pro náš obor naprosto nestandardní. Možná že tuto roli by spíše než představitel a funkcionáři justice měly hrát jejich samosprávné instituce, jako je Soudcovská unie ČR, Unie státních zástupců ČR a podobně.

Jednou a dost

Bývalý ústavní soudce Cepl prosazoval, aby ústavní soudci neusilovali o druhé desetileté funkční období. Argumentoval tím, že by to mohlo ovlivnit kvalitu jejich rozhodování směrem k politikům, kteří rozhodují o jejich kariéře. Jak to vidíte vy?

To je nepochybně nedostatek naší ústavy, všichni víme, v jakém spěchu vznikala. Donedávna tak dokonce hrozilo, že pokud by skončilo funkční období všech patnácti ústavních soudců najednou, mohly by tím vzniknout vážné poruchy kontinuity. Jistou roli sehrál biologický faktor a druhou proces jmenování ústavních soudců prezidentem Klausem, který byl rozložen na dva a půl roku s ohledem na problémy Senátu, takže se dá říci, že ten problém jednorázového skončení ÚS je do jisté míry zmírněn. Podle mého úsudku by měl být mandát ústavního soudce buď časově neomezený, anebo by měl být o něco delší, ale bez možnosti opakování. Opakování mandátu není běžné a není to dobrý jev, nepovažuji ho za optimální. Za situace, ve které ÚS je, to ale může zajistit jistou míru kontinuity.

Váš desetiletý mandát se pomalu chýlí ke konci, budete usilovat o další?

Považuji to za krajně nepravděpodobné, protože mandát mi končí v roce 2013 a jedenáct dní nato dosáhnou věku sedmdesátilet. A pokud se toho věku dožiji, pochybuji, že budu schopen aktivní činnosti. Navíc to nepovažuji systémově za správné. ■