

FRANCOUZSKÁ ÚSTAVNÍ REVOLUCE: PŘÍPAD QPC

ÚVOD

O Francii je všeobecně známo, že náleží k zemím, ve kterých byly položeny základy moderního západního konstitucionalismu a ve kterých se zrodil koncept formální, psané ústavy, jakož i psaný katalog základních práv. S touto skutečností kontrastuje to, že až do současnosti zaujímal Francie značně specifický postoj ke kontrole ústavnosti, což se odrazilo mj. v tom, že ve Francii byla dosud vyloučena konkrétní kontrola ústavnosti. Tento tradiční obraz se ale zásadně proměňuje v důsledku ústavní novely z r. 2008,¹⁾ která bude mít nesporně významné dopady nejen na francouzské ústavní právo, ale obecně i na politický systém této země.

II. KONTROLA ÚSTAVNOSTI VE FRANCOUZSKÉ TRADICI

Ač základy moderní francouzské ústavnosti sahají do konce 18. století, kontrola ústavnosti byla do francouzského ústavního systému zavedena teprve r. 1958 Ústavou V. republiky. To však neznamená, že by koncept kontroly ústavnosti nebyl ve Francii předtím znám. Naopak. Debata o procesních mechanismech, jimiž by bylo možné zajistit důsledné respektování ústavy, se rozběhla již v prvních letech Francouzské revoluce, tedy paralelně k debatě americké,²⁾ přičemž podnětem k této debatě byla především otázka, jak zajistit kontrolu dodržování ústavy ze strany zastupitelského sboru.³⁾ Na podporu kontroly ústavnosti plédoval zejména abbé Sieyès, jeden z otců principu suverenity národa,⁴⁾ který doporučoval zřízení ústavní poroty, která měla mít podle jeho představy mj. pravomoc přezkoumávat akty parlamentu, v případě rozporu s ústavou je rušit a případně i možnost pohnat autory protiústavního zákona před trestní soud, kdyby porušení Ústavy vyplývalo z trestného jednání.⁵⁾ Určitý ohlas našly Sieyèsovy myšlenky v Ústavě VIII. roku (1799), v níž

¹⁾ Ústavní zákon č. 2008-724 ze dne 23. července 2008, Úř. list ze dne 24. července 2008, který představuje nejrozsáhlejší novelu Ústavy V. republiky od r. 1958, kterou se 39 článků Ústavy mění a 9 nových se vkládá, což vyvolává debatu o faktickém posunu k „VI. Republice.“ Přehlédnout však také nelze, že dotčená ústavní novela byla přijata s převahou pouhého jediného hlasu.

²⁾ K ní základním způsobem např. FAVOREAU, L., a kol.: *Droit constitutionnel*, 8. vydání, Paris 2005, str. 203 – 206.

³⁾ Přehled základních koncepcí viz FAVOREAU, L., a kol.: *Droit constitutionnel*, dílo cit., str. 261 – 262.

⁴⁾ Emmanuel Joseph Sieyès (1748 – 1836).

⁵⁾ DRAGO, G.: *Contentieux constitutionnel français*, 2. vydání, Paris 2006, str. 147 – 148.

byla pravomoc rušit akty parlamentu pro rozpor s ústavou svěřena zvláštní, politicky složené ústavní instituci (*Sénat conservateur*), jejíž nominaci a nápad však ovládl první konzul a později císař Napoleon Bonaparte, což fungování nové kontroly ústavnosti fakticky paralyzovalo.⁶⁾ Kromě pokusu o vytvoření speciálního orgánu pověřeného kontrolou ústavnosti lze navíc ve Francii během 19. století zaznamenat i několik situací, v nichž se – podobně jako ve Spojených státech počínaje r. 1803 – o kontrolu ústavnosti nejen podzákonných aktů, ale také zákonů pokusily obecné soudy, a to zejména civilní a trestní, aniž by to však vedlo k prosazení institutu soudní kontroly ústavnosti.⁷⁾ Debata o možnosti kontroly ústavnosti pak opakovaně vyvstala za II. císařství i za III. republiky,⁸⁾ ve které existoval nepřehlédnutelný proud nauky prosazující její zavedení (E. Laboulaye, R. Carré de Malberg, H. Berthélemy, P. Duez).

Účinnému prosazení myšlenky kontroly ústavnosti, a to zejména ústavnosti zákonů, však ve francouzském politickém a právním myšlení ve skutečnosti bránily dva velké důvody. První z nich – historický – vycházel ze zkušenosti Starého režimu, tedy předrevoluční monarchie, jejíž vysoké soudy – parlamenty – se pokusily atrahovat si roli zástupců národa a kontrolovat soulad právních aktů krále se základními zákony království, v čemž je odůvodněně spatřována jistá analogie s moderním ústavním soudnictvím.⁹⁾ Postoj parlamentů v praxi zbrzdil zavádění potřebných ekonomických a sociálních reforem a je dnes považován za jeden z katalyzátorů Revoluce. Tato zkušenost tedy měla za následek krajní obezřetnost k silné a sociálně uzavřené soudní moci, což se projevilo zejména tím, že soudci bylo zákonem ze 16. – 24. srpna 1790 pod sankcí pozbytí funkce zapovězeno tvořit právo. Druhý důvod – politicko-filozofický – pak souvisel s přesvědčením francouzských politických i právních kruhů, že kontrola ústavnosti zákona prováděná orgánem soudní povahy je v jádru nelegitimní. Jestliže ve francouzském pojetí, příznačně označovaném jako legicentristické, byl zákon přijatý zástupci volenými lidem tradičně chápán jako projev obecné vůle. Jeho případné zrušení nutně znamenalo zásah do vůle zástupců lidu, a tedy v podstatě zásah do suverenity lidu, která je přitom klíčovým principem, o nějž se moderní konstitucionalismus opírá. Svěřit tuto

⁶⁾ Tamtéž, str. 149 - 150.

⁷⁾ DRAGO, G.: *Contentieux constitutionnel français*, dílo cit., str. 572 – 574; zvláště významné jsou v tomto ohledu dva rozsudky Kasačního soudu z března a listopadu 1851, v nichž se Kasační soud vyslovil k ústavnosti zákona ze dne 9. srpna 1849 o stavu obležení, přijatého podle Ústavy z r. 1848. Význam těchto rozsudků byl však negován převratem a vyhlášením II. císařství koncem r. 1851.

⁸⁾ DRAGO, G.: *Contentieux constitutionnel français*, dílo cit., str. 150 – 164.

⁹⁾ DRAGO, G.: *Contentieux constitutionnel français*, dílo cit., str. 142 – 144; k průběhu a historickým souvislostem opozice parlamentů vůči Ludvíku XV. a Ludvíku XVI. a jeho souvislostem viz např. ZYSBERG, A.: *La monarchie des Lumières (1715 – 1786)*, Nouvelle histoire de la France moderne, díl 5, Paris 2002, str. 296 – 306, str. 313 – 321 a str. 342 – 345.

kontrolu soudnímu orgánu bylo navíc vnímáno jako krok narušující horizontální dělbu moci.¹⁰⁾ A tak až už A. de Tocqueville podrobně seznámil Francii s americkým modelem ústavního soudnictví,¹¹⁾ postoj převažující části francouzské veřejnosti – včetně A. de Tocqueville – k zavedení kontroly ústavnosti, a to zejména kontroly soudní povahy, zůstával odmítavý.

Tento tradiční pohled na kontrolu ústavnosti se tak ve Francii změnil až po r. 1945. Zatímco v jiných zemích kontinentální Evropy byla akceptace myšlenky ústavního soudnictví motivována především snahou vytvořit pojistky před opakováním autoritářských a totalitních režimů (Itálie, SRN), ve francouzské situaci vyplynul rozvoj kontroly ústavnosti z jiné okolnosti – z negativní zkušenosti s bezbřehým parlamentním systémem, který charakterizoval ústavní systém III. republiky, a z přesvědčení o nutnosti kontrolovat parlament.

Návrhy na zavedení kontroly ústavnosti zazněly v poválečné Francii již při přípravě Ústavy IV. republiky v r. 1946. Ve prospěch této kontroly se vyslovovali zejména představitelé některých pravicových politických proudů, z nichž někteří navrhovali vytvoření nejvyššího soudu, jehož pravomoci by zahrnovaly kontrolu ústavnosti zákonů, popř. doporučovali vytvořit za účelem kontroly ústavnosti speciální referendum. Obava z vlády soudců, která by mohla „posílit reakční síly“, však vedla k tomu, že kontrola ústavnosti nakonec do ústavního systému Francie pronikla v mnohem skromnější a kompromisní podobě třináctičlenného ústavního výboru složeného z prezidenta republiky, předsedů dvou komor parlamentu a 10 osobností volených oběma komorami parlamentu, jehož posláním bylo „přezkoumávat, zda zákony schválené Národním shromážděním nevyžadují změnu Ústavy“, a to z podnětu vyjmenovaných ústavních činitelů. Povaha tohoto orgánu byla tedy více poradní než skutečně kontrolní, a tak role ústavního výboru zůstala okrajová.¹²⁾

Zrod skutečné kontroly ústavnosti tak přišel teprve s de Gaulleovou V. republikou, jejíž Ústava zřídila Ústavní radu, která byla od počátku jednoznačně pojímána jako součást souboru institucí a institutů, jejichž smyslem bylo zajistit to, co se nejlépe popisuje jako „racionalizovaný parlamentarismus“.¹³⁾ Prosazení tohoto modelu nutně předpokládalo i vytvoření mechanismů umožňujících zajistit, aby parlament zůstal v mezích, které mu vyměřila Ústava, a to zvláště při výkonu zákonodárné pravomoci. To vedlo k prolomení desetiletí trvajících odporu ke kontrole ústavnosti zákona. Stopy tohoto odporu se však odrazily v tom, že parametry Ústavní rady a řízení před ní byly v některých

¹⁰⁾ K tomu viz např. DRAGO, G.: *Contentieux constitutionnel français*, dílo cit., str. 121 – 135; jde v zásadě o obdobnou argumentaci, pro kterou přezkoumání ústavnosti zákonů s odkazem na suverenitu parlamentu dodnes nepřipouští Velká Británie.

¹¹⁾ TOCQUEVILLE, A. de: *De la démocratie en Amérique*, díl I, kapitola 8, Brusel 1835, str. 190 a násl.

¹²⁾ DRAGO, G.: *Contentieux constitutionnel français*, dílo cit., str. 165 – 174.

¹³⁾ Podotknout je však třeba, že i tak se kontrola ústavnosti v V. republice prosazovala jen pozvolna, přičemž k jejímu dynamickému rozvoji dochází teprve po r. 1974 s rozšířením práva iniciovat řízení na poslance a senátory.

směrech nastaveny výrazně odlišně od toho, co je standardem v rámci evropského i amerického modelu kontroly ústavnosti. De Gaulleovský ústavodárce, akcentující princip národní suverenity, navíc pověřil Ústavní radu i úkolem zajišťovat respektování Ústavy v mezinárodních vztazích, když zavedl apriorní přezkum slučitelnosti mezinárodních závazků s Ústavou.

III. ÚSTAVNÍ RADA JAKO *SUI GENERIS* MODEL KONTROLY ÚSTAVNOSTI

Svébytná povaha Ústavní rady¹⁴⁾ je patrná již z jejího samotného označení. To souvisí s tím, že Ústavní rada není ve Francii považována za součást moci soudní,¹⁵⁾ nýbrž je vnímána jako orgán *sui generis*, jehož smyslem je především kontrolovat parlament. K tomu přistupují určité specifické pravomoci, jež spadají do kategorie politického soudnictví, dále přezkum referend a část volebního soudnictví.

Tato zvláštní povaha Ústavní rady se zaprvé projevuje v jejím složení. Mezi devíti členy Ústavní rady tak pravidelně figurují nejen osoby s právníkou kvalifikací, nýbrž také osoby, které mají – kromě toho anebo jen – politickou zkušenost; virilními členy jsou navíc bývalí prezidenti republiky.¹⁶⁾ Ústavní rada je tak zřetelně méně judicializovaná a více politická než jiné evropské orgány kontroly ústavnosti, což je ale v souladu s francouzskou tradicí sahající už k Sieyèsovi a což koresponduje s – nesporně důvodným – vědomím, že kontrola ústavnosti má namnoze nejen právní, ale i nezanedbatelný politický rozměr. Stejně vědomí stálo i za tím, že jen částečně judicializované bylo do současnosti i samotné řízení před Ústavní radou.

Specifické pojetí Ústavní rady se však promítlo zejména v tom, jak byla koncipována samotná kontrola ústavnosti, která je jádrem pravomocí Ústavní rady. Zaprvé, kontrola ústavnosti zákonů i mezinárodních závazků byla od roku 1958 striktně pojímána jako kontrola abstraktní. Jak zdůraznil už Michel Debré před Státní radou při přípravě Ústavy V. republiky „není ani v duchu parlamentního režimu ani ve francouzské tradici dávat justici, tj. každému jednotlivci právo přezkoumávat hodnotu zákona“.¹⁷⁾ V souladu s tím byla možnost iniciovat řízení o přezkumu ústavnosti před Ústavní radou omezena pouze na prezidenta republiky, předsedu vlády a předsedy obou komor parlamentu, k nimž v r. 1974 přibyla skupina alespoň šedesáti poslanců nebo senátorů. Jinak řečeno, možnost iniciování přezkumu ústavnosti byla omezena na ústavní činitele, s ni-

¹⁴⁾ Blíže viz DEBRÉ, J. L.: *Le Conseil Constitutionnel: une réussite inattendue de la V^e république*, In: Mathieu, B. (editor): *Cinquantième anniversaire de la Constitution française*, Paris 2008, str. 309 – 313; ve srovnávací perspektivě např. ZOLLER, E.: *Introduction to Public Law: A Comparative Study*, Leiden 2008, str. 220 a násl.

¹⁵⁾ Přesněji řečeno, Ústava z r. 1958 na rozdíl od některých historických ústav Francie formálně hovoří o „*autorité judiciaire*“, nikoli o „*pouvoir judiciaire*“.

¹⁶⁾ Podrobný přehled DRAGO, G.: *Contentieux constitutionnel français*, dílo cit., str. 184 – 203.

¹⁷⁾ Citováno podle DRAGO, G.: *Contentieux constitutionnel français*, dílo cit., str. 183.

miž se v teorii pojí představa, že předkládají zákony (popř. mezinárodní závazky) k přezkumu ústavnosti ve veřejném zájmu.¹⁸⁾

S důrazem na abstraktní povahu přezkumu ústavnosti souviselo na druhém místě to, že přezkum ústavnosti zákonů i mezinárodních závazků byl koncipován jako výlučně apriorní, tedy předběžný. To v případě přezkumu ústavnosti zákonů znamená, že k přezkumu ústavnosti dochází předtím, než je zákon promulgován, a tedy předtím, než nabude účinnosti, u mezinárodních závazků pak to, že slučitelnost závazků s Ústavou se zkoumá před tím, než Francie vysloví souhlas být jimi vázána.¹⁹⁾ Apriorní povaha přezkumu ústavnosti byla přitom tradičně odůvodňována potřebou zajistit právní jistotu, čemuž odpovídalo navíc to, že kontrola ústavnosti části nejvýznamnějších zákonů byla koncipována jako obligatorní.²⁰⁾

Důsledkem koncepce zvolené ústavodárcem z r. 1958 tak bylo, že ve Francii byla vyloučena aposteriorní konkrétní kontrola ústavnosti, a to ať v podobě ústavní stížnosti jednotlivce, jak se po druhé světové válce koncipovala zejména v SRN, tak v podobě pravomoci obecných a správních soudů iniciovat přezkum ústavnosti zákonů v souvislosti se spory, o kterých rozhodují, což je koncept, za jehož kolébku lze považovat poválečnou Itálii. Tento stav v zásadě korespondoval i s tradičním francouzským přístupem k ústavně garantovaným právům a svobodám, které byly historicky vnímány spíše jako principy zavazující veřejnou moc, zejména zákonodárce, při formulaci veřejné politiky, nikoli ale jako automaticky žalovatelná subjektivní práva.²¹⁾

Postupně se však začalo ukazovat, že vyloučení konkrétní kontroly ústavnosti pozbývá opodstatnění v tom rozsahu, v jakém se Francouzům spolu s přistoupením Francie k mezinárodním smlouvám o lidských právech a se zapojením Francie do mechanismů mezinárodní kontroly nad jejich dodržováním otevřela možnost napadat rozpor francouzského zákona s právy a svobodami vyplývajícími z těchto mezinárodních smluv – namnoze inspirovanými francouzskými ústavními vzory – jak v řízeních před vnitrostátními obecnými i správními soudy, které jsou s ohledem na místo mezinárodních smluv ve francouzském právu oprávněny provádět kontrolu slučitelnosti vnitrostátního práva s mezinárodními závazky (tzv. smluvnosti čili *conventionnalité*), tak před mezinárodními kontrolními orgány soudní či kvazisoudní povahy.²²⁾ Oproti tomu ale Francouzi neměli možnost napadnout vnitrostátní zákon před Ústavní radou pro rozpor se samotnou Ústavou V. republiky a dalšími součástmi bloku ústavnosti včetně Prohlášení práv člověka a občana z r. 1789, ač přitom z hle-

¹⁸⁾ Ač reálně je předkládání ovlivňováno politickými poměry mezi ústavními činiteli; podrobně ke struktuře nápadu a jejím politickým souvislostem viz DRAGO, G.: *Contentieux constitutionnel français*, dílo cit., str. 355 – 360.

¹⁹⁾ Čl. 61 alínea 1 a čl. 54 Ústavy.

²⁰⁾ DRAGO, G.: *Contentieux constitutionnel français*, dílo cit., str. 350 – 355 a 508 – 509.

²¹⁾ FAVOREAU, L., a kol.: *Droit constitutionnel*, dílo cit., str. 260.

²²⁾ Dynamika tohoto procesu se výrazně zvýšila poté, co v r. 1981 Francie přijala jurisdikci Evropského soudu pro lidská práva.

diska francouzské nauky stojí normy bloku ústavnosti jednoznačně na vrcholu hierarchie práva, které ve Francii platí.

Zpochybněno však bylo i to, že francouzská kontrola ústavnosti je výlučně apriorní. Jak bylo aforisticky poznamenáno, při apriorním přezkumu musí totiž orgán kontroly ústavnosti rozpor s ústavou jaksi předvídat, zatímco v aposteriorním jej díky vazbě na konkrétní případ vidí.²³⁾ Tato připomínka nalezla ostatně ohlas i v judikatuře samotné Ústavní rady, která dávala od r. 1985 na srozuměnou, že bude za určitých okolností ochotna vykročit z rámce striktně apriorní kontroly ústavnosti a přikročit k přezkumu ústavnosti zákona, který již byl promulgován a nabyl účinnosti, bude-li jí k přezkumu předložen zákon, jímž se zákon, jehož původní znění jí k přezkumu předloženo nebylo, mění nebo doplňuje.²⁴⁾ Ani rozhodovací činnost Ústavní rady však nepostačovala k tomu, aby byly v ústavním systému V. republiky naplněny principy aposteriorního konkrétního přezkumu ústavnosti. Tento krok mohl učinit pouze ústavodárce, který k tomu nakonec využil ústavní novelu z r. 2008.

IV. GENEZE REFORMY FRANCOUZSKÉ KONTROLY ÚSTAVNOSTI

Zásadní proměna fyziognomie francouzského ústavního soudnictví je ve skutečnosti výsledkem delšího procesu. Jakkoli bezprostřední podnět k vývoji, který vyvrcholil doplněním Ústavy V. republiky o nový čl. 61-1, vzešel od nového prezidenta N. Sarkozyho, jenž v červenci 2007 zřídil pod předsednictvím bývalého předsedy vlády E. Balladura výbor „pro modernizaci a nové nastavení rovnováhy mezi institucemi V. republiky“, který výslovně pověřil mj. tím, aby v zájmu posílení práv občana přezkoumal „podmínky, za nichž by Ústavní rada mohla rozhodovat z podnětu občanů o ústavnosti stávajících zákonů“,²⁵⁾ myšlenka doplnění francouzského modelu kontroly ústavnosti o aposteriorní konkrétní kontrolu ústavnosti je o dvacet let starší.

Záměr zavést konkrétní kontrolu ústavnosti se totiž v propracovanější podobě poprvé objevil na konci 80. let v okruhu dnes již legendárního ministra spravedlnosti a tehdy předsedy Ústavní rady R. Badintera, který o něm po jistém úsilí přesvědčil prezidenta F. Mitteranda,²⁶⁾ jenž tento záměr představil veřejnosti při příležitosti dvoustého výročí Francouzské revoluce.²⁷⁾ Příslušný návrh novely Ústavy, který byl v březnu 1990 předložen Národnímu shromáždění, pro odpor pravicového Senátu však neuspěl. Stejný osud potkal i další návrh ústavní novely, který vznikl v návaznosti na zprávu vypracovanou výborem

²³⁾ LUCIANI, M.: *Italie*, In: *Le contrôle de constitutionnalité en France: Quelles pratiques*, Aix-en-Provence 2009, str. 144.

²⁴⁾ Výjimečný stav v Nové Kaledonii, 85-187 DC, Rec., 43; k navazující judikatuře viz DRAGO, G.: *Contentieux constitutionnel français*, dílo cit., str. 579 – 581.

²⁵⁾ Citováno podle BENETTI, J.: *La genèse de la réforme*, In: *AJDA*, 25. leden 2010, str. 75.

²⁶⁾ BADINTER, R., *Introduction*, In: *Le contrôle de constitutionnalité en France: Quelles pratiques*, Aix-en-Provence 2009, str. 14 a násl.

²⁷⁾ DRAGO, G.: *Contentieux constitutionnel français*, dílo cit., str. 565.

pod vedením předního konstitucionalisty G. Vedela v březnu 1993.²⁸⁾ Podstatou obou projektů, které se do značné míry shodovaly, bylo umožnit obecným, správním, ale i dalším soudům, aby v případě, že v řízení před nimi namítne kterýkoli jednotlivec, že aplikovatelné zákony jsou v rozporu se základními právy garantovanými Ústavou, mohly věc předložit k posouzení Ústavní radě. Projekt z r. 1993 přitom předpokládal, že k předkládání Ústavní radě nebude docházet přímo, nýbrž prostřednictvím Kasačního soudu a Státní rady, které tak měly přezkoumávat, zda je otázka ústavnosti skutečně relevantní. Teprve poté měla o věci rozhodnout Ústavní rada s tím, že její rozhodnutí měla mít za následek vyloučení použitelnosti dotčeného zákona v řízení před příslušným soudem. Ve své podstatě šlo tedy o specifický mechanismus, který se v některých směrech inspiroval italským modelem kontroly ústavnosti, který ale současně nepřehlédnutelně přihlížel ke specifické francouzské tradici soudní moci s důrazem na jednotu a koherenci rozhodovací činnosti.²⁹⁾

Přestože návrhy z let 1990 a 1993 byly politicky spojeny s levicovou částí francouzského politického spektra, staly se jedním z východisek, o která se v r. 2007 opřel Ballardurův výbor. Jeho návrh na zavedení konkrétní kontroly ústavnosti totiž navázal na model, kdy je iniciování přezkumu zákona z hlediska ústavně garantovaných práv a svobod ponecháno na soudci ve vazbě na konkrétní spor, který je před ním řešen. V zásadě tak všechny tři francouzské projekty včetně toho posledního, který k ústavní novele skutečně vedl, vykazují „mimořádnou kontinuitu“.³⁰⁾ Oproti projektu z r. 1993 však doporučení Ballardurova výboru odmítala koncept dvojí filtrace, nýbrž přikláněla se k tomu, aby se mohl příslušný soud automaticky obracet na Ústavní radu. Významná odlišnost spočívala také v tom, že Ballardurův výbor navrhl, aby Ústavní rada mohla případně protiústavní ustanovení zákona zrušit, a to k datu, které sama stanoví.³²⁾ Jak si povšimla nauka, zvláštní však zůstává, že ani v Ballardurově ani v žádném předchozím projektu nebyla vážně zkoumána možnost zavedení ústavní stížnosti,³³⁾ což však lze pro Francii považovat za symptomatické.

Doporučení Ballardurova výboru včetně návrhu na zavedení konkrétní kontroly ústavnosti pak posloužila jako základ pro návrh ústavního zákona o modernizaci institucí V. republiky, který byl předložen vládou a dne 23. července 2008 schválen Kongresem,³⁴⁾ který je ve francouzské úpravě oprávněn k provádění změn ústavního pořádku.³⁵⁾ Pokud jde o konkrétní kontrolu ústavnosti,

²⁸⁾ Viz BENETTI, J., dílo cit., str. 75 – 76.

²⁹⁾ Rozbor obou projektů viz přehledně DRAGO, G., *La défense de la Constitution à regret*, In: *Le contrôle de constitutionnalité en France: Quelles pratiques*, dílo cit., str. 27 – 30 a podrobně též, *Contentieux constitutionnel français*, dílo cit., str. 565 – 613.

³⁰⁾ BENETTI, J., dílo cit., str. 76.

³²⁾ Oba původní projekty počítaly s tím, že Ústavní rada deklaruje protiústavnost zákona s tím, že takový její výrok vylučuje použití zákona, aniž by znamenal jeho zrušení.

³³⁾ BENETTI, J., dílo cit., str. 76.

³⁴⁾ Ústavní zákon č. 2008-724 ze dne 23. července 2008, cit..

³⁵⁾ Čl. 89 Ústavy; viz k němu např. FAVOREAU, L., a kol., dílo cit., str. 684 – 688.

ta byla zakotvena v novém čl. 61-1 Ústavy.³⁶⁾ Z věcného hlediska je však třeba dodat, že oproti doporučením Ballardurova výboru se do konečného znění čl. 61-1 Ústavy vrátila dvojitá filtrace otázky ústavnosti, jak ji předpokládal návrh z r. 1993. Ve formální rovině se současně čl. 61-1 sám o sobě omezil na zakotvení principu konkrétní kontroly ústavnosti, přesnou úpravu hmotněprávních a procesních podmínek, za nichž má řízení probíhat, však odkázal na organický zákon.³⁷⁾ Přijetím tohoto organického zákona,³⁸⁾ k němuž došlo dne 10. prosince 2009 poté, co byl z hlediska případného rozporu s Ústavou s negativním výsledkem v rámci apriorní kontroly přezkoumán Ústavní radou,³⁹⁾ byl vytvořen základní právní rámec pro to, aby konkrétní kontrola ústavnosti mohla vstoupit v život – tímto organickým zákonem byla novelizována nařízení o Ústavní radě, ale také procesní kodexy obecných i správních soudů. Zavedení konkrétní kontroly ústavnosti si však vyžádalo i úpravu některých dalších otázek, což se stalo zejména přijetím dekretů upřesňujících dopady nového řízení na řízení před soudy a jednacího řádu Ústavní rady pro řízení o naléhavých otázkách ústavnosti, což je vůbec první dokument tohoto druhu. K 1. březnu 2010, kdy nabyl účinnosti zmíněný organický zákon, se tak mohlo řízení o přednostní otázce ústavnosti naplno rozběhnout.

V. MECHANISMUS OTÁZKY ÚSTAVNOSTI, JEHO POVAHA A PŘEDNOST

Mechanismus, který na základě ústavní novely z r. 2008 vznikl, není na první pohled ústavní stížností, jak ji známe z ústavního soudnictví ve střední Evropě. Ač jeho smyslem je posílit ochranu práv a svobod garantovaných jednotlivci, pravomoc iniciovat vlastní přezkum ústavnosti zákona je vyhrazena výlučně soudu, před kterým je v rámci konkrétního sporu uplatněno, že aplikovaný zákon odporuje ústavně garantovaným právům a svobodám. Oproti střední Evropě tedy jednotlivec není aktivně legitimován k tomu, aby se přímo obracel na Ústavní radu. Kromě toho nový mechanismus umožňuje zpochybnit ústavnost zákona, nikoli ale individuálních správních nebo soudních aktů.

Francouzské řešení se tak zřetelně blíží spíše těm modelům konkrétní kontroly ústavnosti, které vycházejí z konstrukce nastavené italskou Ústavou

³⁶⁾ „Je-li v řízení před soudem uplatněno, že zákonné ustanovení zasahuje do práv a svobod, které zaručuje Ústava, může být tato otázka Státní radou nebo Kasačním soudem předložena Ústavní radě, která rozhodne ve stanovené lhůtě. Podmínky použití tohoto článku stanoví organický zákon.“ (volný překlad autora článku).

³⁷⁾ VERPEAUX, M.: Le Conseil constitutionnel, juge de la question prioritaire de constitutionnalité, In: *AJDA*, 25. leden 2010, str. 88 – 93, zvl. str. 89 – 90; úplné znění organického zákona a souvisejících prováděcích předpisů viz na serveru Ústavní rady, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-question-prioritaire-de-constitutionnalite/la-question-prioritaire-de-constitutionnalite-qpc.47106.html#textes>.

³⁸⁾ Organický zákon č. 2009-1523 ze dne 10. prosince 2009 o použití článku 61-1 Ústavy, Úř. list ze dne 11. prosince 2009.

³⁹⁾ Rozhodnutí č. 2009-595 DC ze dne 3. prosince 2009, Rec. 206.

z r. 1947.⁴⁰⁾ Ani s ním však není francouzský mechanismus shodný, protože zatímco italský soudce se o přezkum ústavnosti zákona obrací na italský Ústavní soud přímo,⁴¹⁾ ve Francii se příslušný soudce, jak plyne z dikce čl. 61-1 Ústavy, musí podle povahy věci nejprve obrátit na jednu nebo druhou nejvyšší instanci soudnictví, které budou přezkoumávat odůvodněnost předložené otázky Ústavní radě.⁴²⁾ *Stricto sensu*, teprve oběma nejvyšším soudním instancím dává čl. 61-1 Ústavy pravomoc obracet se o přezkoumání rozporu zákonných ustanovení s ústavně garantovanými právy a svobodami v podobě otázky na Ústavní radu. Francouzský mechanismus konkrétní kontroly ústavnosti tak fakticky počítá s dvojitou filtrací, resp. dvojitým přezkumem toho, zda je předložení věci Ústavní radě odůvodněné, což v italském konkrétním přezkumu ústavnosti nemá obdobu, resp. přezkum relevantnosti otázky ústavnosti je rozdělen výlučně mezi soudce *a quo* a Ústavní soud bez toho, že by na scénu vstupoval jakýkoli další orgán.

Řešení, které vyplynulo z novely Ústavy V. republiky z r. 2008, se tak jeví jako institut, který není pouhou transpozicí cizího řešení, nýbrž nese specifické rysy vycházející z domácí právní kultury. Zavedený mechanismus – počítající s dvojitou filtrací – je přitom opíráno o dva hlavní důvody, které mají v zásadě právněpolitickou povahu. Zaprvé, vzniklý mechanismus je odůvodňován potřebou předejít případům zneužívání konkrétní kontroly ústavnosti a vyloučit bagatelní nebo ryze spekulativní případy zpochybnění ústavnosti zákonů, které by svými důsledky zvýšily nápad Ústavní rady a ohrozily délku řízení před ní. To je ve Francii tím naléhavější, že řízení před Ústavní radou je omezeno pevně danými procesními lhůtami.⁴³⁾ Zvolené řešení je na druhém místě vysvětlováno jako projev snahy zapojit do posuzování ústavnosti oba nejvyšší soudy a zvýšit tak citlivost obou větví soudní moci, v jejichž čele tyto instance stojí a jejichž judikaturu sjednocují, k argumentům opírajícím se o zásah do ústavně garantovaných práv a svobod.⁴⁴⁾ Jak však část nauky poukazovala již v souvislosti

⁴⁰⁾ V komparativní perspektivě FAVOREAU, L. a kol., dílo cit., str. 242 – 243; podotknout je ale třeba, že podobný systém byl původně aplikován také v SRN do r. 1956; zná ho také český zákon, který je ve své koncepci legitimize velmi benevolentní; v komparativní perspektivě FAVOREAU, L. a kol., dílo cit., str. 242 – 243.

⁴¹⁾ Srv. např. zprávu italského Ústavního soudu o vztahu Ústavního soudu a ostatních soudů pro 12. konferenci evropských ústavních soudů dostupnou na <http://www.confcoconsteu.org/reports/Italie-FR.pdf> nebo Bartole, S.: *Wloskie sadownictwo konstytucyjne*, In: WITKOWSKI, Z., - DI MARTIN, G.C. - WITKOWSKA-CHRZCZONOWICZ, *Gwarancje konstytucyjne i srodki kontroli w panstwie demokratycznym z perspektywy dorobku konstytucyjnego Wloch i Polski*, Toruń 2008, str. 61 – 73.

⁴²⁾ S výjimkou případu, kdy bude otázka ústavnosti vyvolána poprvé teprve v řízení před Kasačním soudem a Státní radou samotnými, kde se nepočítá s druhým stupněm přezkumu, avšak jsou kladeny určité zvýšené procesní nároky na podání stran, viz ROUSSEAU, D., a kol.: *La question prioritaire de constitutionnalité*, Paris 2010, str. 108.

⁴³⁾ Viz např. MASSOT, J.: *L'entrée en vigueur de la question prioritaire de constitutionnalité*, *Petites affiches*, 29. duben 2010, č. 85, str. 3; k procesním lhůtám viz dále v tomto článku.

⁴⁴⁾ BADINTER, R., dílo cit., str. 17.

s návrhem z r. 1993, dvojí filtrace, která znamená, že nejvyšší instance obou větví soudní moci se stanou skutečnými „předběžnými ústavními soudy“, s sebou ale také implicitně nese riziko války soudců v případě, že by se pohledy na uplatňování podmínek přezkumu mezi nižšími soudy, nejvyššími soudy a Ústavní radou rozešly.⁴⁵⁾ Proto bylo doporučováno dvojí filtraci nezavádět, k čemuž se klonil, jak už bylo řečeno, i Ballardurův výbor. Ústavodárce ale tyto kritické hlasy odmítl, přičemž otevřenou otázkou zůstává, zda spoléhal více na disciplínu vycházející z „*esprit de corps*“ francouzského soudnictví anebo v možné válce soudců spatřoval prvek, který bude přece jen limitovat judicializaci Ústavy, jež z nového mechanismu nutně vyplývá. Vývoj po spuštění nového institutu však prozatím dává za pravdu spíše kritikům, protože, jak o tom bude ještě řeč, rozdíl v náhledu na uplatňování nového mechanismu mezi Kasačním soudem na straně jedné a Ústavní radou a Státní radou na straně druhé vedl k jedné z největších tenzí francouzského práva posledních desetiletí.

Z hlediska přesnější kvalifikace řízení podle čl. 61-1 Ústavy je dále třeba poznamenat, že byť ke zpochybnění ústavnosti dochází v souvislosti s projednáváním konkrétního sporu před soudy, nelze francouzský mechanismus *per se* současně považovat ani za řízení o „pouhé“ námitce ústavnosti, a to zejména proto, že otázku ústavnosti neposuzuje rozhodující soud sám, nýbrž toto posouzení přísluší výlučně Ústavní radě, a na rozdíl od rozhodnutí o námitkách bude také zcela odlišný rozsah účinků konstatování odůvodněnosti této „námitky“.⁴⁶⁾

Přiměřenější je proto nový mechanismus kvalifikovat jako řízení o předběžné otázce ústavnosti, což se vlastně odrazilo i v označení celého institutu, pro který byl po určité debatě zvolen název „řízení o přednostní otázce ústavnosti (QPC)“.⁴⁷⁾ Upozornit je však pro úplnost třeba i na to, že na rozdíl od řízení o předběžné otázce v unijním právu, jemuž se francouzské řízení nesporně podobá,⁴⁸⁾ je Ústavní rada – skutečný orgán kontroly ústavnosti na rozdíl od Soudního dvora EU – oprávněna ty zákony, které shledá za protiústavní, rušit,⁴⁹⁾ nikoli pouze deklarovat jejich neslučitelnost s ústavně garantovanými právy a svobodami. V tomto ohledu se však francouzská konkrétní kontrola liší i od amerického modelu ústavního soudnictví, v němž soudy provádějící přezkum ústavnosti nemohou protiústavní zákon zrušit, ale protiústavnost pou-

⁴⁵⁾ DRAGO, G.: *Contentieux constitutionnel français*, dílo cit., str. 609.

⁴⁶⁾ DRAGO, G., dílo cit., str. 39 – 40; obecně ve srovnávací perspektivě k právní kvalifikaci povahy konkrétní kontroly ústavnosti cestou soudních podnětů viz FAVOREAU, L., a kol., dílo cit., str. 240.

⁴⁷⁾ *Question prioritaire de constitutionnalité*.

⁴⁸⁾ O kterém se všeobecně uvádí, že je samo o sobě inspirováno právě italským modelem ústavního soudnictví a že se právě pod italským tlakem dostalo jako obecný institut do Římských smluv.

⁴⁹⁾ Čl. 62 alinea 2 Ústavy, viz k němu dále v tomto textu.

ze konstatují a vylučují aplikaci protiústavních ustanovení v konkrétním řízení.⁵⁰⁾ V tomto ohledu zůstává tedy francouzská konkrétní kontrola poplatná evropskému modelu ústavního soudnictví.

V souvislosti s rozbořem povahy řízení o přednostní otázce ústavnosti je však nutné zastavit se ještě u výrazu „přednostní“ – právě tato přednost, která není jen *epitheton ornans*, se vlastně stala i příčinou války soudců, která se ve Francii v souvislosti s otázkou ústavnosti rozhořela.

Jak už bylo uvedeno výše, faktorem, který přispěl k prosazení řízení o otázce ústavnosti ve Francii, byl fakt, že i při absenci konkrétní kontroly ústavnosti mohly osoby ve francouzské jurisdikci už dávno napadat zákon pro rozpor s právy a svobodami namnoze identickými těm, které garantuje Ústava, a to pro rozpor s mezinárodními smlouvami o lidských právech. Tyto smlouvy mají totiž s ohledem na čl. 55 Ústavy V. republiky přednost před zákonem, což umožňuje namítat rozpor mezi vnitrostátním zákonem a těmito smlouvami před obecnými a správními soudy, které přezkoumávají slučitelnost zákona s mezinárodním závazkem a mohou, ba dokonce z úřední povinnosti musí vyloučit aplikaci kolidujícího zákona.⁵¹⁾ Se zavedením řízení o otázce ústavnosti se tak před francouzskými jednotlivci vlastně otevřely dvě alternativní cesty, jak chránit svá základní práva a svobody, přičemž není vyloučeno, aby v jednom a téže řízení byla současně uplatněna námitka, že zákon odporuje jak Ústavě, tak platným mezinárodním závazkům Francie.

Právě tato potenciální možnost však vedla organického zákonodárce k tomu, aby nad rámec výslovného znění čl. 61-1 Ústavy soudcům *a quo* výslovně uložil, aby se v případech, kdy před nimi bude souběžně uplatněn rozpor zákona s Ústavou i s určitým mezinárodním závazkem, přednostně vyslovili k předložení otázky ústavnosti, což se vlastně promítlo i do názvu institutu, kladoucího důraz na přednostní povahu otázky ústavnosti.⁵²⁾ Takové řešení v zásadě koresponduje s tím, že zavedením otázky ústavnosti mělo dojít i k posílení nadřazenosti Ústavy, která ve francouzském právním systému stojí na vrcholu hierarchie práva, přičemž vnitrostátní účinky mezinárodních závazků, jakkoli výrazné, jsou zprostředkovány a také limitovány ustanoveními Ústavy.⁵³⁾

⁵⁰⁾ FAVOREAU, L., a kol., dílo cit., str. 209 – 210.

⁵¹⁾ Ústavní rada totiž podle své dlouhodobě kritizované judikatury zastává názor, že kontrola smluvnosti nespadá do jejich pravomocí, protože rozpor s mezinárodními závazky neznamená podle jejího názoru automaticky rozpor s Ústavou; viz zejména rozhodnutí č. 74-54 DC, umělé přerušení těhotenství (IVG), ze dne 15. ledna 1975.

⁵²⁾ Čl. 23 alinea 5 a 23-5 alinea 2 organického zákona.

⁵³⁾ Což zpochybňuje tezi, že francouzský systém je monistický; viz k tomu PELLET, A.: *Vous avez dit "monisme"?* – *Quelques banalités de bon sens sur l'impossibilité du prétendu monisme constitutionnel à la française*, in: *L'architecture du droit – Mélanges en l'honneur de Michel Troper*, Paris, 2006, str. 827 – 857.

Přes vůli organického zákonodárce byla přednostní povaha otázky ústavnosti zpochybněna ve dvou hlavních směrech.⁵⁴⁾

Zaprvé, před zavedením konkrétní kontroly ústavnosti se objevil nepřehlédnutelný názor, že jednotlivci budou i po zavedení přednostní otázky ústavnosti před novým institutem preferovat kontrolu smluvnosti a v řízení před soudy se tak raději argumentu o rozporu s Ústavou vyhnou a budou se dovolávat pouze rozporu s mezinárodními závazky Francie týkajícími se lidských práv. Jak bylo totiž dost přesvědčivě namítnuto, dosáhnout vyloučení aplikace zákona, který odporuje mezinárodním smlouvám, je procesně mnohem snazší (a tudíž i levnější) v rámci kontroly smluvnosti, protože k vyloučení aplikace zákona v zásadě dojde přímo v řízení před konkrétním soudem, který nazná, že rozpor existuje, a to bez jakékoli časové prodlevy a především bez toho, že by hrozilo, že argument neprojde filtrem Kasačního soudu nebo Státní rady, který se naopak tomu uplatní u otázky ústavnosti. Kontrola smluvnosti tedy zdánlivě dává naději na rychlejší a jistější úspěch, takže se usuzovalo, že otázka ústavnosti bude využívána hlavně tehdy, kdy určité právo není chráněno mezinárodně, ale toliko vnitrostátní ústavou.⁵⁵⁾ Tento názor se však po spuštění kontroly ústavnosti prostřednictvím otázky ústavnosti nepotvrdil.⁵⁶⁾ Meritorní rozhodnutí Ústavní rady, která byla dosud vydána, navíc prokázala, že v určitých situacích může být otázka ústavnosti ve skutečnosti výhodnější než kontrola smluvnosti.⁵⁷⁾ Lze tedy předpokládat, že jednotlivci budou argument o protiústavnosti a rozporu s mezinárodními smlouvami o lidských právech skutečně kombinovat ve smyslu „*argument shopping*“.

S tím však opět nabývá na relevanci zákonodárcem nastavená přednost kontroly ústavnosti před kontrolou smluvnosti. Jak však bylo zadruhé upozorněno už při přípravě organického zákona, taková přednost by mohla být problematická přinejmenším ve vztahu k unijnímu právu, postulujícímu vlastní absolutní přednost před vnitrostátním právem, pokud by přednost otázky ústavnosti znamenala zásah do práva francouzských soudů předkládat předběžnou otázku Soudnímu dvoru EU a vyloučit použití zákona, který odporuje unijním závazkům. Argumentovalo se i možným porušením principu ekvivalence vnitrostátních prostředků ochrany práv založených unijním právem, když se o otázce ústavnosti má soud vyslovit přednostně.⁵⁸⁾ Tyto pochybnosti vedly vládu

⁵⁴⁾ Srv. i rozhodnutí Ústavní rady č. 2009-595 DC, cit., cons. 14, v němž Ústavní rada zdůrazňuje, že otázka ústavnosti a kontrola smluvnosti představují samy o sobě samostatné právní prostředky.

⁵⁵⁾ Srv. např. ROUSSEAU, D., a kol., dílo cit., str. 71 – 76.

⁵⁶⁾ Jen za první tři měsíce účinnosti organického zákona bylo Kasačnímu soudu a Ústavní radě předloženo 300 otázek; viz blíže MATHIEU, B.: QPC – Jurisprudence du 1 mars au 2 juillet 2010, *La Semaine Juridique*, Edition Générale, 12. červenec 2010, č. 28, str. 801.

⁵⁷⁾ Ústavní rada konstatovala porušení ústavně garantovaného práva na obhajobu tam, kde to Evropský soud pro lidská práva nečiní; viz Ústavní rada, rozhodnutí č. 2010/15/23 QPC ze dne 24. července 2010.

⁵⁸⁾ Přehledně viz např. ROUSSEAU, D., a kol., dílo cit., str. 79 – 84.

k tomu, že v původním návrhu organického zákona výslovně akcentovala, že přednost otázky ústavnosti musí být vykládána při zohlednění závazků vyplývajících z čl. 88-1 Ústavy, a tedy při respektování unijního práva, což ale Národní shromáždění neakceptovalo.⁵⁹⁾ Nedlouho poté, co právní úprava vztahující se k institutu otázky ústavnosti nabyla účinnosti, mohl tedy pochybnost o slučitelnosti přednosti otázky ústavnosti s imperativy unijního práva oživit Kasační soud. Jeho postoj posléze eskaloval v již zmíněnou válku francouzských soudů.

Při příležitosti přezkumu otázky ústavnosti uplatněné v trestním řízení proti dvěma ve Francii nelegálně pobývajícím Alžíránům zadrženým při kontrole v příhraniční oblasti totiž Kasační soud považoval za nezbytné předložit Soudnímu dvoru EU nejen otázku směřující ke zjištění, zda kontroly v příhraničních oblastech členských států neodporují schengenskému *acquis*, nýbrž především zda je přednost otázky ústavnosti vyplývající z organického zákona slučitelná s právem EU.⁶⁰⁾ Kasační soud zjevně přistoupil na názor, že přednost otázky ústavnosti jej zbavuje možnosti předkládat předběžnou otázku Soudnímu dvoru EU.

Všeobecně se soudí, že motivy, proč Kasační soud akceptoval předběžnou otázku týkající se otázky ústavnosti, nebyly ve skutečnosti právní, nýbrž institucionální, resp. právněpolitické.⁶¹⁾ Předložení otázky ústavnosti totiž v případě, v němž Kasační soud rozhodoval, nebylo odůvodněné. Ústavní rada již v minulosti (v rámci předběžného přezkumu ústavnosti zákona) odmítla, že by sporná ustanovení vnitrostátního zákona byla v rozporu s Ústavou, takže Kasační soud mohl ve skutečnosti návrh na předložení otázky ústavnosti *prima facie* zamítnout a celá věc mohla být řešena výlučně v kontextu slučitelnosti vnitrostátního zákona s unijním právem, přičemž Kasačnímu soudu by nic nebránilo v tom, aby se na Soudní dvůr EU obrátil s předběžnou otázkou umožňující vyjasnit slučitelnost vnitrostátního práva s unijním právem. Na místo toho se však Kasační rozhodl „pro frontální útok“, když přijal tezi stran sporu, že protiústavnost může plynout z rozporu zákona s čl. 88-1 Ústavy o účasti Francie na evropské integraci, a vyšel z toho, že je konfrontován jak s otázkou ústavnosti, která má dle organického zákona přednost, tak s otázkou slučitelnosti unijního práva.⁶²⁾

V podmínkách, kdy tedy relevance předložené předběžné otázky pro řešení sporu nebyla jednoznačná, poskytl však Soudní dvůr EU mimořádně vyváženou odpověď, kterou lze považovat za projev upřímné snahy o dialog soudců

⁵⁹⁾ Podle vládního návrhu byla přednost otázky ústavnosti výslovně omezena „požadavky vyplývajících z čl. 88-1 Ústavy“, který odkazuje na závazky Francie plynoucí z unijního práva; přednost unijního práva působí ve Francii právě prismatem čl. 88-1 Ústavy; k debatě o znění návrhu organického zákona srv. podrobněji SIMON, D.: *Drôle du drame: la Cour de cassation et la question prioritaire de constitutionnalité*, In: *Europe*, 2010, č. 5, str. 5 – 6.

⁶⁰⁾ Kasační soud, 16. duben 2010, č. 10-40.002, Abdeli a Melki.

⁶¹⁾ SIMON, D., dílo cit., str. 6 – 7.

⁶²⁾ Tamtéž.

přihlížející k imperativům unijního práva i vnitrostátních ústav v duchu nových lisabonských ustanovení.⁶³⁾ Kromě toho, že roli musel sehrát fakt, že Soudní dvůr EU je jako instituce stále ještě ovládaná francouzským duchem na francouzské právní problémy nutně zvláště citlivá, lze souhlasit s tím, že prioritou francouzské přednostní otázky není jednoduše ztotožnitelná s v minulosti řešenými případy, kde Soudní dvůr EU vyloučil použití vnitrostátních norem, které možnost předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru EU nebo vyloučení aplikace vnitrostátního zákona podmiňovaly tím, aby nejprve vnitrostátní ústavní soud předložil věc vnitrostátnímu ústavnímu soudu.⁶⁴⁾ Přednost vyplývající z francouzského organického zákona je totiž interpretována ve smyslu pouhé procesní přednosti při vypořádávání argumentů o protiústavnosti a o rozporu s mezinárodním závazkem tak, že v řízení, kde je namítnut rozpor s Ústavou i s unijním právem, by se měl soudce nejprve zabývat otázkou ústavnosti a předložení otázky ústavnosti, aniž by tím bylo vyloučeno, aby též soudce souběžně s předložením otázky ústavnosti nebo bezprostředně poté přikročil také k předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru EU týkající se slučitelnosti s právem EU.⁶⁵⁾ Interpretace jde tak daleko, že předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru EU by nebránilo ani to, kdyby Ústavní rada konstatovala protiústavnost určitého zákonného ustanovení. Signifikantní přitom je, že tento výklad zastává po celou dobu Ústavní rada⁶⁶⁾ a ztotožnila se s ním i Státní rada.⁶⁷⁾ S předložením otázky ústavnosti se navíc řízení před soudem *a quo* nepřerušuje absolutně a podle výslovného ustanovení organického zákona může tento soud zejména přijímat předběžná opatření, což umožňuje nařídit je i za účelem ochrany práv, která jednotlivci dovozují z unijního práva. Přednost je tedy institutem, který je i při akceptaci přednosti unijního práva v jeho krystalické podobě hraniční více, než to připouštělo např. stanovisko české vlády, která v řízení před Soudním dvorem EU předkládala své vyjádření.

S vědomím těchto souvislostí Soudní dvůr EU ve své odpovědi výslovně otevřel Kasačnímu a dalším vnitrostátním soudům prostor k eurokonformnímu výkladu přednosti otázky ústavnosti podle organického zákona. Jak totiž konstatoval, čl. 267 SFEU není na újmu vnitrostátním právním aktům o kontrole ústavnosti, „nakolik mohou ostatní vnitrostátní soudy i nadále i) obrátit se v kterémkoli okamžiku v průběhu řízení, který považují za vhodný, dokonce i po ukončení incidenčního řízení kontroly ústavnosti, na Soudní dvůr s jakou-

⁶³⁾ C-188 a 189/10, Melki a Abdeli, 22. červen 2010, dosud ve Sb. rozh. nezveřejněn, přičemž podotknout je třeba, že rozsudek vynesl velký senát Soudního dvora EU. D. Simon v souvislosti s tímto rozsudkem hovoří přímo o vzorovém příkladu „soudní diplomacie“.

⁶⁴⁾ Zvl. případy 166/73, Rheinmühlen-Düsseldorf, 1974, Recueil, s. 33, bod 3; C-348/89, Mecanarte, 1991, Recueil, s. I-3277, bod 44.

⁶⁵⁾ Odkazuje se na obdobné řešení belgické při předkládání otázek ústavnosti Ústavnímu soudu; o jeho aplikaci viz SIMON, D., *Drôle du drame: la Cour de cassation et la question prioritaire de constitutionnalité*, dílo cit., str. 9.

⁶⁶⁾ Ústavní rada, č. 2009-595 DC, cit., cons. 14, a č. 2010-605 DC ze dne 12. května 2010.

⁶⁷⁾ Státní rada, č. 312305 ze dne 14. května 2010.

koli předběžnou otázkou, kterou pokládají za nezbytnou, ii) přijmout jakékoli opatření nezbytné k zajištění předběžné soudní ochrany práv přiznaných právním řádem Unie a iii) po ukončení takového incidenčního řízení upustit od použití dotčeného ustanovení vnitrostátního právního předpisu, pokud rozhodnou, že je v rozporu s právem Unie“.⁶⁸⁾ Soudní dvůr připojil toliko to, že v případě, že se otázka ústavnosti týká zákona transponujícího směrnici, musí být přednostně zkoumána její platnost z hlediska unijního práva.⁶⁹⁾

Za této situace bylo překvapivé, že Kasační soud následně odmítl, že by eurokonformní výklad organického zákona byl možný, neboť podle jeho názoru organický zákon neumožňuje nařídit odpovídající předběžná opatření za účelem ochrany práv vyplývajících z unijního práva, což jej vedlo k odmítnutí předložení otázky ústavnosti.⁷⁰⁾ Právní názor Kasačního soudu o nemožnosti předběžných opatření je ale v rozporu s výslovnou dikcí organického zákona i s obecným názorem Ústavní rady, Státní rady i nauky.⁷¹⁾

Při bližším zamyšlení tedy ve skutečnosti nepoukázal spor o přednost otázky ústavnosti ani tolik na nezvratitelnou neslučitelnost francouzského řešení s unijním právem, jako spíše na reálnost rizika války soudců implicitní v mechanismu filtrace, kdy nejvyšší soudy mohou ve skutečnosti mechanismus *QPC* nejen blokovat, ale přímo bojkotovat. Odpor Kasačního soudu k mechanismu kontroly ústavnosti, v tomto rozsahu nečekaný,⁷²⁾ vzbudil pochopitelně rozsáhlou kritiku. Ta se prozatím promítla jednak do návrhu, kterým se mění formace Kasačního soudu příslušná k projednávání *QPC*,⁷³⁾ a jednak do návrhu novely organického zákona, jehož důsledkem by mělo být zavedení opravných prostředků proti rozhodnutí Kasačního soudu i Státní rady, jimiž se zamítá předložení otázky ústavnosti, což bylo podle dosavadního znění organického zákona vyloučeno.⁷⁴⁾ Ač tyto kroky vzešlé z parlamentního prostředí jsou částí nauky považovány za nepřiměřené,⁷⁵⁾ „fronda“ Kasačního soudu nepochybně také

⁶⁸⁾ C-188 a 189/10, Melki a Abdeli, cit., bod 57.

⁶⁹⁾ C-188 a 189/10, Melki a Abdeli, cit., body 54 – 56.

⁷⁰⁾ Kasační soud, 29. červen 2010, č. 10-40.001 Melki.

⁷¹⁾ MATHIEU, B.: La Cour de cassation persiste dans son refus d'appliquer le caractère prioritaire de la question de constitutionnalité, In: *La Semaine juridique*, Edition Générale, 5. červenec 2010, č. 27, str. 764; SIMON, D.: Persevere autem diabolicum? – La Cour de cassation refuse définitivement de donner effet à la question prioritaire de constitutionnalité, In: *Europe*, 2010, č. 8, str. 8; MATHIEU, B.: La Cour de cassation persiste dans son refus d'appliquer le caractère prioritaire de la question de constitutionnalité, In: *La Semaine juridique*, Edition Générale, 5. červenec 2010, č. 27, str. 764.

⁷²⁾ V minulosti měla sklony k válce soudců spíše Státní rada než Kasační soud.

⁷³⁾ Cílem návrhu bylo vyloučit zejména účast předsedy Kasačního soudu, což naznačuje, že právě on musel v celém vývoji sehrát víc než formální roli; návrh nabyl účinnosti jako dekret č. 2010-1216 ze dne 15. října 2010 o přezkumu přednostních otázek ústavnosti před Kasačním soudem.

⁷⁴⁾ Znění návrhu viz na <http://www.senat.fr/leg/pp109-656.html>.

⁷⁵⁾ SIMON, D. – RIGAUX, A.: Solange, le mot magique du dialogue des juges ..., In: *Europe*, 2010, č. 7, str. 1 – 2.

ovlivní vztahy mezi francouzskými soudy a Ústavní radou a nepochybně povede k další debatě o procesu judicializace a o roli ambicí konkrétních soudců a soudů v něm.

V.1 Hmotněprávní aspekty řízení o otázce ústavnosti

Podstata konkrétní kontroly ústavnosti zavedené ústavní novelou z r. 2008 plyne z dikce čl. 61-1 Ústavy. Ten napříště umožňuje napadnout v řízení před soudy jakékoli „zákonné ustanovení“, a to z důvodu, že „zasahuje do práv a svobod, které Ústava zaručuje“.

Předeslat je na prvním místě třeba, že čl. 61-1 Ústavy klade výslovný důraz na to, že rozpor s ústavně garantovanými právy a svobodami může být uplatněn pouze v řízení před soudy, což vylučuje, aby otázka ústavnosti byla uplatňována před orgány, které nemají povahu soudu. Jakkoli se ve srovnávacím světle ukazuje, že možnost předkládání otázek ústavnosti se zpravidla na základě funkčních kritérií rozšiřuje i na další orgány pro řešení sporů, které nejsou podle formálních hledisek soudy,⁷⁶⁾ pro Francii nelze přinejmenším prozatím takovou možnost předpokládat. Otázky ústavnosti tak nepřipadají v úvahu v řízení před rozhodčími soudy nebo orgány samospráv s disciplinárními pravomocemi. Ústavnost zákona však nebude ve skutečnosti možné zpochybnit ani před jakýmkoli soudem ve formálním smyslu, jak by se mohlo z čl. 61-1 Ústavy zdát.⁷⁷⁾ Ze čl. 23-1 organického zákona totiž plyne, že namítat porušení ústavně garantovaných práv a svobod lze jen před těmi soudy, které podléhají Kasačnímu soudu nebo Státní radě, a dále na oba tyto nejvyšší soudy samotné, ať už rozhodují o opravném prostředku proti rozhodnutím nižších soudů anebo výjimečně rozhodují v první instanci. Otázky ústavnosti tak bude moci zformulovat každý soud zahrnutý do obecného nebo správního soudnictví, jakož i specializované soudy, které spadají do soustav završených Kasačním soudem nebo Státní radou, což je i případ vojenských soudů, nikoli už ale *Tribunal des conflits*, který řeší spory o příslušnost mezi obecnými a správními soudy, a, závažněji, ani Vysokého soudu s pravomocí soudit prezidenta republiky, tedy politického soudu *proprio sensu*; podle některých názorů je ve shodné situaci i další politický soud, totiž Soudní dvůr Republiky, který soudí členy vlády.⁷⁸⁾ Z hlediska řadového subjektu práva je dále významné nesporně i to, že organický zákon navíc zakotvil speciální pravidla pro formulování otázek ústavnosti

⁷⁶⁾ LUCIANI, M.: *Italie*, dílo cit., str.138 – 139.

⁷⁷⁾ Podrobný rozbor viz např. ROUSSEAU, D., a kol., dílo cit., str. 15 – 27.

⁷⁸⁾ Srv. ROUSSEAU, D., a kol., dílo cit., str. 23; *contra* DRAGO, G., dílo cit., str. 49 – 50; ve světle rozsudků Kasačního soudu z července 2010, v nichž Kasační soud konstatuje nedostatek pravomoci k přezkumu rozhodnutí Soudního dvora republiky, lze, jak se zdá, přisvědčit spíše názoru, že v řízení před Soudním dvorem Republiky otázky ústavnosti nepřipadají v úvahu.

a nepochybně po-
konkrétních soudců

novelou z r. 2008
lnout v řízení před
„zasahuje do práv

de výslovný důraz
může být uplatněn
i byla uplatňována
rovnávacím světle
pravidla na základě
porů, které nejsou
jmenším prozatím
řadí v úvahu v ří-
iplinárními pravo-
né zpochybnit ani
o z čl. 61-1 Ústavy
t porušení ústavně
ě podléhají Kasač-
dy samotné, ať už
i soudů anebo vý-
mude moci zformu-
lnictví, jakož i spe-
čním soudem nebo
ale *Tribunal des*
vními soudy, a, zá-
ta republiky, tedy
ve shodné situaci
udí členy vlády.⁷⁸⁾
orně i to, že orga-
ní otázek ústavnosti

v trestním řízení. Bude-li námitka ústavnosti uplatněna v trestním řízení, bude o formulování otázky ústavnosti obecně rozhodovat vyšetřovací soud druhého stupně, protože jen ten je oprávněn případně zrušit akty související s trestním stíháním, zejména je-li dotčena osobní svoboda podezřelého.⁷⁹⁾ Současně je organickým zákonem možnost předkládání *QPC* výslovně vyloučena v řízení před *cours d'assises*, kde se na rozhodování podílejí poroty a které mají pravomoc rozhodovat o zločinech, nejzávažnější kategorii trestných činů.⁸⁰⁾ U těchto soudů se s ohledem na závažnost jimi rozhodovaných věcí i na jejich složení zdůrazňuje potřeba plynulosti trestního řízení s tím, že osoby, kterých se trestní řízení týká, mají možnost napadnout případnou protiústavnost zákona před zahájením samotného řízení před *cours d'assises* a v případech, kdy je možné odvolání proti rozsudkům těchto soudů, v řízení před odvolacími soudy, což aprobovala i Ústavní rada.⁸¹⁾

Z hlediska působnosti řízení o otázce ústavnosti je na druhém místě signifikantní, že ani čl. 61-1 Ústavy ani organický zákon neobsahují žádné omezení pokud jde o vymezení zákonných ustanovení, která je možné v rámci aposteriori kontroly ústavnosti napadnout. Z toho se dovozuje, že působnost nového institutu se vztahuje v zásadě na „ustanovení kteréhokoli zákona, který je účinný“.⁸²⁾ S tím je tak ve Francii dovršena cesta zahájená zavedením apriorní kontroly ústavnosti v r. 1958 a je definitivně prolomen koncept, že zákon je výrazem obecné vůle lidu, která nemůže být modifikována nikým jiným než lidem samotným nebo jeho volenými zástupci. To je ve Francii odůvodněně pocitováno jako novum, které umožní přezkum nebývalého množství zákonů týkajících se namnoze klíčových otázek fungování státu.⁸³⁾ Přes extenzivní formulaci použitou v ústavním textu – která implikuje možnost napadnout jakýkoli zákon bez ohledu na jeho druh, proceduru, kterou se přijímá, nebo jeho účel – se přesto v nauce rozvinula rozsáhlá diskuse o tom, zda se otázka ústavnosti bude moci opravdu týkat ustanovení jakéhokoli zákona, jejíž odůvodněnost dosavadní judikatura potvrzuje.

Zaprvé, všeobecně se předpokládá, že Ústavní rada nebude – analogicky ke svým postojům v rámci apriorního přezkumu ústavnosti zákonů – přezkoumávat ústavnost zákonů, které byly schváleny referendem a představují tedy výraz vůle lidu jako originárního nositele ústavodárné moci.⁸⁴⁾ Současně se zdá, že v řízení o přednostní otázce ústavnosti nebude Ústavní rada ochotna provádět

⁷⁹⁾ Čl. 23-1 alinea 3 organického zákona.

⁸⁰⁾ Čl. 23-1 alinea 4 organického zákona.

⁸¹⁾ Č. 2009-595 DC, cit., cons. 10.

⁸²⁾ DRAGO, G., dílo cit., str. 43.

⁸³⁾ DRAGO, G., dílo cit., str. 44 konstatuje, že „předmětem QPC budou moci být „veškeré druhy zákonů ... zákon o státním rozpočtu, o financování sociálního zabezpečení, programní zákony, zmocňovací zákon, zákon týkající se různých otázek ...“.

⁸⁴⁾ Srv. např. ROUSSEAU, D., a kol., dílo cit., str. 35 – 36.

ani přezkum ústavnosti zákonů, jimiž se Ústava mění a doplňuje.⁸⁵⁾ V tomto ohledu tedy – na rozdíl od situace ve střední Evropě – by francouzská úprava měla nadále zůstat věrná principu suverenity lidu v jeho krystalické podobě.

Co je ve středoevropském kontextu ještě překvapivější, od počátku se předpokládá, že v rámci nového řízení nebudou přípustné ani otázky, které by zpochybňovaly ústavnost zákonů, kterými se ratifikují mezinárodní závazky, nebo dokonce mezinárodních závazků samotných.⁸⁶⁾ Tento postoj vychází z toho, že v rámci apriorního přezkumu Ústavní rada ustáleně přezkoumává výlučně závazky, které nejsou dosud platné, a platným závazkům naopak přiznává "ústavní imunitu", a to poukazem na riziko mezinárodní odpovědnosti Francie v případě, že by v důsledku jejího výroku o rozporu platného závazku s Ústavou byly tomuto závazku odňaty vnitrostátní účinky. Francie se tedy pravděpodobně nevydá cestou, kterou známe z aposteriorního přezkumu ve střední Evropě, ale také v Itálii či Španělsku, což naznačuje i dosavadní francouzská judikatura týkající se otázky ústavnosti.⁸⁷⁾

V neposlední řadě se pak soudí, že v rámci řízení o otázce ústavnosti budou jen omezeně napadnutelné organické zákony. Ty totiž na základě dosavadního znění Ústavy podléhají jako celek před nabytím účinnosti obligatornímu přezkumu ze strany Ústavní rady, což znamená, že v kontextu možných QPC budou představovat zákony, jejichž ústavnost již byla Ústavní radou přezkoumána. Na druhé straně přezkum by měl být možný tam, kde dojde ke změně ústavních ustanovení, na jejichž základě byly příslušné organické zákony vydány, což zakládá změnu okolností a opravňuje k předložení nové otázky ústavnosti. V nauce se také připomíná, že jádro organických zákonů V. republiky bylo v r. 1958 – za výjimečných okolností ústavní změny - přijato ve formě *ordonnance*, která nebyla předmětem ústavního přezkumu.⁸⁸⁾

V této souvislosti je třeba dodat, že ani znění čl. 61-1 Ústavy ani ustanovení organického zákona nestanoví, pokud jde o možnost napadat zákonná ustanovení, žádné omezení *ratione temporis*.⁸⁹⁾ Mělo by tak být možné zpochybnit – jak je to v aposteriorních mechanismech kontroly ústavnosti běžné – nejen ústavnost zákonů přijatých za V. republiky, ale také veškerých zákonů z dřívější doby, jsou-li nadále součástí francouzského právního řádu, a také dřívějších

⁸⁵⁾ Ve své ustálené judikatuře Ústavní rada připouští pouze možnost přezkumu dodržení procesních požadavků kladených na postup novely Ústavy; možnost přezkumu dodržení těchto požadavků v rámci QPC tak bude nejspíše limitována tím, že tyto požadavky nebude možné charakterizovat jako ustanovení garantující práva a svobody ve smyslu čl. 61-1 Ústavy.

⁸⁶⁾ ROUSSEAU, D., a kol., dílo cit., str. 36; postoj v této věci bude mít nesporný vliv i na přístup Ústavní rady k přezkumu zákonů, kterými se mezinárodní závazky provádějí.

⁸⁷⁾ Státní rada, 14. květen 2010, č. 312305, Rukovic, v němž Státní rada konstatuje, že zákony, jimiž se ratifikuje mezinárodní smlouva, nemohou být předmětem otázky ústavnosti.

⁸⁸⁾ DRAGO, G., dílo cit., str. 44 – 45.

⁸⁹⁾ Ačkoli vládní návrh z r. 2008 s ním počítal a měl být vyloučen přezkum ustanovení zákonů promulgovaných před r. 1958; viz MASSOT, J., dílo cit., str. 4.

aktů, které sice nejsou formálně zákony, ale nabyly moci zákona.⁹⁰⁾ Toto řešení je považováno za logické už proto, že až do současnosti byla Ústavní radou – cestou přezkumu při příležitosti jejich novelizace – přezkoumána jen malá část legislativních ustanovení z doby před vznikem V. republiky.⁹¹⁾ Část nauky však přesto argumentuje, že v zájmu právní jistoty mělo k určitému časovému omezení dojít.⁹²⁾ Přezkum totiž vyvolá potřebu mj. vyřešit vztah otázky ústavnosti k judikatuře Státní rady, která v minulosti zaujala postoj, že je oprávněna vyslovit neslučitelnost zákona s Ústavou v rámci teorie vyhaslého zákona.⁹³⁾

V dosavadní judikatuře nejvyšších soudů vztahující se k přezkumu odůvodněnosti předložení otázky ústavnosti vyvstal kromě toho z časového hlediska problém, zda lze napadnout protiústavnost zákonných ustanovení, která se na spor použijí, avšak byla již zrušena. Zatímco Státní rada takové otázky ústavnosti připouští, Kasační soud zaujal stanovisko zcela opačné, což si zřejmě vyžádá zásah Ústavní rady samotné.⁹⁴⁾

Z hlediska hmotněprávního režimu celého institutu otázky ústavnosti je konečně zásadní, že podstatou otázky ústavnosti musí být tvrzení o rozporu zákonného ustanovení s právy a svobodami garantovanými Ústavou. Jinak řečeno, otázka ústavnosti se může týkat výlučně rozporu zákona s právy a svobodami garantovanými Ústavou, nikoli ústavních ustanovení, která se k právům a svobodám nevztahují. V tomto ohledu ústavní novela z r. 2008 navazuje věrně na oba starší projekty zavedení konkrétní kontroly ústavnosti⁹⁵⁾ a blíží se na první pohled mj. znění čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ČR. Tak jako ve většině případů konkrétní kontroly ústavnosti v Evropě se tedy ani francouzský ústavodárce nevydal tak daleko, že by jednotlivce postavil na roveň ústavních činitelů a umožnil mu skrze otázku ústavnosti napadat nerespektování jakýchkoli ustanovení Ústavy, což ústavní činitelé v rámci apriorního přezkumu, který jim zůstává vyhrazen, mohou. Takové řešení by přitom podstatně přispívalo k judicializaci Ústavy.

Mnohem striktněji než u nás se tedy ve Francii z čl. 61-1 Ústavy podává, že prostřednictvím otázky ústavnosti lze v zásadě napadat rozpor s hmotněprávními garancemi základních práv a svobod, nikoli ale s ustanoveními, která se *per se* týkají samotné organizace veřejné moci, pravomocí orgánů veřejné moci anebo která mají procesní rozměr. Jak však – mj. ve srovnávacím světle – upozorňovala část nauky již při debatě o obou starších projektech ústavní novely, hranice mezi ústavními ustanoveními, která se týkají práv a svobod, a těmi ostatními

⁹⁰⁾ ROUSSEAU, D., a kol., dílo cit., str. 38 – 44.

⁹¹⁾ Tamtéž.

⁹²⁾ Tamtéž.

⁹³⁾ Tzv. *caducité de la loi*, viz např. DRAGO, G.: *Contentieux constitutionnel français*, dílo cit., str. 574 a násl.

⁹⁴⁾ Státní rada, Cne de Dunkerque, 18. květen 2010; *contra* Kasační soud, 25. červen 2010, č. 12109.

⁹⁵⁾ Ty ovšem obsahovaly ještě určité další omezení, když odkazovaly na „základní“ práva a svobody.

není ve skutečnosti namnoze zdaleka tak ostrá, jak si ústavodárce představuje, což postupně potvrzuje i nabíhající judikatura soudů i Ústavní rady.⁹⁶⁾ Jednotlivec tak zřejmě nebude moci zpochybnit zákon pro nerespektování pravidel o legislativním procesu včetně legislativních přílepků, bude-li ale nesrozumitelnost nebo nedostupnost zákona ohrožovat výkon ústavně garantovaného práva nebo svobody, bude otázka ústavnosti možná.⁹⁷⁾ Podobně jednotlivec bude moci napadat porušení principu nezávislosti soudce, který je neoddělitelný od požadavků plynoucích z čl. 16 Prohlášení práv člověka a občana.⁹⁸⁾ Zmiňován je i případ nečinnosti zákonodárce ve vztahu k naplnění ustanovení o právech a svobodách, která vyžadují provedení v zákoně, anebo případ protiústavního přenosu legislativních pravomocí na exekutivu s dopadem na práva a svobody.⁹⁹⁾

Odkaz na možnost napadat rozpor s ústavně garantovanými právy a svobodami na druhé straně znamená, že domáhat se předložení otázky ústavnosti mohou nejen francouzští občané, ale potencionálně všechny osoby, ať fyzické nebo právnické, kterým ve francouzské jurisdikci Ústava zakládá práva a svobody. Otázka ústavnosti se tak přiřadí do arzenálu všech žalobců proti francouzským zákonům.¹⁰⁰⁾

Jde-li pak o to, co se rozumí samotnými právy a svobodami garantovanými Ústavou, počítají se mezi ně předně veškerá práva a svobody, které plynou z norem náležejících k bloku ústavnosti V. republiky.¹⁰¹⁾ Těmi jsou nejen práva a svobody plynoucí z Prohlášení práv člověka a občana, ale i z dalších psaných součástí bloku ústavnosti včetně Charty životního prostředí v tom rozsahu, ve kterém některá její ustanovení zakládají žalovatelná práva a nikoli jen principy definující směry veřejné politiky. Práva a svobody je však možné odvozovat i z nepsaných základních zásad uznávaných zákony republiky a z rozhodovací činnosti Ústavní rady (např. zákaz diskriminace). V rámci otázky ústavnosti však lze podle všeho také namítat rozpor s ústavně vymezenými cíli, resp. principy veřejné politiky, ze kterých lze dovozovat zejména práva hospodářské a sociální povahy.¹⁰²⁾

V.2 Procesní aspekty řízení o otázce ústavnosti

V důsledku rozhodnutí ústavodárce, který do čl. 61-1 Ústavy vtělil mechanismus dvojí filtrace otázek ústavnosti před jejich předložením Ústavní radě, je řízení o otázkách ústavnosti v zásadě trojfázové.

První dějství tohoto řízení se odehrává přímo před některým ze soudů, před

⁹⁶⁾ DRAGO, G.: *Contentieux constitutionnel français*, dílo cit., str. 590 – 592.

⁹⁷⁾ Ústavní rada, č. 2010-4/17 QPC ze dne 22. července 2010.

⁹⁸⁾ Ústavní rada, č. 2010-10 QPC ze dne 2. července 2010.

⁹⁹⁾ DRAGO, G., dílo cit., str. 47 – 48.

¹⁰⁰⁾ Typicky např. u žadatelů o azyl.

¹⁰¹⁾ ROUSSEAU, D., a kol., dílo cit., str. 45 – 67.

¹⁰²⁾ Státní rada, 25. červen 2010, Rudant, č. 336708 (ústavní cíl dosáhnout práva na důstojné bydlení).

kterými může být rozpor zákona s ústavně garantovanými právy a svobodami podle ustanovení organického zákona uplatněn.

V souvislosti s tímto prvním dějstvím řízení o otázce ústavnosti je přitom nutné uvést zejména to, že ač samotné formulování a předložení naléhavé otázky ústavnosti je ponecháno na uvážení soudu, před kterým je rozpor namítнут, bude ve skutečnosti role jednotlivce (a jeho právních zástupců) v řízení o otázce ústavnosti nezastupitelná a na jeho iniciativě bude záviset úspěch celého řízení. Čl. 23-1 organického zákona totiž výslovně vyloučil, že by otázka ústavnosti mohla být soudem v souvislosti s konkrétním řízením, které je před ním vedeno, vznesena z jeho vlastního podnětu, resp. z úřední povinnosti. To jasně implikuje, že předložení naléhavé otázky ústavnosti bude soudem zvažováno pouze v případě, že strany v řízení před soudem výslovně uplatní, že aplikovaný zákon zasahuje do jejich ústavně garantovaných práv a svobod. S tím bezprostředně koresponduje požadavek organického zákona, aby byl argument o protiústavnosti s návrhem na předložení otázky ústavnosti před příslušným soudem uplatněn v podobě samostatného a odůvodněného podání tak, aby mohl příslušný soudce zejména seznat, v čem je protiústavnost spatřována.¹⁰³⁾

Část nauky,¹⁰⁴⁾ jejíž názor následně aprobovala Ústavní rada při přezkumu ústavnosti organického zákona,¹⁰⁵⁾ dovozuje vyloučení povinnosti soudů předkládat otázku ústavnosti z vlastního podnětu z výslovného znění čl. 61-1 Ústavy, v němž se objevuje výslovné spojení „je-li uplatněno“. Tato v zásadě jazyková interpretace však byla dost přesvědčivě zpochybněna. Bylo zaprvé namítnuto, že spojení „je-li uplatněno“ v jazykové rovině nutně nevylučuje možnost předkládat otázku ústavnosti z podnětu soudu.¹⁰⁶⁾ Především však bylo – v teleologické rovině – zdůrazněno, že bylo-li smyslem zavedení naléhavé otázky ústavnosti posílit prostřednictvím důslednější ochrany práv a svobod občanů i nadřazenost Ústavy samotné, pak se vyloučení možnosti předkládat naléhavou otázku ústavnosti z podnětu soudu rovná skutečnému *capitis diminutio* celého institutu.¹⁰⁷⁾ Pravděpodobně však u organického zákonodárce převládl pocit, že v případě, kdy by docházelo k předkládání otázek ústavnosti z úřední povinnosti, došlo by k obtížně zvladatelné eskalaci počtu otázek, která by ve svých důsledcích judicializaci Ústavy posouvala příliš daleko.

Tato *capitis deminutio* je alespoň do určité míry kompenzováno tím, že argument o protiústavnosti může být v řízení před soudy uplatněn kdykoli, ať jde o řízení v první instanci, anebo o řízení o opravných prostředcích před

¹⁰³⁾ Pod sankcí nepřipustnosti argumentu, viz čl. 23-1 a čl. 23-4 organického zákona.

¹⁰⁴⁾ Nejvýrazněji patrně P. Cassia, viz DRAGO, G., dílo cit., str. 54.

¹⁰⁵⁾ Rozhodnutí č. 2009-595 DC, cit., cons. 9.

¹⁰⁶⁾ DRAGO, G., dílo cit., str. 54.

¹⁰⁷⁾ DRAGO, G., dílo cit., str. 55; MASSOT, J., dílo cit., str. 8; ROBLOT-TROIZIER, A., La QPC devant les juridictions ordinaires: entre méfiance et prudence, in: *AJDA*, 25. leden 210, str. 81.

soudy druhého a třetího stupně.¹⁰⁸⁾ Kromě toho nelze přehlédnout ani to, že ačkoli iniciátory předložení otázky ústavnosti budou nejčastěji osoby soukromého práva v souvislosti se spory, které se jich bezprostředně dotýkají, v trestním řízení bude mít vzhledem ke své povaze účastníka řízení možnost iniciovat otázku i obžaloba (*ministère public*), což v této z hlediska respektování základních práv a svobod citlivé oblasti může vyvažovat to, že ani trestní soudce nemůže otázku ústavnosti z vlastního podnětu vznést.¹⁰⁹⁾

Ať už ale bude argument o protiústavnosti zákona před soudem uplatněn kýmkoli a v jakékoli fázi řízení, není ale soudce tímto podnětem vázán a není tedy povinen otázku ústavnosti automaticky formulovat a předložit. Organický zákon naopak stanovuje tři kritéria, v jejichž světle má soudce podnět směřující k předložení otázky filtrovat.¹¹⁰⁾ Smyslem těchto kritérií přitom tak, jako v zásadě ve všech systémech, kde má konkrétní kontrola ústavnosti povahu předběžné otázky, je přezkoumat odůvodněnost, resp. relevantnost otázky ústavnosti a předejít abuzivnímu předkládání.¹¹¹⁾ Tomu odpovídá, že podle čl. 23-2 organického zákona musí být zaprvé nesporné, že „sporné ustanovení se vztahuje na spor nebo řízení nebo je důvodem stíhání“, neboli otázka ústavnosti musí mít tedy *prima facie* význam pro řešení konkrétního sporu a nemůže být toliko abstraktní, teoretická či spekulativní. Zadruhé, argument o protiústavnosti bude nepřijatelný za situace, kdy ustanovení zákona, které bylo zpochybněno, „již bylo prohlášeno za souladné s Ústavou v odůvodnění a výroku rozhodnutí Ústavní rady“, ledaže by od té doby došlo ke „změně okolností“. Druhé kritérium má tedy za účel vyloučit předkládání otázek ústavnosti tam, kde již Ústavní rada ústavnost určitého zákona či jeho části již přezkoumala. Toto kritérium tedy vlastně jednak chrání ekonomii řízení o kontrole ústavnosti a jednak posiluje konečnou povahu předchozích výroků Ústavní rady v otázce ústavnosti.¹¹²⁾ Z hlediska aplikace tohoto kritéria přitom není rozhodné, zda byl výrok o souladu s Ústavou vynesena v rámci – dosud výlučného – apriorního přezkumu¹¹³⁾ anebo nyní zavedeného přezkumu aposteriorního; klíčové je pouze to, zda se Ústavní rada k ústavnosti dotčeného ustanovení v minulosti auto-

¹⁰⁸⁾ Čl. 23-1 a 23-5 organického zákona; výjimkou bude nejvýznamněji řízení před *cours d'assises*.

¹⁰⁹⁾ ROUSSEAU, D., a kol., dílo cit., str. 11.

¹¹⁰⁾ Podotknout je třeba, že sám ústavní text v čl. 61-1 žádná kritéria neupřesňuje.

¹¹¹⁾ Vzorem je italský přezkum toho, jaká je *relevanza* otázky.

¹¹²⁾ Tj. její povahu *rei judicatae*, jak plyne z čl. 62 Ústavy; tato povaha je však relativizována v případech, kdy se výrok netýká zákona jako celku (tedy kdy ústavní rada nevydává „*brevet de constitutionnalité*“, tj. patent ústavnosti zákona jako celku).

¹¹³⁾ Ve vazbě na apriorní přezkum ústavnosti má v této souvislosti význam technika *considérants-balais*, kdy Ústavní rada v závěrečných odstavcích (*considérants*) svého rozhodnutí zdůrazňuje, že se její výrok o ústavnosti či protiústavnosti týká pouze těch ustanovení zákona, která jí byla předložena a nevyjadřuje se k zákonu jako celku.

ritativně vyslovila.¹¹⁴⁾ Na druhé straně možnost předložit otázku týkající se ustanovení, jehož ústavnost byla Ústavní radou v minulosti již zkoumána, s odkazem na změnu okolností, „k nimž došlo od posledního rozhodnutí v použitelných normách ústavnosti nebo v právních či faktických okolnostech, které se dotýkají působnosti napadaného zákonného ustanovení“ dává předpoklady k tomu, aby výklad Ústavy nebyl nepřiměřeně zakonzervován. Nejvíce pozornosti však vzbuzuje třetí kritérium stanovené organickým zákonem, ačkoli je ze všech tří formulováno nejlakoničtěji, totiž že dotčená „otázka nesmí postrádat závažnost“. Právě toto kritérium implikuje nesporné uvážení příslušného soudce, který bude o podnětu na předložení otázky ústavnosti rozhodovat, a činí ze soudce skutečného arbitra nad kontrolou zásahů do ústavně garantovaných práv a svobod. Toto uvážení ale nebude neomezené, protože zejména s ohledem na toto třetí kritérium bude příslušný soudce podléhat kontrole Kasačního soudu a Státní rady, před kterými bude probíhat druhé dějství řízení o otázce ústavnosti.

Zahrnutí obou nejvyšších instancí obecného a správního soudnictví, jejichž úkolem je provést druhou filtraci otázky ústavnosti, představuje, jak už bylo uvedeno výše, specificky francouzský rys. V procesní rovině je tento druhý přezkum organizován tak, že jakmile nižší soud rozhodne o tom, že kritéria stanovená organickým zákonem jsou splněna, a přikročí k formulování otázky ústavnosti, je povinen ji do osmi dnů¹¹⁵⁾ předložit Kasačnímu soudu anebo Státní radě podle toho, pod čí jurisdikci spadá,¹¹⁶⁾ a současně přerušit řízení, dokud Kasační soud nebo Státní rada nerozhodnou. V případě, že tyto soudy shledají otázku jako důvodnou a postoupí ji Ústavní radě, trvá přerušení původního řízení přirozeně až do konečného rozhodnutí o otázce. Zopakovat je však třeba, že přerušení řízení není absolutní a organický zákon výslovně počítá zejména s možností nařizovat předběžná opatření anebo stanovit řadu výjimek pro oblast trestního řízení.¹¹⁷⁾

Posláním obou nejvyšších soudů je v zásadě přezkoumat, zda otázka ústavnosti skutečně existuje a zda je tedy její předložení Ústavní radě odůvodněné. Podle výsledku buď předložení otázky Ústavní radě zamítnou, anebo otázku předloží Ústavní radě. V této souvislosti organický zákon výslovně předpokládá, že Kasační soud a Státní rada přezkoumávají, „jsou-li podmínky zakot-

¹¹⁴⁾ Podotknout je třeba, že tam, kde Ústavní rada nepřezkoumala zákon jako celek, ale pouze jeho vybraná ustanovení, není vyloučené, aby se otázky ústavnosti v rámci aposteriorního přezkumu týkala těch částí zákona, které Ústavní radou v minulosti přezkoumávány nebyly.

¹¹⁵⁾ Tato lhůta je všeobecně považována za nadbytečnou, protože sama o sobě nemá vliv na délku přezkumu splnění kritérií a přípustnosti před příslušným soudem, přičemž se zdůrazňuje, že jakmile tento soud dospěje k rozhodnutí, namísto dalších osmi dnů mělo být preferováno předkládání „bez zbytečného odkladu“, viz např. DRAGO, G., dílo cit., str. 59.

¹¹⁶⁾ Ledaže tatáž otázka byla předložena jiným soudem a probíhá o ní řízení, viz dekret č. 2010-148 ze dne 16. února 2010.

¹¹⁷⁾ ROBLOT-TROIZIER, A., dílo cit., str. 86 – 87; srv. též Ústavní rada, č. 2009-595 DC, cit., cons. 17 – 18.

vené v alinea 1 a 2 článku 23-2 splněny a je-li dotčená otázka nová nebo vykazuje závažnou povahu“. Kromě toho, že francouzský mechanismus konkrétní kontroly ústavnosti počítá s druhým stupněm filtrace otázek ústavnosti, jsou tedy navíc kritéria této druhé filtrace nastavena přísněji než v prvním stupni. Na rozdíl od nižších soudů totiž Kasační soud a Státní rada vzhledem k výslovnému znění organického zákona nepřezkoumávají v rámci třetího kritéria jen to, zda otázka ústavnosti nepostrádá závažnost, nýbrž to, zda je otázka nová nebo závažná.¹¹⁸⁾ Konstrukce organického zákona tedy směřuje k tomu, aby filtrace probíhala tak, že se Ústavní rada bude ve výsledku zabývat jen takovými otázkami ústavnosti, které se buď týkají vážných zásahů do základních práv a svobod, otázkami, anebo které napadají rozpor zákonů a „jakéhokoli ústavního ustanovení, které Ústavní rada dosud neměla příležitost aplikovat“.¹¹⁹⁾ S tím se ale jasně ukazuje, že Kasačním soudům i Státní radě vymezil ústavodárce široký prostor k uvážení a skutečně je posunul do pozice předběžného soudce ústavnosti. Na druhé straně jde o metodu, která není nepodobná té, kterou aplikuje americký Nejvyšší soud při přezkumu podání a která se zdá být jedním z mála racionálních způsobů, jak se vypořádat se stále větším nárůstem případů bez toho, že by se orgány dohledu nad dodržováním práva zahltily a staly se karikaturou.

Sílu role, kterou existence druhého stupně filtrace otázky ústavnosti a její kritéria oběma nejvyšším soudům ve Francii garantuje, však poněkud vyvažuje skutečnost, že organický zákon vyměřuje oběma soudům k provedení druhého stupně přezkumu pevnou procesní lhůtu tří měsíců od postoupení otázky nižším soudem. Jestliže v této lhůtě nerozhodnou, postupuje se otázkou automaticky Ústavní radě.¹²⁰⁾ Smysl filtrace – a případné ambice nejvyšších soudů v ní – budou tedy závislé na schopnosti nejvyšších soudů zaujmout na předložené otázky ústavnosti bez zbytečného prodlení jasný právní názor. Současně jde o způsob, jak předejít tomu, aby se práva a svobody jednotlivců nestala obětí líknavé argumentace soudců.

V souvislosti s oběma stupni filtrace otázky ústavnosti je nutno konečně doplnit, že organický zákon zatím vychází z toho, že opravným prostředkem může být napadeno pouze rozhodnutí o (ne)předložení otázky ústavnosti vydané soudem nižšího stupně v rámci prvního stupně přezkumu otázky ústavnosti.¹²¹⁾ Proti rozhodnutím Kasačního soudu a Státní rady je opravný pro-

¹¹⁸⁾ Což je předmětem kritiky nauky, která poukazuje, že toto řešení nebylo nezbytné, viz DRAGO, G., dílo cit., str. 66.

¹¹⁹⁾ Ústavní rada, rozhodnutí č. 2009-595 DC, cit., cons. 21; není tedy totožná s kritériem podle čl. 23-2 organického zákona; Státní rada v dosavadní judikatuře soudí, že otázka není nová, jestliže Rada se již opakovaně vyslovila k aplikaci dotčeného ustanovení Ústavy v obdobných případech, viz Státní rada, 19. květen 2010, č. 331025, Théron.

¹²⁰⁾ Čl. 23-7 organického zákona.

¹²¹⁾ A to nikoli proti rozhodnutí samotnému, nýbrž proti výslednému rozhodnutí ve sporu samotném, viz čl. 23-2 alinea 6 organického zákona.

středek prozatím výslovně vyloučen;¹²²⁾ takové jejich rozhodnutí musí však být každopádně zevrubně odůvodněno, z čehož se dovozuje, že vyloučení popravného prostředku je slučitelné s čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Projde-li nakonec otázka ústavnosti před Kasačním soudem či Státní radou, ať už pro svou závažnost či novost anebo proto, že tyto soudy se k ní do tří měsíců nevyjádří, vrcholí řízení o ní třetím dějstvím, které probíhá již výlučně před Ústavní radou. Toto poslední dějství si zaslouží komentář ve třech hlavních směrech.

Zaprvé, zavedení řízení o otázce ústavnosti znamená pro Ústavní radu skutečnou „procesní revoluci.“¹²³⁾ S řízením o otázce ústavnosti totiž před Ústavní radou naplno vstupují jednotlivci, kteří dosud v řízení o kontrole ústavnosti norem žádnou přímou roli nehráli.¹²⁴⁾ V rámci řízení o otázce ústavnosti totiž strany původního řízení, tedy jednotlivci, získávají právo předkládat Ústavní radě „kontradiktorně svá vyjádření.“¹²⁵⁾ Jakkoli tato vyjádření nejsou pro Ústavní radu závazná a Ústavní rada bude vedle nich dostávat i vyjádření ústavních činitelů, kterým organický zákon garantuje možnost vyjadřovat se k řešeným otázkám,¹²⁶⁾ jde o novinku, která má v kontextu všech dosavadních řízení před Ústavní radou určité analogie jen v případech, kdy Ústavní rada dosud prováděla kontrolu voleb a referenda. Prvky principu kontradiktornosti jsou navíc akcentovány tím, že stranám řízení a ústavním činitelům, kteří využijí práva vyjádřit se, je garantována i možnost vzájemně odpovědět na vznesená vyjádření. Se vstupem stran do řízení před Ústavní radou dál souvisí i to, že řízení o otázce ústavnosti bude probíhat veřejně, ledaže by podle organického zákona z důvodu ochrany veřejného pořádku rozhodla Ústavní rada jinak;¹²⁷⁾ k tomu sama Ústavní rada dodala, že k vyloučení veřejné jednání jevílo jako nepotřebné proto, že otázka byla v minulosti posouzena nebo její rozhodnutí nevyvolává potíže.¹²⁸⁾ Dosavadní apriorní přezkum ústavnosti zákonů měl naproti tomu převážně „kabinetní“ povahu, korespondující s politickou povahou tohoto přezkumu a znamenající spíše „ústavní vyjednávání“ než ústavní spor;¹²⁹⁾ podání jednotlivců ve věcech přezkumu zákonů měla až dosud pouze povahu neformálních „divokých podání“ adresovaných pro informaci členům Ústavní rady.¹³⁰⁾

¹²²⁾ Což, jak bylo zmíněno výše, se může změnit ve vazbě na frondu Kasačního soudu.

¹²³⁾ VERPEAUX, M., dílo cit., str. 90.

¹²⁴⁾ Vystupovali toliko v některých řízeních volebních a o kontrole referenda, viz DRAGO, G., *Contentieux constitutionnel français*, dílo cit., str. 218 – 241.

¹²⁵⁾ Čl. 23-10 organického zákona.

¹²⁶⁾ Čl. 23-8 organického zákona.

¹²⁷⁾ Čl. 23-10 a k tomu Ústavní rada, rozhodnutí č. 2009-595 DC, cit..

¹²⁸⁾ Ústavní rada, č. 2010-30/34 QPC ze dne 6. srpna 2010.

¹²⁹⁾ DRAGO, G., *Contentieux constitutionnel français*, dílo cit., zvl. str. 372 – 381.

¹³⁰⁾ DRAGO, G., *Contentieux constitutionnel français*, dílo cit., str. 379.

Zadruhé, v duchu francouzského pojetí kontroly ústavnosti jako kontroly v naléhavém veřejném zájmu, avšak výrazně odlišně od toho, co známe ze střední Evropy, je i řízení o otázce ústavnosti před Ústavní radou omezeno procesní lhůtou, která činí tři měsíce od předložení otázky.¹³¹⁾ Tato lhůta je tedy o dva měsíce delší než obecná lhůta, která platí pro apriorní přezkum ústavnosti zákon.¹³²⁾ Tyto procesní lhůty jsou současně i prvkem tlaku na Ústavní radu k tomu, aby v řízení jednala hospodárně; v jejich existenci se do jisté míry odráží i to, že kontrola ústavnosti zákona byla do francouzského ústavního systému kdysi vložena jako výjimka z pravidla legicentrismu.¹³³⁾ Lze odhadovat, že existence lhůt u řízení o otázkách ústavnosti si však v praktické rovině pravděpodobně vyžádá posílení odborného aparátu Ústavní rady.

Zatřetí, novátorskou povahu má vymezení účinků rozhodnutí, jímž Ústavní rada shledává otázku ústavnosti jako důvodnou. To je dáno tím, že v dosavadním apriorním přezkumu ústavnosti dosud neúčinných zákonů¹³⁴⁾ se otázka účinků rozhodnutí klade v zásadě odlišných termínech než v řízení aposteriorním. Dle čl. 62 alinea 2 Ústavy totiž prohlásí-li Ústavní rada při přezkumu otázky ústavnosti určité ustanovení nebo zákon jako celek za neústavní, „ruší se od zveřejnění rozhodnutí Ústavní rady anebo pozdějšího data, které toto rozhodnutí stanoví“, přičemž „Ústavní rada určí podmínky a meze, za nichž mohou být zpochybněny účinky, které dotčené ustanovení vyvolalo“. Přes použití výrazu „prohlášení neústavnosti“ nabývá tedy Ústavní rada na prvním místě postavení negativního zákonodárce, když zveřejnění jejího rozhodnutí v Úředním věstníku automaticky implikuje, že dotčený zákon nebo jeho část pozbývají právní účinky a jsou vyňaty z právního řádu. To současně jasně znamená i to, že rozhodnutí Ústavní rady má účinky *erga omnes*. Čl. 62 alinea 2 Ústavy tak také zdůrazňuje monopol Ústavní rady na aposteriorní konstatování neústavnosti zákona. Překvapivější je, že z hlediska časových účinků rozhodnutí se francouzský ústavodárce přiklonil k tomu, že závěr o neústavnosti má účinky *ex nunc*, čímž se rozchází s tradicí správního soudnictví, ve které se nelegalita podzákonných aktů, ať normativních či individuálních, konstatuje *ex tunc*.¹³⁵⁾ K tomu přistupuje velmi široká pravomoc Ústavní rady posunout časové účinky konstatování neústavnosti, což by se mělo dít zejména v případech, kdy bude třeba umožnit zákonodárci, aby ve veřejném zájmu neústavní zákon nahradil novou ústavně konformní úpravou, a dále také široká pravomoc vymežit konkrétní dopady konstatování neústavnosti na práva a povinnosti jednotlivců, kdy jde o to umožnit Ústavní radě, aby vyvážila zájem na odstranění protiústavnosti s právní jistotou a principem nabytých práv.¹³⁶⁾

¹³¹⁾ Čl. 23-10 organického zákona.

¹³²⁾ Čl. 61 alinea 3 Ústavy.

¹³³⁾ DRAGO, G., *Contentieux constitutionnel français*, dílo cit., str. 373.

¹³⁴⁾ Kdy dochází k přezkumu ústavnosti zákona, který dosud nevyvolává právní účinky.

¹³⁵⁾ Což se promítlo i do způsobu vymezení účinků rozsudku pro neplatnost v unijním právu, které vyšlo z francouzského vzoru řízení *pour l'excès de pouvoir* ve správním soudnictví.

¹³⁶⁾ DRAGO, G., dílo cit., str. 73 – 76.

Dodat pak má smysl ještě to, že dojde-li ke skončení původního řízení, v němž otázka ústavnosti vznikla, není Ústavní rada povinna řízení o otázce ústavnosti zastavit.¹³⁷⁾ To je další důkaz toho, že ač otázka v prvním plánu sleduje ochranu ústavně garantovaných práv a svobod, její smysl existence tkví v posilování nadřazenosti Ústavy vnímané jako otázka veřejného zájmu, nikoli jen otázka postavení jednotlivce.

ZÁVĚR

Jak tedy zavedení řízení o přednostní otázce ústavnosti hodnotit?

Budeme-li tuto otázku posuzovat primárně z pohledu francouzského ústavního a právního systému, není výraz ústavní revoluce rozhodně nadsázkou.¹³⁸⁾

Zavedení otázky ústavnosti stvrzuje na prvním místě judicializaci Ústavy, tedy její nejintenzivnější žalovatelnost, jejímiž aktéry budou napříště v tom rozsahu, v jakém garantuje práva a svobody, jednotlivci i velká část francouzských soudů. Ač existence dvou stupňů filtrace bude limitovat počet otázek ústavnosti, které k Ústavní radě skutečně dospějí, nic prozatím nenaznačuje, že by řízení o nich mělo zůstat okrajovým prostředkem, který bude existovat ve stínu kontroly smluvnosti. S nástupem tohoto řízení se také bude měnit tvář Ústavní rady směrem od orgánu politické povahy k judicializovanému orgánu, ústavnímu soudu v pravém slova smyslu.

Současně, se zavedením otázky ústavnosti vzroste kontrola zákonodárné moci a tlak na důsledné respektování Ústavy z iniciativy jednotlivce, což nutně znamená i proměnu politického systému Francie. Bude přitom zajímavé sledovat, zda přes existenci dvou stupňů filtrace limitujících počet otázek ústavnosti nebude aposteriorní konkrétní kontrola ústavnosti marginalizovat apriorní přezkum ústavnosti – zatímco ve v Itálii tyto dva mechanismy koexistují s převahou aposteriorního přezkumu, ve Španělsku vytlačil aposteriorní přezkum přezkum apriorní.

Řízení o otázce ústavnosti však také podle všeho skutečně povede k novému nastavení vztahů mezi orgány soudní moci a Ústavní radou, jak o tom svědčí „fronda“ Kasačního soudu v záležitosti přednosti otázky ústavnosti. Otázka ústavnosti může posilovat i mocenskou emancipaci soudů a každopádně zvýší pozornost veřejnosti ve vztahu k otázce fungování i složení soudů i Ústavní rady.

Zavedení řízení o otázce ústavnosti ve Francii však vede i k mnohem obecnějším závěrům.

Zaprvé, nástup řízení o přednostní otázce ústavnosti, který prolamuje dvou-

¹³⁷⁾ Jde o doplnění vložené Národním shromážděním, viz VERPEAUX, M., dílo cit., str. 93.

¹³⁸⁾ Ač z českého pohledu je možnost iniciovat přezkum ústavnosti ze strany jednotlivce ve Francii stále mnohem užší, což budiž dalším dokladem o mimořádně šíři možnosti obracet se český Ústavní soud, jak je zakotvena v zákoně č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu; pro nás však může být nepochybně inspirativní, že kontrola ústavnosti je orámována jasnými procesními lhůtami, které se zdají být nutným doplňkem důrazu na nadřazenost ústavy.

setletou francouzskou tradici, je jasným svědectvím o tom, že bez ohledu na historické tradice a původně více či méně odlišná politickofilozofická východiška dochází ke sblížování standardů či chceme-li, ke globalizaci právních standardů.¹³⁹⁾ Tento jev přitom není zdaleka výsadou Francie: v ústavněprávní rovině stačí připomenout proměnu soudního výboru Sněmovny lordů, po staletí vrcholné instance anglického soudnictví, v nový Nejvyšší soud a debatu o proměně téže Sněmovny lordů coby komory parlamentu v demokraticky ustavovanou druhou komoru parlamentu na druhé straně Kanálu La Manche anebo tlak na prolomení doktríny politické otázky limitující soudní přezkum Nejvyššího soudu USA na druhé straně Atlantiku. Toto sblížování standardů se sice dělo vždy, rozsah a tempo tohoto sblížování je však v současném světě vyšší než dříve, což nutně vyvolává potřebu analyzovat, jaké faktory za tímto sblížováním přesně stojí, přičemž hypoteticky lze vyslovit, že tyto faktory souvisejí mnohem spíše s proměnami antropologických modelů role práva a soudního přezkumu, než jen s vyšší formální či materiální dokonalostí cizích modelů.¹⁴⁰⁾

Zadruhé, zavedení řízení o otázce ústavnosti je dalším svědectvím o vzestupu soudních metod řešení sporů včetně těch, které se týkají velkých politických a sociálních otázek, což odůvodňuje hovořit o judicializaci západních právních systémů ve smyslu vzestupu role soudců při jejich rozvoji a proměně tradičního modelu demokracie. Tato judicializace totiž ve svých důsledcích znamená, že těžiště rozhodování o velkých otázkách veřejného života už zdaleka neleží v jediném mocenském jádru reprezentovaném zastupitelským orgánem a nese s sebou také fragmentaci tohoto rozhodování. Vnucuje se otázka, bude-li to pro Západ v dalších desetiletích znamenat komparativní výhodu anebo nikoli?

(zpracováno podle právního stavu k 1. lednu 2011)

Summary

French Constitutional Revolution: the QPC Visited

Jan Malíř

Although France is undoubtedly one of the cradles of modern constitutionalism, due to her historical experience with *parlements* of the *Ancien régime* and to her stress on statute as expression of "*volonté générale*" and on the principle of the separation of powers, she has traditionally resisted to the idea of guaranteeing supremacy of the Constitution by judicial means. In fact, it is only with the advent of the Vth Republic in 1958 that the *Conseil Constitutionnel* came into being as a part of institutions designed to achieve what is aptly described as the „rationalized parlemen-

¹³⁹⁾ Základní americký pohled na sblížování v oblasti kontroly ústavnosti viz GINSBURG, T.: *The Global Spread of Constitutional Review*, In: Whittington, K. E. – Kelemen, R. D. – Caldeira, G. A. (editoři): *Oxford Handbook of Law and Politics*, New York 2008, str. 81 – 98; francouzský zase Favoreau, L., a kol., dílo cit., str. 223 a násl.

¹⁴⁰⁾ Viz např. RUDE-ANTOINE, E. – CHRÉTIEN-VERNICOS, G. (vedoucí aut. kol.): *Anthropologies et droits. État des savoirs et orientations contemporaines*, Paris 2009, str. 100 – 103 a dále str. 226 – 234.

bez ohledu na
ofická východi-
ní právních stan-
v ústavněprávní
lordů, po staletí
a debatu o pro-
kraticky ustavo-
Manche anebo
řezkum Nejvyš-
andardů se sice
světě vyšší než
tímto sblíživá-
ktory souvisejí
áva a soudního
ních modelů.¹⁴⁰⁾
tvím o vzestupu
ých politických
adních právních
něně tradičního
ch znamená, že
zdaleka neleží
orgánem a nese
a, bude-li to pro
nebo nikoli?
1. lednu 2011)

tarism.“ However, the French tradition has manifested itself in that the *Conseil Constitutionnel* has differed from most of its European counterparts both in terms of its composition/procedure and the character of its powers. Consequently, the *Conseil Constitutionnel* used to be far less judicialized than comparable bodies elsewhere in Europe and, as for the review of laws – the core instrument to guarantee supremacy of constitutional rules – *Conseil Constitutionnel* used to be limited to a priori review of acts upon the initiative of the principle constitutional actors. This traditional design, however, substantially changes as a result of the priority question of constitutionality (*QPC*) proceedings introduced by the 2008 Constitutional Amendment, by far the most extensive constitutional amendment in the 50 years of the Vth Republic. Under the new article 61 (1) of the Constitution – as implemented primarily by the organic act No. 2009-1523 – courts and tribunals coming under the jurisdiction of the *Cour de Cassation* and *Conseil d'Etat* may refer a question of constitutionality concerning the compatibility of any applicable legislative provision with rights and freedoms guaranteed by the Constitution; in this regard, these courts and tribunals can exclusively refer upon the initiative of parties to proceedings before them, not *ex officio*. However, unlike elsewhere in Europe, such question cannot be referred directly to the *Conseil Constitutionnel* but the reference must proceed through the „filter“ of the *Cour de Cassation* or *Conseil d'Etat*. Such double-filtering is intended to prevent abuse of the procedure, to avoid references which are not substantiated and to increase overall sensibility of the both branches of the French judiciary to the imperatives of the Constitution. The problem is that the mechanism of double-filtering also implies the risk of the war of judges in cases of conflict over the interpretation of the Constitution and the question of constitutionality itself as exemplified by the clash stirred up by the recent *Cour de Cassation* argument that the priority character of the new proceedings conflicts with the EU obligations of France (which led to the ECJ judgment in C-188 a 189/10, Melki and Abdeli). At the same time, there can be certain overlaps between the new proceedings and the control of the *conventionnalité*, as far as human rights treaties binding upon France are concerned. Nevertheless, the new proceedings will apparently bring about reinforced judicialization not only of the *Conseil Constitutionnel* but of the very Constitution and the French politics itself. The French development, thus, seems to confirm the thesis of the “globalization” of legal standards and of the growing “*rapprochement*” of the constitutional and political models in the Western world, characterized by the ever-growing role of courts and judicial mechanisms which, in turn, changes the whole political environment and models of the public decision-making.

alism, due to her
n statute as expres-
he has traditionally
means. In fact, it is
nel came into being
ionalized parlamen-

z GINSBURG, T.:
- Kelemen, R. D. –
k 2008, str. 81 – 98;

et aut. kol.): Anthro-
2009, str. 100 – 103

PRÁVNÍK 9/2011