

Pl.ÚS 33/97 ze dne 17.12.1997

30/1998 Sb.

N 163/9 SbNU 399

Suspenzivní veto prezidenta republiky - počítání lhůty podle čl. 50 odst. 1 Ústavy

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu
Jménem republiky

Plénum Ústavního soudu

po ústním jednání dne 17. prosince 1997, rozhodlo ve věci návrhu prezidenta republiky na zrušení zákona č. 243/1997 Sb., kterým se mění zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů, t a k t o :

Dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů se zákon č. 243/1997 Sb., kterým se mění zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění zákona č. 162/1993 Sb. a zákona č. 193/1994, z r u š u j e .

O d ů v o d n ě n í

I.

Dne 3. října 1997 obdržel Ústavní soud návrh prezidenta republiky na zrušení zákona č. 243/1997 Sb., kterým se mění zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů, a to z důvodu jeho přijetí způsobem odporujícím čl. 50 Ústavy.

Porušení čl. 50 Ústavy spatřuje prezident v následujících okolnostech: Uvedený zákon byl dne 13. června 1997 podle § 98 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, předsedou Poslanecké sněmovny postoupen prezidentu republiky a téhož dne doručen Kanceláři prezidenta republiky. Dne 28. června 1997 byl prezidentem republiky vrácen Poslanecké sněmovně, doručen jí byl v nejbližší následující pracovní den, tj. v pondělí dne 30. června 1997. Dle přesvědčení prezidenta republiky počátek 15 denní lhůty pro vrácení zákona začal běžet dnem následujícím po dni postoupení zákona, a to v souladu se zvyklostí, jak se tato vyvinula od účinnosti Ústavy. V daném případě to znamená, že lhůta k vrácení zákona č. 243/1997 Sb. měla začít běžet dne 14. června 1997.

Usnesením ze dne 5. září 1997, č. 244/1997 Sb., Poslanecká sněmovna deklarovala svoje rozhodnutí nehlasovat znovu o zákonu č. 243/1997 Sb., kterým se mění zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů, přijatém dne 12. června 1997 a vráceném prezidentem republiky, a to vzhledem k tomu, že, dle jejího přesvědčení, nebyla splněna podmínka stanovená v čl. 50 odst. 1 Ústavy.

Zákon, jímž se mění zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů, byl následně publikován ve Sbírce zákonů pod č. 243/1997 Sb., když byl podepsán

předsedou Poslanecké sněmovny a předsedou vlády.

Návrh prezidenta republiky poukazuje na skutečnost, že v českém právním řádu je obecně uznáván právní princip, dle něhož případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Vzhledem k tomu, že vrácení zákona je ústavním aktem prezidenta republiky, při němž jej nikdo nemůže zastoupit, jakož i vzhledem k právní a politické závažnosti tohoto aktu, nelze, dle přesvědčení prezidenta republiky, 15 denní lhůtu dle čl. 50 odst. 1 Ústavy zkracovat.

Jelikož je prezident republiky přesvědčen o včasnosti uplatnění své ústavní pravomoci vrátit zákon Parlamentu a jelikož tímto nebylo následně postupováno dle ustanovení čl. 50 odst. 2 Ústavy, navrhuje zrušení napadeného zákona z důvodu nedodržení Ústavou předepsané procedury.

K návrhu prezidenta republiky byly přiloženy:

- kopie příslušné stránky tzv. referátníku Kanceláře prezidenta republiky (č. j. L 134/97; 5414/97), jíž se osvědčuje doručení zákona ze dne 12. června 1997, kterým se mění zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů, prezidentu republiky k podpisu, a to dne 13. června 1997,

- kopie dopisu ze dne 28. června 1997, č. j. 5414/97, jímž byl prezidentem republiky zákon vrácen Poslanecké sněmovně, s vyznačením data jeho doručení 30. června 1997,

- kopie dopisu předsedy Poslanecké sněmovny prezidentu republiky ze dne 3. července 1997, č. j. 2654/97 SP, ve kterém je konstatováno překročení patnáctidenní lhůty, pročež ke vrácení zákona nelze přihlédnout, a dále je zákon opětovně prezidentu předkládán k podpisu,

- kopie dopisu prezidenta republiky předsedovi Poslanecké sněmovny ze dne 7. července 1997, č. j. 5920/97, ve kterém je vyjádřeno neměnné stanovisko vrátit předmětný zákon Poslanecké sněmovně, jakož i přesvědčení, že tak bylo učiněno v Ústavou stanovené lhůtě, pročež je v dopise předseda Poslanecké sněmovny požádán o opětovné předložení vráceného zákona Poslanecké sněmovně.

II.

Podle ustanovení § 42 odst. 3 a § 69 zákona č. 182/1993 Sb. byl předmětný návrh zaslán k vyjádření Poslanecké sněmovně. Zároveň si podle § 42 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb. Ústavní soud vyžádal jako listinné důkazy od Poslanecké sněmovny předložení listiny, jíž prezident vrátil zákon Poslanecké sněmovně, a ověřené fotokopie záznamu o převzetí této listiny Poslaneckou sněmovnou v příslušné knize pošty.

Ústavní soud obdržel vyjádření Poslanecké sněmovny dne 13. listopadu 1997. Uvádí se v něm, že v případě vrácení zákona č. 243/1997 Sb., kterým se mění zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů, prezidentem

republiky Poslanecké sněmovně tato dne 5. září 1997 přijala usnesení, že o přijatém zákonu nebude znovu hlasovat, poněvadž jí nebyl vrácen do patnácti dnů poté, co byl postoupen prezidentu republiky.

Stanovisko Poslanecké sněmovny je zdůvodněno tím, že pokud jde o způsob počítání lhůty, uvedené v čl. 50 odst. 1 Ústavy, Ústava sama neobsahuje speciální ustanovení o počítání lhůt. Jelikož lhůta, uvedená v čl. 50 odst. 1 Ústavy, není v Ústavě samotné ani v žádném jiném zákoně blíže interpretována, nedá se vykládat, dle názoru obsaženého ve vyjádření, jinak, než doslovně. Dále se upozorňuje na skutečnost, že za vrácení zákona je nutno považovat nikoliv akt podepsání rozhodnutí o vrácení, nýbrž skutečné vrácení, tedy okamžik, kdy bylo rozhodnutí dopraveno adresátovi, tj. okamžik doručení. Ve vyjádření se sice rozlišuje mezi rozhodnutím o vrácení zákona k opětovnému projednání Poslanecké sněmovně a doručení tohoto rozhodnutí, nicméně se v něm dochází k závěru, že pro oba tyto akty platí jedna lhůta. Doručení je tímto časově ztotožněno s vrácením, z čehož je dovozováno, že lhůta patnácti dnů musí být dodržena bez ohledu na to, zda se jedná o den pracovní či jiný.

Ve vyjádření se odmítá analogické použití jiných právních předpisů o doručování, neboť existuje rozdílná úprava u různých doručování a není zřejmé, který z předpisů by měl být aplikován. Odmítá se dále existence obecně uznávaného právního principu, týkajícího se počítání času procesních lhůt, jelikož speciální úprava platí pouze pro lhůty stanovené v jednotlivých zákonech, a tudíž ji nelze aplikovat při interpretaci lhůt stanovených v Ústavě.

Chápáním lhůty obsažené v čl. 50 odst. 1 Ústavy v procesním smyslu by tato, dle názoru obsaženého ve vyjádření, ztrácela jakýkoli smysl. Důvodem tohoto závěru je požadavek právní jistoty a neprodlužování legislativního procesu.

Vyjádření dále odmítá nemožnost doručení prezidentem republiky vráceného zákona Poslanecké sněmovně v den pracovního klidu, pracovního volna nebo ve svátek, protože na upozornění Kanceláře prezidenta republiky je Kancelář Poslanecké sněmovny připravena zajistit přijetí rozhodnutí prezidenta republiky i v uvedených dnech.

Na základě uvedených argumentů je ve vyjádření obsaženo přesvědčení, že Poslanecká sněmovna postupovala v souvislosti s vrácením přijatého zákona prezidentem republiky v souladu s Ústavou. Rovněž je připojena kopie dopisu prezidenta republiky ze dne 28. června 1997, č. j. 5414/97, kterým vrátil zákon č. 243/1997 Sb., a na němž je vyznačeno datum jeho doručení Poslanecké sněmovně dne 30. června 1997, a vyjádření vedoucího Kanceláře Poslanecké sněmovny ke způsobu doručování zákonů mezi Kanceláři Poslanecké sněmovny a Kanceláři prezidenta republiky. Dle tohoto je převzetí dopisu prezidenta republiky, kterým zákon vrací, ze strany kanceláře Poslanecké sněmovny stvrzeno na tzv. referátníku Kanceláře prezidenta republiky podpisem toho, kdo zákon přebírá s uvedením data převzetí. Převzetí dopisu ze dne 28. června 1997 je tedy stvrzeno dne 30. června 1997 podpisem na tzv. referátníku, který je uložen v Kanceláři prezidenta republiky, protože jeho ověřená kopie nemůže být předložena Poslaneckou sněmovnou.

Na ústním jednání dne 17. prosince 1997 předseda Poslanecké sněmovny doplnil své písemné vyjádření v tom smyslu, že za počátek lhůty, obsažené v čl. 50 odst. 1 Ústavy, nutno považovat den postoupení zákona prezidentu republiky, a nikoli den následující. V daném případě by pak konec uvedené lhůty připadl na pátek 27. června 1997, v důsledku čehož by její nedodržení prezidentem republiky bylo nepochybné.

V replice pracovnice Kanceláře prezidenta republiky, pověřené prezidentem jednat jeho jménem před Ústavním soudem, byla konstatována námitka vytvoření ústavní zvyklosti, dle níž se počátek uvedené lhůty počítá dnem následujícím po dni postoupení zákona prezidentu republiky. Existence takovéto zvyklosti předsedou Poslanecké sněmovny nebyla uznána.

III.

Z návrhu prezidenta republiky a jeho příloh, vyjádření Parlamentu a jeho příloh, z Parlamentního zpravodaje č. 10/96-97, jakož i těsnopiseckého záznamu z projednání zákona č. 243/1997 Sb., kterým se mění zákon č. 246/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů, v Poslanecké sněmovně bylo zjištěno následující:

Návrh novely zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů, byl schválen Poslaneckou sněmovnou dne 22. května 1997 a následně i Senátem dne 12. června 1997.

Zákon byl dne 13. června 1997 postoupen prezidentu republiky. Prezident rozhodl dne 28. června 1997 o vrácení zákona, jímž se mění zákon č. 246/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů, Poslanecké sněmovně k opětovnému projednání, přičemž vrácený zákon byl Poslanecké sněmovně doručen dne 30. června 1997.

Dopisem ze dne 3. července 1997, č. j. 2654/97 SP, předseda Poslanecké sněmovny konstatuje překročení patnáctidenní lhůty, v důsledku čehož, dle jeho přesvědčení, nelze ke vrácení zákona přihlídnout, protože opětovně prezidentu republiky zákon předkládá k podpisu. Prezident republiky v odpovědi ze dne 7. července 1997, č. j. 5920/97, vyjadřuje své neměnné stanovisko vrátit předmětný zákon Poslanecké sněmovně, jakož i přesvědčení, že tak bylo učiněno v Ústavou stanovené lhůtě. V dopise se dále uvádí, že v situaci, když patnáctý den lhůty připadl na den pracovního volna, tj. na sobotu 28. června 1997, prezident republiky předpokládal, že v tomto i obdobných případech při uskutečňování ústavních pravomocí, omezených lhůtami, se bude postupovat tak, jak je běžné ve všech standardních právních systémech. Poukazuje v něm dále na skutečnost, že jak naše, tak i většina zahraničních ústav přímo neupravuje běh a ukončení lhůt, přičemž se vždy postupuje tak, že připadne-li poslední den lhůty na den klidu (sobota, neděle, svátek), končí lhůta nejbližší následujícím pracovním dnem. Z uvedených důvodů prezident republiky v dopise žádá předsedu Poslanecké sněmovny o opětovné předložení vráceného zákona Poslanecké sněmovně.

Na návrh ústavněprávního výboru Poslanecké sněmovny tato dne 5. září 1997 poměrem hlasů 154 pro, 2 hlasy proti, při 22 zdržujících se, rozhodla, že nejprve bude hlasovat o tom, splnil-li prezident republiky lhůtu pro navrácení zákona nebo ne, a poté bude hlasovat o samotném zákonu.

Téhož dne se Poslanecká sněmovna usnesla poměrem hlasů 97 pro, 77 proti a 9 zdržujících se, na tom, že nebude znovu hlasovat o zákonu, kterým se mění zákon České národní rady č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů, přijatém dne 12. června 1997 a vráceném prezidentem republiky, vzhledem k tomu, že nebyla splněna podmínka stanovená v čl. 50 odst. 1 Ústavy České republiky. Uvedené usnesení bylo publikováno pod č. 244/1997 Sb.

Zákon, kterým se mění zákon České národní rady č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů, byl poté dne 30. září 1997 vyhlášen v č. 82 Sbírky zákonů pod č. 243/1997 Sb.

IV.

Dle ustanovení § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb. Ústavní soud v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů posuzuje obsah zákona nebo jiného právního předpisu z hlediska jejich souladu s ústavními zákony, mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy, popřípadě zákony, jedná-li se o jiný právní předpis, a zjišťuje, zda byly přijaty a vydány v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

Předmětem posouzení ve věci návrhu prezidenta republiky na zrušení zákona č. 243/1997 Sb., kterým se mění zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů, je poslední z uvedených hledisek, tj. posouzení dodržení ústavně předepsaného způsobu přijetí zákona.

Součástí tohoto postupu je právo prezidenta republiky vrátit přijatý zákon, s výjimkou zákona ústavního, Parlamentu s odůvodněním do patnácti dnů ode dne, kdy mu byl postoupen (čl. 50 odst. 1 Ústavy). Pokud prezident republiky uvedeného práva využije, ústavně předepsaný postup přijetí zákona pokračuje jeho opětovným projednáním v Poslanecké sněmovně (čl. 50 odst. 2 Ústavy).

Jestliže zákon byl prezidentem republiky vrácen po lhůtě, stanovené v čl. 50 odst. 1 Ústavy, stává se platným bez jeho dalšího projednání v Poslanecké sněmovně vyhlášením ve Sbírce zákonů (čl. 52 Ústavy, § 5 zákona č. 545/1995 Sb., o Sbírce zákonů České republiky). Pokud však byl vrácen v uvedené lhůtě, je jeho další neprojednání Poslaneckou sněmovnou porušením ústavně předepsaného způsobu přijetí zákona.

IV/a

Stanovisko Poslanecké sněmovny, konstatující nedodržení Ústavou předepsané lhůty pro uplatnění suspenzivního veta prezidentem republiky, se zakládá na následujících argumentech:

Prvním je odmítnutí existence obecných pravidel pro počítání času v českém právu, jakož i odmítnutí možnosti analogie mezi

právem ústavním a jinými odvětvími českého práva (a to i práva veřejného, konkrétně práva správního).

Absence ústavní úpravy počítání času, jakož i zmíněná absence obecných právních pravidel pak, dle názoru Poslanecké sněmovny, odůvodňuje doslovný výklad ústavních lhůt. Tento výklad je dále podepřen požadavkem právní jistoty a neprodlovování legislativního procesu

Argumentem třetím je deklarovaná připravenost Kanceláře Poslanecké sněmovny převzít na požádání (na základě avíza) prezidentem republiky vrácený zákon i v den pracovního klidu.

Čtvrtým argumentem je interpretace čl. 50 odst. 1 Ústavy, dle níž za vrácení zákona je nutno považovat nikoliv akt podepsání rozhodnutí o vrácení, nýbrž skutečné vrácení, tedy okamžik, kdy bylo rozhodnutí dopraveno adresátovi, tj. okamžik doručení.

Konečně argumentem posledním, pátým, je konstatování, dle něhož za počátek lhůty, obsažené v čl. 50 odst. 1 Ústavy, nutno považovat den postoupení zákona prezidentu republiky a nikoli den následující. V daném případě by pak konec uvedené lhůty připadl na pátek 27. června 1997, v důsledku čehož by její nedodržení prezidentem republiky bylo nepochybné.

Návrh prezidenta republiky naproti tomu stojí na stanovisku přítomnosti obecných právních principů v českém právním řádu, jejichž příkladem jsou i obecně platná pravidla pro počítání právních lhůt. Prezident republiky vychází ve své argumentaci dále z předpokladu, že v tomto i obdobných případech při uskutečňování ústavních pravomocí, omezených lhůtami, se bude postupovat tak, jak je běžné ve všech standardních právních systémech. Poukazuje v této souvislosti na skutečnost, že jak naše, tak i většina zahraničních ústav přímo neupravuje běh a ukončení lhůt.

IV/b

Ve vyspělých demokraciích problematika počítání času v ústavním právu potíže nečiní. Pravidlem je stav, kdy ústava přímo pravidla pro počítání času neupravuje, přičemž pro tento účel existují v právu i v ústavně-politické praxi akceptované postupy.

Ve SRN ústava (Základní zákon) počítání lhůt výslovně neupravuje. Rozhodnutí spolkového prezidenta jsou přitom Základním zákonem omezena lhůtou ve dvou případech: při rozhodování o jmenování spolkového kancléře nebo o rozpuštění spolkového sněmu (čl. 63) a při rozhodování o rozpuštění spolkového sněmu po vyslovení nedůvěry (čl. 68). V německém právu, a to i v právu ústavním, platí obecný princip, dle něhož na počítání lhůt se vztahují ustanovení občanského zákoníku (BGB), pokud neexistují speciální ustanovení. Základní zákon speciální ustanovení neobsahuje [viz Schenke, Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar), bearb. v. H. J. Abraham u. a., 9 Bde., Hamburg 1950ff., Loseblatt, Stand März 1997, Art. 63, S. 52, Art. 68, S. 87].

Nadto je problematika počítání lhůt k úkonům prováděným ve vztahu ke Spolkovému sněmu upravena i v zákonu o jednacím řádu

Spolkového sněmu. Dle § 124 uvedeného zákona tyto lhůty počínají plynout dnem, následujícím po rozhodném dni, a pokud posledním dnem lhůty úkonu prováděného ve vztahu ke Spolkovému sněmu je sobota, neděle nebo zákonem uznaný svátek, nastupuje na jeho místo nejbližší následující pracovní den.

Příkladem ústavy, která některé aspekty počítání času upravuje přímo, je Ústava USA. Je to právě případ prezidentova suspenzivního veta, kdy ústavodárce výslovně upravil i její plynutí a skončení: "Nevrátí-li prezident návrh zákona do deseti dnů (neděle nepočítaje) ode dne, kdy mu byl předložen, stává se zákonem i bez jeho podpisu." (čl. I. oddíl 7. Ústavy USA).

IV/c

V posuzované věci je předmětem rozhodování Ústavního soudu ve skutečnosti nikoli pouze spor o plynutí lhůt v ústavním právu, nýbrž, a to především, spor o chápání práva v demokratické společnosti.

Ústava České republiky skutečně neobsahuje speciální úpravu počítání času, tedy ani úpravu posuzování počátku a ukončení lhůt, a to na rozdíl od ostatních odvětví práva.

Dle § 122 odst. 1 obč. zák. platí: "Lhůta určená podle dní počíná dnem, který následuje po události, jež je rozhodující pro její počátek." Dále § 122 odst. 3 obč. zák. stanoví: "Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den." Ze systematického výkladu obč. zák. přitom vyplývá, že uvedená ustanovení se vztahují na oba typy hmotněprávních civilních lhůt, tj. promlčecí a prekluzivní (promlčení je upraveno v hlavě osmé obč. zák., uvedené ustanovení je však obsaženo v hlavě deváté, zakotvující vymezení některých pojmů, nevztahuje se tudíž pouze na promlčení, nýbrž také na prekluzi).

Dle § 57 odst. 1 o. s. ř. platí: "Do běhu lhůty se nezapočítává den, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek lhůty; to neplatí, jde-li o lhůtu určenou podle hodin." Ustanovení § 57 odst. 2 o. s. ř. pak určuje následující: "Případně-li konec lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den."

Dle § 60 odst. 1 tr. ř. platí: "Do lhůty určené podle dní se nezapočítává den, kdy se stala událost určující počátek lhůty." Pro stanovení konce lhůty je v § 60 odst. 3 tr. ř. obsažena tato úprava: "Případně-li konec lhůty na den pracovního klidu nebo pracovního volna, pokládá se za poslední den lhůty nejbližší příští pracovní den."

Dle § 27 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu, platí: "do lhůty se nezapočítává den, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek lhůty", přičemž "případně-li konec lhůty na den pracovního klidu, je posledním dnem lhůty nejbližší příští pracovní den".

Skutečnost, že Ústava neobsahuje speciální ustanovení o počítání času je přirozená z hlediska komparativního i z hlediska věcného.

Bylo již zmíněno, že ústavy demokratických zemí pravidelně neobsahují speciální ustanovení o počítání času, takže v tomto směru Ústava České republiky není žádnou výjimkou.

Moderní demokratická psaná ústava je společenskou smlouvou, kterou se lid, představující ústavodárnou moc (pouvoir

constituant), ustavuje v jedno politické (státní) těleso, zakotvuje vztah individua k celku a soustavu mocenských (státních) institucí. Dokument institucionalizující soustavu základních obecně akceptovaných hodnot a formující mechanismus a proces utváření legitimních mocenských rozhodnutí nemůže existovat mimo veřejností akceptovaného kontextu hodnot, spravedlnostních představ, jakož i představ o smyslu, účelu a způsobu fungování demokratických institucí. Jinými slovy nemůže fungovat mimo minimálního hodnotového a institucionálního konsenzu. Pro oblast práva z toho plyne závěr, že pramenem práva obecně, jakož i pramenem práva ústavního, a to i v systému psaného práva, jsou rovněž základní právní principy a zvyklosti.

Tuto tezi potvrzují nejen teoretické analýzy, ale především dějiny 20. století, spjaté s existencí totalitních států. Mechanické ztotožnění práva s právními texty se stalo vítaným nástrojem totalitní manipulace. Učinilo zejména z justice poslušný a nemyslicí nástroj prosazování totalitní moci.

Dalším naprosto neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace, vycházející pouze z jeho jazykového výkladu.

Jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e racione legis atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně nebo v důsledku nevdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity.

Akceptace i dalších pramenů práva, kromě práva psaného (zejména obecných právních principů), evokuje otázku jejich poznatelnosti. Jinými slovy evokuje otázku, zda je jejich formulování věcí libovůle, nebo zda lze stanovit při jejich formulování do určité míry objektivizovatelné postupy.

Demokratický systém čelí možné libovůli při formulování "nepsaného práva" dvojným způsobem. Nesdílí v našem prostředí tak hluboce zakořeněnou skepsi k možnosti činit odpovědná individuální rozhodnutí a předkládat je na základě přesvědčivé argumentace veřejnosti k posouzení. První garance vůči libovůli je tudíž kulturní a mravní kontext odpovědnosti. Tím druhým je soustava demokratických institucí, utvářející dělbu moci. Jinými slovy, tou první je garance autonomní, druhou garance heteronomní normotvorby.

Ke znakům vymezujícím společenství lidí patří vymezitelný okruh společně sdílených hodnot, jakož i představ o racionalitě (účelnosti) chování. Společenství, jež nedisponuje tímto znakem, lze udržovat pouze silou (mocí).

Typickým příkladem vymezitelnosti i nepsaných právních pravidel lidského chování je právo obyčejové. Pro vznik právního obyčeje je nutné obecné přesvědčení o potřebě dodržovat obecné pravidlo chování (opinio necessitatis) a dále jeho zachovávání po dlouhou dobu (usus longaevus, resp. longa consuetudo). Obě tato hlediska jsou definičními hledisky i pro vymezení obecného právního pravidla (hlediskem odlišujícím obecný princip a právní

obyčej je zejména míra jejich obecnosti).

V systému psaného práva má přítom obecné právní pravidlo charakter samostatného pramene práva pouze preter legem (čili, pokud psané právo nestanoví jinak).

I v českém právu takto platí a je běžně aplikována řada obecných právních principů, které nejsou výslovně obsaženy v právních předpisech. Příkladem je právní princip, dle něhož neznalost práva neomlouvá, nebo princip nepřípustnosti retroaktivity, a to nejenom pro odvětví práva trestního. Jiným příkladem jsou výkladová pravidla a *contrario*, a *minore ad maius*, a *maiore ad minus*, *reductio ad absurdum* apod. Dalším, a to moderním ústavním nepsaným pravidlem, je řešení kolize základních práv a svobod principem proporcionality. Mezi tyto obecně uznávané právní principy bez jakékoli pochybnosti patří v oblasti práva ústavního pravidla počítání času, jak jsou v evropském právním myšlení srozumitelně a smysluplně vymezena od dob římských. Tato skutečnost ústavodárci, resp. zákonodárci, nijak nebrání, aby, pokud uzná za vhodné, vyznačil počítání času výslovně odlišným způsobem. Příkladem tohoto postupu českého zákonodávce v odvětví práva ústavního je § 72 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, dle něhož lhůta počíná již dnem rozhodným pro její plynutí, a nikoli dnem následujícím, jak je obvyklé. V této souvislosti nutno poukázat i na rozdílnost dikce čl. 50 odst. 1 Ústavy, kdy lhůta počíná "ode dne", který je pro její plynutí rozhodný, a § 72 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, dle něhož lhůta "počíná dnem", který je pro její plynutí rozhodný.

Smyslem právního institutu lhůty je snížení entropie (neurčitosti) při uplatňování práv, resp. pravomocí, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích (což hraje zejména důležitou roli z hlediska dokazování v případech sporů), urychlení procesu rozhodování s cílem reálného dosažení zamýšlených cílů. Tyto důvody vedly k zavedení lhůt již před tisíci lety.

Na straně druhé, pokud je uplatnění určitého práva, resp. pravomocí, časově omezeno, je nezbytné zohlednit určité skutečnosti (překážky) na straně subjektu tohoto práva, či pravomocí, které, nikoli z jeho zavinění, výkonu těchto brání. Jinak řečeno, vytvořit konstrukci reálně umožňující právo, resp. pravomoc, v daném časovém limitu uplatnit. Za tím účelem právní myšlení, opět již v dobách římských, vytvořilo myšlenkové konstrukce, fikce stavění lhůty (plynutí času), resp. posunutí jejího ukončení.

Tato obecná právní pravidla (v daném případě právní fikce), jež jsou svojí povahou právní reakcí na praktické problémy, v evropské právní kultuře platí po tisíciletí. Jak již bylo zmíněno, je v dispozici ústavodávce, resp. zákonodávce, postupovat i jinak, v tomto případě však je povinen takový postup výslovně stanovit. Jelikož se tak v případě počítání lhůty dle § 50 odst. 1 Ústavy nestalo, nelze její počátek i ukončení interpretovat jinak, než v souladu s obecně platnými principy.

Ve prospěch uvedeného závěru svědčí i další důvod, resp. interpretační přístup, jež v této souvislosti považuje Ústavní soud za klíčový. V situaci, kdy mezi subjekty, aplikujícími Ústavu, dochází ke sporu o výklad určitého ustanovení, nutno tento řešit ve prospěch možnosti uplatnění ústavní pravomocí, již se

dané ustanovení týká, čili z hlediska smyslu a účelu dotčeného ústavního institutu. Tímto v posuzované věci je dělba moci mezi ústavními orgány v zákonodárném procesu.

Ve stanoviscích k posuzované věci se objevuje i otázka právní povahy předmětné lhůty. Patnáctidenní lhůta dle čl. 50 odst. 1 Ústavy je lhůtou na doručení, nikoli lhůtou na "rozhodnutí", což ostatně prezident republiky ve svém návrhu na zrušení zákona č. 243/1997 Sb. ani netvrdí. Toto konstatování nic nemění na skutečnosti, že v předmětné věci, jelikož konec lhůty připadl na den pracovního klidu (sobota 28. června 1997), byl jejím posledním dnem nejbližší příští pracovní den (tj. pondělí 30. června 1997).

Konečně neobstojí ani argument Poslanecké sněmovny, když deklaruje svoji připravenost, na požádání Kanceláře prezidenta republiky, převzít vrácený zákon i v den pracovního klidu. Pokud zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, případně jiný právní předpis, neobsahuje ustanovení vymezující rozsah působení Poslanecké sněmovny i ve dnech pracovního klidu, je deklarování její připravenosti převzít, po předchozím avízu Kanceláře prezidenta republiky, vrácený zákon i v den pracovního klidu právně irelevantní.

Ze všech uvedených důvodů dospěl Ústavní soud k závěru, že prezident republiky zákon č. 243/1997 Sb., kterým se mění zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů, vrátil Poslanecké sněmovně k opětovnému projednání ve lhůtě, stanovené čl. 50 odst. 1 Ústavy. Tím, že uvedený zákon byl vyhlášen ve Sbírce zákonů bez toho, že by o jeho přijetí Poslanecká sněmovna opětovně hlasovala, došlo postupem Poslanecké sněmovny k porušení čl. 50 odst. 2 Ústavy, pročež Ústavní soud zákon č. 243/1997 Sb., kterým se mění zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů, zrušil.

P o u č e n í : Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně 17. prosince 1997

ODLIŠNÉ STANOVISKO

JUDr. I.J. k odůvodnění nálezů

S výrokem Ústavního soudu ve věci Pl. ÚS 33/97 obsaženém v nález ze dne 17.12. 1997 souhlasím. K jeho odůvodnění však podávám ve smyslu § 14 zák. č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, toto odlišné stanovisko.

Odůvodnění nálezů se zakládá především na argumentaci umožňující použití obecných právních principů pro počítání času také v právních vztazích, pro něž nejsou v právních předpisech obsažena žádná pravidla. Nález vychází z konstrukce, že mezi obecná právní pravidla patří také fikce stavění lhůty (údajně platná v evropské právní kultuře po tisíciletí). Podle mého názoru nelze právní fikce povyšovat na úroveň obecných právních pravidel. Obecným právním pravidlem je naopak skutečnost, že plynutí času je souvislé, což znamená počítání času den po dni, tak jak dny za sebou běží, bez jakéhokoliv rozlišování (podle římského práva *tempus continuum*). Výjimkou jsou situace, kdy se při počítání

přihlíží pouze k některým dnům, zpravidla jenom k těm, kdy mohl být proveden určitý právní úkon (tzv. čas užitečný - tempus utile). S ohledem na okolnost, že jde o výjimku, musí být výslovně právním předpisem upravena. Historický vývoj těchto úprav, jakož i rozdílnost jejich obsahu de lege lata (viz i příslušnou část odůvodnění nálezu) dokládají, že z těchto výjimek nelze vytvořit obsahově určité obecné právní pravidlo. O tom svědčí i to, že počítání času je v jednotlivých předpisech vždy upraveno (občanský zákoník, občanský soudní řád, trestní řád, správní řád apod.) a nestačí pouhá odvolávka na obecná pravidla (zákonem výslovně neupravená) o počítání času. Z těchto důvodů je nezbytné počítat lhůtu pro uplatnění suspenzivního veta prezidenta republiky přímo z Ústavy a do lhůty započítávat všechny celé kalendářní dny.

Ustanovení čl. 50 odst. 1 Ústavy, vymezením podmínek suspenzivního veta, zakotvuje podíl prezidenta na moci zákonodárné a na zákonodárném procesu, v rámci dělby moci a úpravy vazeb mezi státními orgány. Podle důvodové zprávy jde o právo prezidenta rozhodnout o vrácení přijatého zákona, má-li k jeho obsahu jakékoliv připomínky. Samotná Ústava nikterak nespécifikuje postup prezidenta při rozhodování o vrácení zákona, ani při doručení vráceného zákona Parlamentu, resp. Poslanecké sněmovně. Z ústavního postavení prezidenta v tomto procesu však vyplývá, že účinky vrácení zákona nastávají již okamžikem rozhodnutí prezidenta, nikoliv až okamžikem doručení tohoto rozhodnutí Poslanecké sněmovně. Jde tedy o lhůtu na "rozhodnutí", nikoliv o lhůtu na doručení, jak konstatuje odůvodnění nálezu. Existuje-li více možností interpretace určitého ustanovení, je třeba použít takovou metodu výkladu, která je blíže cíli sledovanému v textu Ústavy. Smyslem lhůty pro vrácení zákona prezidentem je zajištění přiměřeného času pro případný prezidentův zásah do legislativního procesu, proto je ústavně konformním takový výklad čl. 50 Ústavy, který v legislativním procesu umožní prezidentovi reálnou participaci. Z tohoto důvodu by měla být na úrovni zákonodárce ve vztahu k prezidentovi vytvořena taková praxe posuzování předmětné lhůty z hlediska jejího běhu, která by nekopírovala doslovný pozitivistický výklad čl. 50 odst. 1 Ústavy, ale současně ani nebrala v úvahu odůvodnění nálezu ohledně počátku a konce této lhůty, navíc nepřipustně (dle mého stanoviska) opřený subsidiárně o procesní ustanovení běžných právních předpisů.

Vzhledem k výše uvedeným argumentům měl Ústavní soud návrhu prezidenta vyhovět, avšak zcela z jiných důvodů, než je v odůvodnění nálezu konstatováno.

V Brně 17.12. 1997