

Posudek oponenta disertační práce

Student: Mgr. Petr Navrátil

Název práce: Mimosmluvní odpovědnost EU

Studijní obor: Vyberte studijní obor

Studijní program: Teoretické právní vědy

Oponent disertační práce: doc. JUDr. David Sehnálek, Ph.D.

Pracoviště: Katedra mezinárodního a evropského práva,
Právnická fakulta Masarykovy univerzity

I.

Výsledky práce (včetně komentáře o publikaci výsledků nebo jejich přijetí k publikaci a hodnocení, zda přináší nové poznatky)

Práce předložená Mgr. Petrem Navrátilem představuje významný příspěvek k poznání problematiky mimosmluvní odpovědnosti Evropské unie za škodu způsobenou jednotlivci v české odborné literatuře. Přínos práce spatřuji: (1) v pečlivém zmapování rozsáhlé judikatury Soudního dvora EU, která za stavu absence úplné normativní úpravy v primárním právu Evropské unie tento institut utvářela, (2) v reflexi stanovisek a odborných názorů generálních advokátů, (3) v provedení kritické analýzy výše uvedeného, (4) ve schopnosti autora navrhnout řešení a zároveň je rovněž diskutovat a kriticky hodnotit – pohled, který autor nabízí, je proto komplexní, a nikoliv jednostranně zaměřený. Oceňuji také, že autor zvládl rozsáhle vytěžit nejenom anglickou odbornou literaturu, ale též zdroje francouzské. Práce, a to zejména pokud jde o závěry autora, obsahuje nové podněty a věřím, že byla-li by napsána v angličtině, pak by obstála i v mezinárodním srovnání.

Zákonné požadavky dané pro daný typ studia a prací byly splněny. Části práce byly v minulosti podrobeny reflexi odbornou veřejností a publikovány takto: Navrátil, Petr. Mimosmluvní odpovědnost EU v judikatuře SDEU. In: Knoll, Vilém. Martínková, Zuzana et al. *Naděje právní vědy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. Navrátil, Petr. Dostatečně závažné porušení právní normy jako podmínka mimosmluvní odpovědnosti EU. In: Filip Křepelka et al. *Dny práva 2015 - Days of Law. Část VII. Odpovědnost států, mezinárodních organizací, resp. Evropské unie za újmu/škodu způsobenou jednotlivcům protiprávním výkonem moci či jejím selháním*. Brno: Masarykova univerzita, 2016.

II.

Aktuálnost zpracovaného tématu

Autor si zvolil téma, které nelze označit za nové, inovativní a dosud nezpracované. Dokonce se ani nejedná o téma příliš praktické, jak ostatně dokazují statistická data, která autor v závěru práce sám uvádí. Běžný advokát, ale i jednotlivec s touto problematikou nejspíše za celý svůj život nepřijde do styku. Volba takového tématu ale vůbec nevádí. Problematika odpovědnosti Evropské unie a potažmo celé veřejné moci za škodu vůči jednotlivci je stále aktuální a s ohledem na stav její úpravy (přesněji řečeno absenci podrobnější úpravy), jde o téma hodné soustavného zkoumání. Ostatně, a sám autor to i uvádí, vhodně nastavená pravidla

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

Veveří 158/70, 611 80 Brno, Česká republika

T: +420 549 49 1211, E: info@law.muni.cz, www.law.muni.cz

mimosmluvní odpovědnosti EU mohou posloužit jako vzor pro obdobné úpravy vnitrostátní. Z tohoto pohledu zkoumání odpovědnosti EU je užitečné v našich podmínkách už jen proto, že umožňuje lépe reflektovat nedostatky právní úpravy české. Zároveň je možné konstatovat, že zvolené téma je s ohledem na svou teoreticko-právní povahu obzvláště vhodné pro zpracování formou disertační práce.

III.

Struktura práce – zvolené metody zpracování

Práce je dobře a systematicky strukturovaná. Autor začíná historickým vývojem mimosmluvní odpovědnosti Evropské unie, což je jistě legitimní a možný způsob. Osobně bych preferoval (a je to skutečně jen věc názoru) zahájení spíše formou širšího teoreticko-právního uchopení problému, možná i bez přímé vazby na právní úpravu v primárním právu a s ní související judikaturu. Otázka odpovědnosti veřejné moci je totiž citlivá. Dotýká se dělby moci ve státě v rámci jednotlivých dílčích mocí mezi sebou. Zejména v případě odpovědnosti za škodu způsobenou legislativní mocí přílišný důraz na možnost soudního přezkumu může vést k výchylce v tradičním pojetí dělby moci ve státě. Definitivním určovatelem politiky se totiž, byť v omezené míře, stanou soudy, přestože jim tato role obecně nepřísluší a přestože nepodléhají přímé demokratické kontrole ze strany lidu.

Problematika odpovědnosti veřejné moci souvisí též s otázkou, kdo je suverénem – je to stát a v jeho rámci vrcholný zákonodárný orgán, nebo je to lid? Výsledná odpověď, pokud jde o možnost a rozsah odpovědnosti bude rozdílná v závislosti na tom, kam důraz položíme. Autor se uvedeným otázkám věnuje, ale rozebírá je spíše na okraj vlastně až v samém závěru práce v její komparativní části. Zároveň je ze závěru patrné, že si autor tohoto rozměru problematiky je vědom, neboť v rámci navrhovaných řešení vylučuje možnost odpovědnosti za škodu způsobenou legislativní činností.

V ostatním podněty ke struktuře nemám, jak jsem již psal výše, práce členěna logicky a smysluplně.

Autorem zvolené metody práce plně odpovídají tématu a vytyčeným cílům. Základem je deskriptivní metoda práce, těžiště tvoří kritická analýza vhodně doplněna komparací. V jejím případě je nutno vyzdvihnout, že autor skutečně provádí srovnávání (unijní úprava vs. úprava mezinárodní/vnitrostátní, vnitrostátní úpravy mezi sebou), příslušné části práce tedy nejsou prostým paralelním popisem, jak je bohužel občas zvykem. Schopnost provést skutečné a smysluplné srovnání jen potvrzuje, že se autor s problematikou dobře seznámil a naznačuje její hluboké pochopení.

IV.

Připomínky k textu

Na úvod musím zdůraznit, že práce je skutečně dobrá. Nemám proto připomínky kritického charakteru, spíše podněty či postřehy. Jeden jsem již uváděl výše a týká se teoreticko-právního uchopení celého problému odpovědnosti veřejné moci vůči jednotlivci. S tím dále souvisí otázka nákladů. Na straně jedné je institut odpovědnosti Evropské unie vůči jednotlivci nástrojem ochrany konkrétních osob před pochybeními veřejné moci. Nedochozí k tím ale také k „trestání“ celé společnosti (daňového poplatníka především), neboť je to ona, kdo v konečném důsledku nese náklady spojené s odškodněním? (autor ostatně sám zmiňuje aspekt ochrany finančních zájmů EU na str. 51). A vzato bez iluzí, motivace úředníka předcházet vzniku škod z povahy věci nikdy nebude stejná se situací, ve které půjde o ochranu jeho soukromých zájmů.

Pokud jde o další:

- autor v pozn. pod čarou č. 15 na straně 3 naznačuje, že by odpovědnost Evropské unie vůči státu měla v principu podléhat stejnému režimu, jako odpovědnost Evropské unie vůči jednotlivci. Uvedené tvrzení je ovšem potenciálně sporné. Souvisí totiž s pojetím Evropské unie jako takové. V zásadě odpovídá konstitucionalistickému pojetí, které zdá se v evropské odborné literatuře i v judikatuře Soudního dvora EU převažuje. Nemusí být ale v souladu s pojetím internacionalistickým. Z tohoto pohledu totiž zřizovací smlouvy jako produkt mezinárodního práva nutně musí být tomuto právu i nadále podřízeny, což by mohlo v případě odpovědnosti znamenat, že její režim by byl odlišný v závislosti na druhém subjektu. V případě odpovědnosti vůči státu by tudíž byl stále rámcově vymezen pravidly mezinárodního práva.

- autor dále na str. 14 a též 52 uvádí, že institut odpovědnosti byl vlastně obranou útokem – zakotvení tohoto institutu mělo chránit před žalobami ze strany jednotlivců. Tím, že se nastavily velmi přísné hmotněprávní podmínky, za kterých je možné tento nárok uplatnit. Nejde ovšem též o ochranu členských států samotných, a to před žalobami jednotlivců za škodu, kterou jim způsobila Evropská unie jako produkt členských států?

- autor zmiňuje, že v rozhodnutích Soudního dvora EU není vedena diskuse o obecných zásadách společných právním řádům členských států. Není ovšem možné, že tato diskuse je vedena interně a tedy, že jen není přiznána v odůvodnění rozhodnutí? Je možné, že za stavu, kdy se jednotlivé vnitrostátní úpravy liší, by otevřené přiznání inspirace v konkrétní národní úpravě v rozsudku Soudního dvora EU mohlo být politicky citlivou otázkou. A pokud taková interní diskuse vedena není, neporušuje tím Soudní dvůr EU primární právo, konkrétně čl. 340 SFEU?

- Autor dále na str. 85 a 99 uvádí, že Tribunál je při rozhodování ve sledované problematice správním soudem a autorovo pojetí institutu mimosmluvní odpovědnosti je rovněž správněprávní. Má jít o obecné pojetí mimosmluvní odpovědnosti, nebo je takto stanoveno přímo pro unijní pojetí tohoto institutu? Ptám se proto, že kupř. v německém právním prostředí je úprava tohoto institutu zakotvena krom základního zákona v občanském právu. Otázkou ovšem je, zda takové rozlišování má reálný praktický význam. Na straně druhé, zásady ovládnuté civilní řízení a správní soudnictví nejsou identické.

- Autor v práci dále zmiňuje význam Evropského soudu pro lidská práva. Nabízí se přitom otázka, pokud článek 340 Smlouvy o fungování EU hovoří o společných východiscích ve vnitrostátních právních řádech, pak nebyl právě v systému vytvořeném ESLP prostor pro širší převzetí do pojetí mimosmluvní odpovědnosti v právu Evropské unie?

- autor dále na str. 32, 38 a 39 hovoří o společné a nerozdílné odpovědnosti Evropské unie a členských států. Nejde však spíše o odpovědnost paralelní – skutek je sice jeden, ale úprava je předmětem různých právních systémů. Řešení jimi napříč mi osobně přijde zvláštní a nepravděpodobné.

- přijde mi spíše zveličené tvrzení autorovo o diskriminaci na základě státní příslušnosti ve vazbě na rozhodnutí ve věci *Kampffmeyer* a spoluodpovědnosti EU a členského státu na str. 33. Skutečně jde o diskriminaci v situaci, kdy unijním právem daná otázka regulována není a náleží členským státům (tudíž o diskriminaci již nemůže) a úprava vnitrostátní nemá důvod porovnávat sama sebe s úpravou jiného členského státu, respektive to soud ani udělat nemůže, jelikož je vázán právem vlastním. Spíše než o diskriminaci bych proto hovořil neférovosti stávající úpravy.

**V.
Jazyková a grafická úroveň**

Práce je napsána velmi dobrou a kultivovanou češtinou. Nemám proto žádné výhrady. Překlepy jsou řídké (narazil jsem jen na špatný slovosled ve vymezení cílů na str. 5, překlep ve jméně doc. Skulové v pozn. č. 119 a přehození jména a příjmení Michala Bobka na str. 42 v pozn. č. 214).

**VI.
Otázky k obhajobě**

Práci doporučuji k obhajobě před příslušnou komisí pro obhajobu disertační práce. V rámci obhajoby mohou být diskutovány podněty obsažené výše v části III. a IV. tohoto posudku, zejména pak otázka teoreticko-právního pojetí institutu mimosmluvní odpovědnosti vůči jednotlivci. Dále pak, bylo by možné přijmout konkrétní právní úpravu mimosmluvní odpovědnosti na základě článku 352 Smlouvy o fungování EU?

**VII.
Předepsaná formulace závěrů:¹**

Autor ve své disertační práci

- prokázal** schopnost samostatné tvůrčí práce v daném oboru
- neprokázal** schopnost samostatné tvůrčí práce v daném oboru

— Práce

- splňuje** požadavky standardně kladené na disertační práce v daném oboru.
- nesplňuje** požadavky standardně kladené na disertační práce v daném oboru.

V Brně dne 06.06.2019

Podpis oponenta

¹ Posudek, který neobsahuje předepsané explicitní závěry, nemůže být akceptován.