

Posudek oponenta na diplomovou práci

ZDANĚNÍ JAKO VEŘEJNÁ PODPORA

Diplomantka: Jana Kubová

Oponent: JUDr. Václav Šmejkal, Ph.D.

Základní charakteristika práce:

Diplomová práce pojednává o zajímavém a komplikovaném tématu posouzení daňových opatření členského státu jako veřejné podpory dle práva EU. Jakkoli jsou zvolené téma i způsob jeho podání spojeny s jediným ustanovením Smlouvy - článkem 107 odst. 1 SFEU, svým dosahem se práce dotýká hmotně právních i procesně právních ustanovení práva veřejných podpor, práva služeb v obecném hospodářském zájmu, práva ochrany hospodářské soutěže, práva svobod jednotného trhu EU a samozřejmě i daňového práva EU a jednotlivých členských států či dokonce jejich autonomních území a mimo to i otázek hospodářské politiky, úrovně integrace EU a jejích svěřených pravomocí. Jde tedy o problematiku mimořádně komplexní a současně velmi aktuální, jak práce ukazuje tam, kde autorka zmiňuje reakci EU a členských států na probíhající hospodářskou krizi nebo rozhodnutí orgánů EU z post-Lisabonského období.

Cílem práce je, v souladu s jejím názvem, odpovědět na otázku, kdy je zdanění dle práva EU třeba považovat za veřejnou podporu. Jde tedy o úzké vymezení vztažené záměrně pouze k aplikaci čl. 107 odst. 1 SFEU na problematiku zdanění. Jen okrajově autorka zmiňuje vlastní posouzení slučitelnosti zdanění, které naplňuje znaky veřejné podpory s vnitřním trhem EU a tedy aplikaci možných výjimek dle čl. 107 odst. 3 SFEU. Práce tudíž nehledá návod, jak poskytnout daňovou výhodu a neporušit právo EU, ale zkoumá, kdy je třeba při tvorbě daňových zákonů zohlednit i čl. 107 odst. 1 SFEU, neb by jejich určité ustanovení mohlo naplnit znaky veřejné podpory.

Práce má 54 stran vlastního odborného textu, který je členěn do tří tematických kapitol, úvodu a závěru. Obsahuje abstrakt v anglickém a českém jazyce, dále velmi rozsáhlý přehled použitých pramenů. Po formální stránce je práce zpracována velmi pečlivě, úhledně, bez zjevných pravopisných chyb či překlepů. Prameny jsou adekvátně citovány (170 odkazů pod čarou).

Klady práce:

Není pochyb o tom, že již samotnou volbou komplikovaného tématu projevila autorka odvalu a samostatnost, chuť proniknout do velmi komplikovaných principů a souvislostí právně ekonomické regulace v dané oblasti. Skutečnost, že autorka dané téma kvalifikovaně zpracovala, podala o něm velmi zajímavou, faktograficky zdokumentovanou, erudovaně sepsanou zprávu, je prvním velkým kladem posuzované práce.

Autorka postupovala velmi samostatně, nezávisle na cizích vzorech. Za základní analytickou kostru zvolila definici veřejné podpory podle čl. 107 odst. 1 SFEU a držela se zejména rozhodovací praxe

orgánů EU, kterou se ovšem nebála samostatně hodnotit, ba i kritizovat (viz např. str. 34). To svědčí o tom, že si udržela potřebný nadhled nad komplikovanou materií, přistupovala k ní s předběžným pochopením právní úpravy a jejích souvislostí, včetně těch politicko-sociálních a obecně integračních (viz např. samostatné hodnocení dopadů daňové soutěže mezi členskými státy na integraci EU v subkapitole 1.3.1).

Autorka vycházela ze studia pramenů úctyhodného rozsahu – jen jejich přehled zaujímá téměř devět stran drobným písmem. Vedle judikatury a soft-law věnovala autorka pozornost sekundárním pramenům, a to nejen učebnicím práva EU, jak bývá diplomových pracích častým nešvarem, ale též skutečně relevantní sekundární odborné literatuře z renomovaných pramenů (*Common market law review, European state aid law quarterly* atd.).

Autorka udržela v celém rozsahu práce konstantní úroveň analýzy založené na rozboru ustanovení předpisů EU a rozhodnutí orgánů EU. Nedopustila se zjevných omylů či nepřesností, její závěry jsou přesvědčivé a doložené odkazy na prameny zásadního významu. Oponent tudíž nemá pochyb o tom, že práce má náležitou odbornou úroveň, téma je podáno věcně správně a závěry, které autorka vyvozuje, jsou v práci provedenou analýzou dostatečně podepřeny.

Slabiny práce:

Práce netrpí zásadními nedostatky. Jak bylo uvedeno výše, autorka se dostatečně držela zvoleného tématu, vycházela z doložených pramenů a nedopustila se tak zjevných omylů či nepřesností, které by jakkoli diskvalifikovaly její závěry nebo zpochybňovaly skutečnost, že své téma skutečně zvládla.

Připomínku lze mít k Úvodu práce, kde autorka nezmínila zvolenou metodu ani necharakterizovala hlavní zdroje, z nichž v práci čerpala a nevymezila se vůči jiným možným pojetím či podáním daného tématu, ačkoli právě toto do úvodu práce patří. Jakkoli oponent, tak jako jakýkoli další čtenář, ze struktury a obsahu práce pochopil, že autorce jde výhradně o to ukázat, kdy zdanění naplní znaky veřejné podpory, přesto zalitoval, že otázku vlastní slučitelnosti takové podpory s vnitřním trhem autorka zmínila jen velmi letmo na některých místech textu (např. strany 10, 34, 51, 57), kde stručně odkázala na možnou aplikaci výjimky dle čl. 107 odst. 3 SFEU, ale vlastnímu tématu slučitelnosti se ve své práci nevěnovala. Je přitom jasné, že z hlediska praxe jde o otázku neméně zásadní a bylo by vhodné – v metodologické části Úvodu – vymezit, čím přesně se bude práce zabývat a čím nikoli a vysvětlit proč. Tato připomínka má úzkou vazbu na kapitolu 3. práce (Další vybrané problémy), kde autorka spíše jen stručně nastiňuje vnitřně ne zcela sourodou směs souvisejících otázek a problémů, což je sice zajímavé, ale významově méně klíčové pro danou problematiku, než právě otázka slučitelnosti podpory a tedy aplikace čl. 107 odst. 3 na systémy zdanění.

Další připomínky oponenta jsou spíše dílčí povahy a měly by vést k diskusi v rámci obhajoby:

Na str. 9 autorka odchylně od citovaného komentáře Syllová a kol. (pozn. 11) dospívá k závěru, že v EU platí obecný zákaz veřejných podpor. Ačkoli jde o „spor“ spíše teoreticko-pojmového než aplikačně-praktického významu, má oponent za to, že obecný zákaz veřejných podpor, na rozdíl od obecného zákazu kartelů, v právu EU neexistuje. A to zejména proto, že pojem veřejná podpora je podstatně komplexnější a obsažnější než pojem kartelová dohoda a Smlouva proto realisticky nezakládá zákaz těchto podpor, ale mechanismus přezkumu jejich slučitelnosti. V tom jsou struktura i

aplikace čl. 101 a čl. 107 SFEU odlišné, když čl. 101 jak v odst. 1, tak s ještě větším důrazem v odst. 2, obsahuje zákaz (a tedy vychází z principu zákazu, nikoli neslučitelného zneužití jako čl. 102), na rozdíl od čl. 107, který v odst. 1 hovoří o neslučitelnosti, nestanoví-li Smlouva jinak, v odst. 2 pak o slučitelnosti automatické a v odst. 3 o slučitelnosti fakultativní. Sama neslučitelnost veřejné podpory tedy neplyne přímo ze zákona, jako v případě kartelů, ale z materiálního posouzení a na něm založeného rozhodnutí Komise. To koneckonců potvrzuje i relevantní judikatura, která má za zákonem objektivně danou definici toho, co je státní pomocí, nikoli toho, co je (ne)slučitelnou státní pomocí, kde nechává široké pole uvážení pro Komisi (viz např. Landbroke v. Komise T-67/94). I z praktického hlediska by nakonec bylo podivné, že se v EU poskytuje v řádu desítek až stovek miliard EUR ročně (viz str. 19) něco, co je primárním právem a priori zakázáno...

Na str. 54 autorka dospívá, dle názoru oponenta poněkud uspěchaně a nepodloženě, k závěru, že Komise již provádí mezinárodní zkoumání veřejné podpory. Z faktů v práci uvedených vyplývá, že šlo o aplikaci pravomoci Komise založenou dohodami mezi EU a Švýcarskem, o nichž je známo, že ze Švýcarska de facto činí součást EHP, tedy prostoru s jednotnou úpravou a aplikací pravidel ochrany soutěže, byť k tomu de iure dochází na základě dvoustranného ujednání v režimu klasického mezinárodního práva veřejného. Oponent zde proto neshledává nic mimořádného či revolučního, co by vedlo k domněnce, že si Komise svémocně přisvojuje pravomoc autoritativně posuzovat veřejnou podporu v mezinárodním měřítku.

Jiného druhu je připomínka ke kapitole 2.2, v níž autorka na str. 26-28 uvádí judikáty, v nichž podle SEU k poskytnutí (daňové) výhody státem nebo ze státních prostředků nedošlo, aniž by v duchu vlastní linie argumentace ve prospěch toho, že zdanění může založit veřejnou podporu, rozebrala alespoň jeden případ, kdy Soudy EU existenci takové výhody potvrdily. Jde spíše o neobratnost podání než o chybu, neboť rozsudky citované na jiných místech práce logicky obsahují závěr, že o státní podporu šlo a tedy, že byla tato poskytnuta státem nebo ze státních prostředků. Přesto je překvapující, že sub-kapitola pojednávající o jednom z klíčových znaků veřejné podpory neobsahuje ani jeden příklad jeho pozitivního naplnění.

Celkové hodnocení:

Přes uvedené připomínky má oponent za to, že jde o práci velmi kvalitní a pokud bude podpořena stejně kvalitní obhajobou (v níž očekává reakci diplomantky na tyto připomínky), nebude mít pochyb o tom, že zasluhuje hodnocení „výborně“.

Praha, 3. 5. 2013