

K VÝKLADU ČL. 50 Odst. 1 ÚSTAVY (PREZIDENTOVO VETO)*

VLADIMÍR MIKULE

I.

Považoval bych za správné, kdyby Poslanecká sněmovna přijala (s platností pro danou kauzu a v zájmu právní jistoty i do budoucna) tento výklad:

1. **Dnem postoupení** přijatého návrhu zákona je den, kdy přijatý a předsedou Poslanecké sněmovny podepsaný návrh byl doručen prezidentu republiky nebo Kanceláři prezidenta republiky.
2. **Lhůta k vrácení** přijatého návrhu zákona prezidentem republiky **počíná** dnem následujícím po dni postoupení.
3. **Vrácením přijatého návrhu** zákona prezidentem republiky se rozumí doručení písemnosti, ve které prezident republiky sděluje, že přijatý návrh zákona vrací a uvádí důvody, které ho k tomu vedou, předsedovi Poslanecké sněmovny nebo kanceláři Poslanecké sněmovny.
4. **Lhůta vrácení** přijatého návrhu zákona prezidentem republiky se počítá podle kalendářních dnů a **končí** uplynutím posledního dne lhůty; případně-li však tento den na
 - sobotu
 - neděli

* V nedávné době vzrušila naši právnickou veřejnost, a nejen jí, otázka novely zákona na ochranu zvířat. V rámci diskuse o této otázce v Poslanecké sněmovně konstatoval poslanec Z. Jičínský, že změnil své původní negativní stanovisko o zachování lhůty k vrácení zákona na základě expertízy, kterou zpracoval doc. Mikule. Redakční rada využívá laskavého svolení doc. Mikuleho a toto stanovisko k zajímavému problému přetiskuje. V této souvislosti připomínáme, že prezident republiky dne 3. října 1997 podal Ústavnímu soudu návrh k přezkoumání ústavnosti této novely, konkrétně postupu Poslanecké sněmovny v této věci.

- státní svátek (§ 1 zákona č. 93/1951 Sb., ve znění pozdějších předpisů, zákona ČNR č. 204/1990 Sb.) nebo
- 1. leden, pondělí velikonoční, 1. květen anebo na 24., 25. nebo 26. prosinec (§ 2 odst. 2 zákona č. 93/1951 Sb., ve znění pozdějších předpisů, končí lhůta uplynutím nejbližšího pracovního dne.

II.

Vedou mne k tomu tyto důvody:

Podle čl. 50 odst. 1 Ústavy „*prezident republiky má právo vrátit přijatý zákon s výjimkou zákona ústavního, s odůvodněním do patnácti dnů ode dne, kdy mu byl postoupen*“; z čl. 50 odst. 2 Ústavy lze vyvodit, že zákon se vrací Poslanecké sněmovně. Formulace je nedokonalá a vyvolává výkladové potíže zejména pokud jde o počátek a konec lhůty.

ČR je podle čl. 1 Ústavy demokratickým právním státem. Z principů demokratického právního státu je proto třeba vycházet i při výkladu celého právního řádu včetně samotné Ústavy. „*Součástí principu právní jistoty a tudíž principu právního státu jsou zásady jasnosti a určitosti zákona*“ (nález Ústavního soudu č. 25/1994 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 1, str. 197). Strohá formulace Ústavy o lhůtě by mohla být vykládána tak, že lhůta skončí uplynutím 15 dnů bez dalšího; už ze samého vyjádření prezidenta republiky je však zřejmé, že vyžaduje výklad s ohledem na principy, které český právní řád pro počítání lhůt obecně uplatňuje, a které lze proto považovat za **principy českého právního řádu v obecném smyslu** (prezident se domnívá, že tyto principy mají být i v tomto případě použity).

Jde v podstatě o to, kterým dnem podle českého právního řádu soukromoprávní nebo veřejnoprávní lhůta počíná, kterým dnem končí a jakým úkolem je zachována. V daném případě jde o lhůtu veřejnoprávní hmotněprávní povahy (není možné navrácení lhůty apod.).

K otázkám souvisejícím s koncem lhůty je třeba obecně poznamenat, že zákon č. 93/1951 Sb., o státních svátcích, o dnech pracovního klidu a o památných a významných dnech, byl v roce 1994 neuváženým způsobem novelizován, takže podle jeho § 2 odst. 2 jsou nyní dny pracovního klidu pouze:

- státní svátky (§ 1 cit. zák., zák. ČNR č. 204/1990 Sb.)
- 1. leden a ostatní „svátky“ vypočtené v § 2 odst. 2 cit. zák.
- „dny nepřetržitého odpočinku zaměstnance v týdnu“

Uvedenou novelou (č. 74/1994 Sb.) byly z výčtu dnů pracovního klidu vypuštěny neděle (a nebyly doplněny soboty), ačkoliv z **hlediska veřejného práva** obecně dny pracovního klidu mají být. Naproti tomu za veřejnoprávní dny pracovního klidu byly označeny dny, kdy podle předpisů **soukromého práva** (pracovního) mají pracovní volno jednotliví pracovníci podle svých individuálních rozvrhů pracovního týdne. To uvedlo právní řád, pokud upravuje lhůty, ve zmatek, jehož si zákonodárce dosud nepovšiml (s výjimkami, o nichž bude učiněna zmínka). Pojem „*den pracovního klidu*“ je tedy pro obecnou úpravu konce lhůt nepoužitelný (u řady pracovníků připadá na různé dny v týdnu).

1) Počátek lhůty

Lhůta zpravidla počíná **běžet dnem, který následuje** po události, jež je rozhodující pro její počátek (§ 122 odst. 1 obč. zák., § 266 odst. 1 zák. práce, § 89 odst. 18 trest. zák., § 57 odst. 1 o.s.ř., § 60 odst. 1 tr. ř.). Je to princip českého právního řádu, z něhož jsou jen nečetné výjimky.

2) Konec lhůty

Vzhledem ke zmatku vyvolanému zákonem o státních svátcích atd. je i platná úprava poněkud zmatená. Jde o to, aby lhůta nekončila ve dnech, kdy úřady zpravidla nefungují a nelze jim proto osobně doručit příslušné podání (např. návrh, jímž se zabraňuje promlčení nebo prekluze nároku, podání procesní) a kdy vůbec nefungují (popř. jen omezeně fungují jen některé) pošty atd., takže bez zvláštní úpravy by se lhůta fakticky zkracovala, čímž by byl oprávněný poškozován.

Nejlépe se s tímto problémem vypořádává § 122 odst. 3 obč. zák. („*případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den – „svátkem“ se tu zjevně rozumí jak „státní svátek“ tak „občanský svátek“ jako Nový rok atd., oba jsou přitom vymezeny zákonem*) a § 57 odst. 2 o.s. ř. (stejně znění). V tr. zák. jsem o tom nenašel žádné ustanovení, zákoník práce však obsahuje stejnou úpravu, jako obč. zák. (§ 266 odst. 3). Trestní řád (§ 60 odst. 3) stanoví, že „*případně-li konec lhůty na den pracovního klidu nebo pracovního volna, pokládá se za poslední den lhůty nejbližší příští pracovní den*“; sleduje nepochybně stejný záměr, jako výše uvedené předpisy, že tu jde také o soboty a neděle je však nutno vyvodit jiným výkladem. Totéž platí i pro správní řád, který v § 27 odst. 2 stanoví, že „*případně-li konec lhůty na den pracovního klidu, je posledním dnem lhůty nejbližší příští pracovní*

den". Naproti tomu daňový řád (§ 14 odst. 9 zákona č. 337/1992 Sb. ve znění pozdějších předpisů) stanoví, že „lhůta je zachována, je-li posledního dne lhůty učiněn úkon u správce daně atd.“ s tím, že „případne-li poslední den lhůty pro uplatnění právních úkonů vůči správci daně na sobotu, neděli nebo státem uznaný svátek, je posledním dne lhůty nejbližší následující pracovní den“ („státem uznaným svátkem“ se zjevně rozumí jak „státní svátek“ tak „občanský svátek“).

Je tedy **obecným principem českého právního řádu**, že případne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli, státní svátek nebo občanský svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Tento princip platí pro právo soukromé i veřejné, pro sféru práva hmotného i procesního.

Procesní předpisy navíc stanoví, že lhůta je zachována, bylo-li podání poslední den lhůty odevzdáno k poštovní přepravě, odevzdáno orgánu, který má povinnost je doručit, apod. Tyto úpravy se však vesměs týkají jen lhůt procesních a o takovou lhůtu v čl. 50 Ústavy nejde. Pro lhůty hmotněprávní nelze takový princip z českého právního řádu vyvodit (zákon by jej ovšem teoreticky zavést mohl – srov. plnění peněžitého dluhu prostřednictvím pošty nebo peněžního ústavu podle § 567 odst. 2 obč. zák.).

III.

Lhůta podle čl. 50 odst. 1 Ústavy je nepochybně důležitá, protože po jejím uplynutí prezident republiky již přijatý návrh zákona vetovat nemůže (po vyhlášení zákona ve Sbírce zákonů může ovšem podat Ústavnímu soudu návrh na jeho zrušení, již však jenom z důvodu jeho rozporu s ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy), předseda Poslanecké sněmovny jej má zaslat k podpisu předsedovi vlády a ten pak patrně má zajistit jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů (podrobnější úprava chybí). Zájem na neprodložování tohoto procesu se však nesní prosazovat na úkor obecných principů českého právního řádu.

Ústava zpravidla není a nemůže být tak podrobná, jako obyčejný zákon. Zejména u četných formulací platné Ústavy ČR se nelze obejít bez – někdy značně obtížného – výkladu. Při výkladu nutno vycházet z obecných principů českého právního řádu, pokud neodporují principům demokratického právního státu (čl. 1 Ústavy).

I pro právní úkon prezidenta republiky podle čl. 50 odst. 1 Ústavy platí důvody, pro které český právní řád skončení lhůty připadající na sobotu, neděli nebo státní či občanský svátek odsouvá na nejbližší následující pracovní den (z technického hlediska je patrně obecně vyloučeno, aby v sobotu, v neděli atd. byla

písemnost doručena osobně předsedovi Poslanecké sněmovny nebo Kanceláři Poslanecké sněmovny – policisté střežící v těchto dnech objekty Poslanecké sněmovny zjevně nejsou oprávněni písemnosti pro Poslaneckou sněmovnu přijímat). Žádná právní nejistota z toho neplyne, protože otázka, zda jde o sobotu, neděli nebo státní či občanský svátek nemůže být sporná.

Tím považuji návrh uvedený sub. I. za odůvodněný.

IV.

Doporučený způsob výkladu je patrně v souladu s názorem prezidenta republiky. Pokud Poslanecká sněmovna zaujme opačné stanovisko, vznikne výkladový konflikt se závažnými ústavními důsledky.

Podle ustanovení § 107 odst. 2 j.ř. Poslanecké sněmovny „podepíše-li prezident republiky přijatý zákon nebo Vrátí-li prezident republiky Sněmovně přijatý zákon a Sněmovna na vráceném návrhu setrvá, zašle předseda Sněmovny zákon k podpisu předsedovi vlády“. S případem, že prezident zákon vrátí, podle názoru Poslanecké sněmovny však k platnému vrácení nedošlo, jednací řád nepočítá. Je otázka, zda takový faktický spor je také sporem právním v tom smyslu, že je k dispozici právní fórum, které jej autoritativně rozhodne, anebo zda jednostranné autoritativní rozhodnutí je v rukách Poslanecké sněmovny (nebo dokonce jen jejího předsedy), která prostě o vráceném zákonu nebude ve smyslu čl. 50 odst. 2 Ústavy znovu hlasovat a předseda Poslanecké sněmovny zašle zákon k podpisu předsedovi vlády bez podpisu prezidenta. Otevřela by se otázka právního významu prezidentského podpisu (čl. 51), protože jednací řád Poslanecké sněmovny výslovně počítá s absencí jeho podpisu jen v případě neúspěšného veta (§ 107 odst. 3).

Byl by tu spor mezi jednou z komor Parlamentu a hlavou státu, tedy mezi orgánem moci zákonodárné a orgánem moci výkonné, o výklad Ústavy (a také § 98 odst. 2 j.ř. Poslanecké sněmovny):

- * Ústava nedává pravomoc podávat obecně závazný výklad Ústavy ani Poslanecké sněmovně, ani Ústavnímu soudu (ten nemá pravomoc podávat výklad ústavních zákonů, je-li věc sporná, kterou měl Ústavní soud ČSFR – čl. 5 úst. zák. č. 91/1991 Sb.),
- * prezident může napadnout návrhem na zrušení pouze usnesení Poslanecké sněmovny a Senátu podle čl. 66 Ústavy, nikoliv však jiná usnesení (čl. 87 odst. 1 písm. h/ Ústavy); ústavní stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. d/ Ústavy v úvahu také nepřichází, protože usnesení, kterým by Poslanecká sněmovna vyložila čl. 50 odst. 1 Ústavy, by nebylo možno považovat za

zásah orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod prezidenta,

- * zbývá tedy teoretická možnost považovat spor za spor o rozsah kompetencí státních orgánů ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. k/ Ústavy. Za takový spor se považuje spor o příslušnost vydat rozhodnutí nebo činit opatření nebo jiné zásahy (§ 120 odst. 1 zákona o Ústavním soudu). V tomto případě by však šlo o to, zda veřejnoprávní úkon prezidenta republiky je či není právně relevantní, pozitivní ani negativní kompetenční spor (konflikt) by tu proto zřejmě nebyl.

Ústava tedy na takovéto případy nepamatuje. Přicházejí proto v úvahu zejména tyto situace:

1. Poslanecká sněmovna neuzná splnění lhůty, postoupí zákon předsedovi vlády, zákon bude vyhlášen (§ 107 odst. 107 odst. 3 j.ř. Poslanecké sněmovny). V takovém případě by prezident patrně mohl podat Ústavnímu soudu návrh na zrušení zákona, nikoliv však vzhledem k jeho obsahu (těžko by hledal důvod jeho protiústavnosti, který při vetu hledat nemusí), nýbrž proto, že nebyl přijat a vydán ústavně předepsaným způsobem. Podle čl. 87 odst. 1 písm. a/ Ústavy Ústavní soud rozhoduje o zrušení zákona pro jeho rozpor s ústavním zákonem atd., § 68 odst. 2 zák. o Ústavním soudu však ukládá, aby při rozhodování posuzoval nejen obsah zákona, ale i to zda byl přijat a vydán ústavně předepsaným způsobem. Zatím návrh tohoto druhu – pokud známo – podán nebyl (nevezme-li se v úvahu zamítnutý návrh na zrušení dekretu prezidenta republiky). Návrh by ovšem mohla podat i skupina poslanců nebo senátorů.
2. Poslanecká sněmovna lhůtu za splněnou uzná a vetovaný návrh znovu projedná. Pak by měl být akceptovaný výklad propříště uznáván jako ústavní zvyklost.
3. Poslanecká sněmovna otázky spojené s během lhůty vyřeší zákonnou úpravou (např. doplněním § 98 jednacího řádu Poslanecké sněmovny). Pokud by úprava, odporující názoru prezidenta, prošla úspěšně Senátem a odolala by prezidentovu vetu, mohl by prezident (skupina poslanců nebo senátorů) toto ustanovení zákona napadnout návrhem k Ústavnímu soudu na zrušení pro rozpor s čl. 50 odst. 1 Ústavy.

P.S. Také zákon ČNR č. 298/1992 Sb., ve znění zák. č. 152/1994 Sb. (původně o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu, nyní jen zákon o místním referendu) v § 91 o počítání lhůt stanoví, že „případně-li poslední den lhůty

na den pracovního klidu, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den“.