

## Posudek oponenta habilitační práce

Masarykova univerzita

Právnická fakulta

Obor řízení: **Právo Evropské unie**

Uchazeč: **JUDr. David Sehnálek, Ph.D.**

Pracoviště uchazeče: **Katedra mezinárodního a evropského práva**

Habilitační práce: **Specifika výkladu práva Evropské unie a jeho vnitrostátní důsledky**

Oponent: **JUDr. Ing. Jiří Zemánek, CSc.**

Pracoviště oponenta: **soudce Ústavního soudu; Jean Monnet Professor of EU Law  
externě na Právnické fakultě Univerzity Karlovy**

### I.

Zkoumání otázek interpretace práva věnuje právní teorie stálou pozornost. Teorie evropského práva, která je ještě poměrně mladou disciplínou, se zpravidla zaměřuje na metody výkladu používané Soudním dvorem EU ve srovnání s tradičními postupy vnitrostátních soudů, na závaznost výkladových rozhodnutí, na vztah mezi sebeomezením a přípustným aktivismem soudce, na problematiku soudcovské tvorby práva, apod. Autor předložené habilitační práce má ambici postihnout především kontext působící na odpovědi, k nimž **zvolené téma** vyzývá, a který – poněkud neobvykle – označuje za „horizontální přístup“.

Nakolik je materie (sekundárních předpisů) unijního práva obsahově převážně dána zdroji externího původu (harmonizace právních ustanovení členských států EU, recepce mezinárodních standardů), nevyčerpává autor svoji pozornost rozbořem povahových vlastností tohoto právního řádu či jeho svébytného vnitřního uspořádání, ani otázkou, zda v něm lze identifikovat „ústavní“ dimenzi jako jeho řídicí složku. **1. otázka: (Jak) zasahuje proces konstitucionalizace unijního práva do oblasti jeho výkladu?** Vychází zřejmě ze zjištění, že unijní právo nevytváří quasi-federální *system práva*, v němž by platilo „Unionsrecht bricht Mitgliedstaatsrecht“, a soustřeďuje se na rozbor *chování jeho aktérů*, tedy na jeho funkční stránku. Habitus unijního práva – vysoká abstraktnost norem bez interpretačního vodítka ve Smlouvách, na který trefně poukazuje citovaný výrok *Lorda Denninga*, ho vede ke zkoumání systémového postavení Soudního dvora jako *ultima ratio*

interpreta, jehož autonomie je ale dotýkána vlivy inherentními (vztahem k unijnímu normotvůrci), vnějšími (mezinárodním právem) i vnitřními (mírou akceptace či rezistence ze strany soudů členských států), a jehož role není ryze justiční, ale i politická.

Zvláště v českém právním prostředí, až příliš jednostranně uvyklém ostražitosti vůči „asertivitě“ unijního práva při jeho vnitrostátní přednostní, přímé atp. aplikaci, a vystaveném mýtům a fobiím často pronikajícím z politické a mediální sféry, je takové nastavení tématu habilitační práce potřebné. Až odvážně proto musí znít autorem vytyčená *hypotéza* (s. 29), že zvláštnosti výkladu unijního práva nijak nevybočují ze standardů známých v právu vnitrostátním i mezinárodním. *Dílčí výzkumné otázky* pak směřují k příčinám odlišností – institucionálním faktorům, vícejazyčné autenticitě unijního práva a jejich důsledkům pro členské státy. K tomuto zadání úkolu se autor v závěru jednotlivých kapitol i celé práce pravidelně vrací ověřováním jeho správnosti.

Uplatněné **metody zkoumání** jsou adekvátní náročnosti takto vymezeného tématu. Už při uchopení současného stavu si autor počíná úsporně: od minimalistické deskripce soudních kauz demonstrujících jeho východiska, přes zachycení normativního významu následných posunů ve výkladu, opřené i o komparativní argumentaci až po obsahově syntetické, nikoliv pouze mechanické shrnutí získaných poznatků.

**Struktura práce** logicky provází její myšlenkové schéma: začíná charakteristikou výkladových pravomocí Soudního dvora s objasněním zdrojů jeho autonomního postavení (II. kapitola), pokračuje analýzou vytváření prostoru, který mu umožňuje předjímat reakce vnitrostátních a mezinárodních soudů a vyhnout se případným neracionálním konfliktům cestou reflexe jejich judikatury (III. kapitola), a rozbořem specifik jazykového výkladu unijního práva (IV. kapitola) jako vstupní operace pro tzv. funkční, objektivně účelový výklad (V. kapitola), až po zhodnocení vlivu jeho výkladu unijního práva na vnitrostátní úrovni, včetně zákonodárce (VI. kapitola) a celkový závěr (VII. kapitola). Takové členění vyhovuje potřebě přehlednosti a konzistentnosti práce. Lze si představit i další partie, posilující doktrinální uchopení unijního práva v dosavadní odborné literatuře, např. úvahu o „architektuře“ stálého dialogu o jeho interpretaci na fóru Konference evropských ústavních soudů, apod. Autor se však odpovědně drží svého zadání.



**Zpracování tématu** habilitační práce vyvolává toto moje hodnocení:

Autonomie Soudního dvora a s ní spojená výlučnost jeho postavení orgánu s obligatorní jurisdikcí se staly součástí jeho „genetické výbavy“ již v počáteční období EHS-6, kdy se jím v právu hájený obecný zájem Společenství vesměs překrýval se zájmy členských států, jejichž obhajoba se nemusela domáhat soudního přezkumu. *Nezávislost* Soudního dvora v politické rovině (na ostatních orgánech ES/EU a na členských státech) neimplikuje ale jeho *nestrannost* procesní (jako je tomu naopak ve vnitrostátním soudnictví), jak s jistou rezervovaností konstatuje autor na s. 38, neboť Soudní dvůr nemá roli arbitra ve sporech mezi EU a členskými státy; přitom vnitrostátní soudy mají povinnost s ním spolupracovat (t. j. mu „stranit“ k zajištění právní ochrany) při prosazování unijního práva vůči aktům orgánů moci výkonné a zákonodárné členských států, pokud ho porušují. Toto „spojenectví“ soudní moci napříč EU a členskými státy je jedním z hlavních zdrojů posilování legitimacy rozhodnutí Soudního dvora. **2. otázka: Co - v souvislosti s tématem habilitační práce - znamená, že Soudní dvůr „Zajišťuje dodržování práva při výkladu a aplikaci Smluv“? (čl. 19 odst. 1 SEU).**

Soudní dvůr „kreativním“ způsobem vymanil („emancipoval“) komunitární/unijní právo ze závislosti na právu mezinárodním a jeho výkladu členskými státy jako smluvními stranami popř. jinými mezinárodními autoritami soudního typu (s. 43 an.), aby mohl přiznat pojmům a institutům, stejným v každém z obou systémů, s ohledem na rozdílné cíle, jimž každý z nich slouží, jiný normativní význam (monistický přístup k vztahovým otázkám mezi těmito systémy, ale dualismus při výkladu těchto pojmů a institutů, s. 66). Očekávalo by se zde připomenutí, že rozdílnost cílů neplatí a jiný normativní význam není dán ve vztahu mezi evropskou Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a Listinou základních práv EU, jak vyplývá z poukazu jejího čl. 52 odst. 3 na zachování stejného smyslu a rozsahu ochrany. Soudní dvůr si k tomu nemohl nepřisvojit – z titulu ochránce svébytnosti komunitárního/unijního právního řádu – soudcovskou *kompetenční pravomoc* („Kompetenz-Kompetenz“). Tuto pravomoc členské státy, beroucí na zřetel – jak by se patřilo také zmínit - přesvědčivost výsledků jejího užití, při revizích primárního práva přímo nenapadly, a tím ji mlčky legitimizovaly. Zároveň však (řada z nich) setrvaly v pozici bdělého dohlázele nad dodržováním smluvního rámce pravomocí EU (viz např. německou ústavně soudní doktrínu *ultra vires* či italskou doktrínu *controlimiti*, ponecháme-li stranou postup českého Ústavního soudu ve věci *Slovenské důchody XVII*), která našla vyjádření např. v preambuli a čl. 51 Listiny základních práv EU, resp. v Protokolu č. 30 o jejím uplatňování v Polsku a ve



Spojeném království. **3. otázka:** Nakolik je pro výkladovou praxi Soudního dvora relevantní čl. 5 Vídeňské úmluvy o smluvním právu?

Připuštění vlivů jiných právních řádů a jejich interpretů (vnitrostátních, Evropského soudu pro lidská práva, Soudu Evropského sdružení volného obchodu v rámci Dohody o Evropském hospodářském prostoru) na unijní právo přenosem jejich *normativních konceptů a impulsů* zprostředkovaným Soudním dvorem, je dokumentováno (s. 88 an.) reprezentativními odkazy na jeho výkladovou judikaturu i kazuistiku vnitrostátních soudů, např. v oblastech práva vnitřního trhu (*Cassis de Dijon* zrealňující účinky rozsudku ve věci *Dassonville*), soudní spolupráce v trestních věcech („eurozatykačový“ rozsudek *Melloni* korigovaný rozsudkem ve spojených věcech *Aranyosi a Calderaru*), odpovědnosti státu za „legislativní bezpráví“ (rozsudky ESLP ve věcech *Matthews* nebo *Bosphorus*) či podmíněním uplatnění mezinárodních sankcí přezkumem jejich souladu s unijním referenčním rámcem ochrany základních práv (revizní rozsudek Soudního dvora ve věci *Kadi*, vyvolané rozhodnutím Rady bezpečnosti OSN). Autor správně poukazuje na skutečnost, že tato aktivita Soudního dvora je vedena mj. jeho vstřícností vůči dodržování samostatných mezinárodních závazků členských států (z EÚLP), a - slušelo by se dodat – zčásti i opětováním respektu, projevovaného ze strany mezinárodního soudu (ESLP) vůči výsadnímu postavení Soudního dvora při výkladu unijního práva; hrozbu jeho omezení ostatně Soudní dvůr sám striktně odmítl (posudek 2/13 o přístupové smlouvě EU k EÚLP). Na místě jsou: **4. otázka:** Jak se v rozhodovací činnosti Soudního dvora projevuje ustanovení čl. 53 Listiny základních práv EU o úrovni ochrany při jejím výkladu? **5. otázka:** Lze empiricky doložit vztah mezi výkladovou inspirací Soudního dvora ustanoveními právních řádů některých členských států EU a četností (frekvencí) sporů o výklad předmětných ustanovení soudy těchto států?

Srovnání výkladového potenciálu se Soudem ESVO (s. 126 an.) dovedlo autora k postřehu, že Soudní dvůr, „ochotný naslouchat“, má v řadě aspektů více společného se soudnictvím vnitrostátním, spíše než mezinárodním (s. 142). Autor naproti tomu kriticky hodnotí jeho „povrchní“ práci s rozsudky vnitrostátních soudů, na něž odkazuje, jen pokud mohou podpořit jeho vlastní argumentaci (s. 145). To mne vede k **6. otázce:** Je absence procesního institutu obdobného ústavní stížnosti, známé v řadě členských států, kdy v řízení o žalobě na neplatnost podle čl. 253 SFEU má jednotlivec postavení tzv. neprivilegovaného žalobce, slabinou Soudního dvora v „konkurenčním prostředí“, spoluvytvářeném Evropským soudem pro lidská práva?



Za velmi zdařilou pokládám IV. kapitolu, posuzující přínosy a úskalí *multi-jazykového výkladu* jako nástupiště pro použití dalších výkladových metod v linii data-informace-znalost (s. 165 an.). Lze souhlasit s autorem, že rizika s ohledem na práva jednotlivce je třeba spatřovat (viz jeho odkazy na relevantní judikaturu Soudního dvora jako je *Stauder*, *Narizení Brusel I* nebo první „česká“ předběžná otázka *Skoma-Lux*) zejména tam, kde terminologie použitá v unijním právu nekoresponduje s normativním významem pojmů už zavedených v právu vnitrostátním. Taková rezonance je, koneckonců, obecným předpokladem úspěchu evropsky souladného (konformního) výkladu vnitrostátního práva jako jedné z aplikačních zásad unijního práva, chtělo by se dodat. Významovým posunům právní terminologie v čase, jinak v právu běžným, které však v podmínkách víceúrovňového normativního uspořádání EU mohou vést k fragmentarizaci právních úprav, do jisté míry brání a žádoucí konzistenci celku prospívá i odborné pojmosloví harmonizačních předpisů s „technickým“ obsahem, které vychází ze shodného základu, a značně obecná, a tedy i nadčasová formulace ustanovení primárního práva, k jejichž provedení tyto předpisy slouží (tako rozumím autorovu zjištění na s. 177). Odmítání vypjatě textualistického výkladu s jeho snahou o rekonstrukci původního záměru sledovaného unijním zákonodárcem („intencionalismus“) a příklon k objektivně účelové interpretaci, reflektující dynamiku vývoje práva v reálném čase, jsou dva limity, jejichž respektování má eliminovat nepřipustný judikaturní odklon od normativního významu právního předpisu a připívat k jeho udržitelnému použití. Rozvedení hodná je i poznámka autora na s. 188-190 o „nápadné podobnosti“ způsobu práce českého Ústavního soudu s přístupem Soudního dvora, daná podobnostmi v jejich systémovém postavení. **7. otázka: Na místě je polemika (důvody „pro“ a „proti“) s názory, které považují výkladovou judikaturu Soudního dvora, dotvářející (neperfektní) právní normy, za svébytný pramen práva (např. J. Komárek, citovaný na s. 181).**

Toto autorovo „nasazení“ pokračuje i v V. kapitole, v níž téma práce kulminuje. Přestože jeho kritiku odpoutání výkladu Soudního dvora od vlastního účelu právní normy ve prospěch uplatnění hledisek aktuální racionality lze pokládat snad až za přespříliš příkrou – tzv. funkční výklad jako nástroj „činění dobra“ a realizace politických cílů, zásada *effet utile* jako prostředek sebeprosazení unijního práva v prostoru už „obsazeném“ právem vnitrostátním a mezinárodním, který má jen dodat postupu přehlížejícímu zřejmý úmysl členských států-destinátářů dané úpravy akceptovatelné odůvodnění (s. 221), míří směrem, se kterým nelze než souhlasit: výklad unijního práva Soudním dvorem musí ctít *nastavení limitů* pro výkon veřejné moci, která byla přenesena členskými státy na EU, čemuž slouží, m. j., i uplatnění



zásad subsidiarity, proporcionality a ochrany základních práv. **8. otázka: Je výklad *praeter legem* bez dalšího dokladem prokazatelné nefunkčnosti unijních limitů pro výkon pravomoci EU, jenž může odůvodnit obrannou reakci ze strany členského státu popř. jednotlivce?**

Ačkoliv by se mohlo zdát, že autorův výklad dál už gradovat nemá kam, poslední, VI. kapitola skýtá vhled do tématu, který lze bez rozpaků označit za výsledek *základního výzkumu*. Autor tu představuje vliv výkladu Soudním dvorem na právo členských států nejen v obvyklé instrumentální rovině jeho důsledků pro vnitrostátní implementaci a aplikaci unijního práva, omezení možností soudní moci EU ho – logicky - vede k úvahám a doporučením, překračujícím rámec tématu. Namísto následných obranářských reakcí proti případným výkladovým excesům Soudního dvora, které jsou zpravidla nutně sub-optimální, spatřuje řešení v prevenci možných konfliktů cestou legislativní, aniž se uchyluje – jak se i v odborných textech u nás nezdá stává – k laciné „argumentaci“ suverenitou státu a národní identitou. S podporou evoluční teorie a odvoláním se, m. j., na *von Savignyho, Elliotta a Zamboniho* dospívá k přesvědčení, že výstupy legislativní aktivity EU by neměly eliminovat prostor pro rozmanitost, generování nových, konkurenčních normativních konceptů na vnitrostátní úrovni a jejich přebírání dalšími státy („best practice“). Harmonizační či unifikační „drive“ unijního zákonodárce, poháněného čl. 114 SEU, by se měl oprostít od arbitrárních přístupů (pro něž lze připomenout přílehlavý německý výraz „Versteinerung“), necitlivých k přirozenému vývoji práva v prostředí členských států, a neměl by překračovat roli unijního práva jako katalyzátora, nepřímo ovlivňujícího volbu řešení na horizontální úrovni. Zvládnutí vědecké metody práce autor osvědčuje i tím, že i k vlastním názorům zaujímá pozici kritické oponentury. **9. otázka: Má fenomén tzv. obrácené diskriminace jako nezáměrný a tolerovaný důsledek unijní harmonizace ve vnitrostátním právu vždy jen - autorem odsuzovaný – negativní dopad?**

Celkový závěr (VI. kapitola), lehce kritický ke *Kelsenově* vertikálnímu myšlení (s. 253), jen potvrzuje objevené: specifika výkladu unijního práva Soudním dvorem tkví nikoliv v odlišnosti používaných metod, ale v jiném důrazu, kladeném na jejich použití.

### III. Závěr

Jelikož habilitační práce JUDr. Davida Sehnálka, Ph.D. „Specifika výkladu práva Evropské unie a jeho vnitrostátní důsledky“ vyhovuje požadavkům vědecké metody práce i po formální

stránce (anglický abstract, seznam odborné literatury, soudních rozhodnutí a dalších pramenů, z nichž autor čerpal) a celkově dokládá jeho nespornou odbornou erudici, **splňuje** požadavky standardně kladené na habilitační práce v oboru Právo Evropské unie. Odkládám ji s dobrým pocitem a přeji autorovi publicitu, kterou zasluhuje.

V Brně dne 8. května 2018

