

## Dynamika interpretace a aplikace čl. 46 Ústavy

Jan Kysela\*

Před krátkou dobou se v tomto časopise *J. Filip* přesvědčivě vypořádal s kritikou údajného „přesluhování“ prezidenta republiky *V. Havla* rozborem počítání lhůty vymezující prezidentovo funkční období.<sup>1</sup> Zmínil se tam také o snaze rozšířit dosah nálezu Ústav-

ního soudu č. 30/1998 Sb., který vykládá principy počítání času v českém ústavním právu, také na čl. 46 odst. 1 Ústavy. Po jeho soudu však citované ustanovení upravuje jinou lhůtu, lhůtu hmotněprávní – na rozhodnutí, protože i způsob jejího počítání má být jiný.

\* JUDr. Jan Kysela, Ph.D., Kancelář Senátu a Právnická fakulta UK

<sup>1</sup> FILIP, J.: *Prezidentské volby v roce 2003 a počítání času v ústavním právu*, in: *Časopis pro právní vědu a praxi* č. 1/2003, str. 59 násl.

Předmětné otázce byla v Senátu vskutku věnována značná pozornost od jara loňského roku, přičemž až počátek tohoto roku přinesl rozuzlení, jež je však rozporné s *Filipovým* názorem. Také proto považují za užitečné se zde tomuto problému věnovat v poněkud širším kontextu; má totiž mj. přesahy do metod výkladu ústavy.<sup>2</sup>

### I. K ROZDÍLŮM INTERPRETACE VYBRANÝCH USTANOVENÍ ÚSTAVY ČR V ZÁVISLOSTI NA REKONSTRUKCI JEJICH ÚČELŮ

Vzhledem k charakteru ústav, povaze jejich textu, významu principů činících z nich konzistentní systémy a současně prozařujících celek právního řádu je nezbytné, avšak velmi komplikované interpretovat v jednotlivých ústavách účely konkrétních institutů a ustanovení.<sup>3</sup> Jen zídka se totiž podaří vytvořit dokonale konzistentní celek, v němž by všechny účely byly komplementární.<sup>4</sup> Volba různých účelů jako východisek rekonstrukce ústavní normy přitom může vést k velmi odlišným důsledkům.<sup>5</sup>

Jedním z příkladů může být tzv. euronovela Ústavy ČR, a to hned ve dvojm, resp. trojm ohledu.

1. Jde jednak o účel nového čl. 10 Ústavy, který operuje s pojmem Parlament, ve vztahu k mezinárodním smlouvám, k jejichž ratifikaci nedal souhlas Parlament, nýbrž zákonodárné sbory působící před jeho zřízením, tj. před 1. lednem 1993. Podle toho se velmi významně proměňuje množina mezinárodních smluv jsoucích součástí právního řádu, včetně důležitých smluv dříve lidskoprávních.<sup>6</sup>

2. Spor o účel úpravy a úmysl ústavodárce se projevilo rovněž ve druhé diskusi o tzv. euronovele Ústavy. Tentokrát jde o důvod zrušení samostatné kategorie mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách ve vazbě na derogační pravomoc Ústavního soudu. Ústavní soud se ve svém nálezu č. 403/2002 Sb. přihlásil k myšlence trvající existence těchto smluv, jež nadto učinil součástí ústavního pořádku, přičemž použil několik argumentů počínaje čl. 9 odst. 2 Ústavy a konče zněním občanského soudního a trestního řádu.<sup>7</sup> Kritici nálezu naopak usuzují na zjevný úmysl ústavodárce, vyjádřený i v tomto ohledu vcelku jasným zněním novely Ústavy, která v textu Ústavy vypustila veškeré zmínky o lidskoprávních smlouvách, nahradit hierarchický vztah smluv podle předchozího znění čl. 10 Ústavy vztahem aplikační přednosti, včetně reformulované úlohy obecných soudů a jiných orgánů aplikace práva.<sup>8, 9</sup>

<sup>2</sup> Tato stať je zkrácenou a aktualizovanou verzí příspěvku, který vyjde ve sborníku GERLOCH, A., MARŠÁLEK, P. (eds.): *Problémy interpretace a argumentace v soudobé právní teorii a právní praxi* (Praha, 2003).

<sup>3</sup> V zásadě lze hledat úmysl historického ústavodárce (co tehdy chtěl), současně ústavodárce (co by chtěl dnes) a fiktivního ústavodárce racionálního – viz WRÓBLEWSKI, J.: *Statutory Interpretation in Poland*, in: MAC CORMICK, D. N., SUMMERS, R. S. (ed.): *Interpreting Statutes – A Comparative Study* (Dartmouth, 1991), str. 274 násl.; citováno podle KÜHN, Z., KYSELA, J.: *Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústava je?* (*Euronovela Ústavy ve světle překvapivého nálezu Ústavního soudu*), in: *Časopis pro právní vědu a praxi* č. 3/2002, str. 202.

<sup>4</sup> Pokud jde o ideovou koherenci Ústavy ČR viz PAVLÍČEK, V.: *Teoretická koncepce Ústavy ČR (Několik úvah k 10. výročí jejího přijetí)*, in: KYSELA, J. (uspoř.): *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy* (Praha, 2003), str. 78 násl.

<sup>5</sup> Obecně k tématu interpretace ústav viz zejména dvě zásadní statě P. HOLLÄNDERA: *Interpretace ústavního práva: metodologický hlavolam?*, in: NOVOTNÝ, O. (uspoř.): *Pocta Vladimíru Mikule k 65. narozeninám* (Praha, 2002), str. 47 násl. a *Dotváření Ústavy judikaturou Ústavního soudu*, in: KYSELA, J. (uspoř.): *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy* (Praha, 2003), str. 122 násl.

<sup>6</sup> Kriticky k použití pojmu Parlament při absenci přechodných ustanovení v euronovele Ústavy viz PAVLÍČEK, V.: *O subjektech práv a svobod v Listině, o principech přirozenoprávních a vztahu k ústavnímu zákonu č. 395/2001 Sb.*, in: DANČÁK, B., ŠIMÍČEK, V. (eds.): *Deset let Listiny základní práv a svobod v právním řádu České republiky a Slovenské republiky* (Brno, 2001), str. 87 násl. Názor zastávající širší výklad rozsahu mezinárodních smluv v právním řádu v návaznosti na „nástupnictví“ Parlamentu po jeho předchůdcích viz FILIP, J.: *Parlament ČR schválil návrh euronovely Ústavy ČR*, in: *Právní zpravodaj* č. 11/2001, str. 1 násl., KYSELA, J., KÜHN, Z.: *Aplikace mezinárodního práva po přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR*, in: *Právní rozhledy* č. 7/2002, str. 301 násl., MALENOVSKÝ, J.: *Postavení mezinárodních smluv o lidských právech v českém právu po 1. červnu 2002*, *Právník* č. 9/2002, str. 917 násl., a zřejmě i Ústavní soud v nálezu č. 403/2002 Sb.

<sup>7</sup> Koncepci nálezu rozpracovávají soudci Ústavního soudu MALENOVSKÝ, J.: *Euronovela Ústavy: „Ústavní inženýrství“ ústavodárce nebo Ústavního soudu či obou?*, in: KYSELA, J. (uspoř.): *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy* (Praha, 2003), zejm. str. 180 násl., a HOLLÄNDER, P.: *Dotváření Ústavy judikaturou Ústavního soudu*, tamtéž, zejm. str. 131 násl. V jeho prospěch se vyjádřil také KŘEPELKA, F.: *Nesamozřejmě hierarchie práva a vstup ČR do EU*, in: *Soudní rozhledy* č. 6/2003.

<sup>8</sup> FILIP, J.: *Nález č. 403/2002 Sb. jako rukavice hozená ústavodárci Ústavním soudem*, in: *Právní zpravodaj* č. 11/2002, a KÜHN, Z., KYSELA, J.: *Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústava je?* (*Euronovela Ústavy ve světle překvapivého nálezu Ústavního soudu*), in: *Časopis pro právní vědu a praxi* č. 3/2002, Sládeček, V.: *Ústavní soudnictví* (Praha, 2. vyd. 2003), str. 104 násl. Započít sem lze i V. PAVLÍČKA: *Teoretická koncepce Ústavy ČR (Několik úvah k 10. výročí jejího přijetí)*, in: KYSELA, J. (uspoř.): *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy* (Praha, 2003), str. 84.

<sup>9</sup> Právě citovaný nález pěkně ilustruje *Dworkinovu* koncepci gravitační síly precedentu, jež je mj. oslabena silným doktrinálním atakem na příslušné rozhodnutí. Viz KÜHN, Z.: *Aplikace práva ve složitých případech. K úloze právních principů v judikatuře* (Praha, 2002), str. 310 násl. U nás se nicméně atakovaný nález stává vůdčím precedentem, o čemž svědčí další nález, tentokrát senátní: I. ÚS 752/02.

3. Dalším příkladem může být čl. 43 Ústavy, jež je možno vykládat odlišně podle úvahy o adekvátním vztahu exekutivy a legislativy v demokratickém právním státě respektujícím dělbu moci. Pokud vycházíme z koncepce rozdělené moci, kdy ozbrojené síly patří do exekutivy (mj. je jejich vrchním velitelem prezident republiky systematicky zařazený do Hlavy třetí Ústavy), omezíme roli Parlamentu v dispoicích ozbrojenými silami (čl. 43 odst. 2 až 6) na politický filtr těchto zásadních rozhodnutí, včetně realizace požadavku civilní kontroly ozbrojených sil (čl. 4 odst. 2 úst. zák. č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění úst. zák. č. 300/2000 Sb.). Nasvědčuje tomu i to, že Parlament zde „vyslovuje souhlas“ (pasivní pozice), zatímco o vyhlášení válečného stavu (čl. 43 odst. 1) „rozhoduje“ (aktivní pozice). Inicivace vládou (*initiation*) a projednání a zvážení Parlamentem (*deliberation*) jsou složky kolektivního posouzení věci (*collective judgment*).<sup>10</sup>

Jestliže však Parlament chápeme jako „suveréna“<sup>11</sup> a nezhlednime relevantní rozdíly mezi zákonodárným procesem a touto specifickou procedurou, odpadají důvody např. pro zapovězení pozměnovacích návrhů k návrhům vlády, jakkoliv mohou vést za prvé až k technickému zmaření účelu operace, za druhé ke vzniku rozdílů mezi usneseními komor, jež při absenci dohodovacích mechanismů vedou k tzv. metodě průniku: vláda považuje za souhlas společného jmenovatele obou usnesení.<sup>12</sup>

4. Podobnou logikou můžeme posuzovat znění čl. 49 Ústavy; jde o třetí ze zde zmiňovaných souvislostí s euronovelou Ústavy. Před 1. červnem 2002 (účinnost euronovely) zakotvovalo analogii parlamentního projednávání mezinárodních smluv se zákonodárným procesem, v němž však Parlament z povahy věci hraje roli odlišnou.<sup>13</sup> To s sebou přinášelo problémy nejen při posuzování (ne)možnosti podávat pozměnovací návrhy ke stabilizovanému textu mezinárodní smlouvy v modifikované podobě výhrad, nýbrž i pochybnosti o postavení Senátu v této specifické proceduře.<sup>14</sup>

Ústavodárce, veden úvahou o pouze pasivní povaze ingerence Parlamentu do ratifikačního procesu (prvek kontroly, legitimizace apod.), jenž začíná i končí v exekutivě, proto analogii se zákonodárným procesem nahradil modelem odpovídajícím vztahům založeným čl. 43 Ústavy: k ratifikaci vyjmenovaných mezinárodních smluv je třeba souhlasu obou komor Parlamentu. Poněkud překvapivě se však loňský pokus o provedení čl. 49 Ústavy zákonem o jednacím řádu Senátu (libovolné projednací pořadí komor, zákaz pozměnovacích návrhů, pořádkové lhůty atd.) setkal s odporem v Poslanecké sněmovně, který byl opřen o nepřípadné konstatování priority Poslanecké sněmovny v legislativním procesu, pročež byla Senátu upírána možnost projednat mezinárodní smlouvu jako komora první či sou-

<sup>10</sup> EHRENZELLER, B.: *Legislative Gewalt und Aussenpolitik* (Basel und Frankfurt am Main, 1993) uvádí řadu příkladů podobné interpretace vztahů mezi legislativou a exekutivou v odlišných ústavních systémech USA, SRN a Švýcarska. Autor v zásadě vychází ze zkoumání funkce řízení či vedení státu a podílu jednotlivých mocí na ní.

<sup>11</sup> Na okraj poznamenávám, že právě to v jiných souvislostech v podstatě činí V. PAVLÍČEK, který princip dělby moci nespojuje s parlamentní republikou, kde dominuje parlament, nýbrž se systémem prezidentským. Z toho vyplývá jeho kritika těch, kteří se pokoušejí neorganicky zavést do parlamentního systému vztahy vyvažování moci. Dále mj. uvádí: „Příklad Švýcarska s direktoriální formou vlády nebo ústavní poměry při vzniku Československa ukazují, že ani princip dělby moci nemusí být jedinou variantou demokracie a není nezbytnou náležitostí právního státu.“ Viz PAVLÍČEK, V.: *Teoretická koncepce Ústavy ČR (Několik úvah k 10. výročí jejího přijetí)*, in: KYSELA, J. (uspoř.): *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy* (Praha, 2003), str. 78. Mám nicméně za to, že tvrzení o místě dělby moci v parlamentních republikách odpovídá spíše klasickému parlamentarismu 19. a první poloviny 20. století, než soudobému, převážně racionalizovanému parlamentarismu vyrovnávajícímu sílu exekutivy a legislativy, resp. výrazně posilujícímu exekutivu a judikativu. Snad lze v těchto souvislostech mluvit o méně přísném pojetí dělby moci, nevylučujícím kooperaci a doplňování především zákonodárné a výkonné moci – viz např. KUBÁT, M.: *Politické režimy – formy vlády*, in: CABADA, L., KUBÁT, M. (eds.): *Úvod do studia politické vědy* (Praha, 2002), str. 204. K racionalizovanému parlamentarismu viz KLOKOČKA, V.: *Ústavní systémy evropských států* (Praha, 1996) nebo SARTORI, G.: *Srovnávací ústavní inženýrství* (Praha, 2001). Pokud jde o samotné Švýcarsko, je princip dělby moci jedním z nejvýznamnějších a pečlivě strukturovaných pojmů rozpracovaných doktrínou a v menší míře judikaturou (organizační princip výstavby státu, členění státních funkcí, politická idea atd.); v některých kantonálních ústavách je dělba moci dokonce pojímána jako subjektivní právo občanů na vládu s pojistkami proti tyranii. Viz BUTTLIGER, M.: *Die Verordnungsstätigkeit der Regierung insbesondere deren Kontrolle durch das Parlament mittels Verordnungsvorbehalt* (Bern – Berlin – Frankfurt a. M. – New York – Paris – Wien, 1993), str. 45 násl., EHRENZELLER, B.: *Legislative Gewalt und Aussenpolitik* (Basel und Frankfurt am Main, 1993), str. 63 násl., BLAHOŽ, J., BALÁŠ, V., KLÍMA, K.: *Srovnávací ústavní právo* (Praha, 1998), str. 72.

<sup>12</sup> KYSELA, J.: *Dotváření Ústavy ze senátní perspektivy*, in: *Časopis pro právní vědu a praxi* č. 2/2000, str. 157, resp. týž: *Spory mezi komorami v dvoukomorových parlamentech a způsoby jejich řešení*, in: *Právník* č. 7/2002, str. 749–750.

<sup>13</sup> Setkáme se nanejvýše s různými prohlášeními doprovázejícími souhlas k ratifikaci mezinárodních smluv. Nejednotně řeší ústavy a ústavní praxe oprávnění parlamentu zasahovat do výhrad ke smlouvě – vyloučeno je to ve Francii (SCHORM, V.: *Proces tvorby zákonů ve Francii. Rigorózní práce obhájená na Právnické fakultě Masarykovy univerzity v Brně /Brno, 2000/*, str. 46–48), výjimečně se s parlamentními zásahy do výhrad setkáme ve Švýcarsku (EHRENZELLER, B.: *Legislative Gewalt und Aussenpolitik* /Basel und Frankfurt am Main, 1993/, str. 467). Silnější postavení má v této oblasti americký Senát, jehož úkolem však není jen souhlasit (*consent*), ale také radit (*advice*), jakkoliv toto postavení není vždy uznáváno exekutivou. EHRENZELLER, B.: *Legislative Gewalt und Aussenpolitik* (Basel und Frankfurt am Main, 1993), str. 477 násl.

<sup>14</sup> Viz např. KYSELA, J.: *Trend internacionalizace a europeizace právního řádu v praxi Parlamentu ČR*, in: GERLOCH, A. (ed.): *Teoretické problémy práva na prahu 21. století. Pocta k 75. narozeninám prof. JUDr. Jiřího Boguszaka, DrSc.* (Praha, 2002).

časně s Poslaneckou sněmovnou, ačkoliv s tím výslovně počítala též důvodová zpráva k euronovele Ústavy.<sup>15</sup>

V současnosti je v běhu rozsáhlý návrh novely jednacím řádu Senátu, ingerence Senátu do procesu ratifikace mezinárodních smluv však byla také předmětem vícečetné korespondence mezi předsedou Senátu a předsedou vlády, jakož jejich i dvojitých jednání. Vláda v podstatě poukazovala na nezměněné znění jednacího řádu parlamentních komor, jejichž prismatickým posuzovala nové znění Ústavy. Počínala si tak stejně jako Ústavní soud, který ve shora zmiňovaném sporu o rozsah své derogační působnosti argumentoval ve svůj prospěch nezměněnými soudními řády, jež počítaly s jeho rozhodováním o rozporu zákona se smlouvou podle původního čl. 10 Ústavy. Vztah Ústavy a zákona byl v obou případech obrácen, jakkoliv platí, že nižší normativní akt znemožňující naplnění cíle založeného vyšší normou je protiprávní.<sup>16</sup>

Popisovaný spor o způsob projednávání mezinárodních smluv byl prozatím zakončen přijetím usnesení vlády č. 658 ze 30. června 2003, podle něhož mají být mezinárodní smlouvy zasílány oběma komorám současně.<sup>17</sup> Nebylo-li by dosaženo tohoto výsledku, otvíralo by se před námi vždy delikátní řešení otázky legislativní nečinnosti, tj. zmaření účelu ústavní úpravy jejím neprovedením zákonem (poškozena vláda a Senát). Od klasického případu legislativní nečinnosti by se však tento vyznačoval nevyužitou možností obejít se bez prováděcí úpravy (vposledku poškozen vlastně jen Senát, neboť vláda by nových možností nevyužila vlastní vinou).

Na těchto příkladech jsem se pokusil demonstrovat nejjednodušší úkol identifikovat správný účel ústavní normy jako předpoklad korektního určení jejího významu, resp. smyslu. Uvidíme ještě, že obdobným úvahám se nevyhneme ani při rozboru čl. 46 Ústavy.

## II. SPORY O INTERPRETACI A APLIKACI ČL. 46 ÚSTAVY

Jak jsem již naznačil, je výklad čl. 46 Ústavy, který upravuje nakládání Senátu s návrhem zákona, přesněji řečeno výklad jeho odstavce 1, dosti živou cau-

sou. Čl. 46 odst. 1 zní: „*Senát projedná návrh zákona a usnese se k němu do třiceti dnů od jeho postoupení.*“. Podle odstavce 3 téhož ustanovení platí, že je návrh zákona přijat, nevyjádří-li se Senát ve lhůtě podle odstavce 1. Oba citované odstavce působí vcelku srozumitelným dojmem, přesto však vyvolaly několik sporů teoretických i velmi hmatatelných. Spory se týkají 1. existence či neexistence povinnosti Senátu návrh zákona projednat, 2. pojmu „návrh zákona“ ve vztahu k výslovnému projevu vůle Poslanecké sněmovny vyjádřenému v zásadě neopakovatelným hlasováním, 3. pojmu „postoupení“ a 4. počítání třicetidenní lhůty. Význam dotčených otázek je dokreslen několika relevantními nálezy Ústavního soudu a interpretačními usneseními Senátu a jeho ústavní komise.

**Ad 1:** Prvně jmenovaný spor je sice spíše latentní, nikoliv však nevýznamný. Souvisí totiž s rolí Senátu v zákonodárném procesu, a to jako komory projednávající návrhy zákonů pouze fakultativně, resp. vybírající si návrhy zákonů, jimiž se bude zabývat, nebo jako komory povinně se zabývající všemi návrhy zákonů („projedná návrh zákona“). První pojetí bylo pravděpodobně blízké ústavodárci<sup>18</sup>, druhé se stalo realitou.

Problémem eventuální realizace prvního pojetí je přílišné spoléhání se na efektivitu institutu „nezabývání se“ návrhem zákona, který měl umožnit selekci. Senát nicméně musí výslovně vyjádřit vůli, že se návrhem zákona zabývat nebude, jinými slovy, musí se na tom usnést. Stávající praxe, kodifikovaná zákonem o jednacím řádu Senátu, je založena na příkazování všech návrhů zákonů legislativním výborům. Návrh na „nezabývání se“ mohou plénu podat svými usneseními výbory nebo kterýkoliv senátor. Přijetí tohoto návrhu na začátku projednávání příslušného bodu vlastně pouze eliminuje rozpravu; Senát se však již návrhem zabýval. Navíc je vyloučení rozpravy senátory často vnímáno se značnou nelibostí, neboť znemožňuje argumentovat ve prospěch původně menšinového stanoviska, které by se po rozpravě třeba stalo většinovým.<sup>19</sup>

*J. Syllová* zmiňuje možnost svěřit oprávnění podat tento návrh přímo organizačnímu výboru a obejít tak

<sup>15</sup> KYSELA, J.: *Parlamentní projednávání mezinárodních smluv po novele Ústavy*, in: *Parlamentní zpravodaj* č. 4/2002, str. 15–16, resp. též: *K dalším důsledkům přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR*, in: *Právní rozhledy* č. 11/2002, str. 527–528.

<sup>16</sup> KÜHN, Z.: *Aplikace práva ve složitých případech. K úloze právních principů v judikatuře* (Praha, 2002), str. 97.

<sup>17</sup> To znamená úplnou realizaci možností vytvořených novým zněním čl. 49 Ústavy a to i ve srovnání s předběžnými přísliby vlády obracet se přímo na Senát, ovšem až po projednání smlouvy Poslaneckou sněmovnou – viz KYSELA, J.: *Vybraná ústavní pravidla a jejich provedení v návrhu novely zákona o jednacím řádu Senátu*, in: *Časopis pro právní vědu a praxi* č. 2/2003, str. 148–149.

<sup>18</sup> HENDRYCH, D., SVOBODA, C. a kol.: *Ústava České republiky. Komentář* (Praha, 1997), str. 70, nebo SYLLOVÁ, J.: *Senát jako strážce stability Ústavy*, in: KYSELA, J. (uspoř.): *Senát v České republice – proč a jaký?* Sborník příspěvků (Praha, 1999), str. 29–30, resp. též: *Ústavní charakteristika Parlamentu ČR a její naplňování*, in: KYSELA, J. (uspoř.): *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy* (Praha, 2003).

<sup>19</sup> V současnosti projednávání návrh novely jednacím řádu Senátu doporučil ztížit využívání předmětného institutu omezením výčtu oprávněných navrhovatelů pouze na výbory. Tato změna nicméně nebyla Senátem akceptována.

projednávání ve výborech.<sup>20</sup> Předpokladem této praxe však je nalezení kritérií selekce na podstatné a nepodstatné návrhy zákonů. Při legislativní aktivitě jednotlivých poslanců a Poslanecké sněmovny jako takové lze těžko spoléhat na předběžné analýzy návrhu zákona; bez projednání ve výborech by tak řada nedostatků zůstala neodhalena.

Po určitou dobu se hledala cesta zefektivnění zmiňovaného institutu změnou harmonogramu činnosti Senátu, který by pracoval ve čtrnáctidenním rytmu, tj. se dvěma plnými schůzemi měsíčně. První schůze by byla selektivní (zabývat/nezabývat), na druhé by se přijímala usnesení k pečlivěji projednaným návrhům zákonů. Vzhledem k nepravděpodobnosti průběhu legislativního procesu se však nový harmonogram neujal.

Ústavodárce nicméně v čl. 46 odst. 3 Ústavy nabídl ještě jednu možnost diferenciací pracovního nasazení Senátu, totiž využívání uplynutí lhůty se stejným následkem jako při přijetí usnesení o „nezabývání se“. V této koncepci by se Senát návrhem zákona zabýval pouze na základě podnětu kvalifikované skupiny senátorů; jinak by marně uplynula lhůta.<sup>21</sup> Systematické využívání této možnosti je však možné jen tehdy, pokud se nedomníváme, že je povinností Senátu vyčerpat všechny možnosti meritorně se usnést, přičemž marné uplynutí prekluzivní lhůty je pouze pojistkou pro případ patu.

**Ad 2:** Pojem „návrh zákona“ ve smyslu čl. 46 odst. 1 Ústavy byl v dosavadní praxi předmětem zájmu dvakrát. Poprvé se jednalo o reakci na dodatečné doručování oprav návrhů zákonů již postoupených Senátu Poslaneckou sněmovnou cestou Kanceláře Poslanecké sněmovny. Senát tehdy svým usnesením č. 316 z 18. schůze ve 2. funkčním období konstatoval, „že za návrh zákona, se kterým Poslanecká sněmovna vyslovila souhlas ve smyslu čl. 45 Ústavy, lze považovat pouze návrh zákona postoupený Senátu předsedou Poslanecké sněmovny“, přičemž „v případě postoupení opraveného znění návrhu zákona předsedou Poslanecké sněmovny počíná běžet třicetidenní lhůta podle čl. 46 odst. 1 Ústavy znovu; k běhu ústavní lhůty předchozích verzí návrhu zákona se nepřihlíží.“<sup>22</sup> Tento prin-

cip se objevil i v senátní verzi návrhu tzv. stykového zákona.

Druhá specifikace návrhu zákona propojila čl. 46 odst. 1 s čl. 45 Ústavy a to v cause dvojího hlasování Poslanecké sněmovny o tzv. technické novele obchodního zákoníku. Na sklonku roku 2001 totiž došlo s odstupem 16 dnů k revokaci usnesení Poslanecké sněmovny, kterým schválila návrh citovaného zákona, včetně pozměňovacího návrhu poslance *I. Filipa*. Obsah tohoto pozměňovacího návrhu však nekonvenoval politickým záměrům většiny, jež pro něj hlasovala zřejmě „omylem“. Proto sněmovní většina sáhla na k tomu účelu svolané mimořádné schůzi k revokaci meritorního usnesení, vypuštění předmětného pozměňovacího návrhu a opětovnému schválení návrhu zákona, který byl teprve nyní postoupen Senátu. Ten se jím odmítl zabývat s odůvodněním, že nejde o řádně usnesený „návrh zákona“. Následně skupina 22 senátorů napadla postup Poslanecké sněmovny jako protiústavní před Ústavním soudem. Ústavní soud zrušil celou tzv. technickou novelu obchodního zákoníku pro porušení procesních ustanovení Ústavy, včetně ukřácení pravomoci Senátu, resp. prezidenta republiky.

„Návrhem zákona“ je tudíž návrh usnesený předsedou většinou Poslanecké sněmovny a nezpochybněný vzápětí námitkou proti technice hlasování (relativní nezměnitelnost usnesení). Takové usnesení je „výrokem konečné platnosti“ v dané procesní fázi; opak by otřásl zásadami jistoty, důvěry v přijaté rozhodnutí a ochrany v dané chvíli rozhodující většiny.<sup>23</sup>

**Ad 3 a 4:** Poslední dvě otázky spolu úzce souvisejí: kvůli stanovení okamžiku fikce schválení návrhu zákona v důsledku uplynutí třicetidenní lhůty musíme znát její počátek, vymezený pojmem „postoupení“.<sup>24</sup>

Ústava neupravuje počítání času, přitom se relativně přesně vymezených lhůt (počet let, dnů a hodin versus neurčitě pojmy „bez zbytečného odkladu“ apod.) dotýká v řadě ustanovení: čl. 16 (délka volebního období poslanců a senátorů), čl. 17 (lhůty pro volby do obou komor), čl. 27 odst. 5 (lhůta pro vyslovení sou-

<sup>20</sup> SYLLOVÁ, J.: *Senát jako strážce stability Ústavy*, in: KYSELA, J. (uspoř.): *Senát v České republice – proč a jaký?* Sborník příspěvků (Praha, 1999), str. 30.

<sup>21</sup> Podobně se belgický Senát zabývá návrhy zákonů projednávanými podle zásad nerovného bikameralismu jen na základě podnětu 15 senátorů.

<sup>22</sup> K tomu viz KYSELA, J.: *Dotváření Ústavy ze senátní perspektivy*, in: *Časopis pro právní vědu a praxi* č. 2/2000, str. 157, nebo FILIP, J.: *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva* (Brno, 2001), str. 280.

<sup>23</sup> Nález č. 476/2002 Sb. Podrobněji k tomu Filip, J.: *Opakované hlasování jako ústavní problém*, in: *Časopis pro právní vědu a praxi* č. 4/2001 a též: *Nezměnitelnost sněmovních usnesení aneb návaznost vyžaduje závaznost*, in: *Parlamentní zpravodaj* č. 12/2001.

<sup>24</sup> A právě to je důvod, proč jsem interpretaci čl. 46 Ústavy označil za „živou causu“. O počítání jejího průběhu se totiž delší dobu vedla vnitrosenátní debata, jež vyústila v dožádání se pětice stanovisek, jež v zásadě obsahovala trojí až čtverý názor na způsob počítání předmětné lhůty: v souladu s nálezem Ústavního soudu č. 30/1998 Sb., v souladu s citovaným nálezem, avšak s tím, že pojem „postoupení“ by měl být vykládán jako „doručení“, odlišně od citovaného nálezu, tj. pro její počátek (lhůta by vlastně začínala „postoupením“ místo „od postoupení“) i konec je relevantní každý den, a konečně jako lhůtu na doporučení, ledaže by však konstantní praxe postupovala tak, jako by to byla lhůta na rozhodnutí. Stanoviska dále necituji, neboť nebyla určena ke zveřejnění. Přidržuji se proto pouze publikovaných názorů.

hlasu k odevzdání zadrženého poslance nebo senátora soudu, resp. pro jeho propuštění na svobodu), čl. 34 (svolání zasedání Poslanecké sněmovny a maximální délka přerušování zasedání komor), čl. 35 (různé typy nečinnosti jako důvody rozpuštění Poslanecké sněmovny), čl. 43 odst. 4 (časové omezení rozhodování vlády o dispozicích ozbrojenými silami), čl. 44 odst. 2 (lhůta pro vyjádření vlády k návrhu zákona), čl. 44 odst. 3 (viz čl. 35), čl. 46 odst. 1 a 3 (lhůta pro vyjádření se Senátu k návrhu zákona), čl. 50 odst. 1 (lhůta pro uplatnění veta prezidentem republiky), čl. 53 odst. 2 (lhůta pro odpověď na interpelaci), čl. 55 (délka volebního období prezidenta republiky), čl. 56 (lhůta pro volbu prezidenta republiky), čl. 58 odst. 3 a 7 (lhůta pro konání druhého a třetího kola volby prezidenta republiky), čl. 84 odst. 1 (délka funkčního období soudců Ústavního soudu), čl. 84 odst. 3 (délka praxe kandidáta na funkci soudce Ústavního soudu), čl. 86 odst. 2 (lhůta pro vyslovení souhlasu k odevzdání zadrženého soudce Ústavního soudu, resp. pro jeho propuštění na svobodu), čl. 102 odst. 2 (délka funkčního období zastupitelstev územních samosprávných celků), čl. 106 (transformace ČNR v Poslaneckou sněmovnu), čl. 107 (diferencovaná volební období prvně zvolených senátorů a lhůta svolání zasedání Senátu), čl. 112 (časové vymezení některých součástí ústavního pořádku) a čl. 113 (datum nabytí účinnosti Ústavy). Jakkoliv je zřejmé, že účely různých lhůt nejsou identické, jsou si po mém soudu blízké lhůty podle čl. 44 odst. 2, čl. 46 odst. 1 a 3 a čl. 50 odst. 1, neboť všechny upravují lhůtu stanovenou k vykonání pravomoci a vyměřenou ve dnech.

Čl. 44 odst. 2 Ústavy zní: „*Nevyjádří-li se vláda do třiceti dnů od doby, kdy jí byl návrh zákona doručen, platí, že se vyjádřila kladně.*“. Čl. 50 odst. 1 Ústavy zní: „*Prezident republiky má právo vrátit přijatý zákon, s výjimkou zákona ústavního, s odůvodněním do patnácti dnů ode dne, kdy mu byl postoupen.*“. Formulace stanovení lhůty podle čl. 46 Ústavy byla uvedena výše.

Přehled relevantních výňatků citovaných ustanovení vypadá takto: „*nevyjádří-li se do třiceti dnů od doby, kdy jí byl návrh zákona doručen*“, „*usnese se k němu do třiceti dnů od jeho postoupení*“, „*vrátit do patnácti dnů ode dne, kdy mu byl postoupen*“.

Ústavodárce tedy zjevně rozlišuje jednak lhůtu na

rozhodnutí a na doručení<sup>25</sup>, jednak lhůtu počítanou „od doby doručení“ a lhůtu počítanou „od postoupení“, resp. „ode dne postoupení“. Komentáře k tomu uvádějí, že lhůta podle čl. 44 Ústavy se počítá od doručení Úřadu vlády<sup>26</sup>, zatímco dvě lhůty ostatní od postoupení Poslaneckou sněmovnou (den, kdy návrh přijatý Poslaneckou sněmovnou z ní odešel), a nikoliv od doručení Senátu či prezidentu republiky.<sup>27</sup> Dá se tedy snad i ze vzájemných odkazů na tato ustanovení v obou komentářích usuzovat na zásadně shodné vyjádření počátku lhůt podle čl. 46 a čl. 50 Ústavy. Výrazová distinkce by mohla být relevantní snad jen při počítání lhůty v hodinách: „od postoupení“ by pak mohlo znamenat konkrétní hodinu postoupení, na rozdíl „ode dne postoupení“. Jelikož však jsou obě lhůty počítány ve dnech, je tento rozdíl bez významu.

Je-li počátek běhu obou lhůt koncipován shodně, bez ohledu na to, že senátní lhůta je na rozhodnutí a prezidentská lhůta na doručení, zřejmě se také shodně počítají.

Jisté zatemnění do této věci nicméně vnášejí poukazy na různé klasifikace lhůt v právu. Obvykle se rozlišují lhůty hmotněprávní a procesní. První z nich souvisí s existencí práva, resp. jeho vykonatelností, druhé s realizací právních úkonů orgánů aplikace či stran v řízení před nimi vedených. Podstatné je, že oba typy lhůt se shodně počítají (viz např. občanský zákoník a občanský soudní řád, ale také nálezy IV. ÚS 365/97), jakkoliv v prvním případě má ve lhůtě příslušný právní úkon dosáhnout adresáta, zatímco ve druhém případě stačí jeho předání k doručování.

Otázkou je, zda lhůta na rozhodnutí je prostým synonymem lhůty hmotněprávní, zatímco lhůta na doručení synonymem lhůty procesní. Nemyslím, že to platí zcela a bezvýjimečně, včetně všech důsledků vypočítaných v této věci klíčovými předpisy občanského práva hmotného a procesního. Např. nepřijetím usnesení v prekluzivní lhůtě 30 dnů sice zaniká právo Senátu se k návrhu zákona vyjádřit, nicméně v případě prezidentské lhůty na doručení by zřejmě nestačilo předání prezidentem republiky nepodepsaného zákona poště, nýbrž by se vyžadovalo jeho doručení Poslanecké sněmovně. Také proto si nemyslím, že k popření shodného způsobu jejich počítání stačí odkázat na rozdíl ve funkci lhůt.

Obě se nadto týkají rozdělení funkcí v zákonodár-

<sup>25</sup> Senátní lhůta je na rozhodnutí, prezidentská lhůta na doručení. Povahy lhůty vládní se odvíjí od toho, co se míní „vyjádřením“: přijetí usnesení (vyjádření *an sich*), anebo jeho komunikace poslancům (vyjádření komu). Zákon o jednání v rámci Poslanecké sněmovny se v § 88 odst. 2 zřejmě přiklonil ke druhé variantě; při absenci jiné než oné základní lhůty by totiž jinak jeho formulace o zařazení stanoviska vlády na pořad schůze Sněmovny, „bylo-li předloženo včas“, neměla valného smyslu. Srovnáme-li však dikci čl. 44 a 46 Ústavy, dojdeme k závěru opačným. Podle čl. 46 Ústavy se Senát „usnese“ do třiceti dnů od postoupení návrhu zákona; „nevyjádří-li“ se v této lhůtě, má se zákon za přijatý. „Vyjádření“ se Senátu je zjevně synonymem pro některé z usnesení vyjmenovaných v čl. 46 odst. 2 Ústavy. Není patrně důvodu pro rozdílné chápání „vyjádření“ se v čl. 44 Ústavy; i zde se jím tedy rozumí usnesení vlády, jde tudíž o lhůtu na rozhodnutí. Vláda se sice vesměs usnese tak, že je její stanovisko Sněmovně doručeno ještě během třicetidenní lhůty, najdeme však i výjimky (např. stanovisko ke sněmovnímu tisku č. 8, 4. volební období). Otázkou tedy je, k čemu vlastně směřuje citované ustanovení jednacího řádu Poslanecké sněmovny (k včasnému přijetí stanoviska vlády?).

<sup>26</sup> PAVLIČEK, V., HŘEBEJK, J.: *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl Ústavní systém* (Praha, 2. vyd. 1998), str. 183.

<sup>27</sup> Tamtéž, str. 186 a 194. HENDRYCH, D., SVOBODA, C. a kol.: *Ústava České republiky. Komentář* (Praha, 1997), str. 70 a 75.

ném procesu, tedy dělby moci. K tomu je případný již zmíněný náleží Ústavního soudu publikovaný pod číslem 30/1998 Sb., který autoritativně vyložil počítání lhůty podle čl. 50 odst. 1 Ústavy. Ústavní soud tehdy zdůraznil nutnost doplnit jazykový výklad dalšími interpretačními postupy a zohledněním hodnot existujících v politickém společenství, spravedlnostních představ, jakož i představ o účelu a smyslu fungování demokratických institucí. Výrazem těchto hodnot jsou i obecné právní zásady, umožňující zákonodárci nevyjadřovat vše výslovně, jež však v systému psaného práva mohou mít charakter samostatného pramene práva pouze *praeter legem*, tj. pokud psané právo nestanoví jinak.<sup>28</sup> Ústavní soud dovodil analýzou českého právního řádu existenci obecného právního pravidla počítání začátku lhůty ode dne následujícího po dni rozhodné události a konce lhůty ve 24 hodin jejího posledního dne. Pokud však konec lhůty připadá na den pracovního volna, uplyne lhůta až nejbližší pracovní den, ledaže by ústavodárce/zákonodárce stanovil něco jiného. „V situaci, kdy mezi subjekty aplikujícími Ústavu dochází ke sporu o výklad určitého ustanovení, nutno tento spor řešit ve prospěch možnosti uplatnění ústavní pravomoci, jíž 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.“

Existenci obecných právních principů v této věci ještě před rozhodnutím Ústavního soudu argumentoval i V. Mikule, který dospěl ke shodnému závěru.<sup>29</sup>

Autor této stati později vztáhl citovaný princip i na lhůtu senátní: pokud Ústavní soud neshledal rozpor mezi obecným principem počítání času a čl. 50 odst. 1, neboť ústavodárce v tomto případě z principu nestanovil výjimku, neexistuje rozpor zřejmě ani v obdobném případě čl. 46 odst. 1 Ústavy.<sup>30</sup> Faktem nicméně je, že Senát započítával do lhůty i den, kdy

k postoupení došlo, jakkoliv to Poslanecká sněmovna sama po dlouhou dobu nečinila a pro případ marného uplynutí lhůtu počítala v intencích nálezu Ústavního soudu, alespoň pokud jde o počátek lhůty. Ke změně došlo propojením některých databází komor, kdy Poslanecká sněmovna začala přebírat senátní počítání času.<sup>31</sup> Senát si tak svoji poměrně krátkou lhůtu dále zkracoval. Diskuse otevřená usnesením Stálé komise Senátu pro Ústavu ČR a parlamentní procedury č. 7 z 24. schůze dne 4. dubna 2002, které aplikovalo *ratio decidendi* citovaného nálezu Ústavního soudu i na čl. 46 odst. 1 Ústavy, probíhala poměrně bouřlivě a ukončena byla až v lednu 2003 přijetím usnesení organizačního výboru Senátu, který se s názorem ústavní komise ztotožnil a počítání času změnil.

Jedním z podstatných momentů této debaty bylo přezkoumání, zda dosavadním postupem již nevznikla Senát omezující ústavní zvyklost. To se zřejmě domníval i J. Filip, připouštějící původně i jiné možnosti počítání času.<sup>32</sup>

Poznámka o ústavní zvyklosti zasluhuje krátké zastavení. A. V. Dicey odlišuje ústavní zvyklosti (*conventions of the constitution, constitutional morality*)<sup>33</sup> jako součást ústavního práva v širším smyslu (*constitutional law*), zahrnujícího psaná i nepsaná pravidla přímo i nepřímo se dotýkající rozdělení a výkonu suverénní moci ve státě, od ústavního práva v užším smyslu (*law of the constitution*); přitom jen to poslední jmenované, nezpochybované právo je vynutitelné soudy.<sup>34</sup>

Ústavní zvyklosti jsou výsledkem dotváření, někdy i proměn ústavy; jejich význam vzrůstá se stářím a stručností základního zákona.<sup>35</sup> „...v ústavním státě mají význam právě tím, že komponují ústavu do funkčního celku a zaplňují prostor mezi strohým vyjádřením ústavních principů a institucí a variabilitou ústavních situací. V demokratickém právním státě je

<sup>28</sup> Právní zásady, či snad spíše právní principy, činí právní systém uspořádaným a konzistentním celkem, pomáhají překlenovat mezery v psaném právu atd. Jsou pomůckou i limitem libovůle zákonodárce i orgánů aplikace práva. Jejich racionální využívání by mohlo napomoci utlumení fenoménu legislativní smrti či záplavy norem (*Normenflut*), jež souvisí s poněkud naivní představou o možnosti a účelnosti regulovat vše výronem explicitní vůle normotvůrce (mluvívá se v této souvislosti také o legislativním optimismu).

<sup>29</sup> MIKULE, V.: *K výkladu čl. 50 odst. 1 Ústavy (prezidentovo veto)*, in: *Časopis pro právní vědu a praxi* č. 4/1997.

<sup>30</sup> KYSEĽA, J.: *Dotváření Ústavy ze senátní perspektivy*, in: *Časopis pro právní vědu a praxi* č. 2/2000, str. 156.

<sup>31</sup> Tak např. zákon č. 362/1999 Sb., jeden ze zákonů přijatých v důsledku marného uplynutí lhůty, byl Senátu postoupen dne 16. listopadu 1999, přičemž lhůta uplynula dne 17. prosince 1999 (ve Sbírce vyhlášen jako zákon ze dne...). Zákon č. 501/2001 Sb., jehož projednávání Senát odmítl pro protiústavnost kvůli opakovanému (revokovanému) hlasování Sněmovny (viz výše), avšak Sněmovna aplikovala uplynutí třicetidenní lhůty, byl postoupen dne 16. listopadu 2001, přičemž lhůta se tentokrát měla za uplynulou již 15. prosince 2001 (zákon vyhlášen jako zákon ze dne...). Senát tedy za dva roky přišel o dva dny!

<sup>32</sup> FILIP, J.: *Deset let Ústavy ČR: východiska, stav, perspektivy*, in: KYSEĽA, J. (uspoř.): *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy* (Praha, 2003), str. 42.

<sup>33</sup> Viz příbuzný pojem „morálka práva“ shrnující obsahové a formální náležitosti dobrého práva – FULLER, L.: *Morálka práva* (Praha, 1998).

<sup>34</sup> DICEY, A. V.: *The Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (London, reprint 8. vyd. z roku 1915, 1982), str. CXL–CXXI.

<sup>35</sup> ZIPPELIUS, R.: *Juristische Methodenlehre* (München, 7. vyd. 1999), str. 26. KRYŠTŮFEK, Z.: *Historické základy právního pozitivismu* (Praha, 1967) spojuje extensivní výklad se zachováním aktuálnosti normy v měnících se společenských podmínkách; platí to zejména o obecných a stručných úpravách, jimiž úpravy ústavní zajištěny jsou.

sotva představitelné, aby interpretace ústavy a jí odpovídající zvyklosti respektované a nenapadané po celou dobu od jejího vzniku byly její účelovou dezinterpretací zpochybněny a s nimi i celá dosavadní praxe včetně řady rozhodnutí, jež nebyla dosud nikdy napadena.<sup>36</sup>

<sup>36</sup> Zřejmě jsou pro jejich vznik, stejně jako pro vznik právních obyčejů, podstatné znaky obecného přesvědčení o nich jako o pravidlu chování, jež je třeba dodržovat (*opinio necessitatis*), a zachovávaní po dlouhou dobu (*usus longaevis*).

Z hlediska povahy ústavních zvyklostí jsou zajímavá separátní vota k nálezu č. 285/2001 Sb., který se týkal kompetenčního sporu o kontrasignaci jmenování guvernéra a viceguvernéra ČNB. Votum soudců V. Güttlera, M. Holečka, I. Janů, Z. Kesslera a J. Malenovského (*dissenting opinion*) připouští vedle ústavních zvyklostí *praeter constitutionem*, způsobilých modifikovat pravidla obsažená v ústavním textu, také zvyklosti *contra constitutionem*, které jsou „způsobilé derogovat zásadně kterékoli psané ústavní pravidlo“, ovšem jen za předpokladu podstatně vyššího objemu a kvality praxe než v inkriminovaném případě (dlouhodobost, jednotnost a nepřetržitost bez ohledu na konkrétní složení ústavního orgánu).<sup>37, 38</sup>

Votum soudců P. Holländera a V. Jurky (*concurring opinion*) směřuje k akcentaci významu zavedené kreativní ústavní praxe jako vodítka pro volbu mezi dvěma řešeními stejně racionálně vyvoditelnými z Ústavy, resp. právního řádu jako celku (*hard case*). Nepřekročitelným limitem vytváření ústavních zvyklostí je čl. 9 odst. 2 Ústavy; v mezích podstatných náležitostí demokratického právního státu lze změny ústavní zvyklosti dosáhnout jen novelou Ústavy<sup>39</sup>.

Zajímavostí citovaných názorů je odchýlení se od „klasického“ pojetí *Diceyho*, neboť zjevně připouštějí pro ústavní zvyklosti soudní ochranu, tzn. vynutitelnost: distinkce ústavního práva v užším a širším smyslu pak ztrácí část významu, přetrvává však stran vzniku obou entit.

Otázkou je, zda v případě čl. 46 odst. 1 Ústavy

lze o vzniku ústavní zvyklosti mluvit. Senát se sice systematicky usnášel dříve než třicátý den při shora uvedeném počítání, často se však usnášel dříve o řadu dnů – souvisí to tedy spíše s harmonogramem činnosti. Je proto sporné, zda tak činil na základě přesvědčení o existenci určitého pravidla.<sup>40</sup> Navíc bylo při přípravě tzv. stykového zákona na základě protestu věcně příslušného podvýboru organizačního výboru Senátu (5. schůze ze dne 3. února 2000) vypuštěno z poslední pracovní verze ze dne 15. ledna 2000 ustanovení o lhůtách (§ 26), které sice bylo obecně koncipováno v intencích obecného principu, avšak vyjímalo z něj právě lhůtu podle čl. 46 odst. 1 Ústavy. Toto ustanovení proto nenalezneme ani v definitivním poslaneckém návrhu z jara 2000 (sněmovní tisk 636, 3. volební období), ani v senátní verzi téhož zákona z počátku roku 2001. Názor odborných orgánů Senátu zůstal nezměněn i poté – o usnesení ústavní komise Senátu z jara 2002 již byla řeč. Krom toho těžko mluvit o dlouhodobé a jednotné praxi, když ještě v prosinci 1999 byla lhůta počítána v intencích obecného principu. Konečně, změnou počítání lhůty by ke zpochybnění žádného z minulých rozhodnutí nedošlo (viz Ústavní soud výše), protože byla přijata v době restriktivního přístupu, tj. ve lhůtě kratší, a nikoliv delší.

Po mém soudu tudíž nebylo a není vyloučeno počítání času přízpusobit intenci nálezu Ústavního soudu ve věci lhůty podle čl. 50 odst. 1 Ústavy. Pokud by Poslanecká sněmovna neakceptovala např. zamítavé usnesení Senátu k návrhu zákona jako irelevantní, neboť učiněné až 31. den, a o návrhu zákona již nehlasovala, mohla by skupina senátorů vyhlášený zákon napadnout u Ústavního soudu. Ten by rozhodl s definitivní platností jak o interpretaci jazykového vyjádření předmětné normy, tak o eventuální ústavní zvyklosti a její soudní ochraně, resp. o důvodnosti změny postupu Senátu (musí zde být nějaký silný důvod?).<sup>41</sup>

Poslanecká sněmovna nicméně nechala změnu přístupu Senátu bez povšimnutí, čímž začal běžet proces stabilizace nové ústavní zvyklosti.

<sup>36</sup> Nález Ústavního soudu č. 285/2001 Sb.

<sup>37</sup> Pl. ÚS 14/01, in: Sběrka nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 22, str. 288 násl.

<sup>38</sup> Zvyklosti *praeter constitutionem* a *contra constitutionem* shledává v parlamentním právu i B. Baxa. Prvně jmenované „svévolně stanovit pravidla právní“, ty druhé „dosavadní ústavní formy nahrazují novými protiústavními a tudíž protiprávními“. BAXA, B.: *Právní povaha řádů parlamentních* (výňatek z větší práce) (Praha, 1917), str. 13 násl. Výrazy „protiústavní“ a „protiprávní“ zde nejsou pejorativní, nýbrž popisné.

<sup>39</sup> Pl. ÚS 14/01, in: Sběrka nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 22, str. 294 násl. Shodně HOLLÄNDER, P.: *Dotváření Ústavy judikaturou Ústavního soudu*, in: KYSELA, J. (uspoř.): *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy* (Praha, 2003), str. 129–130.

<sup>40</sup> Na okraj nutno uvést, že senátní počítání času bylo na jaře 1998 domluveno zástupci legislativních útvarů institucí zapojených do zákonodárského procesu, tedy úředníky, kteří nevstupovali na základě zmocnění (v případě Senátu např. zmocnění předsedy Senátu či ústavně-právního výboru). Z hlediska sociologie byrokracie, zejména pak tzv. parlamentní anti-byrokracie (*legislative Gegenbürokratie*), tedy byrokratického aparátu parlamentních komor, odborně a administrativně zajišťujícího své komory proti převaze exekutivy, je to jev jistě zajímavý. Pokud by však ústavní zvyklost kvalifikovaně vznikla, nebylo by zřejmě rozhodné, co bylo jejím impulsem.

<sup>41</sup> Teprve spor o existenci určitého pravidla otvírá dveře angažmá Ústavního soudu. Dotváření Ústavy a vytváření ústavních zvyklostí jsou fenomény přístupné působení nejrůznějších ústavních orgánů (typicky parlamentní komory, prezident republiky a vláda), přičemž na Ústavním soudu je namnoze pouze deklarování existence již vytvořeného pravidla. Nevím proto, zda P. Holländer dotváření Ústavy příliš nespojuje právě jen s Ústavním soudem – viz *Dotváření Ústavy judikaturou Ústavního soudu*, in: KYSELA, J. (uspoř.): *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy* (Praha, 2003).



Zde proklamovaný obecný princip počítání lhůty by se ostatně měl uplatnit i při počítání lhůt podle zákona o jednacím řádu Senátu, které jsou začasť velmi krátké a případnou-li na dny pracovního volna, mohou být zcela zmařeny (např. třídní lhůta na příkazání návrhu zákona organizačním výborem). Ilustrací bude souběh tří třicetidenních lhůt v době mezi volbami jedné třetiny Senátu a jeho první schůzí po volbách.

Podle § 78 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, ve znění pozdějších předpisů, vydá Státní volební komise kandidátům zvoleným za senátory osvědčení o zvolení do jednoho měsíce od uveřejnění výsledků voleb. Podle § 87 odst. 2 téhož zákona lze návrh na vyslovení neplatnosti volby podat do 10 dnů po vyhlášení výsledků voleb Státní volební komisí, přičemž nově příslušný Nejvyšší správní soud (do 31. prosince 2002 Nejvyšší soud) má na rozhodnutí 20 dnů od doručení návrhu. Konečně § 26 odst. 1 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů, stanoví, že první schůze ve funkčním období se seje nejpozději do 30 dnů od uveřejnění výsledků voleb do Senátu.

V § 97a odst. 1 volebního zákona je stanoveno, že do běhu lhůty se nezapočítává den rozhodný pro počátek lhůty; to neplatí, jde-li o lhůtu určenou podle hodin. Podle § 57 odst. 1 o.s.ř. se do běhu lhůty nezapočítává den, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek lhůty, což neplatí, jde-li o lhůtu určenou podle hodin. Obdobné ustanovení najdeme v § 40 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, nikoliv však v zákoně o jednacím řádu Senátu.

Nepovažuji za šťastné nastavení tří lhůt tak, aby skončily současně, jistě by však nebylo racionální, aby ta, která má uplynout poslední (zahájení první schů-

ze Senátu po vydání osvědčení, které následuje až po rozhodnutí o volebních stížnostech), uplynula jako první, k čemuž bychom bez reference k obecnému principu počítání času, uplatněnému při mlčení jednacího řádu Senátu na svolání jeho schůze, dospěli. Vodítkem jsou, vedle argumentace absurdním výsledkem interpretace, též zásady jednak vnitřní souladnosti a normativní bezrozpornosti právního řádu, jednak nemožnosti chtění parlamentu zakotvit rozpory v právním řádu, ledaže by výslovně stanovil opak (racionální zákonodárce).<sup>42</sup>

Jak již výše naznačeno, sledávám lhůty podle čl. 46 odst. 1 i čl. 50 odst. 1 Ústavy za analogické jazykové vyjádření i účelem. Obě také zakládají eventuální problém ukrácení oprávněného orgánu. Den postoupení nemusí být jistě shodný se dnem doručení, byť shodný dosud vždy byl. Pokud by však doručování trvalo několik dnů, lhůta počítaná od postoupení by již plynula, čímž by byli Senát i prezident republiky zkráceni ve svých právech návrh zákona, resp. přijatý zákon posuzovat. S přihlédnutím k výše uvedené citaci nálezu č. 30/1998 Sb. nelze vyloučit, že by Ústavní soud případný spor o ústavnost zákona přijatého v takto redukované lhůtě rozhodl ve prospěch povinné totožnosti dne postoupení se dnem doručení. Smazal by se tak rozdíl začátku lhůty všech tří pojednávaných ustanovení Ústavy.

Třeba však dodat, že všechny zainteresované orgány by měly postupovat tak, aby nebyly omezovány pravomoci jejich partnerů, nedocházelo ke zbytečným prodlevám atd. Stačí jen vzít v potaz, že Senát má sice předepsanou lhůtu pro rozhodnutí, nikoliv však pro doručení svého rozhodnutí Poslanecké sněmovně, která by bez toho neměla o čem hlasovat.

<sup>42</sup> MIERS, D. R., PAGE, A. C.: *Legislation* (London, 2. vyd. 1990), str. 180.