



Účast francouzských státních orgánů na tvorbě, implementaci a aplikaci komunitárního práva

Joël Rideau

► To cite this version:

Joël Rideau. Účast francouzských státních orgánů na tvorbě, implementaci a aplikaci komunitárního práva: Soulad francouzského institucionálního a právního systému vzhledem k členství v Evropské unii. Cahiers du CEFRES, Centre Français de Recherche en Sciences Sociales (CEFRES), 2001, Spotřebitelská legislativa EU a její implementace do práva členského a kandidátského státu (na příkladu Francie a České republiky), pp.7-49. <halshs-01226924>

HAL Id: halshs-01226924

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01226924>

Submitted on 12 Nov 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Cahiers du CEFRES

N° 27, Spotřebitelská legislativa EU a její implementace do práva členského a kandidátského státu (na příkladu Francie a České republiky)

Georges Mink, Solange Grondin, Václav Libánský (Ed.)

Joël RIDEAU

Účast francouzských státních orgánů na tvorbě, implementaci a aplikaci komunitárního práva

Référence électronique / electronic reference :

Joël Rideau, « Účast francouzských státních orgánů na tvorbě, implementaci a aplikaci komunitárního práva », Cahiers du CEFRES. N° 27, Spotřebitelská legislativa EU a její implementace do práva členského a kandidátského státu (na příkladu Francie a České republiky) (ed. Georges Mink, Solange Grondin, Václav Libánský).

Mis en ligne en / published on : avril 2010 / april 2010

URL :

http://www.cefres.cz/pdf/c27/rideau_2001_francouzsky_stat_tvorba_komunitarniho_prava.pdf

Editeur / publisher : CEFRES USR 3138 CNRS-MAEE

<http://www.cefres.cz>

Ce document a été généré par l'éditeur.

© CEFRES USR 3138 CNRS-MAEE



Účast francouzských státních orgánů na tvorbě, implementaci a aplikaci komunitárního práva

(Soulad francouzského institucionálního a právního systému vzhledem k členství v Evropské unii)

Joël Rideau (Univerzita Nice - Sophia Antipolis, člen Institut universitaire de France)¹

Politici a často i právníci nechápu správně právní obsah účasti členských států v Evropské unii a problémy vzniklé s tímto členstvím. Položené otázky jsou prezentovány dílčím a často nejasným způsobem.

Tyto otázky jsou však základní, protože na jejich pochopení a na odpovědích závisí podmínky, za kterých se každý stát podílí na výstavbě Unie, ale také její dobrá činnost.

Je tedy podstatné, aby byly uvedeny co možná nejuplněji různé situace, které v členských státech převládají, aby byla přijata opatření týkající se vzniklých problémů, daných řešení, ale také přetrvávajícího nesouladu.

Rozbor musí být zajímavý pro kandidátské státy, které pokud jde o jejich vlastní orientaci, se budou moci z něj poučit.

Z tohoto hlediska je analyzována francouzská situace jako plod téměř padesátileté účasti na výstavbě Evropy.

I. Celkové respektování evropských imperativů francouzským systémem

Respektování evropských imperativů francouzským systémem, které se po dlouhou dobu omezovalo na výklad ústavy, později vedlo ke změnám ústavy, jež budou uvedeny nejdříve, protože přispěly ke změně ústavního rámce francouzské účasti.

A - Změny ústavy

¹ Poděkování autora patří zvláště Jean-Luc Sauronovi, členu Státní rady, z jehož díla a údajů hodně čerpal pro vyhotovení této zprávy

Ve Francii zkoumání ústavního souladu dalo podnět ke dvěma nutným změnám na základě rozhodnutí Ústavní rady, která se týkala Maastrichtské a Amsterodamské smlouvy.

- Změna ústavy z 25. června 1992 (*JORF* z 26. června 1992, str. 8406)

Když Ústavní rada vyhlásila ve svém rozhodnutí Maastricht I. (rozhodnutí Ústavní rady č. 92-308 DC z 9. dubna 1992, *Maastricht I.*, *RJC* 1-497) za neslučitelná s ústavou ustanovení Maastrichtské smlouvy o podmínkách vypracování seznamu států, jejichž státní příslušníci mají vízovou povinnost, ustanovení o účasti občanů Evropské unie v místních volbách a ustanovení o Měnové unii, učinila tak ze změny ústavy nezvratitelný předpoklad pro ratifikaci Smlouvy o EU.

Nutné změny provedené na základě tohoto rozhodnutí doprovázely změny další. Na základě ústavního zákona č. 92-554 z 25. června 1992 (*JORF* z 26. června 1992, str. 8406) byla do čl. 2 ústavy vložena věta tohoto znění: *“Jazykem republiky je francouzština.”*

Tento ústavní zákon změnil dále čl. 54 ústavy v tom smyslu, že napříště podnět k zahájení řízení před Ústavní radou o prověření mezinárodních smluv nebo dohod může dát 60 členů parlamentu.

Poslední věta článku 74 ústavy byla nahrazena dvěma odstavci v tomto znění:
„Statuty zámořských území upravují organické zákony, které stanoví zejména kompetence jejich vlastních institucí a v téže formě je mění po vyjádření zainteresovaného teritoriálního shromáždění.
Ostatní podrobnosti jejich zvláštní organizace upravuje a mění zákon po vyjádření zainteresovaného teritoriálního shromáždění.“

Do ústavy byla vložena nová hlava XIV. v tomto znění:

„Hlava XIV.- O Evropských společenstvích a o Evropské unii

Čl. 88-1 Francouzská republika je členem Evropských společenství a Evropské unie, které založily státy, které se svobodně rozhodly na základě zřizovacích smluv společně vykonávat určité své pravomoci.

Čl. 88-2 Za podmínky vzájemnosti a v souladu s podmínkami stanovenými Smlouvou o Evropské unii podepsanou 7. února 1992, Francie souhlasí s přenesením pravomocí nezbytných k založení Evropské hospodářské a měnové unie, jakož i ke stanovení pravidel pro překročení vnějších hranic členských států Společenství.

Čl. 88-3 Za podmínky vzájemnosti a v souladu s podmínkami stanovenými Smlouvou o Evropské unii, podepsanou 7. února 1992, právo volit a být zvolen v obecních volbách

může být přiznáno i občanům Evropské unie, kteří mají bydliště na území Francie. Tito občané nemohou vykonávat funkci starosty nebo jeho zástupce, ani se podílet na výběru volitelů do Senátu a na volbě senátorů. Organický zákon odhlasovaný v témže znění oběma sněmovnami stanoví podmínky aplikace tohoto článku.

Čl. 88-4 Vláda předloží Národnímu shromáždění a Senátu návrhy komunitárních aktů, které byly postoupeny Radě Společenství a obsahují ustanovení legislativní povahy.

Během zasedání nebo mimo ně mohou být na základě tohoto článku schválena usnesení způsobem stanoveným jednacím řádem každé sněmovny. „

- Změna ústavy z 25. listopadu 1993 (ústavní zákon č. 93-1256 z 25. listopadu 1993, *JORF*, str. 16296)

Až do Amsterodamské smlouvy nebyla Schengenská úmluva součástí práva Evropské unie, ale rozbor této změny je zajímavý potud, pokud pozdější vložení schengenského *acquis* ji zahrnuje do zkoumání souladu. Rozhodnutí Ústavní rady č. 93-325 DC z 12. - 13. srpna 1993, Zvládnutí přistěhovalectví, *RJC* 1-539, které poukazuje na neústavnost některých ustanovení zákona, kterým se přejímá Schengenská úmluva, vyvolalo nutnou změnu ústavy. Do ústavy bylo vloženo ustanovení (čl. 53-1), podle něhož je Republika oprávněna uzavřít s evropskými státy, které jsou vázány týmiž závazky v záležitostech azylu a ochrany lidských práv a základních svobod, smlouvy, které určují jejich pravomoce týkající se projednání žádostí o azyl, které jsou jim předloženy (LC 93-1256 z 25. listopadu 1993, *JORF* str. 16296). Text přesto vyhrazuje právo, aby Francie udělila právo azylu, i když na základě těchto dohod žádost nespadá do pravomocí úřadů Republiky.

- Změna ústavy z 25. ledna 1999 (ústavní zákon z 25. ledna 1999, *JORF* z 26. ledna 1999, str. 1343).

Nutnou změnu vyvolalo rozhodnutí Ústavní rady o Amsterodamské smlouvě (rozhodnutí č. 97-394 z 31. prosince 1997, *JORF* z 3. ledna 1998), které prohlásilo za neslučitelné s ústavou některé podmínky hlasování v Radě pro přijetí opatření týkajících se překročení vnitřních a vnějších hranic členských států v rámci nové hlavy IV., která byla vložena do Smlouvy o založení Evropského společenství na základě Amsterodamské smlouvy.

Přijatý ústavní zákon zařadil do článku 88-2 slova „*stejně jako stanovení pravidel o překročení vnějších hranic členských států Evropského společenství*“. Do

článku 88-2 vložil nový odstavec tohoto znění: „*Za téže podmínky (vzájemnosti) a v souladu s podmínkami stanovenými Smlouvou o založení Evropského společenství ve znění, které vyplývá ze smlouvy podepsané 2. října 1997, může být dohodnuto přenesení pravomocí nezbytných pro stanovení pravidel o volném pohybu osob a s tím souvisejících oblastí.*“

Během jednání o změně byl návrh ústavního zákona doplněn o změnu čl. 88-4 tohoto znění: „*Vláda předloží Národnímu shromáždění a Senátu návrhy aktů Evropských společenství a Evropské unie, které byly postoupeny Radě Evropské unie a obsahují ustanovení legislativní povahy.*“

B - Použití ústavního výkladu

Ústavní rada měla několikrát příležitost rozhodnout o některých aspektech výstavby Evropy a poskytla zajímavé údaje o souladu francouzské ústavní situace. Ústavní rada přijala podstatu důsledků příslušnosti Francie ke Společenstvím, poté k Evropské unii, navzdory otázkám, které vyvolaly některé úvahy, které se objevují v jejích rozhodnutích.

Zmíníme se zvláště o rozhodnutích, týkajících se toho, zda jsou slučitelná s ústavou jednak financování Společenství z vlastních zdrojů, které je doprovázeno rozšířením rozpočtových pravomocí Evropského parlamentu (Ústavní rada, rozhodnutí č. 70/39 DC z 19. června 1970, *RJC I-21*), jednak všeobecné a přímé volby do Evropského parlamentu (Ústavní rada, rozhodnutí 76/71 DC z 29. - 30. prosince 1976 *RJC I-41*). Tato rozhodnutí vyvolala přenesení pravomocí na mezinárodní organizace a zvláště na Evropská společenství, aniž by poskytla veškerá žádoucí objasnění. Tato rozhodnutí, i když se v nich prohlašuje, že evropské texty jsou v souladu s ústavou, zdůraznila omezení, která by případně mohla bránit určitému rozvoji výstavby.

Jak dále uvidíme, Ústavní rada mimo jiné prostřednictvím své obratné judikatury usnadnila, že řádné soudy budou dávat přednost vyšší autoritě mezinárodních smluv před zákony.

Ústavní výklad může rovněž vyvolat změnu, jak jsme již viděli na příkladu rozhodnutí francouzské Ústavní rady o Maastrichtské nebo Amsterodamské smlouvě.

Rozhodnutí Ústavní rady o neslučitelnosti z roku 1992 a 1997 si vyžádala v některých bodech revizi ústavy, ale na druhé straně konsolidovala obecný ústavní základ pro přenesení pravomocí, který nebyl dobře zajištěn nejen z důvodu nepřesnosti ústavy, ale také proto, že dřívější judikatura Rady nebyla jednoznačná.

Zejména rozhodnutí z 9. dubna 1992 představovalo něco zcela nového pokud jde o to, aby přenesení pravomocí na mezinárodní organizace bylo jasně slučitelné s ústavou, i když toto rozhodnutí otevřeně nepřiznává komunitární výstavbě žádnou specifickou v souladu s dobře definovaným postojem Ústavní rady.

Rada v roce 1992 neopakovala rozdíl mezi povolenými omezeními a zakázanými přeneseními suverenity, jenž použila v roce 1976 v rozhodnutí o všeobecných volbách do Evropského parlamentu a připustila přenesení kompetencí na mezinárodní organizace a toto přenesení podřídila ústavě, pokud neexistuje odchylná úprava a nejsou dotčeny základní podmínky výkonu národní suverenity. Po rozhodnutí z roku 1992 nebylo nutné vyhledávat kritéria pro rozlišení mezi omezeními a přenesením, o to obtížnější je formulovat, neboť rozlišení bylo sporné a nesprávně zjednodušené. Pojem dotčení základních podmínek výkonu suverenity nahradil toto rozlišení a zjednodušil prvky problému, i když obsah tohoto pojmu není zcela objasněn.

II. Účast Francie na vypracování textů Evropské unie

Analýza účasti Francie na vypracování evropských norem zahrnuje následnou prezentaci obecného rámce, postupu meziministerské koordinace a účasti francouzského parlamentu.

A - Obecný rámec

Poznáme obecný rámec, budeme-li se zabývat politickým rozhodnutím, meziministerskou koordinací a správními strukturami.

I. Politické rozhodnutí

Základní rozhodovací pravomoc má prezident republiky, kterému pomáhá jeho poradce pro evropské záležitosti ve spolupráci s předsedou vlády (během období spoluzítí je mnohdy obtížnější dosáhnout koordinace), kterému pomáhá jeho poradce pro evropské záležitosti (kterým může současně být, jak je tomu nyní, generální tajemník Generálního sekretariátu meziministerského výboru (GSMV), rovněž se stává, že generální tajemník GSMV je také poradcem prezidenta republiky) a ve vztahu s ministrem zahraničí, kterému pomáhá ministr pro evropské záležitosti, jehož úloha se postupně zvýšila (zejména v oblasti vnitřního trhu). Jeho pravomoce byly definovány v nařízení č. 84-752 z 4. srpna 1984, poté v nařízení č. 88-724 z 27. května 1988 (*JORF* z 28. května 1988, str. 7416).

Ministr zahraničních věcí má významnou roli při přípravě a provádění

evropské politiky Francie, kterou v zásadě zastupuje v Radě EU pro všeobecné záležitosti, a má také téměř monopol v záležitostech společného zahraniční a bezpečnostní politiky. Opírá se o oddělení evropské spolupráce a o službu společné zahraniční politiky a nezanedbává přitom ani úlohu jiných služeb, např. oddělení právních záležitostí a navenek ani úlohu Stálého zastoupení (asi 60 úředníků).

Parlament, který se dlouho šířeji neúčastnil, postupně získal důležitější úlohu.

2. - Meziministerská koordinace

Je zajišťována meziministerským výborem pro otázky evropské hospodářské spolupráce, který je podřízený předsedovi vlády a jehož členy jsou ministr financí a ministr zahraničních věcí.

Podstatu meziministerské koordinace v záležitostech komunitárních a třetího pilíře zajišťuje GSMV přiřazený k předsedovi vlády (viz. zejména oběžník předsedy vlády č. 3140/56 z 5. května 1986 o pravidlech, která platí pro vztahy francouzské státní správy a komunitárních institucí a oběžník z 22. září 1988 o stanovení politiky Francie v evropských záležitostech (*JORF* z 15. října 1988, str. 13007). Tato nevelká správní struktura (asi 180 úředníků) se skládá z 26 sektorů a koordinuje meziministerská stanoviska poté, kdy se každé ministerstvo vyjádřilo, a připravuje pokyny, ke kterým budou přihlížet francouzští vyjednávači ve výborech a pracovních skupinách Rady, ve Výboru stálých zástupců (COREPER) a v Radě Evropské unie. GSMV rovněž dohlíží na koordinaci stanovisek, která ministerstva zaujala při účasti francouzských úředníků ve skupinách odborníků, které vznikly při Komisi během přípravy návrhů textů. Rovněž se účastní obecně v otázkách komunikace s institucemi.

3. - Správní struktury

Ve většině ministerstev jedna nebo několik služeb je pověřeno vyřizováním komunitárních záležitostí. Jean-Luc Sauron konstatuje (*L'application du droit de l'Union européenne en France / Aplikace práva Evropské unie ve Francii*, La Documentation française, Paris, 2000, 2. vydání, str. 70), že v ministerstvech prakticky neexistuje žádný centrální útvar i přesto, že podle oběžníku z roku 1988 měla být ustavena jedna struktura speciálně pověřená koordinací prací při transpozici pro soubor záležitostí ministerstva. Její úkoly může případně plnit právní nebo mezinárodní služba.

B - Postup meziministerské koordinace

Tento postup předpokládá účast mnoha činitelů, kteří zasahují podle složitých

podmínek.

1. - Stálé zastoupení předá návrh Komise GSMV, který jej odešle příslušným ministerstvům. Vzájemný vztah Stálého zastoupení a GSMV má základní význam pro efektivnost postupu.
2. - Určení gestorského ministerstva (výjimečně dvou)
3. - Meziministerská prověrka organizovaná GSMV (první setkání do 15 dnů)
 - text je analyzován z hlediska principu subsidiarity
 - text je prověřen článek po článku, aby bylo stanoveno francouzské stanovisko
 - GSMV dohlíží rovněž na respektování případných usnesení Národního shromáždění nebo Senátu
 - GSMV určí francouzský mandát a v případě potřeby se obrátí na předsedu vlády, který rozhodne
 - převedení mandátu na Stálé zastoupení dochází prostřednictvím diplomatického telegramu, se kterým musí souhlasit všichni francouzští zástupci (expert nebo poradce Stálého zastoupení ve skupině expertů Rady, stálý zástupce nebo zástupce stálého zástupce ve Výboru stálých zástupců, ministr nebo stálý zástupce nebo zástupce stálého zástupce v Radě ministrů)
 - oběžník předsedy vlády ještě jednou připomněl ministrům nutnost jednotného francouzského stanoviska, které zajišťuje GSMV a to tak, že zpracuje pokyny, jejichž dodržování zajišťuje Stálé zastoupení (oběžník z 21. března 1994 o vztazích francouzské státní správy a institucí Evropské unie, *JORF* z 31. března 1994, str. 4783). Úloha GSMV byla rozšířena i na otázky spolupráce v oblasti třetího pilíře (již dříve citovaný oběžník z 21. března 1994).
4. - Pro setkání pracovních skupin nebo Výboru stálých zástupců v Bruselu Stálé zastoupení vypracuje pro GSMV resumé, které GSMV rozešle příslušným ministerstvům.
5. - Meziministerská schůzka, kterou organizuje GSMV

Postup se opakuje po celou dobu přípravy komunitárního rozhodnutí, pokud je to nutné tak dlouho, dokud není text přijat.

C - Účast francouzského parlamentu

Účast francouzského parlamentu prošla hlubokým vývojem, který byl zvláště poznamenán konstitucionalizací úlohy parlamentu.

1. - Vývoj
 - Všeobecná parlamentní kontrola neumožňovala parlamentu ovlivňovat

vypracování stanovisek v evropských záležitostech, protože nemohl, ostatně v souladu se závěry vyplývajícími z judikatury Ústavní rady, odhlasovat usnesení, která směřovala k usměrnění nebo kontrole vládní činnosti.

- Protože neexistovala pravomoc ustavit nové stálé komise, ústava totiž omezila jejich počet na šest v každé sněmovně, sněmovny začaly ustavovat parlamentní delegace pro Evropská společenství.

- Těmto delegacím vytvořeným na základě zákona č. 79-564 z 6. července 1979 (*JORF* z 6. července 1979, str. 1643), byly na počátku dány omezené nástroje. Jejich úkolem bylo informovat sněmovny o činnosti evropských institucí a provádět výběr dokumentů, které byly předávány kompetentním parlamentním komisím. Zákon stanovil, aby jim vláda předávala ihned po přijetí nejen každý potřebný dokument, který vydaly různé instituce Evropských společenství, ale i veškeré užitečné informace o probíhajících jednáních. Rovněž jim měla předávat návrhy směrnic a nařízení, které podle ústavy náležejí do působnosti zákonů, a to dříve, než se jimi bude zabývat Rada. Delegace byly povolány k tomu, aby projednaly tyto informace a vyvodily z nich závěry určené kompetentním komisím. Měly rovněž předložit příslušné sněmovně půlroční zprávu.

- Zákon z 10. května 1990 (*JORF* z 11. května 1990, str. 5619) změnil situaci tím, že upravil určité posílení kontroly.

Počet členů delegací vzrostl z 18 na 36.

Zákon potvrdil úkol delegací sledovat práce (tento výraz nahradil výraz vykonávané aktivity) institucí Evropských společenství při aplikaci zakladatelských smluv, Jednotného evropského aktu a pozdějších textů.

Zákon rozšířil právo informovat delegace Národního shromáždění a Senátu pro Evropská společenství a stanovil, že vláda a státní správa mají systematictěji informovat tyto delegace a parlament o návrzích komunitárních směrnic a nařízení a o probíhajících jednáních.

Delegace mohly požadovat od ministrů a zástupců evropských institucí, aby v těchto institucích zasáhly.

Delegace obou sněmoven mohou spolupracovat a společně se scházet.

Zákon rovněž umožnil, aby delegace přizvaly ke své práci francouzské členy Evropského parlamentu.

Shromážděné informace jsou předkládány příslušným komisím, které mohou požádat delegace o stanovisko ke komunitárnímu aktu nebo ke komunitárnímu návrhu

nebo ke kterémukoli legislativnímu textu, který se nějak dotýká oblastí spojených s činnostmi Evropských společenství. Delegation se obligatorně zabývají komunitárními akty před jejich přijetím Radou. Podle tohoto zákona půlroční zprávy již nejsou povinné. Jednací řád každé sněmovny určuje podmínky pro veřejné organizování prací delegace.

- Mnozí pozorovatelé zdůraznili, že je nutné účinnější uplatnění zákona z roku 1990, a že je nutný vývoj směřující k zavedení propracovanějších struktur, jež mohou mít formu vytvoření nových stálých komisí nebo přiznání kontrolních pravomocí delegacím, přičemž jedno nebo druhé řešení nutně zahrnuje změnu ústavy.

- Sněmovna vložila dne 15. června 1989 do článku 86 svého jednacího řádu ustanovení, podle něhož mají být zprávy o návrzích zákonů, které se týkají komunitárních aktivit, doplněny o informační prvky o evropském právu a o zákonodárství hlavních členských států (čl. 86 byl prohlášen na základě rozhodnutí Ústavní rady č. 89-255 DC z 4. července 1989, RJC, 1-355 za článek, který je v souladu). Senát pozměnil svůj jednací řád v roce 1990 a stanovil možnost rozpravy o evropských otázkách jednou týdně (čl. 29, 83a a 83b, které byly prohlášeny rozhodnutím Ústavní rady č. 90-282-C z 8. ledna 1991, RJC, 1-417 za články, které jsou v souladu). V témže smyslu Národní shromáždění stanovilo novelou svého jednacího řádu o předkládání ústních otázek, že jednou za měsíc se bude konat zasedání o evropských aktualitách, jež bude zahájeno ústní poslancekou otázkou nebo sdělením vlády.

- Zákon č. 94-476 z 10. června 1994 (JORF z 11. června 1994) znovu modifikoval článek 6a nařízení o činnosti parlamentních sněmoven. Od této doby se delegace nazývají delegacemi (a to buď delegace Národního shromáždění nebo delegace Senátu) pro Evropskou unii. Zákon rovněž zařadil Smlouvu o Evropské unii do seznamu textů, na které odkazuje zákon z roku 1990. Zákon rozšířil povinnost informovat o všech aktech Evropské unie, to jest také o těch, které spadají do druhého nebo třetího pilíře.

- Ústavní změna z června 1992 posílila kontrolu parlamentu při vypracování národních stanovisek. Čl. 88-4, plod parlamentní iniciativy, stanovil povinnost vlády předkládat parlamentu návrhy komunitárních aktů s ustanoveními legislativní povahy a přiznal sněmovnám právo hlasovat o usnesení (tato povinnost byla rozšířena během ústavní změny, která byla vyvolána rozhodnutím Ústavní rady o Amsterodamské smlouvě, která se napříště odvolává na návrhy aktů Evropských společenství a

Evropské unie).

Vládě je uloženo provádět výběr, a to tím spíše, že sdělení podle zákona z roku 1990 jsou určena delegacím (jejichž transformace v komise byla při hlasování o změně odmítnuta), zatímco sdělení předpokládaná ústavou jsou určena sněmovnám (postup byl nejprve upraven oběžníkem ministerského předsedy určeným ministrům a státním tajemníkům z 31. července 1992, č. 3791/SG a později nahrazen oběžníkem z 21. dubna 1993 (JORF z 22. dubna 1993, str. 6495), a to z podnětu GSMV, ministrů, Státní rady a Generálního sekretariátu vlády.

Na základě změny Národní shromáždění a Senát v roce 1992 pozměnily své jednací řády tak, aby umožnily hlasovat o usnesení. Ústavní rada interpretovala neutralizujícím způsobem některá ustanovení, kterými se mění jednací řád Národního shromáždění a Senátu a cenzurovala některá ustanovení, která jsou uvedena ve změnách jednacího řádu Senátu a mají tendenci posílit váhu parlamentních intervencí (Ústavní rada, rozhodnutí z 17. prosince 1992 týkající se Národního shromáždění, RJC 1-511, rozhodnutí z 12. ledna 1993 týkající se Senátu, RJC 1-513).

V Národním shromáždění má delegace právo zabývat se veškerými akty, na které se vztahuje čl. 88-4. Po diskusi je může vyřadit, zaslat příslušnému ministru dopis, přijmout jednoduché závěry nebo závěry, které vedou k uložení návrhu usnesení.

Senátem přijatý text rovněž přiznává delegaci úlohu, kterou musí plnit při dohledu nad dodržováním ustanovení čl. 88-4.

- Aplikace čl. 88-4 vyvolala obtíže

Byly zpočátku spojeny s tím, že doba pro projednání komunitárních aktů byla krátká, někdy tyto akty přicházejí do parlamentu až po přijetí. Navíc různé názory na znění článku 88-4 vyvolaly mimo jiné nesoulad mezi vládou a parlamentem. Vláda a parlament odlišně interpretovaly použití tohoto ustanovení u aktů, které se týkají druhého a třetího pilíře: vláda se domnívala, že pro tyto akty není možné článek použít, zatímco parlament se vyslovil pro jeho použití. Obecně se předpokládalo, že povinnost informovat o těchto aktech platila na základě zákona z roku 1994, který odkazuje na akty Unie. Návrh na změnu článku 88-4, kterým se měl zavedený postup rozšířit i na druhý a třetí pilíř, byl předložen v červenci 1995 po diskusích v roce 1995 v delegaci Národního shromáždění pro Evropskou unii, ale do změny z července 1995 zahrnut nebyl. Určité zlepšení nastalo poté, když v červenci 1995 předseda vlády zaslal dopis předsedovi Národního shromáždění o informování parlamentu v oblasti

druhého a třetího pilíře. Do budoucna je problém vyřešen změnou čl. 88-4 z roku 1999.

- Usnesení, která odhlasovaly sněmovny, nemají žádnou právní sílu a jejich účinky závisejí na vztazích mezi parlamentem a vládou, parlament se snaží zlepšit situaci, aby usnesení byla brána v úvahu, aniž by mohl nějak přinutit vládu ke spolupráci z hlediska této perspektivy.

- Vláda souhlasila s tím, že na základě oběžníků zavede v souladu se závazky, které na zasedání přijal p. Balladur, určitou parlamentní výhradu, pro kterou se inspirovala příklady Dánska, Spojeného království a Nizozemí. Oběžník z 19. července 1994 se týká stanoviska, které zaujal francouzský parlament při vypracování komunitárních aktů (JORF z 21. července 1994, str. 10510) a svědčí o záměru předsedy vlády uvážit a případně při komunitárním jednání využít stanoviska parlamentu, budou-li dodržovány výsady výkonné moci. Před odjezdem do Bruselu musí příslušný ministr ověřit zájem obou sněmoven o návrhy komunitárních aktů. Pokud parlament neprojeví zájem, Francie se může na základě vnitřního řádu Rady pokusit pozdržet zápis projednání daného aktu do programu.

Oběžník rovněž připomíná informovanost parlamentu o průběhu komunitárních procedur a o schůzi meziministerského výboru pro evropské záležitosti, pověřeného projednáním stanoviska francouzského parlamentu, jež se koná jednou za měsíc.

- GSMV také zajišťuje, aby po nabytí platnosti Jednotného evropského aktu francouzští členové Evropského parlamentu byli informováni poznámkami k návrhům Komise, jež představují problém z hlediska francouzských zájmů, a to dokonce před započítím parlamentních prací a též v jejich průběhu. Když Smlouva o Evropské unii rozšířila pravomoci Evropského parlamentu, uvědomily si francouzské orgány nutnost zlepšit tuto informovanost a sledování prací pod vedením GSMV (oběžník z 21. března 1994). Informovanost se musí rovněž rozšířit na francouzské členy Výboru regionů.

Během projednávání změny ústavy v souvislosti s ratifikací Amsterodamské smlouvy návrh byl doplněn o změnu čl. 88-4, který má nyní toto znění: „*Vláda předkládá Národnímu shromáždění a Senátu návrhy aktů Evropských společenství a Evropské unie, které byly postoupeny Radě Evropské unie a obsahují ustanovení legislativní povahy. Podle podrobností stanovených jednacím řádem každé sněmovny mohou být odhlasovány, v případě potřeby i mimo zasedání, usnesení o návrzích nebo dokumentech uvedených v předcházejícím odstavci.*“

- Nové podrobnosti uplatnění procedury byly uvedeny v oběžníku předsedy vlády z 1. prosince 1999 (*JORF* z 17. prosince 1999, str. 18800-18802).

2. - Současný postup

J.-L. Sauron (*L'application du droit de l'Union européenne en France / Aplikace práva Evropské unie ve Francii*, Paříž, 2000, 2. vydání, str. 70) poukazuje na jeho složitost: „*Ve všech fázích spojuje šestnáct různých účastníků, což znesnadňuje administrativní i politickou koordinaci: Meziministerský výbor pro evropské záležitosti, GSMV, Generální sekretariát vlády, Státní radu, předsedy obou parlamentních sněmoven, delegace sněmoven pro Evropskou unii, parlamentní komise, které přijímají usnesení, předsedu vlády a jeho kabinet, ministra zahraničí, ministra pověřeného evropskými záležitostmi, ministra pro styk s parlamentem a jejich kabinety, ministra pověřeného vyjednáváním, generálního tajemníka GSMV a Stálé zastoupení.*“. To ovlivňuje celý přípravný postup. Postup má několik variant pro akty, které vyplývají z druhého pilíře, do kterého GSMV nezasahuje, významnější roli sehrává ministerstvo zahraničí.

- 1. etapa evropského rozhodovacího procesu: příprava rozhodnutí Komise

Je zajištěno předání parlamentním sněmovnám zelených a bílých knih, které vypracovala Komise, ročního programu a jiných dokumentů, zejména sdělení.

- 2. etapa evropského rozhodovacího procesu: přijetí návrhů Komisí (postoupení Stálému zastoupení pro předání státu)

- francouzské Stálé zastoupení postupuje návrhy GSMV, který je předá Generálnímu sekretariátu vlády a Státní radě.

Státní rada má 7 pracovních dnů na to, aby seznámila Generální sekretariát vlády a GSMV se svým rozbohem legislativní nebo nařizovací povahy těchto návrhů. V naléhavém případě GSMV může požádat, aby se Státní rada vyjádřila do tří dnů, v absolutně naléhavém případě do 24 hodin.

Kompetentní sekce projedná návrhy. Vyskytnou-li se nějaké obtíže, bude věc projednávat sekce nebo dokonce shromáždění s účastní vládních komisařů.

Státní rada určí způsoby transpozice. Může se vyjádřit k tomu, zda je transpozice slučitelná s ústavou.

- Poté, kdy je stanovisko Státní rady přijato, GSMV předá předsedům parlamentních sněmoven návrhy obsahující ustanovení legislativní povahy a stanovisko Státní rady (listina se uveřejní v *JORF*).

- Generální sekretariát vlády předá listinu GSMV, který zajistí její rozeslání jednotlivým ministerstvům a předá parlamentním delegacím stanovisko Státní rady k návrhům, které neobsahují legislativní ustanovení. Parlamentu se předá program každého zasedání Rady.
 - Jednání o návrzích v Bruselu. Projednání ve Výboru stálých zástupců, Radě a Evropském parlamentu a přijetí Radou EU.
 - GSMV musí před jednáním ověřit, zda parlament měl v úmyslu zaujmout stanovisko k textu (tak tomu bude například, je-li uložen návrh usnesení).
 - V případě pochybností o existenci nebo o tom, jak řízení pokračuje, ministr se musí dotázat ministra pověřeného stykem s parlamentem nebo ministra, který byl v GSMV pověřen evropskými záležitostmi nebo ministra zahraničí nebo obou sněmoven, ve kterých probíhá řízení.
 - GSMV jednou za měsíc svolá kompetentní členy kabinetů ministra pověřeného stykem s parlamentem, ministra pověřeného v GSMV evropskými záležitostmi a ministra zahraničí, aby upozornil ministry pověřené vyjednáváním na stanovisko parlamentu.
 - Ministr pověřený evropskými záležitostmi a ministr pověřený vyjednáváním mohou požadovat urychlené projednání a vysvětlí okolnosti, které odůvodňují naléhavý přístup a podají nezbytné informace k textu a návrhu francouzského stanoviska.
 - Během hlasování po 1. nebo 2. čtení v Radě, pokud parlament sdělil svůj záměr vyjádřit se
 - jde-li o text, jehož zápis do programu je požadován méně než 14 dnů před konáním Rady, GSMV nebo ministr zahraničí dají pokyn Stálému zastoupení, aby oznámilo COREPERu, že Francie se zápisem do programu nesouhlasí.
 - jde-li o text, jehož zápis do programu je požadován více než 14 dnů předem, Francie nemůže nesouhlasit, ale může dát pokyn Stálému zastoupení, aby oznámilo, že žádá odklad nebo že její konečné hlasování závisí na přijetí stanoviska parlamentem.
 - Parlament může přijmout usnesení (čl. 151-1 Národní shromáždění, čl. 73a Senát, novelizovaný 25. června 1999, viz. rozhodnutí Ústavní rady č. 99-413 z 24. června 1999). Iniciativa může být individuální nebo může jít o iniciativu delegace.
- Stálá komise vypracuje zprávu (případně včetně názorů jiných komisí).

Na veřejném zasedání dojde k diskusi, je-li požadována a přijata a po ní následuje hlasování o usnesení.

Po přijetí usnesení GSMV a ministerstvo zahraničí společně s příslušnými ministerstvy posoudí výsledky usnesení se zřetelem na francouzské stanovisko při vyjednávání.

- Jakmile Rada s konečnou platností přijme akt, GSMV informuje parlamentní sněmovny o tomto přijetí a o tom, jak se přihlíželo k jejich usnesení.

III. Účast Francie při aplikaci norem Evropské unie

Je třeba vzít v úvahu různost norem.

Zde se hlavně zajímáme o akty prvního pilíře, ale od Amsterodamské smlouvy a od zavedení rámcových rozhodnutí rovněž o akty třetího pilíře.

Nejdůležitější problémy se týkají transpozice směrnic (čl. 249 Smlouvy ES - směrnice a čl. 34 Smlouvy EU - rámcová rozhodnutí). Nařízení a rozhodnutí se případně týkají jen aplikačních, nikoli transpozičních opatření.

A - Vládní a správní aspekty transpozice

1. - Vývoj

Až do roku 1986 každé ministerstvo odpovídalo za transpozici směrnic, které náležely do jeho sektoru.

Oběžník předsedy vlády z 5. května 1986 zavedl postup, který sdružuje Generální sekretariát vlády a GSMV a upravuje určení gestorského ministerstva.

V oběžníku z 22. září 1988 předseda vlády požádal ministry a státní tajemníky, aby dohlíželi na dodržování komunitárního práva a na plnou transpozici směrnic do vnitrostátního práva v požadované lhůtě. Nový oběžník je z 9. listopadu 1988.

Poté předseda vlády převzal v oběžníku z 25. ledna 1990 o postupu transpozice komunitárních směrnic do vnitrostátního práva (*JORF* z 1. února 1990, str. 1345) zlepšení navržená ve zprávě Státní rady. Podle tohoto oběžníku musí každé ministerstvo ve své vlastní oblasti převzít odpovědnost za transpozici komunitárního práva do práva vnitrostátního. Již během projednávání musí být zvažovány způsoby transpozice (oběžník z 21. března 1994 připojil povinnost vypracovat studii o právním dopadu a o subsidiaritě, srovnávací tabulku uvažovaných komunitárních ustanovení a národních ustanovení, která bude nutné v případě potřeby novelizovat nebo zrušit, seznam diskutovaných bodů textu, které tvoří problém z hlediska vnitrostátního práva,

případně právně srovnávací poznámky). GSMV, který obdrží tyto dokumenty, je musí předat ministerstvům a Státní radě. V případech, kdy dopad na vnitrostátní právo je značný, GSMV může požádat Státní radu o stanovisko. Příslušné ministerstvo musí vypracovat přehled právního postupu. Transpozice musí být zahájena ihned po přijetí směrnice bez jakéhokoli zdržení. Oběžník upřesňuje způsoby účasti Generálního sekretariátu vlády a GSMV při uplatnění těchto zásad a při aplikaci textů ve lhůtách. GSMV a Generální sekretariát vlády musí přijmout do 3 měsíců ode dne notifikace směrnice časový program vypracování vnitrostátních textů a předběžný návrh. Během této lhůty GSMV sdruží zainteresovaná ministerstva a Generální sekretariát vlády, aby dohodly konečný časový program a opatření k transpozici. Návrhy jsou poté předány Generálnímu sekretariátu vlády. Pokud potíže přetrvávají, Generální sekretariát vlády může spolu s kabinetem předsedy vlády svolat meziministerskou schůzi.

Oběžník předsedy vlády z 9. listopadu 1998 (*JORF* z 10. listopadu 1998) nově upřesnil podmínky transpozice směrnic, pokud jde o studii GSMV o dopadu, o podmínky transpozice, které se obracejí na řídicí ministerstvo a za variabilních podmínek na jiná ministerstva. Je úkolem GSMV shledovat lhůty transpozice a přijímat opatření k jejich dodržování, je organizován mechanismus prevence rozporů se záměrem dodržení lhůt komunitárního kontrolního řízení.

2. - Současný postup řízení

- Na počátku projednávání předá gestorské ministerstvo GSMV:
 - názor na případné působení zásad subsidiarity a proporcionality
 - studii o právním dopadu „*zásadní názor na text, seznam textů vnitrostátního práva, jejichž vypracování nebo notifikace budou nezbytné, bude-li směrnice přijata, srovnávací tabulku komunitárních a vnitrostátních ustanovení a rovněž právně srovnávací poznámky*“.

Přistoupí k identifikaci problémů. Pokud se vyskytnou citlivé právní problémy, lze již v této etapě záležitost předložit Státní radě a požádat ji o názor.

Takové jsou prvky, na kterých je založena transpozice, jež se bude realizovat po přijetí. Její příprava však je věcí předběžné úvahy.

- Gestorské ministerstvo připraví návrh zákona nebo textu nařízení (případně za úřední nebo polouřední konzultace komise).
- Nejpozději do 3 měsíců po předání textu směrnice, jež je úkolem GSMV, každé

ministerstvo, které se podílí na transpozici, zašle GSMV časový rozvrh přípravy textů vnitrostátního práva, které vyplývají z příslušných kompetencí, spolu s předběžným návrhem každého textu a se srovnávací tabulkou, podle níž bude možné jasně určit transponovaná ustanovení.

- Musí být přijata opatření ke sladění konzultací se lhůtami určenými pro transpozici (např. instancí zastupující profese).
- V případě vážných nesnází je záležitost předána GSMV a případně oddělení právních záležitostí ministerstva zahraničí. V případě potřeby se přistoupí ke slyšení a výzkumné práci o stavu právní situace a možnostech volby, které poskytuje směrnice pro svou transpozici.
- GSMV organizuje schůzky, na nichž je návrh transpozice předložen ministerstvům k nahlédnutí.
- Příslušná ministerstva musí vypracovat časový program nezbytný pro transpozici.
- Při výběru úrovně textu v hierarchii vnitrostátních norem adekvátní transponovanému textu musí příslušná ministerstva přihlídnout ke stanovisku přijatému Radou v rámci aplikace čl. 88-4 ústavy.
- K získání srovnávacích prvků bude případně možné předložit věc diplomatickým místům v jiných členských státech.
- Tři měsíce před uplynutím lhůty stanovené pro transpozici GSMV připraví setkání s příslušnými ministerstvy pokud mají být přijata ještě nějaká opatření. Pokud přetrvávají neshody, bude o rozhodnutí požádán předseda vlády.
- GSMV zajišťuje kontrolu transpozice.
- Od roku 1993 existuje databanka směrnic, které mají být transponovány, tato databanka umožňuje sledovat dodržování časového harmonogramu ministerstvy. Databanka uvádí rovněž rozvržení do oblasti zákonné a nařizovací (k 22. červnu 1999 55 ze 136 směrnic spadalo do oblasti zákonů nebo do oblasti zákonů a nařízení).
- Dvakrát až třikrát za rok jsou organizovány schůzky s každým oddělením ministerstev, aby byly získány informace o pokroku v transpozici směrnic. Zástupci ministerstev musí dodržovat přesný časový harmonogram. V případě nesnází je požádán o rozhodnutí předseda vlády a Generální sekretariát vlády připraví setkání.
- GSMV se účastní setkání s řediteli kabinetů ministerstev připravovaných pravidelně Generálním sekretariátem vlády, aby připomněl lhůty a pomohl při řešení nesnází.
- Jednou za půl roku GSMV předá Generálnímu sekretariátu vlády seznam

směrnic, které nebyly dosud transponovány a Generální sekretariát vlády o tom musí informovat kabinet předsedy vlády a příslušné ředitele kabinetů ministrů nebo státní tajemníky.

- Jde-li o výnos nebo vyhlášku, bude text projednaný Generálním sekretariátem vlády uveřejněn v Úředním listu.
- Generální sekretariát vlády předá Státní radě nejdůležitější texty. Názor Státní rady je podnětem pro vypracování textu, případně pro přijetí nóty, ve které vyjádří svůj nesouhlas. Generální tajemník vlády připraví arbitrážní setkání pro vypracování konečného znění. Obvykle je akceptován názor Státní rady, pokud tato uvede právní námítky. Posuzuje zejména, zda navržené znění je slučitelné s komunitárním právem.
- Po sdělení názoru Státní radou posoudí text Generální sekretariát vlády.
- Jde-li o vyhlášku Státní rady, Úřední list uveřejní její znění.
- Jde-li o návrh zákona, je předložen parlamentu, který jej musí přijmout. Poté bude uveřejněn v Úředním listu.

B - Úloha národního parlamentu

Určení orgánu, který má zajistit normativní provedení komunitárního práva v zásadě závisí na rozdělení pravomocí provedeném články 34 a 37 ústavy. Normativní opatření k provedení komunitárních textů by měla přijmout zákonodárna moc v oblastech uvedených v čl. 34 s výhradou zmocňovacích zákonů přijatých podle čl. 38 nebo podle dřívějších zmocnění, anebo vláda v oblastech uvedených v čl. 37. Pokud jde o aplikaci nařízení, sledovaly francouzské orgány tendenci vyloučit účast zákonodárné moci, neboť nařízení se považovala za náhradu zákonů, jejichž provedení náleží exekutivě podle čl. 21 ústavy. Provedení směrnic v oblastech uvedených v čl. 34 zajišťoval parlament a nebo na základě zmocnění vláda a v oblastech upravených v čl. 37 vláda. Systematická účast výkonné moci při aplikaci nařízení byla zaručena stanoviskem Státní rady ze 24. května 1964. Přesto nemohla být dovedena až do krajní logiky, pokud se např. odkazovalo na zákonodárce ve věcech trestních nebo daňových. Pozdější stanovisko Státní rady z 22. března 1973 se přesto vrátilo k větší ústavní ortodoxnosti a projevilo se ve větším dodržování dělby na základě článku 34 a 37.

Obtíže přetrvávají i navzdory různým změnám v transpozičních postupech, což zdůrazňuje špatné výsledky Francie při transpozici a objem řízení o porušení povinností, jejichž je Francie předmětem.

C - Žaloby o porušení povinností proti Francii

1. - Vývoj žalob o porušení povinností

Počet žalob o porušení povinností, které směřují proti Francii, se značně zvýšil (v roce 1997 - 16, v roce 1998 - 26), zejména z důvodu, že směrnice nebyly transponovány. Francie je na posledním místě z členských států, pokud jde o transpozici směrnic. Stížnosti z tohoto důvodu přibývají (375 k 22. dubnu 1999). Francouzské nesnáze spočívají také v tom, že 80% případů Německa, Spojeného království, Dánska a Nizozemí se vyřeší před zahájením sporu, avšak pouze 30% francouzských případů je vyřešeno v tomto stadiu.

2. - Příčiny

Je-li nutné relativizovat číselné údaje s přihlédnutím k odpovídajícím slabým kvantitativním rozlišením, neznamená to, že se jimi tolik nezabývají. Je tomu tak o to víc, protože vysvětlení, proč jsou výsledky špatné, je mnoho a je obtížné je určit, a protože je nesnadné najít možná řešení (viz. přesto J.-L. Sauron, *Droit communautaire et décision nationale / Komunitární právo a národní rozhodnutí*, Paříž, LGDJ, 1998, str. 176, který jako důvod tohoto stavu uvádí nedostatečné přizpůsobení ve vztahu k běžnému postupu přijímání textů a zejména příliš opožděný postup Státní rady a poradních ministerských výborů).

3. - Organizace francouzské obhajoby před Soudním dvorem

- GSMV dohlíží na průběh v období před zahájením sporu. Na meziministerských schůzích jsou připraveny odpovědi na výzvu ke splnění a na odůvodněné stanovisko.
- GSMV předá příslušným ministerstvům spis Komise.
- Meziministerská schůze pro přípravu obhajoby vyhotovené oddělením právních záležitostí Ministerstva zahraničních věcí na základě meziministerských závěrů.
- Jestliže Komise předloží repliku, bude prostudována na meziministerské schůzi, po níž následuje redakce odpovědi na repliku.

IV. Aplikace komunitárního práva francouzskými soudy

K hlavním otázkám týkající se přednosti komunitárního práva a jeho přímého účinku je nutné připojit otázky aplikace komunitárního práva z moci úřední, odpovědnosti státu za porušení komunitárního práva a otázku využívání řízení o předběžných otázkách francouzskými soudci.

A - Francouzští soudci a přednost komunitárního práva

1. - Ústavní rada

Ústavní rada se vyjádřila k přednosti v roce 1975 v souvislosti se zákonem o

umělem přerušeni těhotenství a rozhodla, že jí nepřísluší v rámci kontroly ústavnosti dodržování vyšší autority smluv, které upravuje čl. 55 ústavy z důvodu relativní a nahodilé autority mezinárodních smluv (Ústavní rada rozhodnutí č. 75-54 DC z 15. ledna 1975, *Umělé přerušeni těhotenství*, *RJC* 1-30). Toto rozhodnutí o nekompetentnosti bylo předmětem rozsáhlých kontroverzí a je nadále považováno za několikrát potvrzené *acquis* ústavního práva. Nicméně pokud jde o toto stanovisko, existuje výjimka v rozhodnutí o zákonu, který transponuje směrnici o právu evropských občanů volit a být volen v místních volbách, čl. 88-3 přivedl Ústavní radu k tomu, aby ověřila dodržování smlouvou stanovených podmínek. (Ústavní rada, rozhodnutí 88-400 DC z 20. května 1998). Jeho pozitivní aspekt vyplýval z toho, že Ústavní rada implicitně přiznala, že řádní soudci byli oprávněni o tom rozhodnout. Tato orientace byla později potvrzena.

V září 1986 (Ústavní rada, rozhodnutí č. 86-216 DC z 3. září 1986, *podmínky vstupu a pobytu cizinců ve Francii*, *RJC* 1-281) Ústavní rada rozhodla, že dodržování článku 55 se ukládá „*dokonce i tehdy, mlčí-li zákon*“ a že „*různé státní orgány v rámci svých pravomocí mají dbát na používání těchto úmluv ve vnitřním řádu*“, čímž je potvrzeno implicitní oprávnění, které předpokládalo rozhodnutí z roku 1975. Ústavní rada v rozhodnutí z 21. října 1988, jež rozhodovala jako soudce ve sporu týkajícím se voleb, zkoumala za použití čl. 55, slučitelnost zákona, který měla použít s Protokolem Evropské úmluvy o lidských právech. (Ústavní rada, rozhodnutí z 21. října 1988, *Ass. Nat. Val d'Oise*, 5. oběžník, sbírka rozhodnutí Ústavní rady, str. 183).

Ústavní rada vyloučila, pokud jde o komunitární právo, reciprocitu stanovenou článkem 55 (rozhodnutí č. 98-400 DC z 20. května 1998).

Kontrola slučitelnosti s ústavou se týká navrhovaných mezinárodních závazků, nelze ji však provádět u návrhů komunitárních aktů, a to s ohledem na ustanovení článku 55 a samotnou povahu těchto textů.

Francouzský systém tradičně vylučuje (na rozdíl od jiných států, zejména Německa a Itálie) kontrolu ústavnosti platných závazků, které nemohou být rovněž zpochybněny řádnými soudy. Zkoumat teoreticky ústavnost smlouvy, kterou je Francie vázána, bylo by nepřijatelné kterýmkoli soudem. Až dosud tato situace umožňovala vyhnout se konfrontaci ústavy s mezinárodní nebo komunitární normou, tedy otázce, kde se střetávají kontradiktorní logiky, a to na straně jedné Soudního dvora Evropských společenství, který zdůrazňuje přednost komunitárního práva, a na straně druhé vnitrostátního práva, které je založeno na primátu ústavy.

Zdá se, že rozhodnutím z 9. dubna 1992 o Smlouvě o Evropské unii (Ústavní rada, rozhodnutí č. 92-308 DC, *Maastricht I*, *Rec.* str. 55) byla odvrácena možnost nepřímé kontroly prostřednictvím výjimky udělené Ústavní radou podle čl. 54 nebo čl. 61, odstavec 2, při příležitosti národních procedur ratifikace nebo schválení mezinárodních smluv nebo dohod (s výjimkou komunitárních aktů), které zakládají platnost smlouvy (případ rozhodnutí Rady ministrů ES o financování Společenství z vlastních zdrojů a o smlouvě o zvýšení rozpočtových pravomocí Evropského parlamentu a rovněž o Aktu o všeobecných volbách do Evropského parlamentu).

Ve jménu téže logiky by neměla být rovněž připuštěna nepřímá kontrola smluv nebo dohod při kontrole aplikačních legislativních aktů na základě čl. 61, odstavec 2. Problémy by mohly zejména vyplynout z výkonu ústavní kontroly u legislativních aktů vydaných k aplikaci sekundárního (odvozeného) komunitárního práva z toho důvodu, že je tu nebezpečí rozporu s komunitárními závazky Francie. Rada odmítla zpochybnit zákony k aplikaci nařízení, která jsou považována za důsledky mezinárodních závazků Francie (Ústavní rada, rozhodnutí č. 77-89, *Odběr izoglukózy*, *Rec.* str. 46 a 77-90 DC z 30. prosince 1977, *Rec.* str. 44). Problém by se mohl objevit v souvislosti s komunitárními směrnici vůči kterým je její stanovisko poněkud dvojznačné, protože ve věcech, o kterých Rada rozhodla, když potvrdila svou zásadní kompetenci, se nejednalo o ústavnost legislativních ustanovení spojených s aplikací směrnic (Ústavní rada, rozhodnutí č. 78-100 DC z 28. prosince 1978, *Rec.* str. 38, rozhodnutí č. 94-348 DC z 3. srpna 1994 a rozhodnutí č. 96-383 DC z 6. listopadu 1996). Otázka zůstává tedy položena. Stejně tak jako otázka týkající se kontroly zákonů, které vyvozují důsledky z rozhodnutí Soudního dvora Evropských společenství (rozhodnutí č. 80-126 DC z 30. prosince 1980, *Rec.* str. 53).

Vývoj judikatury řádných soudů nicméně zpochybňuje tradiční prezentaci.

Státní rada jasně potvrdila, že není možné proti sobě klást mezinárodní smlouvy (a tedy implicitně primární a odvozené komunitární právo) a ústavní ustanovení v judikatuře týkající se Evropské úmluvy o lidských právech a Paktu o občanských a politických právech (Státní rada, shromáždění, 30. října 1998, *Sarran*, *Rev. fr. dr. adm.* 1998, str. 1081). Jestliže hypotéza uvedená v tomto rozsudku je výjimečná, potvrzení principu ústavní převahy je stejně tak jasné (viz. rovněž ne tak zřetelně 3. července 1996, *Koné*, *Rec. Leb.* str. 255, viz. posléze Státní rada, 3. prosince 1999, *AOMSL et FNE*, *Rev. dr. publ.* 2000, str. 289). Kasační soud zaujal analogické stanovisko jako Státní rada v rozsudku *Fraisse* z 2. června 2000, vyneseném na

plenárním zasedání. Na rozdíl od Státní rady však Kasační soud ve svém rozsudku poukázal, protože věc se toho týkala, na rozdíl mezi mezinárodním právem smluvním a právem komunitárním. Zdá se, že z jeho rozhodnutí jasně vyplývá, třebaže implicitně, že přednost ústavy by neměla být v rozporu s použitím normy komunitárního práva.

2 - Judikatura obecných soudů

Vývoj se nejprve týkal soudů obecných a později i soudů správních.

Za několik týdnů po rozhodnutí Ústavní rady, které se týkalo umělého přerušování těhotenství, smíšený senát Kasačního soudu potvrdil rozsudek pařížského odvolacího soudu ve věci *Jasques Vabre* a tím přiznal vyšší autoritu smlouvám než zákonům s odvoláním na čl. 55 ústavy a pokud jde o komunitární právo rovněž na specifickou komunitární právní řádu (Kas. soud, smíšený senát, 24. květen 1975, *Hlavní ředitelství celní správy a nepřímých daní / S.A.R.L. Weigel a Société des cafés Jacques Vabre, D.* 1975, str. 497).

Vliv rozhodnutí Ústavní rady na tento rozsudek je nepopiratelný. Kasační soud explicitně nebo implicitně použil čl. 55 ve své pozdější judikatuře, přičemž často opomněl uvést spojení mezi tímto ustanovením a předností, tak v rozsudku *von Kempis* (3. civ. senát, 15. prosince 1975, *von Kempis / manželé Geldofovi, Bull. civ.* 1975 III, str. 282). Judikát *Jacques Vabre* potvrdila pozdější judikatura, která jej použila, nejčastěji bez odkazu na článek 55, v mezinárodním právu (Tr. senát, 3. červen 1988, *Klaus Barbie, Bull. crim.*, č. 246, str. 637, statut Norimberského soudu připojený k Londýnské dohodě a trestní řád), ale i v komunitárním právu (Obch. senát, 11. únor 1986, *Barbie / Hlavní řed. daní, Bull. civ.* IV, č. 7, str. 6, smlouva EHS a Obecný daňový zákoník; Obch. senát, 5. květen 1987, *Société anonyme des marchés et usines Auchan / Rudin et a., Bull. civ.* IV, č. 109, str. 84, smlouva EHS a zákon o knize; Tr. senát, 5. prosinec 1983, *Celní správa / Epuran, D.* 1984, Jur., str. 217 s odkazem na článek 55, smlouva EHS interpretovaná soudem a celní legislativou) a právu parakomunitárním (Bruselská úmluva z r. 1968 o kompetenci, uznání a vykonatelnosti cizích rozsudků ve věcech občanskoprávní a obchodních).

U sekundárního (odvozeného) komunitárního práva mohl vzniknout problém, že článek 55 odkazuje pouze na mezinárodní smlouvy nebo dohody. Tendenci Kasačního soudu, poté, když několikrát výslovně použil článek 55, je nezmiňovat se o tomto článku, a to z důvodu přednosti odvozeného (sekundárního) práva, aniž

bychom zcela jistě věděli, zda považuje tento odkaz za nepotřebný z důvodu samozřejmosti nebo proto, že bere v úvahu specifičnost komunitárního práva.

3 - Správní judikatura

Státní rada přijala bez problémů přednost komunitárního práva u dřívějších zákonů a opakovaně judikovala v otázce vztahů mezi smlouvami a dřívějšími zákony. Tato judikatura spočívala méně na navázání na ustanovení ústavy (článek 55 ústavy z roku 1958 nebo dřívější ustanovení ústavy z roku 1946) ale spíše na asimilaci smluv se zákonem (viz. např. Státní rada, Sect., 22. prosinec 1961, *S.N.C.F. Sb. Lebon*, str. 738; Shrom., 7. červenec 1978, *Croissant, Sb. Lebon*, str. 292; Shrom., 15. únor 1980, *Gabor Winter, Sb. Lebon*, str. 87). Rada použila tuto přednost ve prospěch zakladatelských smluv a ve prospěch sekundárního (odvozeného) komunitárního práva v té míře, pokud toto komunitární právo vyplývá z ratifikovaných nebo schválených a uveřejněných smluv nebo dohod, které mají vyšší autoritu (viz. např. Státní rada, Shrom. 22. leden 1982, *Regionální rada pařížské komory znalců v oboru účetnictví, Sb. Lebon*, str. 28).

V roce 1968 byl ve věci *Generální syndikát francouzských výrobců krupice* předložen Státní radě problém vztahu komunitárního práva a pozdějšího zákona; jednalo se o zjevný rozpor mezi nařízením prezidenta republiky, které mělo sílu zákona a nařízením (Státní rada, Sekce, 1. březen 1968, *Generální syndikát francouzských výrobců krupice, Sb. Lebon*, str. 149). Rada jen potvrdila, že „výše citovaná ustanovení nařízení z roku 1962 brání odběru a že by bylo možné při dovozu zboží na území metropolitní Francie a na území zámořských departmentů vyžadovat osvědčení stanovené článkem 8 vyhlášky ze dne 27. ledna 1962 o dovozu obilovin do francouzského celního území.“ Vládní komisař navrhl řešení, které Rada přijala, a odvolával se na to, že Rada nemůže vyvodit důsledky vyšší autority proklamované ústavou, pokud neexistuje pravomoc soudce správního soudu znovu zpochybnit vůli zákonodárce, kterou vyjádřil až po smlouvě nebo dohodě.

Protože tato judikatura byla konstantní, situace Státní rady byla poněkud nejistá, a to na straně jedné vzhledem k vývoji Kasačního soudu od roku 1975, což vyvolalo šokující situaci pro právní stát ve Francii a tato situace způsobila, že při rozdělení kompetencí byly texty přiděleny náhodně soudům správním a obecným a na druhé straně vzhledem k judikatuře nejvyšších soudů různých států Evropských společenství.

Státní rada nakonec přijala s přihlédnutím k článku 55, v rozsudku *Nicolo* (Státní rada, shrom. 20. říjen 1989, *Sb. Lebon*, str. 190) zásadu projednání pozdějších zákonů vzhledem k ustanovení mezinárodních úmluv v nejasném odstavci tohoto znění: „vzhledem k tomu, že v souladu se zněním článku 227-1 Smlouvy z 25. března 1957, kterou se zakládá Evropské hospodářské společenství, se tato smlouva použije...ve Francouzské republice; že pravidla výše uvedená daná zákonem z 7. července 1977 nejsou neslučitelná s jasnými ustanoveními již citovaného článku 227-1 Římské smlouvy“.

Státní rada aplikovala přednost u komunitárních nařízení (Státní rada, 24. září 1990, *Boisdet*, *Sb. Lebon*, str. 250) poté u směrnic v případech, kdy o sporných ustanoveních rozhodl Soudní dvůr Evropských společenství (Státní rada, shrom. 28. únor 1992, *Arizona Tobacco Products a S.A. Philip Morris France*, *Sb. Lebon*, str. 78; 28. únor 1992, *Rothmans International France a S.A. Morris France*, *Sb. Lebon*, str. 80).

B. - Francouzští soudci a přímý účinek komunitárního práva

Přímý účinek komunitárního práva se z hlediska francouzského právního řádu jeví v podstatě jako důsledek vyšší autority smluv proklamované v článku 55.

1. - Respektování přímého účinku článků smlouvy

To, že mezi judikaturou komunitární a judikaturou francouzských soudů nedochází k významným rozdílům, pokud jde o přímý účinek článků zřizovacích smluv, se zejména vysvětluje tím, že francouzské soudy se obecně inspiřují komunitární judikaturou, aniž se o tom dokonce mluví.

2. - Respektování přímého účinku nařízení

Francouzské soudy také běžně připouštějí přímý účinek nařízení. Toto konstatování se týká i Ústavní rady.

3. - Respektování přímého účinku směrnic

- Judikatura obecných soudů

Obecné soudy odmítly přímý účinek směrnic, což se projevilo v rozsudku z roku 1972, ve kterém odvolací soud v Paříži rozhodl, poté když vzal v úvahu, že

směrnice, na kterou se odkazovalo neplatila pro skutečnosti daného případu, „že i kdyby tomu bylo jinak, komunitární směrnice na rozdíl od nařízení nebo rozhodnutí, jak vyplývá i z článku 189 Římské smlouvy by asi nezměnila vnitrostátní právo, pokud by chyběl aplikační text; že ve skutečnosti, jestliže směrnice je závazná pro každý členský stát, pokud jde o výsledek, který má být dosažen, ponechává národním orgánům kompetenci, pokud jde o formu a prostředky; konečně vzhledem k tomu, že obžalovaný se nedovolává v této věci žádného textu, který vyplývá z Římské smlouvy o přímé aplikaci ve vnitrostátním právu, jakým je nařízení nebo rozhodnutí, ani žádného francouzského textu přijatého k aplikaci směrnice“ (Paříž, 12. duben 1972, A./Státní zastupitelství a Celní správa, JCP 1972, č. 17158. Viz rovněž Tr. senát, 7. listopad 1973, *Joseph Aim a Société Spad*, Bull. crim. 1973, str. 992. Viz. přesto Tr. senár, 20. březen 1978, *Gaz. Pal.* 12 a 13. červenec 1978, str. 6).

Pozdější vývoj rozhodování obecných soudů o přímém účinku byl velmi jasný. (Obč. senát I, 11. prosinec 1984, *Bureau central français proti Fonds de garantie automobile et a.*, Bull. civ., str. 281. Viz. speciálně Tr. senát, 1. únor 1994, *Ochtmann Herbert*, Bull. crim., č. 74, str. 159 s výslovným odkazem ve shrnutí o přímém účinku směrnice, která odstraňuje vnitřní inkriminovaný text. Viz. rovněž obch. senát Kasačního soudu, 27. únor 1996, *Soc. Geere*). Kasační soud dokonce připustil, v rozporu se Soudním dvorem možnost dovolat se směrnice v horizontálních vztazích (2. občanskoprávní senát, 11. listopad 1984, *Bureau central français/Fonds de garantie automobile*, Bull. civ., I., str. 281). Poté se k tomuto rozhodnutí vrátil (Obch. senát, 27. únor 1996, Bull. 64)

- Judikatura správních soudů

Státní rada ve věci Cohn-Bendit (Shrom., 22. prosinec 1978, *Min. vnitra/Cohn-Bendit*, Sb. Lebon, str. 524) rozhodla, že „jestliže směrnice zavazují členské státy, pokud jde o výsledek, který má být dosažen a jestliže k dosažení stanoveného výsledku musí národní orgán přizpůsobit zákony a nařízení směrnicím, které jsou jim určeny, jsou pouze tyto orgány kompetentní rozhodnout o formě použité k provedení směrnic a určit pod kontrolou národních soudů prostředky k provedení účinku ve vnitrostátním právu a také, ať jsou upřesnění formulací ve prospěch členských států jakékoli, příslušníci těchto států by se neměli dovolávat těchto směrnic na podporu žaloby směřující proti individuálnímu správnímu aktu; z toho vyplývá, že pan Cohn-Bendit nemohl dost dobře tvrdit, když požádal Pařížský správní soud, aby

zrušil rozhodnutí ministra vnitra z 2. února 1976, že toto rozhodnutí neuznává ustanovení směrnice vydané 25. února 1964 Radou Evropských společenství...; že napříště při nedostatku jakékoli námitky o legalitě nařízení přijatého francouzskou vládou za účelem souladu se směrnicemi vydanými Radou Evropských společenství řešení žádosti pana Cohn-Bendita nemůže být v žádném případě založeno na výkladu směrnice z 25. února 1964“.

Tento judikát, která je v rozporu s judikaturou komunitární, neodepřel směrnici jakýkoli účinek.

Rada ponechala otevřenou možnost podat stížnost proti národním nařízením přijatým k aplikaci směrnice a zpochybnit akt odporující směrnici popřípadě skutečnost, že chybí aplikační nařízení nebo změny nekompatibilních platných pravidel.

Státní rada opakovaně potvrzovala judikát *Cohn-Bendit* (viz. 11. červen 1999, pí. Gaschignard; 14. červen 1999, *Státní federace sdružení uživatelů dopravy*; 28. červenec 1999, *Koordinace asociací proti městské autodráze na jihu Avrillé*) a odvolávala se podle druhu případu na článek 189 nebo současně na článek 189 a na neexistenci transpozičních opatření. Státní rada přesto postupně omezila jeho význam.

Státní rada v souladu s judikátem *Cohn-Bendit* přizpůsobila možnost dovolat se výhrady a souhlasila s tím, že může být zpochybněno nařízení přijaté vládou k aplikaci směrnice z důvodu nesouladu s výsledky stanovenými směrnicí (viz. např. Státní rada, 28. září 1984, *Státní konfederace společností na ochranu zvířat ve Francii a francouzsky mluvících zemí, Sb.*, tabulky, str. 512).

Nerespektování výsledků stanovených směrnicí orgánem výkonné moci tvoří, jestliže uplynula lhůta pro transpozici, důvod protiprávnosti správního aktu vydaného k její aplikaci (viz. např. Státní rada, 7. prosinec 1984, *Francouzská federace společností na ochranu přírody, ADJA* 1985, str. 83).

Státní rada nechala působit s ohledem na perspektivu dalšího vývoje (Státní rada, 3. únor 1989, *Alitalia, Sb. Lebon*, str. 44) zásady judikátu *Despujol* (Státní rada, odd., 10. leden 1930, *Sb. Lebon*, str. 30), pokud jde o zpoždění všech přijímaných aplikačních opatření o změnách v právních okolnostech. Radě byla předložena stížnost proti zamítnutí zrušení ustanovení obecného daňového zákoníku, která vyplynula z nařízení z roku 1967 a z roku 1979, jež omezila možnost snížit daň z přidané hodnoty založená na komunitárních směrnicích z roku 1978 a 1979. Nejprve stanovila, že „kompetentní orgán, kterému byla předložena žádost směřující ke

zrušení protiprávního nařízení, musí jí vyhovět buď proto, že toto nařízení bylo protiprávní od data jeho podpisu nebo že protiprávnost vyplývá z právních nebo faktických okolností, které nastaly po tomto datu.“ Formulace postihuje protiprávnost nařízení od počátku (*ab initio*) a posiluje význam změny okolností: nejen zamítnutí žádosti bude považováno za protiprávní, ale současně i nařízení samotné a zrušení bude možné požadovat v případě změněných právních okolností později, než je dvouměsíční lhůta od uveřejnění nové normy. Komunitární text bude mít povahu změny právních okolností. Státní rada v rozsudku *Alitalia*, pokud jde o směrnice, provedla toto upřesnění: „*že z ustanovení článku 189 smlouvy z 25. března 1957 jasně vyplývá, že směrnice zavazují členské státy pokud jde o výsledek, který má být dosažen: že národní orgány, aby dosáhly tohoto výsledku, jsou povinny přizpůsobit zákony a nařízení směrnicím, které jsou jim určeny, zůstávají samy oprávněně rozhodnout o formě, jež má být použita k provedení těchto směrnic a určit pod kontrolou národních soudů prostředky, jež povedou k těmto účinkům ve vnitrostátním právu, tyto orgány nemohou v souladu s právem po uplynutí povolených lhůt ani ponechat platit ustanovení nařízení, která by nebyla slučitelná s cíli stanovenými dotčenou směrnicí, ani vydat nařízení, která by odporovala těmto cílům*“ . Bylo rovněž zrušeno zamítnutí zrušení, pokud jde o nařízení vydané později než směrnice.

Judikát *Alitalia* šíří své formulace pokrývá rovněž hypotézu stížnosti směřující proti individuálnímu aktu vydanému na základě nařízení, které se stalo protiprávním po uplynutí lhůty stanovené směrnicí z důvodu jeho neslučitelnosti se směrnicí, která byla vydána jako výjimka. Rozsudkem *Nicolo* skončilo období, kdy se vycházelo pouze z francouzské legislativy, a pominula omezení, jež by judikátu *Alitalia* mohlo provést odmítnutí Rady kontrolovat pozdější zákony.

Státní rada zrušila rozhodnutí, které bylo založeno na zákonu, který byl v rozporu s cíli směrnice (Státní rada, 28. únor 1992, *firma Rothmans International France, Sb. Leb.*, str. 80).

Bude možné se dovolávat směrnice proti textu, který nestanoví opatření předpokládaná směrnicí (Státní rada, shrom., 30. říjen 1996, *SA Cabinet Revert et Badelon, Sb. Leb.*, str. 399).

Vláda bude moci se zdržet přijetí nařízení nutných k provedení zákona, který nerespektuje cíle směrnice (Státní rada, 24. únor 1999, *Asociace pacientů lékařství s anthroposofickým zaměřením aj.*; Státní rada, 3. prosinec 1999, *Ornitologické a mammalogické sdružení Saony a Loiry - Sdružení Francie - Příroda životní prostředí*;

3. prosinec 1999, *Ornitologické a mammalogické sdružení Saony a Loiry - Sdružení odpůrců lovu*).

Lze se rovněž dovolávat ustanovení směrnice proti judikatuře, jestliže nedošlo k transpozici (Státní rada, odd. 20. květen 1998, *Společenství obcí Piémont de Barr*).

Státní rada podala výklad nařízení s respektováním cílů směrnice (Státní rada, 9. březen 1984, *Beaudroit a j., Sb. Lebon*, tabulky, str. 513).

V jiné věci (Státní rada, shrom., 22. prosinec 1989, *Smíšený vojenský kroužek kasáren Mortier, Rev. juripr. fisc.* 1990, str. 103) Státní rada v souladu s názorem vládního komisaře dala přednost výkladu článku 256B obecného daňového zákoníku v souladu s ustanoveními směrnice, jak ji interpretoval Soudní dvůr, aniž by však odkázala na prvky komunitárního práva (viz. rovněž Státní rada, 26. červen 1996, *Bourgeonnier*, žádost č. 128396, 155326).

Zbývají ještě rozdíly mezi komunitární judikaturou a judikaturou Státní rady, pokud jde o respektování pouze uložených výsledků (ale lze je oddělit od prostředků?, viz. takto Státní rada, 6. únor 1998, *Hlava a záchranné sdružení l'Ouest lyonnais*) a vyloučení odkazů založených na směrnici, jež nebyla transponována nebo byla špatně transponována vůči jednotlivým správním aktům (viz. např. 28. září 1998, *Ferrari, Evropa*, únor 1999, com. 46). Tento poslední rozdíl má prakticky malý význam do té míry, jak nepřímé právní prostředky umožňují obcházet toto vyloučení (Státní rada, 8. prosinec 1991, *Palazzi*, popření ve formě výjimky, nesouladnosti legální základny individuálního aktu; Státní rada, 6. únor 1998, *Hlava a záchranné sdružení l'Ouest lyonnais*, pravidla nekompatibilní s cíli směrnice nemohou sloužit za legální bázi napadeného usnesení).

Zdá se, že Státní rada, jež připouští odkaz na vyloučení a výklad v souladu s národním právem, ustupuje před otevřeným použitím odkazu substituce směrnic, ačkoliv se k němu uchyluje zastřeně za určitých předpokladů s využitím výkladu odpovídajícího národního práva.

Státní rada kontroluje dobrou úroveň transpozice nařízení a rozdělení mezi různými úrovněmi v rámci nařizovací pravomoci (Státní rada, 28. září 1984, Státní konfederace společnosti na ochranu zvířat Francie).

Francouzské soudy měly málo příležitostí vyslovit se o přímém účinku rozhodnutí, které obecně připustily.

Francouzské soudy se zřídka vyslovily k přímému účinku mezinárodních smluv uzavřených Společenstvím; nezdá se, že by několik vydaných rozhodnutí bylo

v rozporu s komunitární judikaturou (viz. např.: obch. senát, 5. březen 1985, *Rychlí Savojané / Generální celní správa*, Bull. civ. IV, str. 73; Státní rada, 11. květen 1994, *Kamerunské banánové sdružení Assosbacam a j., rev. fr. dr. adm.* 1994, str. 835).

C. - Aplikace komunitárního práva z moci úřední francouzskými soudci

Francouzský Kasační soud připustil, že soudce může a dokonce musí z moci úřední použít komunitární právo, když zrušil rozsudek odvolacího soudu s odůvodněním, „že soudci, kteří rozhodovali ve věci samé, když se nezabývali při zjišťování skutkových okolností případu, zda v této věci nemá místo aplikace ustanovení mezinárodních smluv nebo komunitárních nařízení vykonatelných ve Francii neumožnili Kasačnímu soudu provést kontrolu a legálně nezdůvodnili své rozhodnutí“ (Kas., soc. senát, 18. únor 1971, *Methfessel*, D. 1971, II, str. 733).

Sám Kasační soud použil z moci úřední komunitární právo (viz. zejména *Edouard Dubois a synové, S.A., General Cargo Services S.A. et Garonor Exploitation S.A.*, v němž Kasační soud používá skutečnost vyplývající z porušení komunitárního práva a klade předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropských společenství, CJCE, 11. srpen 1995, věc C-16/94, Sb. str. I-2421; viz. rovněž Tr. senát, 10. duben a 12. červen 1995, Bull. crim. č. 152 a 213).

Kasační soud může zkoumat novou skutečnost jen tehdy, jestliže nedošlo ke smísení skutkových a právních okolností (Tr. senát, 10. červenec 1990, Bull. crim. č. 279).

Stanoviska Státní rady nejsou početná, jsou málo explicitní a jsou rozporná. Zatímco Státní rada ve věci *Synacomex* (Státní rada, 10. červenec 1970, *Sb. Lebon*, str. 477) se z moci úřední zabývala otázkou vyplývající z komunitárního práva, ve věci *Morgane* odmítla postupovat podle závěrů svého vládního komisaře, který dal podnět, aby z moci úřední byla jako námitka vyplývající z aplikace zákona zkoumána otázka, zda text nařízení byl ještě aplikovatelný s ohledem na lhůtu uloženou členským státům k uvedení jejich národní úpravy do souladu se záměrem směrnice. (Státní rada, odd., 11. leden 1991, *Morgane*, *Sb. Lebon*, str. 9; viz. rovněž Státní rada, 26. únor 1996, *Mégel et petit, Droit fiscal* 1996, č. 24, Comm. 752).

Ve věci *Letierce* (Státní rada, 1. červen 1994, *ADJA* 1994, str. 633), v níž Státní rada jednala jako kasační soudce, byl státní komisař vycházející z judikatury *Morgane* toho názoru, že nemají být použity důvody vyplývající z komunitárního práva, které nespádají do pravomoci soudců rozhodujících ve věci samé a nemají povahu *ordre public* a není možné se jich dovolávat v rámci kasace. Státní rada

postupovala podle tohoto názoru a nevyslovila se k aplikaci komunitárního práva.

D. - Uznání odpovědnosti státu francouzskými soudci za porušení komunitárního práva

Státní rada přijala dosti restriktivní postoj k odpovědnosti státu za porušení komunitárního práva ve věci *Alivar* s odvoláním na rozsudek Soudního dvora, zdůraznila však odpovědnost veřejné moci bez zavinění (Státní rada, shrom., 23. březen 1984, *Ministr zahraničního obchodu / firma Alivar, ADJA* 1984, str. 396). V jiném rozsudku se však Státní rada omezila jen na francouzskou legislativu a odmítla argument založený na rozsudku, který konstatoval francouzské zanedbání povinností (Státní rada, 13. prosinec 1985, *Société International sales and Import Corporation, ADJA* 1986, str. 174).

Judikatura *Frankovich* podnítila vývoj správní judikatury o odpovědnosti státu za zanedbání komunitárního práva výše zmíněné v rozsudku *Alivar*. Tendence nepopíratelně směřuje k tomu brát větší zřetel na nutnost vyvodit veškeré důsledky ze zanedbání komunitárního práva, ať již byly nebo nebyly konstатовány Soudním dvorem Evropských společenství (Státní rada, shrom. 28. únor 1992, *Arizona Tobacco Products et S.A. Philip Morris France, Sb. Lebon*, str. 78; 30. leden 1995, *Soc. Fourrures Maurice, Dr. adm.* 1995, č. 302).

Zdalo se, že tento vývoj ještě zdůrazňuje některé odvážnější rozsudky odvolacích správních soudů (C.A.A. Nantes, 20. června 1991, *S.A. Duault, Sb. Lebon*, str. 740-741; 9. července 1991, *Ministr hospodářství, financí a rozpočtu / Společnost Lefebvre, Sb. Lebon*, str. 742; C.A.A. Paříž plénum, 1. července 1992, *Společnost Jacques Dangeville, Sb. Lebon*, str. 558, *AJDA* 1992, str. 768; C.A.A. Paříž, 12. listopadu 1992, *Společnost John Walker and sons Ltd. Tanqueray Gordon et Cy, Společnost United Distillers France Ltd., Sb. Lebon*, str. 790). Státní rada zrušila rozsudek *Dangeville* aniž by se vyjádřila k otázce a výjimečně se zabývala paralelním opravným prostředkem (Státní rada, 30. října 1996, *ministr rozpočtu / Společnost Jacques Dangeville*, č. 141043). Řádné soudy jsou s ohledem na jejich kompetence méně častěji povolány k tomu, aby se vyslovily k odpovědnosti státu. Je však možné poznamenat, že obchodní senát Kasačního soudu považoval neznalost rozsudku Soudního dvora Evropských společenství o zanedbání povinností, jak se projevila v oběžníku Ministerstva spravedlnosti, za závažnou chybu v činnosti justice, jež má za následek odpovědnost státu (21. února 1995, *United Distillers France, John Walker*

and sons Ltd. Tanqueray Gordon and Cie Ltd, rozsudek č. 419P). Kasační soud vyvodil rychle důsledky z judikátu *Fantask* (Soudní dvůr Evropských společenství, 2. prosince 1997, věc C-188/95, Sb. str. I.-4369), podle něhož, i když směrnice nebyla implementována ve lhůtě, mohou národní orgány namítat daňovým poplatníkům uplynutí národních procesních lhůt pod podmínkou, že tyto lhůty nejsou méně příznivé pro opravné prostředky založené na komunitárním právu než pro opravné prostředky založené na národních právech a že nečiní prakticky nemožný nebo výjimečně nesnadný výkon práv přiznaných komunitárním právním řádem.

E. - Stanoviska francouzských soudů v předběžném řízení

Stanoviska francouzských soudů v předběžném řízení jsou relativně málo důležitá ve srovnání se stanovisky uplatněnými jinými členskými státy.

Je obtížné nalézt racionální vysvětlení této situace, kterou by bylo nutné se zabývat, pokud by se zmíněná tendence potvrdila.

Možnost předložit písemné a ústní připomínky umožňuje každému státu zhodnotit své stanovisko a obhajovat své zájmy, jsou-li zpochybňovány.

Ve Francii je otázka, kterou se zabývá kancelář Soudního dvora, doručena na adresu GSMV.

GSMV ji postoupí dotčeným ministerstvům a připomene dvouměsíční lhůtu a datum, do kdy je nutné informovat GSMV o záměru zúčastnit se písemného řízení.

Soudní dvůr se dotáže adresátů sdělení na záměr podat ústní připomínky. Žádost je předána dotčeným ministerstvům prostřednictvím GSMV.

Soudní dvůr se opětně dotáže adresátů na určení ústního jednání. Žádost opětně předá dotčeným ministerstvům GSMV.

Francii před Soudním dvorem zastupuje pracovník právního oddělení Ministerstva zahraničí, kterému v případě potřeby pomáhá pracovník odborného ministerstva.