Oponentský posudek

na disertační práci Mgr. Jana Hradila, LLM.

Uznávání odborných kvalifikací v rámci volného poskytování služeb v právu Evropské unie

Oponent: JUDr. Václav Šmejkal, PhD.

Cíl a obsah práce

Cílem práce bylo dle autora „popsat a zhodnotit uplatnění existujícího právního rámce Unie v oblasti uznávání odborných kvalifikací v situacích zahrnujících příhraniční pohyb služeb mezi členskými státy zejména z hlediska obecných metod, které tento právní rámec využívá, jakož i zásad, na nichž spočívá." Autor si tedy vědomě nezvolil analýzu nějakého teoretického či praktického právního problému, ani ověření či vyvrácení nějaké právně významné hypotézy, ale za cíl své práce zvolil kritický komentovaný výklad legislativy a judikatury EU na poli uznávání odborných kvalifikací s akcentem na toto uznávání při volném pohybu služeb uvnitř EU.

Obsah předložené disertační práce takto zvolenému cíli odpovídá a lze říci, že autor svůj záměr naplnil. Na pěti stech stranách velmi hutného právního výkladu s řadou vlastních kritických hodnocení a poznámek rozebírá autor nejprve primární právo EU a jeho výklad v judikatuře Evropského soudního dvora, posléze obšírně rozebírá minulý vývoj sekundárního práva EU v oblasti uznávání odborných kvalifikací a končí v současnosti, rozborem aktuálně platné právní úpravy v sekundárním právu EU, tj. především ve směrnici 2005/36/ES.

Ačkoli je práce značně rozsáhlá, autor se přidržuje velmi pevně a konzistentně právního pohledu na zvolenou problematiku, a přestože sleduje vývoj svého tématu v průběhu půlstoletí evropské integrace, neodbíhá do politicko-integračních či ekonomicko-integračních souvislostí volného pohybu služeb a uznávání odborných kvalifikací. I tak je jeho právní výklad a rozbor velmi košatý, upozorňující na řadu souvislostí, nedokonalostí i rozporů rozebírané právní úpravy a v tomto smyslu jde ze strany autora o skutečně detailní pohled na ty aspekty volného pohybu služeb (a také svobody usazování), které mají vztah k uznávání odborné kvalifikace migrujícího poskytovatele služeb.

Autorem zvolené členění do šesti hlavních výkladových kapitol (plus úvod a závěr) sice sleduje tok autorova výkladu, není však vyvážené co do významu obsahu a rozsahu jednotlivých kapitol, ani není na první pohled snadno uchopitelné. Důvodem byla zřejmě autorova snaha o úplnost a všestrannost výkladu, která mu velela zařadit některá témata jako samostatné kapitoly (zejména 4. a 5.), ačkoli ve srovnání s více než stostránkovými „hlavními" kapitolami díla mají jen několik málo stran a mezi dokonalý výklad judikatury

Evropského soudního dvora na straně jedné a neméně propracovaný výklad historického vývoje sekundárního práva jsou zařazeny spíše „pro úplnost" a při četbě práce působí jako velká poznámka pod čarou. Celkově je však třeba uznat, že struktura práce odráží určitý výkladový záměr předestřít a analyzovat nejprve primární právo a judikaturu a po té minulé a nakonec současné sekundární právo EU v dané oblasti.

Zvolená metodologie a metoda práce

Výše uvedená připomínka k vyváženosti struktury práce reflektuje tu skutečnost, že autor je ve své vědecké práci poměrně skoupý, co se týče zvoleného metodologického přístupu a vlastní jasné metody výzkumu. V úvodu říká v podstatě jen to, že jeho cílem je výklad zaměřený „horizontálním způsobem", tj. pomíjející až na výjimky právní úpravu konkrétních povolání nebo činností. Autor si tedy neklade otázku různých možných úhlů pohledu na danou problematiku (které by následně diktovaly určitou strukturu jejího výkladu), ani nenabízí byť jen stručný přehled toho, jak byla daná problematika nahlížena v dosavadní odborné literatuře, jaké výkladově-analytické metody byly nebo jsou autory specializovanými na podobnou problematiku používány atd. Oponent se proto nemůže ubránit výtce, že vědecká práce takového rozsahu by měla vycházet z metodologického základu, který by měl být autorem v úvodu popsán a na jehož základě by měla být odůvodněna a více vysvětlena metoda vlastní práce.
Tato výtka samozřejmě neznehodnocuje význam a kvalitu analytického a kritického výkladu, který autor svou prací poskytl. Práce rozhodně není pouhým soupisem a popisem legislativy a judikatury. Je naprosto zřejmé, že autor dospěl k velmi samostatnému a hlubokému pochopení a popisu zvoleného tématu. Z pohledu čtenáře by však jasnější a pevnější stanovení metody z níž autorův výklad vychází, případně předběžné nastínění určitých uzlových problémů, po nichž jeho výklad primárně jde, zpřehlednilo strukturu práce, velmi usnadnilo orientaci v jednotlivých částech výkladu a tím i pochopení jejich souvislosti s celkem a sledovaným záměrem.

Prameny práce

Byť autor v úvodu prameny své práce nijak neuvádí a nekomentuje, z poznámkového aparátu a přehledu použité literatury je zřejmé, že pracoval s velkým množstvím primárních a sekundárních zdrojů v několika jazycích (angličtina, francouzština, němčina, čeština). V některých svých komentářích autor vhodně využívá svou jazykovou erudici a účelně srovnává jazykové mutace téhož právního ustanovení.
Svou kvalitou a rozsahem použité prameny svědčí o svědomitém a velmi pečlivém přístupu autora ke zkoumané problematice, což zasluhuje ocenění.

Formální provedení práce

Práce je napsána velmi čistým a přesným právním jazykem. Je zpracována úhledně, s minimem ortografických chyb. I to svědčí o svědomitosti a pečlivosti, s níž autor k práci přistupoval. Samozřejmě, zejména vzhledem ke značnému rozsahu práce, lze v práci nalézt některé překlepy či přepisy, které by v případě redakce práce pro její vydání tiskem bylo třeba důsledně opravit. Jako příklad takového (vzácného) přepisu je možno zmínit str. 472, kde autor hovoří o pravidlu *lex specialis derogat priori*...
Jistým, byť ne významným, nedostatkem formální podoby práce je skutečnost, že autor ve vlastním textu neuvádí téměř žádné letopočty, ať již jde o rozhodnutí Evropského soudního dvora, sekundární legislativu EU či iniciativy Evropské komise. Veškerá datace je (opět až na drobná opomenutí, jako např. str. 56 Komise v. Francie zcela bez datace) uváděna až v poznámkách pod čarou jako odkaz na rozsudek nebo dokument. To je, domnívám se, neobratné a čtenářsky nevstřícné v rozsáhlém textu, který chce mj. nastínit vývoj a jeho tendence, historické posuny v legislativě a judikatuře. Uvádění letopočtů přímo v textu by odstranilo pochybnosti, resp. nutnost dohledávání, o právní akt z jakého období se jedná, nakolik je časově vzdálen tomu aktu, o kterém pojednával předešlý odstavec výkladu apod.

Silné stránky práce

Rozhodující silné stránky předložené práce jsou jednak důkladnost a pečlivost, s jakou autor k výkladu zvoleného tématu přistoupil a jednak odborná samostatnost a kritičnost, s jakou svůj výklad podal.
Autor shromáždil a kriticky zpracovat celou řadu judikátů Evropského soudního dvora, a to včetně stanovisek generálních advokátů. Stejně tak sekundární legislativu zpracoval včetně doprovodných stanovisek a materiálů (Evropského parlamentu, Evropské komise atd.). Z analýzy a hodnocení, které autor v práci předkládá je přitom zřejmé, že šlo skutečně o zpracování důkladné, s pozorností věnovanou detailům a drobným nuancím jednotlivých dokumentů. Navíc nejde pouze o judikaturu a legislativu úzce upravující uznávání odborných kvalifikací ve službách. V rámci úsilí o úplnost výkladu autor mapuje všechny vazby tohoto tématu a jeho právní úpravy k volnému pohybu služeb a ke svobodě usazování coby klíčovým svobodám jednotného trhu. Z tohoto pohledu je výklad problematiky skutečně vyčerpávající a v domácím kontextu zejména svým rozsahem ojedinělý.
Samostatnost a kritičnost výkladu je patrná zejména ve stanoviscích autora k jednotlivým výrokům Evropského soudního dvora, stanoviskům generálních advokátů, případně k ustanovením sekundární legislativy. Autor se na několika místech práce pouští do třídění judikatury, resp. přístupů legislativy, k probírané problematice, a také do detekce vývojových tendencí právní úpravy, resp. její interpretace. Jeho závěry jsou vždy vyvážené a argumentačně podložené. Autor konzistentně straní plné aplikaci svobod jednotného trhu ve

prospěch jejích beneficientů, současně však tam, kde by liberalizace překračovala meze praktické zvládnutelnosti a zasahovala do práv některých účastníků trhu, se autor konzervativněji vyslovuje pro právní kontinuitu a jistotu (viz např. kritický postoj autora k principu země původu při přes-hraničním poskytování služeb migrujícím poskytovatelem v kapitole 7).

Není tudíž nejmenších pochyb o tom, že autor si na základě důkladného a rozsáhlého studia pramenů vytvořil vlastní, argumenty podložený názor na to, jakými principy, a v jakém vzájemném poměru těchto principů, by se mělo uznávání odborných kvalifikací při volném poskytování služeb uvnitř EU řídit, resp. jak by měly být dané principy aplikovány při řešení konfliktních situací. Toto je rozhodný klad práce, svědčící současně o kvalitách autora a jeho hluboké znalosti zvolené problematiky.

Slabé stránky práce

Za jistou slabinu práce považuji autorovu ambici podat úplný výklad, nikoli prozkoumat určitý problém či hypotézu týkající se zvolené problematiky. Jednak by taková „na problém zaměřená" práce snáze naplnila požadavek originálního výzkumu, který je pro doktorské disertace standardní a jednak by přesnější zacílení práce usnadnilo strukturování a podání tématu. Přesnější vymezení vstupního záměru než je „výklad" zpravidla vede ke snazšímu rozlišení hlavních a vedlejších témat, k projasnění jednotící linky výkladu, k postupnému gradování argumentů a hodnocení ústící ve svébytný (možná i objevný) závěr.

Snaha o výklad, navíc skutečně podrobný a úplný, naopak vede k vršení a někdy i opakování množství informací, normativních ustanovení a judikaturních závěrů, které všechny do výkladu nepochybně patří, ovšem jejich umístění v rámci výkladu a jejich význam pro budoucí závěry, jsou i pro pozorného čtenáře nesnadno pochopitelné.

Tento nedostatek jednotné linky, která by se vinula od vstupního problému či hypotézy až k syntetizujícímu závěru přinášejícímu „odpověď", je nejvíce patrný v kapitole 6 a v samotném závěru (kapitola 8) práce. Kapitola 6, přinášející výklad vývoje právní úpravy uznávání odborných kvalifikací, je podstatně méně přehledná a obtížněji vnímatelná než předešlý rozbor judikatury a následující výklad aktuálně platné úpravy. Svým rozsahem – téměř 200 stran – by navíc vydala na samostatné pojednání o tom, jak se sekundární právo EU upravující danou problematiku vyvíjelo. Svým zařazením do centrální části práce však působí jako určitá historizující odbočka (v rámci výkladu platného primárního a sekundárního práva a trvale relevantní judikatury) spíše znesnadňující orientaci v tom, jaká je aktuálně aplikovatelná právní úprava uznávání odborných kvalifikací v rámci volného pohybu služeb v EU.

Co se závěru týče, ten je v poměru k rozsahu práce až nápadně stručný (3,5 strany) a jasně potvrzuje to, že záměrem autora nebylo prozkoumat nějaký problém či dát odpověď na určitou otázku – což by ho vedlo ke klíčovému závěrečnému sdělení nabízejícímu řešení či odpověď opřené o předešlý výzkum. V předložené práci však autor v závěru jen stručně

etapizuje vývoj právní úpravy a uzavírá svůj rozsáhlý výklad několika zobecňujícími sděleními. Vzhledem k tomu, že cílem práce byl výklad jako takový, mohl být závěr stěží jiný. To vede oponenta zpět k úvodní výtce, že samo zaměření autora na co nejúplnější výklad, je – přes rozsah a hloubku poskytnutého výkladu - největší slabinou práce.

Doporučení a dotazy autorovi

I přes uvedené výhrady k pojetí práce jako výkladu nemá oponent pochyb o tom, že jde o práci pozoruhodnou a výjimečnou svým rozsahem a kvalitou kritické analýzy jednotlivých ustanovení práva EU. Nemělo by proto smysl doporučovat autorovi v této fázi zpracování, ať oslabí důraz práce na úplnost výkladu a pokusí se přesměrovat svůj výklad např. na klíčové problémy nebo tendence, které by ho vedly k jasnému zobecňujícímu závěru ohledně toho, co nového chtěl svou prací ukázat. Práce ve stavu v jakém je představuje velmi úplný a kvalitní výklad zvolené problematiky a prospělo by jí snad jen několik dílčích úprav – např. rozčlenění textu do více kapitol, které by detailněji strukturovaly logické celky – nejen práce samotné, ale i problematiky (právní úpravy) jakožto popisovaného fenoménu. Stejně tak by prospělo již výše zmíněné uvádění letopočtů v samotném textu, které by pro čtenáře projasnilo časové souvislosti. Taková doporučení jsou však relevantní spíše pro případ přípravy práce k vydání tiskem, nepodmiňují dle názoru oponenta její připuštění k obhajobě.

První konkrétní dotaz oponenta směřuje ke klíčové otázce proporcionality omezujících požadavků hostitelského státu. Autor test proporcionality zmiňuje a rozebírá v různých souvislostech na mnoha místech práce. Na straně 35 se zdá, že existuje cosi jako proporcionalita v širším a užším smyslu, tj. různé stupně testu proporcionality, kdy v širším smyslu zahrnuje proporcionalita i vhodnost a nezbytnost opatření hostitelského státu a v užším pouze souměrnost tohoto opatření se sledovaným cílem ochrany. Bylo by vhodné, pokud by autor v rámci obhajoby podrobněji vysvětlit tato dvě pojetí proporcionality (či testu proporcionality), případně též uvedl, zda jedno či druhé pojetí považuje za vhodnější a jasnější, a to obecně, anebo pro posouzení jen určitých druhů omezujících opatření.

Druhý dotaz na autora práce se týká jeho hodnocení rozsudku Evropského soudního dvora ve známém případu Groener (C-379/87). Směr daný tímto rozsudkem se zdá být v rozporu s jinak liberalizačním směřováním judikatury Soudu i s konstantním názorem autora, který rovněž straní co nejplnější realizaci svobod jednotného trhu. Úlitba podpoře národního jazyka provedená Soudem v daném rozsudku je na první pohled velmi neproporcionální a může ospravedlňovat plošné odmítání učitelů z jiných zemí EU, právě pod záminkou neznalosti úředního jazyka země výuky, jakkoli tato znalost není v konkrétní situaci nutná pro výuku jejich vlastních předmětů. Bylo by proto cenné, kdyby autor, coby odborník disponující obdivuhodným přehledem v judikatuře a legislativě vážící se k dané problematice, tento rozsudek více okomentoval.

Třetí dotaz na autora se váže k praxi popsané na straně 442 práce, a to konkrétně k poskytování služeb pod profesním označením členského státu původu (původního výkonu profese). Tento požadavek je z praktického hlediska výhodnější pro nositele profesních označení v angličtině, případně dalších světových jazycích, které jsou srozumitelné v celé EU a naopak nevýhodné pro nositele profesních označení v „malých" jazycích, případně v jazycích nepoužívajících latinku. Bylo by zajímavé dozvědět se od autora, zda byl tento problém v EU nějak diskutován a zda byla navrhována řešení méně nevýhodná pro Estonce, Maďary, Bulhary, Řeky a nakonec i Čechy, jako např. profesní označení v jazyce hostitelského státu, avšak s povinným uvedením zkratky země, v níž bylo získáno apod.

Hodnocení práce

Z pohledu oponenta se jedná o kvalitní disertační práci vysoce kvalifikovaného autora, kterou je možné i přes výše formulované výtky bez pochyb doporučit k obhajobě.

Praha, 5. 11. 2010