

## Oponentní posudek

k habilitační práci JUDr. Mariána Giby, PhD. na téma: Súdňá kontrola ústavnosti vo Francúzsku.

Rozhodnutím děkana Právnické fakulty Univerzity Komenského v Bratislavě doc. JUDr. Eduarda Burdy, PhD. jsem byl jmenován oponentem habilitační práce JUDr. Mariána Giby, PhD. na téma: Súdňá kontrola ústavnosti vo Francúzsku. S odvoláním na výše uvedené a ve stanovené lhůtě předkládám následující oponentní posudek.

I. Volba tématu práce je aktuální, ať již s ohledem na význam soudní ochrany ústavnosti jako jednoho ze znaků demokratického právního státu, tak také v konfrontaci se snahou podřídit instituci ústavního soudnictví momentálním požadavkům vládnoucí politické reprezentace. Před autorem tak stála výzva, nesporně vyžadující intelektuální disciplínu potřebnou k vyváženému zpracování rozsáhlé a také obtížné materie, které dosud nebyla ve slovenské a ani české odborné produkci věnována odpovídající pozornost. Dlouhodobá autorova orientace na otázky francouzského ústavního práva, jeho kontakty s francouzskou vědeckou komunitou, a v neposlední řadě i postgraduální studium ve Francii, to vše přispělo k tomu, že do rukou čtenáře se dostává práce, postihující složitosti vývoje ústavního soudnictví ve Francii, významně obohacující vědecký diskurs na zvolené habilitační téma a současně svědčící o vyzrávající vědecké osobnosti autora.

Habilitační práce se na 277 stranách opírá o rozsáhlou státovědeckou a ústavně právní literaturu, převážně francouzské provenience, které využívá jako východisko pro vlastní úvahy a závěry a je opatřena 766 poznámkami pod čarou. Seznam použité literatury (str. 253-272) uvádí 364 francouzských, slovenských a českých knižních a časopiseckých titulů, čtyři tituly jsou v anglickém jazyce.

Habilitant rozčlenil předloženou práci do dvou částí, podle jeho vyjádření statické a dynamické, z nichž za obsah statické stránky ústavního soudnictví považuje organické vymezení subjektů, které realizují institucionální stránku ústavního soudnictví, včetně okruhu referenčních norem tvořících kritérium posuzování ústavnosti norem. Druhá část, zejména po zavedení následné kontroly ústavnosti zákonů formou *question prioritaire de constitutionnalité*, znamenající s nadsázkou „francouzskou ústavní revoluci,“ a vybavující systém soudní kontroly ústavnosti rozšířenými pravomocemi, přinesla do systému „výraznou dynamiku,“ iniciovanou de facto všemi francouzskými soudními orgány.

Práce se dále člení do devíti kapitol, strukturovaných do oddílů a v jejich rámci do čtvrté úrovně, paragrafů, a postupně se věnuje v první části (1) historickému exkursu, (2) ústavnímu vymezení Ústavní rady, (3) ústavnímu bloku, (4) mezinárodním závazkům ve francouzském právním řádu, a v části druhé vztahu ústavního soudnictví a (5) referenda, (6) ústavních zákonů, (7) volebního práva, (8) evropské integrace. Poslední kapitola je pak věnována *question prioritaire de constitutionnalité*, řízení o přednostní otázce ústavnosti.

Spis je doplněn o standardní části habilitačních prací (úvod, seznam zkratk, obsah a závěr), chybí resumé v anglickém či francouzském jazyce.

II. K jednotlivým kapitolám práce uvádím:

Historický exkurs, který je obsahem kapitoly první, postihuje ve velmi sevřené formě přehled o nejdůležitějších souvislostech téměř dvoustetletého ústavního vývoje Francie (1789-1958). Končícnost této části práce je pochopitelná, současně ale nebylo možné zcela pominout potřebu postihnout historické souvislosti bouřlivého ústavního vývoje, kdy M. Giba správně podotýká, že ústavní nestabilita je odrazem politické nestability, která od doby francouzské revoluce provázela dějiny Francie, ale současně dochází k závěru, že každá další ústava vzniká z té, která byla před ní a obsahuje jak stránku kontinuitní, tak diskontinuitní. Předložená analýza myšlenek kontroly ústavnosti zákonů ve Francii v letech 1789-1958 dokumentuje a potvrzuje neúspěšnost snahy takovou kontrolu prosadit proti vůdčí myšlence francouzského konstitucionalismu, že lid, resp. národ je zdrojem veškeré moci, a je-li lid suverénem, pak suverénní je i parlament jako jeho ztělesnění a případné návrhy na zavedení kontroly ústavnosti představují útok na princip suverenity lidu, resp. neomezené suverenity parlamentu. Na platnosti tohoto závěru nemění nic ani existence Ústavní komise IV. republiky, jejíž právní povaha rozhodnutí měla jen omezený dosah.

Kapitola druhá, nazvaná Ústavní vymezení Ústavní rady v úvodu popisuje institucionální rámec, ve kterém Ústavní rada funguje a autor v ní přesvědčivě formuluje závěr, že s ohledem na existenci dvou soudních soustav s dvěma nejvyššími soudy (Kasační soud a Státní rada), které se mohou dostat v rozhodovací činnosti za určitých okolností do postavení ústavního soudu, a současně i existenci Ústavní rady, mezi nimiž neexistují formálně vztahy nadřízenosti a podřízenosti, může soudní kontrola ústavnosti efektivně fungovat jen při plném využití všech tří soudních orgánů. Při zkoumání ústavního soudnictví v jednotlivých zemích se vždy nutně objeví otázka závaznosti rozhodování orgánů soudní kontroly ústavnosti. Nemohl se jí vyhnout ani M. Giba, který se dovolává ustanovení čl. 62 odst. 4 Ústavy Francouzské republiky pokud jde o závaznost rozhodnutí Ústavní rady a konstatuje, že soudní rozhodnutí mají výrazný precedenční účinek. Způsobu kreace a organizaci Ústavní rady věnuje autor pozornost v dalším oddíle. I přes zachování původního způsobu kreace

Ústavní rady, tj. zastoupení profesionálních politiků, doživotního členství prezidentů republiky, ale současně při posílení judicializace řízení, právní povahou rozhodnutí a jejich závazností, nemožností napadnout rozhodnutí opravným prostředkem, Ústavní rada dostojí kritériu soudního orgánu přezkumu ústavnosti. Současně jsou legitimní uvedené úvahy po zrušení doživotního členství v Ústavní radě. Nemyslím, že každý způsob kreace zahraničního orgánu ústavního přezkumu ústavnosti je nutné přenést do slovenského či českého ústavního pořádku, ale minimálně jako inspirace stojí za zamyšlení. Souhlasím s autorovým názorem, že pro fungování orgánu ústavního soudnictví nejsou podstatné ani tak formálně předepsané podmínky pro kandidáty, ani způsob kreace orgánu samotného, jako je podstatná politická a právní kultura a integrita členů orgánu i těch, kteří je do funkcí ustanovují a současně i prostředí, ve kterém tento orgán působí.

Popisem pravomocí Ústavní rady, jejich kategorizací na pravomoci soudního typu a pravomoci mimosoudního charakteru končí druhá kapitola práce. Nabízí se pochopitelně i jiná kritéria dělení, zvláště při uvědomění si takové pravomoci, kterou je úloha Ústavní rady v době mimořádných situací, jejichž důsledkem může být rozšíření a aktivizace prezidentových mimořádných kompetencí nebo naopak náhradní výkon pravomocí prezidenta republiky či předčasné ukončení jeho mandátu.

Podnětná je kapitola třetí Gibovy práce, označená ve Francii používaným termínem pro referenční kritéria přezkumu ústavnosti, bloc de constitutionnalité. Zde podle mého soudu autor zdařile analyzoval místo preambule ústavy v právním řádu a na příkladu Preambule ústavy Francouzské republiky z roku 1958 dokumentuje význam preambule jako pramene pozitivního práva, včetně prohlášení Preambule Ústavy IV. Republiky z roku 1946 a Deklarace práv člověka a občana z roku 1789 za ultraaktivní ústavní dokumenty, které se ústavním odkazem v preambuli stávají součástí platné ústavy.

Další část práce, věnované ústavním zákonům a odvozené ústavodárné moci, uvozuje autor zdůrazněním, že základní úlohou ústavních zákonů je jejich dopad na změnu ústavy, přičemž ve Francii slouží výlučně jako nástroj novelizace ústavy. Hlavní pozornost této části je logicky věnována možným způsobům novelizace ústavy a faktický stav je charakterizován jako ztotožnění odvozené ústavodárné moci s mocí zákonodárnou, s výraznou úlohou hlavy státu v tomto procesu. Francouzský ústavní systém je charakteristický svými organickými zákony. Pojednání o nich, jako nástrojích aplikace ústavy, které jsou ústavně taxativně stanovené, představuje inspirativní materii a samo o sobě by zasloužilo hlubší monografické pojednání.

Tzv. statická část předložené habilitační práce je završena mimořádně závažnou problematikou, jejíž řešení se týká vztahů mezi zákony a mezinárodními smlouvami, problémem, který je znám všem státům z procesu začleňování závazků z mezinárodních smluv do vnitrostátního právního řádu.

Současně autor čtenáři nabízí velmi přehledné, a pro Francii příznačné, pojednání o kontrole ústavnosti mezinárodních závazků a uhájení pozice Ústavy v hierarchii právních předpisů, ve které mezinárodním smlouvám náleží místo mezi ústavou a zákony, s absolutní předností mezinárodních smluv před posledními.

III. Druhá část práce, avizovaná již v úvodu jako část pojednávající o dynamické stránce ústavního soudnictví, začíná rozbořem vztahů ústavního soudnictví a referenda. Zde autor popisuje ústavní vymezení referenda, dva režimy použití celostátního referenda a výraznou dikreční pravomoc prezidenta republiky při jeho vyhlášení, posílenou navíc hmotněprávní imunitou aktu, kterým prezident vyhláší referendum, tedy nemožností napadnout takový akt pro neústavnost či nezákonnost u soudu. Cenná nejen pro poznání ústavního vývoje Francie a jeho institutů, ale i pro inspiraci je popis ústavní praxe referenda ve Francii, které představuje účinný nástroj výkonné moci, především pak prezidenta. Rovněž neukončený spor o možnosti použití referenda podle čl. 11 Ústavy Francouzské republiky jako způsobu její změny, především pak ústavněprávní argumentace zastánců obou protikladných názorů může sloužit jako učebnice ústavního práva pro politiky. Na rozdíl od autora se domnívám, že legitimita použití článku 11 je sporná a spíše se kloním k názoru opačnému. Co je však podstatné je skutečnost, že s konáním referenda prezident de Gaulle spojil své setrvání v úřadě a zavedl tak do ústavní praxe politickou odpovědnost hlavy státu, a to i přes její faktickou ústavně stvrzenou neodpovědnost (sic!). Lze současně souhlasit s Mariánem Gibou, že je paradoxní, že Francie nedává i přes jasnou a sladěnou úpravu právních účinků referenda iniciativu k vyvolání referenda do rukou lidu. Důvody proč tomu tak je by stály rovněž za hlubší analýzu, což však překračuje zvolené téma.

Podnětná a poučná je pasáž, a to i s ohledem na nedávné rozporuplně přijímané rozhodnutí Ústavního soudu České republiky, o neústavnosti ústavního zákona. Zvláště vyzvednout si žádá autorův již dříve publikovaný závěr, že možnost ústavodárce učinit cokoli, neznamená, že to i učinit má. Stejně tak akceptovatelným je závěr dr. Giby, že lid, který si ústavu dává ji rovněž ve všech jejích částech může měnit. Opakovaně v práci prozařuje autorovo stanovisko, že faktické omezení ústavodárné moci je spojeno s otázkou politické kultury. V odpovědi na položenou otázku o vhodnosti kontroly ústavnosti ústavních zákonů se autor habilitační práce staví na stranu zastánců užitečnosti a vhodnosti takové kontroly v podmínkách Francie. Nejsem zastáncem tohoto řešení, byť názor autorův respektuji, ale podotýkám, že ani ústavní soud České republiky jej jednoznačně nepřevzal a zrušený inkriminovaný ústavní zákon pojal jako zákon, který ve skutečnosti v materiálním slova smyslu ústavním zákonem nebyl. Jsem přesvědčen, že otázka zrušení ústavního zákona pro jeho tvrzenou neústavnost je otázkou především politickou a oba aktéři, jak ústavodárce, tak strážce ústavnosti, by měly být v této otázce mimořádně zdrženliví a vyloučit tím možnost, byť jen v podobě

nevysloveného podezření, z politické svévole. Názor, že odmítnutím příslušnosti Ústavní rady kontrolovat ústavodárce, odstraněním potenciální hrozby svého zásahu, byla dána zelená případným excesům ústavodárného parlamentu, považuji za výraz určité skepse a pesimismu, byť podložené některými v práci zmiňovanými případy.

Kapitola sedmá se zabývá ústavním soudnictvím a volebním právem. Přehledně popisuje francouzské volební právo, vychází z teorie tří fixních znaků, tj. všeobecné, rovné volební právo, s tajným hlasováním a jednoho proměnlivého elementu, spočívajícího v přímosti či nepřímosti volebního práva a poukazuje na problémy související s omezením či přímo porušením principu všeobecného volebního práva. V souvislosti s poukazem na vliv evropské integrace na volební právo, a zejména na požadavek reciprocity se zdá nepřesná argumentace, která uvádí, že Francie by se s odvoláním na ústavní princip reciprocity nemohla úspěšně zbavit povinnosti umožnit výkon volebního práva občanovi jiného státu, který občanu Francie výkon volebního práva odírá. Rozhodování Soudního dvora by však neřešilo otázku odmítnutí volebního práva Francií, ale odmítnutí volebního práva francouzským občanům na území jiného státu Unie. Omezení volebního práva pro občany jiných států Evropské unie při volbách do orgánů územní samosprávy, jako jeden ze způsobů ochrany státní suverenity Francie, nemusí být přijímán bez výhrad.

Podnětné jsou autorovy závěry stran rovnosti aktivního volebního práva, pozitivní či převrácené diskriminace, a zejména jejího použití v oblasti voleb. Souhlasím s jeho názorem, že z právního pohledu není vhodné, aby se stát snažil zajistit „*sociologické rozdělení*“ volených zástupců cestou normativních aktů. I v této části práce habilitant sympaticky pléduje pro politickou kulturu, kterou upřednostňuje před pozitivním právem a na této své pozici setrvává i při artikulaci závěrů o zásadách ústavodárné moci při překonávání výkladu podaného ústavním soudnictvím. Dosud však není (a zde se výrazně projevuje ono pokušení moci) všeobecně sdílen názor, že pokud je nějaký postup ve své podstatě problematický, nepřestane takovým být ani ústavní silou předpisu, který takový postup ústavně aprobuje. Pokušení moci tím není odoláno.

Kapitola osmá představuje zdařilý nástin problematiky francouzského ústavního soudnictví a evropské integrace s pozorností věnovanou povaze Evropské unie, ústavním změnám podmíněným evropskou integrací, reakci francouzských soudních orgánů vůči primárnímu i sekundárnímu komunitárnímu právu i vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva s důrazem na ústavnost a státní suverenitu. Šíře problematiky i míra její dynamičnosti nepochybně, podle přesvědčení oponenta, vyvolá u autora habilitace potřebu se k daným otázkám vracet.

Poslední část habilitační práce se soustřeďuje na novelizaci francouzské Ústavy z roku 2008, z níž za nejvýznamnější Marián Giba považuje do ústavního systému zakomponovaný institut

*question prioritaire de constitutionnalité (QPC)*, který znamená možnost soudního přezkumu ústavnosti zákona *a posteriori*. Původní koncipovaná kontrola ústavnosti zákonů i mezinárodních závazků byla pojmána jako kontrola abstraktní a předběžná, a u nejdůležitějších zákonů jako kontrola současně obligatorní. Z předloženého popisu geneze QPC, procedurálního postupu rozhodování o přednostní otázce ústavnosti se nabízí závěr, že poslední ústavní novela dohání „francouzské zpoždění“ způsobené okolnostmi, které Marián Giba velmi přesně charakterizuje, za evropskými trendy ochrany ústavnosti a z Ústavní rady činí skutečný soudní orgán kontroly ústavnosti ve Francii.

IV. Jsem názoru, že monografie *Súdná kontrola ústavnosti vo Francúzsku*, Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislavě, Právnická fakulta, 2017, ISBN 978-80-7160-450-1, předložená jako habilitační práce, je v kontextu obdobných prací nadprůměrná a překračuje požadavky kladené na tento druh kvalifikačních prací. Prokazuje autorovu schopnost tvořivě a komplexně zpracovat rozsáhlou problematiku.

Doporučuji proto Vědecké radě Právnické fakulty Univerzity Komenského v Bratislavě, aby byl JUDr. Mariánu Gibovi, PhD. po vykonání habilitační přednášky a po úspěšné obhajobě habilitační práce udělen vědecko-pedagogický titul

docent v oboru ústavní právo.

V rozpravě by se měl dr. Giba vyjádřit k následujícím otázkám:

1. Zavedení QPC jako řízení o přednostní otázce ústavnosti posílilo postavení Ústavy v hierarchii pramenů francouzského práva a současně i ústavní limitaci účinků mezinárodních závazků Francie. Nedochází tím ke zpochybnění francouzského ústavního systému jako systému monistického?

2. Jaké jsou nevýhody či naopak přednosti zákazu zveřejňování minoritních vót členů Ústavní rady?

V Praze/Olomouci 2. ledna 2018

Doc. JUDr. Jiří Jirásek, CSc.

