

ÚVODNÍK

Státní rada a komunitární právní řád

Renaud Denoix de Saint-Marc*

Státní rada je v současném chápání svého významu velmi starou institucí. Její historie, její nezávislost, způsob přijímání do zaměstnání, pravidla chování a pracovní postupy tvoří sílu jejího postavení a umožňují přizpůsobit se všem situacím, jako například masivnímu, rychlému a rostoucímu vpádu komunitárního práva. Nelze říci, že toto přizpůsobení bylo snadné. Státní rada nebyla zvyklá podřizovat se jakékoli jiné soudní instituci, ani dovolovat zásadám své judikatury a pravidlům veřejného práva pocházejícím od ní samé, aby ustupovaly před normami, které přišly odjinud. Komunitární disciplína se však prosadila a komunitární právní řád dnes tvoří součást naší každodenní skutečnosti.

S rostoucím překrýváním mezi francouzským a komunitárním právním řádem je Státní rada, která je nejvyšším právním soudcem a právním poradcem vlády, stále častěji konfrontována s právními problémy souvisejícími s příslušností Francie k Evropskému společenství a Evropské unii. Od ustavení Evropského hospodářského společenství se evropské sjednocování a jeho právní důsledky stále více projevují v každodenní práci Státní rady.

Díky svému privilegovanému postavení na křižovatce francouzského a komunitárního práva hraje Státní rada jednu z hlavních rolí jak v oblasti uplatňování norem komunitárního práva, tak v oblasti vypracovávání vnitrostátních právních norem, k jejichž formulování dává stále více podnět komunitární právo.

Budu se postupně věnovat úloze Státní rady rozhodující ve sporných věcech správních a jejímu poslání poradnímu s ohledem na komunitární právní řád.

I. STÁTNÍ RADA ROZHODUJÍCÍ VE SPORNÝCH VĚCÍCH SPRÁVNÍCH A KOMUNITÁRNÍ PRÁVNÍ ŘÁD

Základní charakteristika komunitárního práva spočívá v tom, že tu nejde o právo státům cizí, ale o vnitrostátní právo každého členského státu. Z toho v první řadě vyplývá, že komunitární právní norma vycházející buď ze smlouvy, nebo z nařízení se automaticky

vřazuje do pozitivního práva každého členského státu: to je **zásada okamžité účinnosti**. Dále bude komunitární právní norma sama o sobě zakládat práva a povinnosti pro soukromé osoby: pak se mluví o **zásadě přímé účinnosti**. Komunitární právo konečně vnutí svou autoritu všem národním právním normám podle **zásady přednosti komunitárního práva**.

Státní rada, rozhodující ve sporných věcech správních, čelila takovým zásadám s určitou zdrženlivostí, která se časem setřela, avšak nadále udržuje jistý nesoulad názorů s Evropským soudním dvorem (ESD).

A) SHODY A NESHODY, KTERÉ SE SETŘELY

1) Zásada přímé účinnosti komunitárního práva

Tato zásada byla široce rozvinuta v judikatuře ESD, který ji co možná nejjasněji potvrdil ve svém zásadním rozsudku *Costa c/ ENEL*** z 15. července 1964, kde soudil, že „na rozdíl od běžných mezinárodních smluv ustavila smlouva o EHS vlastní právní řád integrovaný do právního systému členských států hned od jejího vstupu v platnost a tento právní řád se ukládá soudním orgánům členských států“. Stejně tak, pokud jde o **zásadu přímého účinku**, soudí ESD ve svém rozsudku *van Gend en Loos* z 5. února 1963, že „jelikož komunitární právo nezávisí na zákonodárství členských států, stejně jako zakládá povinnosti pro soukromé osoby, je také určeno, aby vytvářelo práva vstupující do jejich právního vlastnictví, které musí vnitrostátní soudy chránit“.

Veřejná moc členských států má tedy povinnost uplatňovat komunitární právo bez transformace, bez příkazu, ba dokonce bez zveřejnění v Úředním věstníku (v roli Sbírky zákonů) v rámci státu, pokud jde o nařízení a směrnice.

Státní rada zde souhlasila s dodržováním koncepcí ESD o přímé účinnosti komunitárního práva, když ve svém rozhodnutí *Syndicat viticole des Hautes Graves de Bordeaux et autres* z 22. prosince 1978 soudila, že nařízení „se hned od svého zveřejnění integruje do vnitrostátního práva členských států“, „a zavazuje tak

* Renaud Denoix de Saint-Marc, místopředseda Státní rady

** Označení případů ponecháno v původním znění, např. *c) = proti, syndicat viticole = vinařský syndikát, autres=další, S.A. = akciová společnost atd.* (pozn. překl.)

příslušný francouzský úřad, aby se postaral o jeho výkon na území Francouzské republiky.“

V důsledku toho komunitární právo, vycházející ze smluv a nařízení, přímo zakládá práva a povinnosti mezi soukromými osobami, stejně jako mezi soukromými osobami a státem, jehož jsou státními příslušníky.

2) Výlučnost výkladu komunitárního práva

Rozdíl ve vnímání komunitárního práva mezi Státní radou a ESD se dlouho projevovaly při aplikaci článku 234 smlouvy o Evropském společenství (bývalý článek 177). Tento článek, který určuje příslušnost ESD pro rozhodování v prejudičních otázkách o výkladu komunitárního práva, stanoví, že „*jakmile je taková otázka vznesena před soudem některého členského státu, tento soud může požádat ESD, aby o této otázce rozhodl, domnívá-li se, že takové rozhodnutí je nezbytné, aby mohl vynést svůj rozsudek. Je-li taková otázka vznesena ve věci dosud nerozhodnuté (při litispendenci) před národním soudem, jehož rozhodnutí podle vnitrostátního práva nepodléhá opravným prostředkům, je tento soud povinen obrátit se na ESD s žádostí o prejudiční výklad.*“ ESD vykládal tento článek v tom smyslu, že mu svrchované soudy členských států musí automaticky položit prejudiční otázku, jakmile se v argumentaci jedné ze sporných stran vyskytne popírání platnosti nebo nesouhlas s výkladem ustanovení smlouvy, nařízení nebo směrnice.

Státní rada zase rozvinula klasickou teorii **jasného aktu**: článek 234 jí ukládá položení prejudiční otázky pouze v případě, že jde o otázku závažnou. Jasný akt, to znamená „*akt, který nevyvolává jakoukoli pochybnost v rozumně objasněném pojetí*“, může být národním soudcem přímo uplatněn. Bylo to rozhodnutí ve věci *Société des pétroles Shell-Berre et autres* z 19. června 1964, v kterém Státní rada položila základ této restriktivní koncepce uplatnění prejudiční otázky, když soudila, že je povinna obrátit se na ESD „*pouze v případě, že existuje pochybnost o smyslu nebo obsahu jedné či několika doložek smlouvy, účinných při rozhodování zásadního sporu, a že na tomto problému závisí výsledek sporu.*“ Striktní uplatňování této teorie Státní radou, která v období mezi roky 1964 a 1974 položila jen jedinou prejudiční otázku, vyvolalo mezi Státní radou a ESD hluboký nesoulad.

Tento nesoulad se následně oslabil, protože ve svém rozsudku *Cilfit* z 6. října 1982 ESD připustil, že článek 234 smlouvy „*má být vykládán v tom smyslu, že svrchovaný soud je povinen, jakmile stojí před otázkou z oblasti komunitárního práva, podrobit se povinnosti pověření ESD, ledaže by konstatoval, že vznesená otázka není relevantní, nebo že příslušné komunitární ustanovení již bylo předmětem výkladu ESD, nebo že správné uplatnění komunitárního práva se samo nabízí tak samozřejmě, že neponechává místo jakýmkoli pochybnostem.*“

Za této situace se mohla Státní rada v relativně uměřeném rytmu periodicky obracet na ESD s prejudičními otázkami, mezi nimiž byly i některé velmi závažné, jako například rozhodnutí z 6. listopadu 2002 ve věci *Caixa Banque contre Ministère de l'économie et de l'industrie*, týkající se platnosti francouzského zákonodárství o výplatě depozitních účtů a vista. Tato otázka byla předmětem rozsudku ESD z 5. října 2004. ESD rozhodl, že francouzská právní úprava, která zakazuje výplatu depozitních účtů a vista, není v souladu s evropským právem.

Je třeba ostatně upozornit, že vleklost prejudičního řízení před ESD (asi 2 roky) je vážnou brzdou prejudičního rekursu.

3) Problém přednosti komunitárního práva

Ve svém výše zmíněném rozsudku *Costa c/ ENEL* ESD formálně potvrdil zásadu přednosti komunitárního práva na základě tří doplňujících argumentů. Potřebu přednosti komunitárního práva vyvozuje nejprve z požadavku dodržování okamžité účinnosti. Kdyby se členské státy mohly tomuto požadavku vyhnout pomocí zákonodárského aktu, který by mohl být postaven proti komunitárním textům, nebyla by pak tato zásada dodržována. ESD se dále domnívá, že udělení pravomocí Evropským společenstvím odpovídá definitivnímu omezení svrchovaných práv členských států, proti němuž by neměl převážet jednostranný akt neslučitelný s pojmem Společenství. ESD konečně soudí, že jeden komunitární právní řád znamená jednotný způsob uplatňování komunitárního práva. „*Právu vzniklému ze smlouvy, protože vzešlo ze zvláštního původního pramene, by tedy z důvodu jeho původní specifické povahy nemohl být před soudem namítán jakýkoli vnitrostátní text, aniž by ztratilo svůj komunitární charakter a aniž by byl zpochybněn právní základ Společenství samého.*“ (*Costa c/ ENEL*) Tato zásada byla ESD znovu potvrzena, zvláště rozsudkem *SA Simmenthal* z 9. března 1978: „*Komunitární právo má absolutní a kogentní charakter; pro příslušné národní instituce v sobě zahrnuje zákaz ze zákona uplatňovat jakýkoli národní předpis neslučitelný se smlouvou a popřípadě povinnost přijmout veškerá opatření vhodná pro usnadnění realizace plného účinku komunitárního práva. Normy komunitárního práva se musí uplatňovat ze zákona, ve stejnou chvíli a se stejnými účinky na celém území Společenství.*“

Státní rada projevila jistou zdrženlivost v přiznání takového dosahu zásadě přednosti komunitárního práva.

Správní judikatura se po dlouhou dobu opírala o *Matterovu* doktrínu (závěry Generálního prokurátora *Mattera* z 22. prosince 1931, Kasační soud, občanské kolegium), podle níž má mezinárodní úmluva přednost před ustanoveními dřívějšího zákona, které jsou s ní v rozporu. Státní rada se totiž domnívala, že

článek 55 Ústavy („*Smlouvy nebo dohody ratifikované či schválené v souladu s normami mají okamžikem svého zveřejnění vyšší sílu nad zákony, s výhradou pro každou dohodu či smlouvu, že je uplatňuje i druhá strana.*“) ji opravňuje zajišťovat přednost mezinárodních smluv **pouze před dřívějšími zákony**. Ve svém rozhodnutí *Croissant* ze 7. července 1978 soudila Státní rada, že ustanovení zákona by neměla převážet nad ustanoveními úmluvy „*kteřá jsou novější a která mají podle článku 55 Ústavy ze 4. října 1958 vyšší sílu, než je síla zákona.*“ Státní rada se tak držela své judikatury v případě *Dame veuve Sadok Ali* (rozhodnutí z 15. března 1972), v níž vyloučila aplikaci zákona, aby dala přednost pozdější mezinárodní normě.

Státní rada naopak odmítala potvrdit převahu mezinárodního a komunitárního práva nad pozdějším národním zákonem s odůvodněním, že tento krok by ji na jedné straně přiváděl ke kontrole ústavnosti zákona, což je pravomoc vyhrazená Ústavní radě, a na druhé straně k omezování vůle zákonodárce. Toto stanovisko je přítomno implicitně v jejím rozhodnutí *Syndicat général des fabricants de semoules de France* z 1. března 1968, později explicitně vyjádřeno v rozhodnutí *Union démocratique du travail* z 22. října 1979: „... *návrhy opírající se o tvrzení, že (tento) dekret by mohl být v rozporu /s mezinárodní smlouvou/, nutně směřují k tomu, aby správní soudce posuzoval ústavnost ustanovení zákona a jejich soulad s touto smlouvou; tyto návrhy tedy nemohou být přijaty.*“ Mimo odmítnutí provádět kontrolu ústavnosti zákonů nevykonávala Státní rada ani kontrolu jejich souladu s mezinárodními smlouvami, neboť odmítala, že by jí příslušelo ověřovat soulad zákona s mezinárodní úmluvou. Kolem této judikatury vytvořila právní nauka teorii „*zákon - štítu*“: správní soudce neprovádí kontrolu souladu normy přijaté na základě zákona s normami ústavní hodnoty, nebo s normami vyššími z mezinárodního práva, včetně odvozeného komunitárního práva. Zákon tedy vytváří „*štít*“ proti takové kontrole správním soudcem.

Po svém obratu v rozhodnutí *Nicolo* se judikatura Státní rady vyznačuje jistým sblížením s judikaturou ESD.

Zatímco Kasační soud (nejvyšší obecný soud*) soudil už ve svém rozsudku *Société des Cafés Jacques Vabre* z 24. května 1975, že smlouva o Evropském společenství má přednost i před pozdějším zákonem, Státní rada (nejvyšší správní soud*) se držela svého pojetí přednosti pozdějšího národního zákona až do roku 1989. Tento obrat v rozhodování Státní rady je tedy známkou začátku sblížení s judikaturou ESD jak v pojetí přednosti komunitárního práva před zákony, tak ve vztahu ke směrnici nepřeneseným či špatně přeneseným do národního právního řádu. Do té doby byla Státní rada osamocena ve srovnání s Kasačním

soudem, s ostatními nejvyššími evropskými soudy, ba dokonce s Ústavní radou.

Od rozhodnutí *Nicolo*, vyneseného 20. října 1989, neodmítá již Státní rada přezkoumávat soulad pozdějšího francouzského zákona s komunitárním právem. Přijaté řešení vychází přímo z článku 55 Ústavy, protože Státní rada tak rozhoduje na základě francouzského práva a nikoli na základě specifčnosti komunitárního práva. Státní rada již nyní souhlasí, že je soudcem podle článku 55 Ústavy, když se domnívá, že zákon, který neuznává smlouvu, je nutně zákonem, který byl přijat s porušením zásady dané tímto článkem. Provedením kontroly souladu s mezinárodní smlouvou tak Státní rada ve svém rozhodnutí *Nicolo* potvrdila zásadu přednosti mezinárodní úmluvy nad národními zákony, jsou-li její ustanovení dostatečně jasná, přesná a bezpodmínečná.

V linii této judikatury upřesní Státní rada své stanovisko, že mezinárodní normy, jejichž síla je vyšší, než síla i později přijatých zákonů, nejsou pouze normy zahrnuté ve smlouvě, ale rovněž normy odvozeného komunitárního práva. Rozhodnutí *Boisdet* z 24. září 1990 tak rozšiřuje zásadu přednosti mezinárodního práva nad vnitrostátním právem na komunitární nařízení. Stejně tak bude Státní rada soudit o komunitárních rozhodnutích a směrnicích.

Pokud jde o místo nepřenesených nebo špatně přenesených směrnic přináší judikatura více rozlišení, jak na straně ESD, tak i Státní rady.

4) *Problém přímého účinku nepřenesených či špatně přenesených směrnic*

ESD rozšířil teorii přímého účinku na rozhodnutí určené členským státům (rozsudek *Franz Grad* z 6. října 1970), pak na kombinovaná ustanovení smlouvy a směrnice (rozsudek *Spa společnost SACE c/ Ministère des finances italien* ze 17. prosince 1970). Trváje na této logice přímého účinku komunitárních aktů došel ESD až k potvrzení přímého účinku prosté směrnice ve svém zásadním rozsudku *van Duyn c/ Home Office* ze 4. prosince 1974, když soudil, že směrnice „*zakládá ve prospěch soukromých osob práva, která mohou uplatnit před soudem v členském státě a která národní soudy musí chránit.*“ Zatímco článek 249 smlouvy o ES stanoví, že „*směrnice zavazuje každý členský stát, jemuž je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, i když ponechává národním institucím pravomoc, pokud jde o formu a prostředky.*“

Po určitém váhání se Soudní dvůr, aby vzal v úvahu právní povahu směrnice – techniky nepřímého zákonodárství vyžadující přenesení do vnitrostátního práva, postará nicméně o upřesnění, že směrnice zpočátku nevyvolává ani práva, ani povinnosti mezi soukromými osobami, protože její účinky se dotýkají soukro-

* pozn. překl.

mých osob jen prostřednictvím prováděcích opatření přijatých tím kterým členským státem (rozsudek *Ministère public c/ Ratti* z 5. dubna 1979). Naopak, aby byl směrnici dán účinek požadovaný kombinovanými ustanoveními článků 249 a 10 smlouvy o ES (povinnost zákonné spolupráce členských států), neplnění výkonu směrnice, to znamená její nepřenesení v dané lhůtě či nesprávné přenesení, umožňuje národnímu soudci uplatnit ji přímo proti neplnícímu státu. Podmínky, za nichž se lze na směrnici přímo odvolat proti státu, který by ji byl nepřenesl či přenesl špatně, byly uvedeny ESD v jeho rozsudku *Spa SACE c/ Ministère des finances italien* ze 17. prosince 1970, když ESD soudil, že směrnice má být jasná, dostatečně přesná a bezpodmínečná, to znamená nebýt „doprovázena jakoukoli výhradou států, že podřídí její zavedení nějakému aktu vnitrostátního práva, nebo zásahu institucí Společenství.“

Státní rada zase dlouho odmítala přiznat směrnici takový účinek, když jinak rozlišovala podle povahy normy – zákonodárné, nařizovací či individuální, proti níž je uplatněno odvolání se na směrnici. Teprve ve svém rozhodnutí *SA Rothmans International France et SA Philip Morris France* z 28. února 1992 připustila rada, že má být uplatněna přednost cílů směrnice před později (po směrnici) přijatým zákonem, a rozšířila tak judikaturu *Nicolo* na případy komunitárních směrnic nepřenesených či špatně přenesených.

Pokud jde o nařizovací akty, soudí Státní rada, že se žalující (stěžovatel) může opřít o směrnici proti nařizovacím opatřením přijatým pro její přenesení (rozhodnutí z 28. září 1984 *Confédération nationale des sociétés de protection des animaux de France et des pays d'expression française et autres*), nebo proti veškerým následným nařizovacím opatřením (rozhodnutí ze 7. prosince 1984 *Fédération des sociétés de protection de la nature*). Rada rovněž připustila, aby mohly být vzneseny námitky proti zákonnosti národní právní úpravy, pokud tato nestanovila opatření, které směrnice předpisuje (rozhodnutí z 30. října 1996, *SA cabinet Revert et Badelon*). Státní rada jinak kritizuje správní orgán, že odmítal zrušit úpravu neslučitelnou s cíly směrnice (rozhodnutí z 3. února 1989 *Alitalia*). Toto rozhodnutí nabývá nesmírného významu, jakmile může každá sporná strana žádat předsedu vlády, aby zrušil nebo změnil nařizovací normu, která je podle ní v rozporu s komunitárním právem, a potom, podle okolností, vznést před Státní radou implicitní či explicitní rozhodnutí o zamítnutí své stížnosti.

Pokud jde o individuální rozhodnutí, odmítla Státní rada přímo kontrolovat slučitelnost individuálního aktu ve vztahu k směrnici. Tato judikatura, zvaná *Cohn-Bendit* (rozhodnutí *Ministre de l'Intérieur c/ Cohn-Bendit* z 22. prosince 1978), je v zásadě stále v platnosti, ale její dosah byl značně zmenšen judikaturou uvedenou výše: stěžovatel se může opřít proti individuálnímu rozhodnutí o výhradu nezákonnosti nařizovacího aktu a trvat na jeho neslučitelnosti s cí-

ly směrnice. Stěžovatel je tak legitimován, aby se odvolával na nesoulad národních nařizovacích opatření se směrnicí, přijatých pro její přenesení (rozhodnutí z 28. září 1984 *Confédération nationale des sociétés de protection des animaux de France et des pays d'expression française et autres*), nebo proti jakýmkoli následným nařizovacím opatřením (rozhodnutí ze 7. prosince 1984 *Fédération des sociétés de protection de la nature*). Je tomu tak i v případě, že norma, vkládající se mezi směrnici a individuální rozhodnutí, je zákon neslučitelný s cíly směrnice.

Rozšíření této formy namítání neslučitelnosti národního práva je v kontextu s logikou, jíž Státní rada prokazuje vůli přiznat komunitárnímu právu plnoprávné místo uvnitř hierarchie francouzských norem.

Ačkoli zdrženlivost prvních desetiletí od založení Evropských společenství vystřídalo přijímání implikací z povahy komunitárního práva, zůstává neméně oblastí, kde jistý nesoulad mezi Státní radou a ESD přetrvává.

B) JABLKA SVÁRU PŘETRVÁVAJÍCÍCH MEZI STÁTNÍ RADOU A ESD

1) Dosah zásady přednosti: problém ústavních norem

V linii svého rozsudku *Costa c/ ENEL* potvrzujícího obecnou převahu komunitárního práva nad právem národním potvrdil ESD přednost komunitárních norem před ústavními ustanoveními členských států. Státní rada se nicméně tohoto pojetí hierarchie norem nedržela rozvinutím judikatury, která předpokládá výslovnou přednost ústavního bloku.

ESD potvrzuje přednost komunitárních norem před národními ústavními normami

Jelikož rozsudek *Costa* ustanovil zásadu, že komunitárnímu právu „by z důvodu jeho původní specifické povahy nemohl být před soudem namítán jakýkoli vnitrostátní text, aniž by ztratilo svůj komunitární charakter a aniž by byl zpochybněn právní základ Společenství samého“, udělil jím ESD už v roce 1964 implicitně převahu komunitárnímu právnímu řádu před národními ústavními normami. O šest let později ESD vyslovil toto stanovisko v rozsudku *Internationale Handelsgesellschaft* ze 17. prosince 1970, když usoudil, že „odvolávání se na újmu buď na základních právech, jak jsou formulovány Ústavou některého členského státu, nebo na zásadách národní ústavní struktury, by se nemělo dotknout platnosti jakéhokoli aktu Společenství, nebo jeho účinku na území tohoto státu“. ESD neustále rozvíjel tuto judikaturu (zvláště rozsudky *Commission des Communautés Européennes c/ République Italienne* z 13. července 1972, *SA Simmenthal* z 9. března 1978 a *Zuckerfabrik* z 21. února 1991) a dospěl až k tvrzení, že se komunitární směrnice může postavit proti uplatnění národních ústavních ustanovení (rozsudek *Tanja Kreil* z 11. ledna 2000).

Toto pojetí v sobě zahrnuje logický předpoklad, že

každému národnímu soudci je svěřeno poslání vyloučit normu vnitrostátního práva dokonce i ústavní hodnoty, jakmile se tato norma staví proti komunitárnímu právu, a tak činí téhož soudce soudcem souladu Ústavy vlastní země s mezinárodními smlouvami.

Státní rada naopak, stejně jako Ústavní rada, klade ústavní blok na vrchol hierarchie norem.

Státní rada se jasně postavila proti takovému pojetí hierarchie norem, když položila jako zásadu předpoklad, že Ústava má přednost před mezinárodními smlouvami. Když toto řešení implicitně potvrdila ve svém rozhodnutí *Koné* z 3. července 1996, usoudí Státní rada ve svém v plénu přijatém rozhodnutí *Sarran* z 30. října 1998, že převaha udělená mezinárodním závazkům článkem 55 Ústavy „se ve vnitrostátním právním řádu neuplatňuje na ustanovení ústavní povahy“. Státní rada vztáhla tuto judikaturu i na komunitární právo, když uznala převahu Ústavy jak nad komunitárními smlouvami, tak nad obecnými zásadami komunitárního práva (rozhodnutí *Syndicat national de l'industrie pharmaceutique* z 3. prosince 2001).

Ostatně, článek 54 Ústavy nepřipouští jakoukoli pochybnost, když stanoví, že: „Prohlásila-li Ústavní rada, pověřená prezidentem republiky, předsedou vlády, předsedou jedné či druhé parlamentní komory, nebo šedesáti poslanci či senátory, že mezinárodní závazek obsahuje doložku, která je v rozporu s Ústavou, svolení k ratifikaci či schválení předmětného mezinárodního závazku může být dáno pouze po ústavní revizi.“

Tento problém přednosti komunitárního práva před normami ústavní hodnoty se objeví při zkoumání článku I-6 návrhu smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu, který stanoví, že „Ústava a právo přijaté institucemi Unie ve výkonu pravomocí, které jsou Unii uděleny, mají přednost před právem členských států“.

2) Jisté neshody v judikatuře přetrvávají rovněž v záležitostech odpovědnosti státu vzhledem ke komunitárnímu právnímu řádu ESD, který vyvodil důsledky z přednosti komunitárního práva nad národními právními rády, přestože je režim mimosmluvní odpovědnosti v komunitárním právním řádu velmi málo rozvinutý, rozšířil své pojetí povinností členských států až k výstavbě judikatury *sui generis* o odpovědnosti těchto států. Byl i došlo k určité shodě v judikatuře ESD a Státní rady v oblasti odpovědnosti státu následkem přijetí nařizovacího aktu neslučitelného s komunitárním právem, přetrvává neméně závažných rozdílů, pokud jde o výklad odpovědnosti státu následkem přijetí zákona neslučitelného s komunitárním právem, stejně jako v případech porušení komunitárního práva vyplývajících ze soudních rozhodnutí.

Existuje jistá shoda o režimu odpovědnosti členského státu následkem přijetí nařizovacího aktu neslučitelného s komunitárním právem.

Opíraje se o povinnost zaručit „plnou účinnost komunitárních norem“, stejně jako o povinnost z člán-

ku 5 smlouvy o EHS „napravit nepřijatelné důsledky porušení komunitárního práva“, položil soudní dvůr jako zásadu předpoklad, že členské státy jsou povinny nahradit škody způsobené soukromým osobám porušení komunitárního práva, která jdou na vrub států, včetně škody, která pramení z činnosti nebo nečinnosti národního zákonodárce (rozhodnutí *Francovich et Bonifaci* z 19. listopadu 1991). Státní rada následovala soudní dvůr v této logice, když ve svém rozhodnutí *SA Rothmans International France et SA Philip Morris France* z 28. února 1992 soudila, že odpovědnost státu může být vyvolána z důvodu nezákonnosti, která kompromituje rozhodnutí přijatá ve výkonu nařizovací pravomoci na základě národní právní úpravy neslučitelné s cíly komunitární směrnice.

Přetrvává nicméně neshoda v oblasti odpovědnosti státu následkem přijetí zákona neslučitelného s komunitárním právem.

– V první řadě jde o problém odpovědnosti státu následkem přijetí nebo zachování zákona neslučitelného s komunitárním právem. Zatímco ESD prohloubil svou teorii odpovědnosti státu z důvodu porušení komunitárního práva ve svém zásadním rozsudku *Brasserie du Pêcheur – Factortame III* z 5. března 1996, zdá se, že francouzský správní soudce nesdílí pojetí takového práva na náhradu následkem porušení komunitárního práva zákonodárcem. Jelikož může být francouzský stát žalován před ESD za neplnění povinnosti přenést komunitární normu do svého právního řádu, žaloba z odpovědnosti následkem zákona neslučitelného s komunitárním právem se v současné době před národními soudy nepokládá za možnou.

– Za druhé by se mohla novým jablkem sváru mezi Státní radou a ESD stát novější judikatura *Köbler*.

Stavba judikatury o odpovědnosti členských států v komunitárním právu se obohatila o významné kroky, pokud jde o porušení komunitárního práva vyplývající ze soudních rozhodnutí. Ve svém rozsudku *Köbler* z 30. září 2003 ESD usoudil, že odpovědnost státu může být vzata v potaz „ve výjimečném případě, kdy soudce zjevně přehlédl účinné právo“. Právní nauka zformulovala zejména dva postřehy, které zpochybňují podloženost takového pojetí odpovědnosti členských států ve výkonu jejich soudní moci: jednak by mohlo dojít k destabilizaci zásady uznávání právní moci rozsudku, jednak se v této oblasti docela stírá hierarchie národních soudů. K tomuto bodu poznamenávají Jean-Pierre Puissechet a Christian Timmermans, soudci ESD, „že se totiž vytváří stav, že by pro nejvyššího soudce mohlo být nepřijemné, aby byla jeho rozhodnutí podrobena analýze nějakého soudce první instance, soudce podle obecného práva pro žaloby z odpovědnosti, a naopak pro tohoto soudce, aby musel rozhodovat o odpovědnosti státu vycházející ze zjevných omylů, jichž se dopustily nejvyšší soudní autority. Tyto

potíže psychologické a institucionální povahy jsou reálné. Musí být možnost najít jejich řešení procesními úpravami vnitrostátního práva, je-li to nutné“.¹

– Konečně (za třetí) rozhodnutím z 12. května 2004 Société Gillot rozsoudila Sekce pro sporné věci správní, že komunitární nařízení je přímo účinné ve vnitrostátním právu a že neponechává na národních institucích jakoukoli určovací pravomoc pro zavedení norem, které stanoví. Tyto instituce jsou tak povinny, dokud příslušný evropský soud nerozhodl o jejich neplatnosti, uplatňovat jeho ustanovení podle článků 10 a 249 smlouvy o ES. I za předpokladu, že je nařízení v rozporu s některou vyšší právní normou a je z tohoto důvodu nezákonné, jakmile ho nějaký národní oběžník převezme, aniž stanovil jakékoli opatření, které by nařízení neuvádělo, ani nepřehlédl jeho smysl a dosah, nezákonností nařízení spáchaná chyba nevyvolá odpovědnost státu.

3) Neshoda v judikatuře týkající se pojmu právních důvodů veřejného pořádku

Zatímco správní soudce během řízení zkoumá v podstatě pouze důvody stížnosti výslovně mu předložené stěžovatelem, podle zákona se může – a normálně musí – ze své vlastní iniciativy zabývat důvody, které judikatura kvalifikuje jako *důvody veřejného pořádku*, jakmile jsou tyto důvody určující pro řešení sporu.

Státní rada nezahrnuje právní důvod stížnosti založený na porušení mezinárodního práva mezi právními důvody veřejného pořádku. Ve svém rozhodnutí *Mაციოлак* z 6. prosince 2002 usoudila, že „soulad / vnitrostátních právních norem / s vyššími normami a, zvláště jde-li o zákonná ustanovení, s mezinárodními smlouvami či dohodami, nezakládá otázku veřejného pořádku“.

Toto rozhodnutí se řadí do logického sledu, na jehož počátku bylo rozhodnutí *SA Morgane* z 11. ledna 1991, v němž Státní rada soudila, že neslučitelnost nařizovacího ustanovení s cíly komunitární směrnice nespadá do pole uplatnění zákona a není tedy právním důvodem veřejného pořádku.

Přetrvává tak nesoulad s judikaturou ESD. Ten totiž soudí, že národní soud musí z moci úřední přezkoumat právní důvod založený na porušení komunitárního práva (rozsudek *Peterbroeck, Van Campenhout & Cie SCS c/ Etat belge* z 14. prosince 1995). Usoudil rovněž, že „jakmile se podle národního práva musí soudy zabývat z moci úřední právními důvody založenými na vnitrostátní normě kogentní povahy, kterou by strany neuplatňovaly, ukládá se jim taková povinnost i s ohledem na kogentní normy komunitární“ (rozsudek *Jeroen van Schijndel* ze 14. prosince 1995).

Na rozdíl od Státní rady připustil Kasační soud možnost, ba i povinnost soudce zabývat se z moci úřední právním důvodem založeným na neznanosti (či opomíjení) komunitárního práva, když zrušil rozsudek Odvolacího soudu s odůvodněním, že „tím, že se soudci ve věci sami nezabývali zkoumáním, zda není v tomto případě místo (důvod) pro uplatnění mezinárodní smlouvy či komunitárního nařízení účinného ve Francii, nepodalí zákonné odůvodnění svého rozhodnutí“ (Kasace *Methfessell* z 18. února 1971).

4) Choulostivá otázka zpřístupnění státní služby příslušníkům jiných členských států

Zatímco mají členské státy Evropského společenství v zásadě volnost organizovat svou státní správu, jak jim to vyhovuje, a zvláště pak svůj národní systém státní služby, musí nicméně respektovat jisté zásady vzešlé z komunitárního práva, jelikož vědí, že „úředníci a zaměstnanci veřejného sektoru jsou pracovníky ve smyslu článku 39 smlouvy o ES“². Z toho vyplývá povinnost dodržovat zásady volného pohybu pracovních sil a zákaz diskriminace mezi pracovníky z důvodu jejich státní příslušnosti, stejně jako povinnost uplatňovat komunitární normy týkající se sociální politiky, popřípadě i přenesením komunitárních směrnic. Výklad a uplatňování těchto právních základů však nebyly mezi Státní radou a ESD vždy harmonické, protože vytvářely koncepční neshody, pokud jde o zpřístupnění francouzské státní služby příslušníkům států společenství. Zatímco ESD trvale rozšiřoval pojetí zpřístupnění státní služby, Státní rada se k této judikatuře připojila až později a jen částečně.

Tento problém je velmi závažný, protože tak se otřásají právě samé základy státní služby.

Ve svém zásadním rozsudku ze 17. prosince 1980 (*Commission c/ Belgique*) usoudil ESD, že výjimka ze zásady volného pohybu pracovních sil podle odstavce 4 článku 48 smlouvy o EHS (dnes čl. 39 odst. 4 smlouvy o ES: „ustanovení /týkající se volného pohybu pracovních sil/ nejsou účinná pro zaměstnání ve veřejné správě“) je účinná pouze pro „zaměstnání, která zahrnují přímou či nepřímou účast na výkonu veřejné moci a pro služby (funkce), jejichž účelem je ochrana obecných zájmů státu či ostatních správních celků“. Tento extenzivní výklad smlouvy byl časem ještě posílen ESD, zvláště v jeho rozsudku z 2. července 1996, když za podmínku vyloučení ze zaměstnání ve státní službě položil souběh dvou požadavků, které se dříve pokládaly za alternativní: *jednak výkon výsad veřejné moci, jednak ochranu obecných zájmů státu či ostatních správních celků*, dále pak ve dvou rozsudcích ESD z listopadu 2003, které požadovaly účast dostatečně intenzivní a trvalou na výkonu výsad veřejné moci.

¹ JEAN-PIERRE PUISSOCHET A CHRISTIAN TIMMERMANS: Zpráva pro konferenci Asociace Státních rad a Nejvyšších správních soudů Evropské unie 2004.

² Sdělení Komise z 11. prosince 2002.

Právě pro tento výklad ze strany ESD, zatímco se soudilo, že oblast státní služby se vymyká působnosti komunitárního práva, se tato působnost nakonec ukázala jako zvláště svazující pro Francii, která má velmi mocný a specifický veřejný sektor se zcela zvláštním způsobem přijímání zaměstnanců a jejich služebním postupem. Tyto potíže vzrůstaly následkem uvažování Soudního dvora, posíleného Evropským soudem pro lidská práva. Toto uvažování se už neopírá o sbory (útvary) či zaměstnanecké kategorie, jimiž se vyznačuje francouzský systém státní služby organizované podle zaměstnaneckých útvarů a kádrů, ale rozvíjí se **podle formulací funkční logiky, to znamená jedno zaměstnání po druhém**. Několik rozsudků ESD, těžko slučitelných se stanoviskem Státní rady z 31. ledna 2002, totiž vypracovalo kategorizaci zaměstnání „otevřených“ nebo nikoli pro příslušníky států společenství. Tato kategorizace se nezakládá ani na odvětvích činnosti (policie, diplomacie, soudnictví), ani na hierarchii tříd (kategorie A, B, C...) , ani na útvarech, ale rozebírá případ od případu význam výkonu veřejné moci, stejně jako specifitu zaměstnání ve státní správě.

Toto velmi restriktivní pojetí zaměstnání, která mohou být vyhrazena pro vlastní státní příslušníky, má závažné dopady na režim přijímání a vzdělávání úředníků, jak je zřejmé z rozsudku ESD *Burbaud* z 9. září 2003: všechny konkurzy umožňující vstup do zaměstnání v „otevřených“ útvarech – což je obrovská většina – jsou přístupné příslušníkům států společenství za stejných podmínek, jako Francouzům.

Navíc usoudil ESD, že členský stát je povinen uznat profesní kvalifikace umožňující přístup k zákonně upravenému povolání, jakmile žadatel vlastní „srovnatelný“ diplom (rozsudek *Beuttenmiller* z 29. dubna 2004), a že pojem zákonně upraveného povolání platí i pro státní správu, že tedy každý členský stát musí brát v úvahu nabyté profesní zkušenosti.

Tuto judikaturu ESD připustila Státní rada jen částečně.

II. PORADNÍ FUNKCE STÁTNÍ RADY A KOMUNITÁRNÍ PRÁVNÍ ŘÁD

Nejprve podrobím velmi rychlému zkoumání národní zákonodárné texty s ohledem na komunitární právo, pak mechanismus článku 88–4 Ústavy a konečně funkci „Studie“ Státní rady.

A) ZKOUMÁNÍ NÁRODNÍCH ZÁKONODÁRNÝCH TEXTŮ Z POHLEDU KOMUNITÁRNÍHO PRÁVA

Původní často opomíjená kompetence Státní rady, její funkce právního znalce (juriskonsulta), sahá až k samému vzniku instituce 22. října roku VIII (listopad 1799). Státní rada jako právní poradce vlády

dbá na soudržnost právního systému a poskytuje svá hodnocení, pokud jde o právní hodnotu a vhodnost nové normy z hlediska státní správy ve formě stanoviska. Podle článků 37, 38 a 39 Ústavy jsou vládní předlohy zákonů, nařízení a některé návrhy dekretů povinně předloženy Státní radě k vyjádření stanoviska.

I když ji stanoviska Státní rady právně nezavazují, je vláda velmi opatrná, jelikož ví, že pominutí takového stanoviska by mohlo vést k zrušení nařizovacích norem cestou správního sporu, nebo ke kritice zákonů Ústavní radou, jakmile se obě tyto instituce sblíží ve způsobu uvažování.

Jenže, stále více zákonodárných a nařizovacích textů je podrobena přímému vlivu komunitárního práva: soudí se, že asi 40 % norem platných ve Francii je komunitárního původu a toto procento stoupá až skoro k 60 %, pokud jde o nové texty předložené Státní radě, a dokonce k 90 % u textů týkajících se finanční a bankovní oblasti a pojišťovacího práva.

Rada totiž zkoumá rostoucí počet normativních textů přenášejících odvozené komunitární právo, ale musí také stále častěji zkoumat soulad ustanovení národního práva s normami danými komunitárním právem z hmotného či formálního hlediska.

1) Státní rada je tak vedena k stále rostoucímu zkoumání textů vnitrostátního práva přenášejících komunitární právo.

Oblasti, v nichž komunitární právo ukládá přenesení do vnitrostátního práva, neustále přibývá: v roce 2000 se Francie musela sladit s více než 1500 komunitárními směrnici. Státní rada tak musí vydávat svá stanoviska k značnému počtu textů, které pocházejí od evropských institucí a které ukládají Francii, aby přijala zákonodárná a nařizovací opatření nezbytná k jejich včlenění do svého vnitrostátního práva.

Výkon přenášení směrnic je nekonečně složitější, než se zdá. Komunitární směrnice jsou totiž velmi špatně napsané, dosti zmatené a různého normativního dosahu. Užívané jazykové i terminologické pojmy jsou velmi vzdálené od francouzské slovní zásoby. Jsou často ovocem obtížných politických kompromisů a tato okolnost vysvětluje špatnou kvalitu textů z hlediska formy a jasnosti.

Kromě toho si Francie zvolila, na rozdíl od řady dalších členských států, že směrnice skutečně a plně vtělí do svého vnitrostátního právního řádu zavedením jejich ustanovení do různých existujících zákoníků. Tento výkon činí věci složitějšími a déle to trvá, ale lze tak mít jistotu, že směrnice vtělené do zákoníků budou skutečně dodržovány.

Navíc, je třeba uvést, že jedna a tatáž směrnice může být přenesena do národního právního řádu několika normami různé povahy, podle povahy jejich ustanovení. Jedna a tatáž směrnice tak může vést k přijetí zákona, dekretu ve Státní radě, prostého dekretu, ministerského výnosu, dokonce někdy prostého správního

ho oběžníku. Ale komunitární právo nezná hierarchii norem v členských státech.

Otázka kodifikace je ostatně jedním z hlavních problémů v komunitárním právu, kde jsou nařízení a směrnice pouze stratifikovány (vrstveny) a kompilovány, a nikoli skutečně kodifikovány. Jelikož jsou směrnice v Bruselu neustále upravovány, plyne z toho značná nestabilita našich vlastních zákonů. Kromě toho je třeba připomenout, že směrnice byly odvedeny od svého počátečního smyslu a vydávají dnes ustanovení tak přesná a bezpodmínečná, že rozdíl mezi směrnicemi a nařízeními má tendenci se stírat.

Dále se vyskytuje problém částečného přenesení směrnic. Bezprecedentní rozrůstání norem, jemuž vláda čelí, ji vede k předkládání Státní radě návrhů textů, které mají provést pouze částečné přenesení ustanovení té či té směrnice. Tato praxe, kterou Plenární shromáždění Státní rady 7. října 2004 s jistými výhradami připustilo, působí nicméně problémy: už se neví, která ustanovení zbývá přenést, a tak Francie stále častěji čelí žalobám za neplnění povinností státem podanými Komisí.

Navíc, činitelé státní správy a odborníci, kteří směrnice v Bruselu vyjednali, nejsou často ve Státní radě přítomni při zkoumání přenášejších normativních textů. Neexistuje skutečná správní paměť koncepce a vyjednávání směrnic. K tomu si tito úředníci a odborníci skutečně neuvědomují, když přijmou ten či ten kompromis, jaká rizika z toho vyplynou a jaké texty budou muset být v národním právním řádu přijaty. Protokol o právním účinku je často velmi stručný a stereotypní. Konečně, k některým dokumentům přenášených norem je od příslušných správních orgánů obtížné dostat opravdu užitečné srovnávací tabulky, to znamená takové, které ve čtyřech sloupcích přináší počáteční text směrnic, ustanovení již přenesená, ustanovení, která zbývá přenést, právní úkony nutné k tomuto účelu a návrh předložený Státní radě. Shrme-li to, můžeme si myslet, že směrnice, kterých je stále více, jsou stále složitější a masivně pronikají do francouzského právního řádu, ale ten je velmi často v určitých nových bodech ve velkém předstihu před texty, které mu směrnice ukládají přijmout. Neexistují ani přípravné práce komunitárních aktů, zejména směrnic, které by mohly vhodně objasnit smysl dvoumyslných nebo nesrozumitelných ustanovení.

Ve své Veřejné zprávě z roku 1992 Státní rada už dokonale identifikovala problémy, které klade přepis komunitárních směrnic do vnitrostátního práva. Tehdy vysvětlená zjištění a řešení zůstávají dodnes zcela relevantní: nedostatečné školení úředníků v otázkách komunitárního práva, nedostatek technického i lidského materiálu pověřeného zaváděním směrnic, tlak poradních procedur ve vnitrostátním právu a nedostatečná účast zainteresovaných správních orgánů na samém vyjednávání komunitární normy. Rada rovněž zaznamenávala, a tato poznámka je navýsost aktuální, tendenci „přehánět to s puntičkářstvím“ u některých

správních orgánů, které se při příležitosti přenesení některých směrnic snaží reformovat nebo přepracovat veškeré právní normy účinné v dotčeném odvětví daleko za ustanovení zcela nezbytná k uvedení v soulad se směrnicemi.

Rada si všimla tří typů možných zlepšení: prevence obtíží již ve stadiu vyjednávání komunitární normy, zrychlení okruhů předávání a posílení koordinační úlohy Generálního sekretariátu meziministerského výboru a Generálního sekretariátu vlády a zlepšení prostředků, jimiž disponují správní orgány, které musí čelit důležitým úkolům přenesení směrnic.

2) *Konzultace Státní rady k souladu vnitrostátního práva s právem komunitárním*

Ve výkonu svých poradních kompetencí dosvědčuje Státní rada již dlouho svou péči o to, aby se komunitární právo bralo v úvahu. Nikdy by nevydala příznivé stanovisko k návrhu zákona či dekretu, který by se jí jevil v rozporu s některou evropskou normou. Dávno před rozhodnutím Nicolo tak hrála účinnou preventivní úlohu, aby nebyla přijata nějaká národní norma, která by opomíjela komunitární právo.

Dnes je vypracovávání francouzského práva stále více konfrontováno s požadavky kladenými komunitárním právem jak z hlediska formálního, tak hmotného.

Formální a procedurální požadavky kladené komunitárním právem v jistých právních odvětvích musí totiž Státní rada brát v úvahu. Je třeba například poukázat na oblast státní pomoci: stanoví-li některý programní zákon výdaje, které by mohly zasahovat do pole uplatnění komunitárních ustanovení, která vyžadují konzultaci Evropské komise, může být Státní rada povinna vyřadit články zákona, které jsou jí předloženy. Jak uvádí Veřejná zpráva z roku 2004, „aby mohla Státní rada zkoumat po hmotné stránce taková ustanovení /týkající se v tomto konkrétním případě předlohy programního zákona pro zámořská území, která stanoví nebo upravuje státní pomoc/, je úkolem vlády, než předloží návrh zákona, obrátit se na Evropskou komisi dostatečně včas, aby se Komise mohla vyslovit v potřebné lhůtě.“

Z hlediska hmotných požadavků je nutno uplatňovat komunitární právo, pokud má některá francouzská právní norma dodržet zásadu slučitelnosti s komunitárním právem. Od této chvíle ověřuje Státní rada soulad textů vnitrostátního práva, které jsou jí předloženy, s právem komunitárním. Často se stává, že Státní rada musí vyřadit ustanovení přímo rozporná s komunitárními normami, zvláště v oblasti práva daňového, finančního, spotřebního nebo i práva životního prostředí.

Navíc, podle své vlastní judikatury, se Státní rada může octnout v situaci, kdy se musí vyslovit k otázce, nemělo-li by se existující právo upravit (pozměnit), aby se harmonizovalo s komunitárním právem. Mů-

žeme uvést příklad zpřístupnění národní státní služby příslušníkům států Společenství, což je téma, ke kterému žádala vláda Státní radu o stanovisko v roce 2002.

Konečně, určující roli hrála Státní rada při zkoumání ústavních a organických (Ústavu rozvádějících) textů týkajících se komunitárního práva.

Během posledních dvanácti let vykonávala ústřední poslání v přípravě šesti ústavních a organických revizí nutných k zavedení účinnosti komunitárních ustanovení v národním právním řádu, případně působících vážné problémy z hlediska komunitárního právního řádu.

Poprvé se tak stalo v roce 1992 po rozhodnutí Ústavní rady z 9. dubna 1992, které požadovalo revizi Ústavy předpokládanou Maastrichtskou smlouvou (evropské občanství, zavedení společné měnové a směnné politiky, vstup a pohyb osob). Nové články 88-2 a 88-3 Ústavy vyplývající z ústavního zákona z 25. června 1992 vzešly z úvahy pozměňovací návrhy Rady k vládní předloze, což umožnilo Státní radě, aby poskytla příznivé stanovisko k návrhu zákona o referendu, týkajícího se ratifikace těchto smluv.

Státní rada byla podruhé pověřena v roce 1993, tentokrát cestou žádostí o stanovisko k otázce, zda je nutná ústavní revize pro přijetí zákona o právu na azyl, který sám byl přijat na základě Schengenské úmluvy, o postupném odstranění kontrol na společných hranicích, po prvním prohlášení o neústavnosti tohoto zákona Ústavní radou. Rada dospěla k nutnosti ústavní revize, ke které skutečně došlo 25. listopadu a která zavedla do Ústavy nový článek 53-1, přičemž byla Státní rada znovu konzultována k formulaci tohoto nového článku.

V roce 1995 se Státní rada musela vyslovit k organickému zákonu týkajícímu se výkonu volebního práva a volitelnosti do městských zastupitelstev občanů Evropské unie podle Maastrichtské smlouvy a článku 88-3 Ústavy. To Radu přivedlo k upřesnění významu slov „komunální volby“ ve smyslu Smlouvy.

V roce 1998 se Státní rada opět musela vyslovovat k ústavní revizi, která byla nutná po ratifikaci Amsterdamské smlouvy. Ústavní zákon z 25. ledna 1999 jí tak v roce 1999 umožnil poskytnout příznivé stanovisko k návrhu zákona o ratifikaci.

V roce 2002 byl Státní radě předložen návrh ústavního zákona, jenž směřoval k přenesení rámcového rozhodnutí Rady EU z 13. června 2002 o evropském zatykači a vydávacím řízení mezi členskými státy. Ve svém stanovisku dospěla rada k závěru, že revize Ústavy před přenesením rámcového rozhodnutí je nutná, aby bylo zajištěno dodržování základní zásady, kterou přiznávají zákony Republiky, podle níž si stát má vyhra-

dit právo odmítnout extradici pro trestné činy, jež pokládá za činy politického charakteru. Návrh ústavního zákona předložený Státní radě zamýšlel, mimo přenesení rámcového rozhodnutí z 13. června 2002, povolit jakoukoli budoucí normu vztahující se k uznávání a k výkonu soudních rozhodnutí v EU. Státní rada se domnívala, že ukáže-li se nutným vymezení svrchovanosti, nebo zásah do zaručených ústavních práv a svobod, příslušné orgány národní státní moci a konečně i ústavodárná moc si mají ponechat svou pravomoc posouzení. Pozměnila tedy návrh zákona, aby tak omezila jeho dosah na evropský zatykač.

Konečně v roce 2004, když zkoumala text ústavní listiny o životním prostředí, ujistila se Státní rada pečlivě, že zásady kladené v této listině, jako zásada preventivních opatření či zásada finanční odpovědnosti znečišťovatele, jsou formulovány ve znění slučitelném s Evropskou listinou základních práv.

B) KONZULTACE STÁTNÍ RADY O NÁVRZÍCH KOMUNITÁRNÍCH AKTŮ: ČLÁNEK 88-4 ÚSTAVY

Ústavní revize z 25. června 1992 zavedla do francouzské Ústavy článek 88-4, podle nějž „*Současně s jejich předáním Radě Společenství předkládá vláda Národnímu shromáždění a Senátu návrhy komunitárních aktů obsahující ustanovení zákonodárné povahy*“. Cílem tohoto ustanovení je umožnit zákonodárným sborům hlasovat o rezolucích, jimiž vyjadřují zaměření, která má vláda podle jejich vůle hájit při komunitárním vyjednávání. Tento článek 88-4 byl sám revidován, když ústavní zákon z 25. ledna 1999 rozšířil povinnou konzultaci Parlamentu na *všechny předlohy a návrhy aktů Evropských společenství a Evropské unie obsahujících ustanovení zákonodárné povahy*.

Aby vymezil předlohy a návrhy komunitárních aktů, které obsahují ustanovení zákonodárné povahy, určoval oběžník Předsedy vlády z 31. července 1992 možnost konzultovat Státní radu, která pak měla následně přezkoumat texty, aby vybrala ty, které zasahují do pole uplatnění článku 88-4. Tento oběžník z roku 1992 byl podroben revizi a doplněn zvláště oběžníky Předsedy vlády z 21. dubna 1993, 13. prosince 1999³ a 30. ledna 2003⁴, které zavedly zvláštní konzultační postup, jehož naplňování v praxi se však ukázalo obtížným.

1) Článek 88-4 zahrnuje zvláštní konzultační postup pro návrhy komunitárních aktů.

Jakmile je nějaký návrh komunitárního aktu předán Generálním sekretariátem Rady EU Stálému za-

³ Oběžník z 13. prosince 1999 týkající se uplatnění článku 88-4 Ústavy, Úřední věstník Francouzské republiky ze 17. prosince 1999, s. 18800-18802.

⁴ Oběžník č. 4, 904/ Generální sekretariát Předsedy vlády z 30. ledna 2003 (nepublikovaný) týkající se žádostí o stanovisko Státní rady ve stadiu vyjednávání komunitárních směrnic a rámcových rozhodnutí.

stoupení Francie, odesílá ho toto zastoupení odboru *Parlamenty* Generálního sekretariátu meziministerského výboru pro spolupráci v evropských hospodářských otázkách. Státní rada je pak pověřena, aby se vyslovila o právní povaze aktů, které jsou jí předloženy, a eventuálně o hmotných otázkách. Avšak lhůta ponechaná Státní radě je velice krátká: sedm pracovních dnů a v naléhavých případech dokonce jen tři dny, 24 hodin pak v případech nejvyšší naléhavosti.

Uvnitř Státní rady nebyla pro uplatňování článku 88-4 vytvořena žádná zvláštní struktura, neboť je žádoucí, aby členové správních sekcí skutečně znali oblasti komunitárního práva, které do působnosti jejich sekce spadají.

V rámci lhůt, které jsou jí přiděleny, pak Státní rada předává Generálnímu sekretariátu vlády, stejně jako Generálnímu sekretariátu meziministerského výboru „svou analýzu, pokud jde o zákonodárnu či nařizovací povahu předloh či návrhů aktů“⁵.

V rámci postupu zkoumání stanoveného článkem 88-4 je rovněž Státní radě dovoleno, aby se v určitých případech věnovala z vlastní vůle zkoumání hmotného hlediska, jeví-li se jí, že některý návrh komunitárního aktu vyvolává vážné právní problémy. Tak ve svém stanovisku přijatém v Plénu 10. června 1993 Státní rada „v perspektivě vyjednávání týkajících se vypracování tohoto komunitárního aktu považovala za vhodné upozornit vládu na následující obtíže právní povahy.“ Bylo nicméně rozhodnuto, aby se k takovému zkoumání přistupovalo jen výjimečně. S ohledem na úlohu Státní rady, jak ji určuje oběžník z roku 1999, se totiž jeví lepším zasahovat z hmotného hlediska teprve na výslovné pověření vlády, jakmile pokládá vláda za vhodné získat dobrozdání Státní rady v rámci vyjednávání, jež vede uvnitř Evropské unie.

Oběžník z 13. prosince 1999 byl doplněn a revidován oběžníkem Předsedy vlády z 30. ledna 2003, který přináší více upřesnění pro případ žádosti o právní stanovisko z hmotného hlediska. Za takového předpokladu rozhoduje Předseda vlády (a tím Generální sekretariát vlády) na základě meziministerské expertizy vedené Generálním sekretariátem meziministerského výboru o pověření Státní rady. Oběžník navíc uvádí, že „bude třeba dbát na to, aby pružnost žádosti o stanovisko umožnila Státní radě zabývat se otázkou, kterou by vláda nebyla v přípravné fázi odhalila“.

Tento oběžník se uplatnil dvakrát v letech 2003 a 2004.

V roce 2003 zkoumaly Sekce vnitřních záležitostí a Plenární shromáždění ze 7. května 2003 dva návrhy dohod mezi Evropskou unií a Spojenými státy v záležitostech extradice a vzájemné soudní pomoci. Státní rada mohla během komunitárních vyjednávání poučit

vládu zvláště o kompetenci Evropské unie pro uzavírání dohod s třetími zeměmi v oblasti policejní a soudní spolupráce v trestních věcech, stejně jako o nezbytném dodržování francouzských ústavních zásad týkajících se práva na obhajobu a možnosti odmítnout extradici pro trestné činy politické povahy.⁶

29. dubna 2004 zkoumaly Sekce vnitřních záležitostí a Plenární shromáždění žádost o stanovisko k návrhu rámcového rozhodnutí, týkající se zásady *non bis in idem*. Objevily se totiž otázky rizika rozporu mezi normami, které by mohly být přijaty, z pohledu možného vývoje vyjednávání tohoto návrhu a Ústavou, zvláště pokud jde o možné námítky členského státu při uplatňování zásady *non bis in idem*.

1) Obtíže vyvolané konzultací Státní rady v rámci postupu podle článku 88-4

Kromě skutečnosti, že výše zmíněné krátké lhůty nedovolují systematicky provádět hlubší analýzy, vyvolává postup zkoumání tak, jak ho stanoví článek 88-4 Ústavy, komplikace při právní kvalifikaci komunitárních aktů, stejně jako při kontrole ústavnosti, kterou fakticky provádí Státní rada.

Jeden z hlavních problémů, s kterými se Státní rada od počátku setkávala, spočíval ve faktu, že musela uplatňovat na komunitární akty – přijaté podle velmi zvláštních rozhodovacích mechanismů Evropské unie – uvažování inspirované vnitrostátním právem, které rozlišuje mezi oblastí zákona a oblastí nařízení. Státní rada tedy musela definovat, co pokládá za „komunitární akt předaný Radě“. Ve stanovisku z 18. prosince 1993 například uvedla, že podmínka „komunitárního aktu předaného Radě“ není splněna v případě dohody mezi institucemi o rozpočtové proceduře, která má být uzavřena mezi Komisí, Radou a Parlamentem.

Pro rozlišení mezi akty obsahujícími ustanovení zákonodárné povahy a akty nařizovací povahy se Státní rada odvolává na ustanovení Francouzské ústavy, přesněji na články 34 a 53 („Smlouvy /.../, které upravují ustanovení zákonodárné povahy /.../, mohou být ratifikovány či schváleny pouze na základě zákona“). Oběžník z 19. července 1994 kromě toho uvádí, že za komunitární akt obsahující ustanovení zákonodárné povahy má být pokládán jakýkoli akt, který, měl-li by být přijat ve Francii, by byl z oblasti zákona.⁷

Stejně tak uplatnila, poprvé ve svém stanovisku z 18. listopadu 1993, teorii přenesení pravomoci (pověření) zákonodárcem na nařizovací pravomoc, aby kvalifikovala, zda jde o text zákonodárné povahy či nikoli. Státní rada se jinak nedomnívala, že organizování výkonných pravomocí Radou Evropské unie, které jsou

⁵ Podle znění Titulu I oběžníku z 13. prosince 1999.

⁶ K tomu viz Výroční veřejná zpráva z roku 2004, s. 62 a s. 120.

⁷ Příloha k oběžníku z 19. července 1994 týkající se vzetí na vědomí postavení francouzského Parlamentu při vypracovávání komunitárních aktů.

uděleny Komisi, představuje akt obsahující ustanovení zákonodárné povahy, jakmile, omezená výhradně na meziinstitucionální vztahy, neměla možnou analogii se záležitostmi spadajícími do oblasti zákona podle článku 34 Ústavy.⁸

Úctyhodný počet věcí zkoumaných Státní radou v rámci stanoveného postupu podle článku 88-4 (více než 400 spisů ročně mezi roky 1992 a 2003, to znamená více než jedna věc denně) vyvolal přízpůsobení konzultací tak, aby se už nežádalo o stanovisko Státní rady v opakovaných záležitostech, u nichž bylo řešení naprosto jisté. Přes toto zlepšení postupu lze nicméně litovat, že Státní rada není pověřována v podstatně dřívější fázi procedury, aby mohla uplatnit svou tradiční metodu studia věci jedním zpravodajem a potom zkoumáním kolektivní sestavou.

Při příležitosti právního zkoumání komunitárních aktů provádí Státní rada skutečnou kontrolu ústavnosti. Ve svém stanovisku z 10. června 1993 mohla totiž upozornit vládu na rizika neústavnosti návrhu směrnice o ochraně fyzických osob vzhledem k nakládání s údaji osobního charakteru a vzhledem k volnému pohybu těchto údajů. Oběžník z 30. ledna 2003 nabízí vládě nejen možnost požádat Státní radu o stanovisko k jakýmkoli „*právním obtížím*“, které se objeví během vyjednávání některého návrhu aktu Evropské unie, ale také k jakémukoli textu, „*jehož přenesení do vnitrostátního práva by mohlo vyvolat problémy ústavní povahy*“.

Státní rada je konečně stále více konfrontována s nutností smířit mezinárodní závazky, komunitární závazky a vnitrostátní právo. Při pověření četnými návrhy zákona, které dovolovaly ratifikaci či schválení mezinárodních úmluv, mohla Státní rada několikrát upozornit, že zkoumání těchto návrhů přináší choulostivou otázku nutného smíření mezinárodních závazků Francie, závazků přijatých na komunitární úrovni a národního práva. Může se totiž ukázat obtížným určit, zda ustanovení mezinárodní smlouvy či komunitárního původu, která chce vláda schválit, jsou ihned slučitelná s existujícím vnitrostátním právem, nebo zda bude nutné či možné přijmout nová ustanovení, která by tuto slučitelnost zajistila. Může se rovněž ukázat obtížným určit, zda ustanovení mezinárodního závazku, jehož ratifikace probíhá, lze smířit s komunitárními závazky naší země. Kromě toho lze opakovaně konstatovat, že v jistých záležitostech se všechny tři úrovně norem – vnitřní, komunitární a mezinárodní – překrývají, aniž by se shodoval obsah účinných norem, z čehož vyplývá nutnost určit, které normy mají mít přednost. Jinak chvályhodně vypadající péče o současné vedení trojího výkonu vypracovávání na jedno a totéž téma komunitárního textu, mnohostranné úmluvy a uvedení v soulad vnitrostátního práva, skrývá nebezpečí jevu „*překládání přes sebe*“, který by nakonec mohl vést

k málo realistickým závazkům. Takové špatně zvládnuté překrývání textů s riziky sporů, které obsahuje, se zjišťuje zejména v oblasti životního prostředí.

C) FUNKCE ZPRAVODAJSTVÍ A STUDIE STÁTNÍ RADY A KOMUNITÁRNÍ PRÁVO

Sekce Zpravodajství a Studií věnuje značnou část svých úvah komunitárnímu právu.

Od roku 1981 odhalovala velmi kritická studie o „*pronikání komunitárního práva*“ ducha, který tehdy převládal. Zcela jiné jsou obecné úvahy o komunitárním právu z roku 1992, které konstatují jeho význam jako již nezvratnou danost.

Každý rok ponechávají obecné úvahy Výroční zprávy více a více místa komunitárnímu právu. Tak tomu bylo v roce 1993 ve zprávě o územních celcích, v roce 1994 o veřejné službě, v roce 1999 o obecném zájmu, v roce 2000 o sdruženích, v roce 2001 o samosprávných orgánech a v roce 2003 o budoucnosti státní služby.

Tato tendence je sledována na úrovni studií realizovaných Sekcí Zpravodajství a Studií na žádost Předsedy vlády: studie o mezinárodní normě ve francouzském právu vypracovaná v roce 2000 formuluje nové návrhy pro vyvozování důsledků z vývoje pronikání mezinárodního práva obecně a komunitárního práva zvláště, zejména ve světle judikatury „*post Nicolo*“. Studie realizovaná v roce 2001 na téma „*mezinárodní vliv francouzského práva*“ rovněž ponechává široký prostor komunitárnímu právu. Studie nazvaná „*územní celky a komunitární závazky*“ v roce 2003 dokonale vyložila složitou dialektiku vztahů, které se navazují mezi Evropou, státy a regiony a přesně označila prostředky, jimiž stát disponuje, aby se chránil před porušeními komunitárního práva spáchanými územními celky.

ZÁVĚR

Komunitární právo si nepopíratelně vytvořilo místo v popředí činnosti Státní rady.

Uvědomění si komunitárních výzev jak správními, tak spornými útvary to dokazuje: právní dopady budování Evropy se staly nedílnou součástí práce soudů a správních orgánů, které vypracovávají právní normy. Uvnitř Státní rady se toto uvědomění odráží rovněž ve vytvoření vnitřní služby, jakou je Buňka komunitárního práva.⁹

Neustálé kontakty mezi členy Státní rady a evropskými institucemi, jako jsou ESD a Soud první instance ES či také Komise, přispěly k utváření kolektivní mentality, která stále otevřeněji přijímá právní budování Evropy. Zůstávají nicméně jisté body, které bude muset blízká budoucnost vyjasnit: harmonizo-

⁸ Viz Výroční veřejná zpráva z roku 1999, s. 136.

⁹ Vytvořena 1. dubna 1998, je připojena k Sekci Zpravodajství a Studií.

vany a uznávaný režim odpovědnosti státu v komunitárním právu se zdá nezbytným; stejně tak se zdá nevyhnutným logické vyjasnění vztahu mezi ústavním právem a komunitárním právem; konečně, při uplatňování a výkladu komunitárního práva, má Státní rada aktivní úlohu v záležitostech zpřístupňování státní služby a bude muset pokračovat ve své konstruktivní judikatuře, přičemž bude co nejlépe dodržovat základní zásady, které vládou francouzské státní službě. Je tomu tak stejně, pokud jde o právní režim veřejných služeb.

Jinak, pokud jde o vypracovávání práva v evropských institucích, musí být nutně vyřešeny dva problémy: je to na jedné straně špatná kvalita for-

mulace komunitárních textů, která příliš často způsobuje komplikace, jimž bylo možno se zcela vyhnout, což pravidelně zdůrazňují profesionálové i praktici; na druhé straně chybí jakákoli kodifikace na komunitární úrovni.

Krokem k lepší kvalitě textů vzešlých od Evropských společenství by mohlo být vytvoření Úřadu právního poradce Evropské unie, nezávislého a stojícího mimo současné právní služby Rady a Komise, vybaveného kompetencemi srovnatelnými s kompetencemi Státní rady ve výkonu poradní funkce, který by tak zaručil logickou soudržnost, lepší čitelnost a stabilní odbornost účinných právních norem.