

POSTAVENÍ LÉKAŘŮ V EU

JUDr. Jana Svatoňová
Nejvyšší soud ČR, Brno

Následující článek pojednává o problematice uznávání dosažené kvalifikace a postavení pracovníků – v daném případě lékařů – po vstupu České republiky do EU. Ambicí autora není podat čtenáři detailní analýzu naznačeného tématu, nýbrž se zaměřit na praktické otázky výkonu lékařského povolání v členských státech Evropské unie. Hned v úvodu se nelze vyhnout obecné úpravě postavení pracovníka v EU, s tím, že posléze dostane prostor i (v některých aspektech) speciální, od obecné regulace odchylná, úprava postavení lékařů.

Volný pohyb pracovníků (tj. občanů členských států a od roku 1993 současně i občanů Evropské unie) je jedním ze základních podmínek fungování vnitřního evropského trhu a zásad na nichž je EU postavena. Proto je mu v evropských předpisech a rozhodnutích Evropského soudního dvora věnováno tolik pozornosti. Často je to právě zmíněný soudní orgán, který svojí interpretací již existující právní pravidla formuluje.

Pojetí pracovníka v EU

Evropská úprava volného pohybu pracovníků odpovídá zásadě zákazu jakékoli diskriminace z titulu státní příslušnosti, čímž jsou zajištěny rovné pracovní podmínky všem občanům Evropské unie. Zásadní otázkou zůstává vymezení pojmu „pracovník“, jehož postavení je evropskými předpisy, ať už přímo zřizovací smlouvou (Smlouva o založení Evropského společenství – 1957, dále jen „zřizovací smlouva“) nebo sekundárním právem (přijatým na základě jedné z rozhodovacích procedur upravených zřizovací smlouvou tj. zpravidla směrnicemi, případně nařízeními) chráněno. Jde o osobu vykonávající po určitou dobu, pod řízením jiné osoby (zaměstnavatele) a za odměnu práci. Není překážkou, pokud je práce vykonávána mimo území členských států, rozhodující skutečností zůstává vznik pracovního poměru v jednom z členských států. Z dikce čl. 39 zřizovací smlouvy vyplývá, že právní úprava ve svých důsledcích nerozlišuje mezi diskriminací přímou a nepřímou. Dokonce po-

stačí pokud jakákoli překážka v jednom členském státě brání přístupu k zaměstnání příslušníkovi z jiného členského státu. Taková překážka pak ani nemusí být svojí povahou diskriminační výhradně z důvodu státní příslušnosti. Výše citovaný článek zřizovací smlouvy rovněž připouští výjimky z omezení volného pohybu pracovníků, a to z titulu ochrany zdraví, veřejného pořádku a bezpečnosti. Bez právní relevance je ponechána skutečnost, zda osoba pracuje na částečný nebo plný pracovní úvazek, případně i nepravidelné vyplácení odměny za vykonanou práci. Pokud pracovník ukončí zaměstnání za účelem svého studia v oboru vztahujícímu se k právě skončené práci, pak je mu zachováno postavení pracovníka se všemi právy přiznanými evropskými předpisy (jejich výčet uvedený v článku 39 zřizovací smlouvy ovšem není taxativní, tudíž ani konečný) – více k tomu směrnice č. 1612/68. Nezaměstnaná osoba usilující o práci nemá postavení pracovníka, a proto stát, jehož státním příslušníkem tato osoba není a v němž současně usiluje o práci, je v souladu s evropskou úpravou oprávněn takovou osobu po čase vyhostit. Dokonce je takto oprávněn postupovat i bez potřeby aplikovat výhradu výjimky v souladu s článkem 39, odst. 3 zřizovací smlouvy (viz výše zmíněná výjimka ochrany zdraví, veřejného pořádku a bezpečnosti).

Základní prameny právní úpravy

Základní evropská úprava je obsažena v článcích 39 až 42 zřizovací smlouvy, dále pak v celé řadě nařízení a směrnic, z nichž mezi ty nejdůležitější patří:

- směrnice č. 68/360, upravující právo na vstup a na pobyt na území členského státu
- nařízení č. 1612/68, upravující přístup k zaměstnání a jeho podmínky
- nařízení č. 1251/70, upravující právo zůstat na území členského státu po skončení zaměstnání
- směrnice č. 64/221, upravující právo členských států odchýlit se od ustanovení o volném pohybu z důvodů veřejného pořádku, bezpečnosti nebo péče o zdraví lidu.

Povolení k pobytu

Právo vstupu a pobytu, upravené první jmenovanou směrnicí, zahrnuje právo opustit domovský stát i právo vstoupit na území jiného členského státu na základě předložení občanského průkazu nebo pasu (vízum může být požadováno pouze pro rodinné příslušníky, kteří nejsou občany žádného členského státu). Na základě předložení dokladu zmíněného v předcházející větě a potvrzení o zaměstnání (u rodinných příslušníků potvrzení o příbuzenském vztahu, případně o existenci vyživovací povinnosti) vzniká právo na povolení k pobytu. Povolení se vydává na období pěti let, jeho platnost se poté automaticky prodlužuje (jsou-li stále dány podmínky k pobytu), jeho platnost nekončí v důsledku dočasného nedobrovolného přerušení práce (typicky pro nemoc). Pokud zaměstnanec vykonává práci na území jiného členského státu po dobu mezi třemi až dvanácti měsíci, pak je mu povolení udělováno na dobu trvání zaměstnání. Na dobu kratší než tři měsíce lze ve státě výkonu práce pobývat bez povolení. Povolení k pobytu nemůže být odňato jen z důvodu ztráty zaměstnání. V případě nedobrovolné nezaměstnanosti pokračující dobu dvanácti měsíců lze udělené povolení k pobytu omezit (v případě prvního prodloužení povolení nelze dobu omezit pod dvanáct měsíců). Jestliže by šlo o případ dobrovolné nezaměstnanosti (např. pro nespokojenost se současným pracovním místem hledám práci jinou), pak by v úvahu přicházela doba šesti měsíců povolení k pobytu, není tím vyloučena i doba delší (za předpokladu, že zde existuje reálná šance na brzké zaměstnání). Zpravidla je doba povolení k pobytu vázána na úpravu sociálního zabezpečení v tom kterém státě výkonu práce. Za takové situace nesmí být osoba hledající práci nucena opustit členský stát jehož není příslušníkem.

Přístup k zaměstnání a práva zaměstnance

Přístup k zaměstnání a rovné zacházení při jeho výkonu je upraveno nařízením č. 1612/68. Podle něj má příslušník členského státu právo být činným jako zaměstnaná osoba na území kteréhokoli jiného členského státu za stejných podmínek jako vlastní příslušníci tohoto státu. Princip rovného zacházení se vztahuje na pracovní podmínky, sociální a daňové výhody, přístup ke zvýšení kvalifikace a k rekvalifikaci, odborová práva i bytové

podmínky. Daná směrnice tak konkretizuje článek 39 zřizovací smlouvy, který lze přímo aplikovat i ve vztahu k zaměstnavateli, který je soukromou osobou. Dovolávat se zákazu diskriminace vůči svému zaměstnavateli může kterýkoli občan Evropské unie, přičemž je zde dána pravomoc národních soudů. Výše vyjmenovaná práva pracovníka přísluší rodinným příslušníkům či osobám jím vyživovaných podmíněně tj. za předpokladu existence takového vztahu vůči pracovníkovi. Druh či družka jsou dle judikatury Evropského soudního dvora postaveni na úroveň manžela či manželky. Oddělené soužití manželů či pravděpodobnost rozvodu nemají na rozsah a obsah přiznaných práv vliv. Dále platí, že zaměstnanec – příslušník jednoho členského státu – nemůže na základě rodinné vazby zajistit povolení k pobytu svým rodičům státní příslušnosti jiného členského státu. Jiná je situace v případě, kdy výhod garantovaných evropskými předpisy smí jako manželka využít pouze žena, jejíž manžel na čas pracoval v členském státě, jehož není státním příslušníkem (jinak by se totiž aplikovala národní úprava členského státu manžela).

Uznávání kvalifikačních předpokladů

Praktickou překážkou pro výkon určitých povolání jsou potíže při osvědčování kvalifikačních předpokladů. Obecně platí, že vysokoškolské diplomy vydané v určitém státě nejsou automaticky uznávány v zahraničí. Kromě toho se mnohdy samo vzdělání, a tím i tyto diplomy vydávané v jednotlivých členských státech liší, proto je obtížné stanovit jejich ekvivalenci. Článek 47 zřizovací smlouvy proto ukládá příslušným evropským orgánům přijetí směrnice k vzájemnému uznávání dokladů o dosažené kvalifikaci. Nevyhnutelným předpokladem je pak přibližování vzdělávacích systémů, což je úkol prakticky nemožný. Pro některé obory byly takové směrnice nakonec vydány. Nicméně v druhé polovině 80. let padlo rozhodnutí změnit celkovou koncepci (směrnicí č. 89/48), uznávání dosaženého vzdělání (tj. vysokoškolské kvalifikace) napříště již bez ohledu na to, jak bylo kvalifikace dosaženo. Tato úprava se vztahuje na všechny osoby, tedy i na pracovníky, i když zvláštní režim stále platí pro povolání lékařské, lékařství obdobné a lékárnické (viz. článek 47 odst. 3 zřizovací smlouvy).

Právě prostřednictvím posledně jmenované směrnice došlo k vytvoření

obecného systému pro uznávání vysokoškolských diplomů udělených na základě ukončení profesního studia a přípravy trvajících nejméně po dobu tří let. Členské státy si touto cestou zajišťují vysokou úroveň služeb poskytovaných pracovníky při výkonu práce na jejich území. Jinými slovy, nelze po pracovníkovi z jiného členského státu požadovat, aby splňoval podmínky kvalifikace v daném oboru jen na základě dokladu o ukončeném vzdělání vydaném dle vzdělávacího systému členského státu místa výkonu práce. V důsledku toho je kterýkoli členský stát místa výkonu práce nucen zohlednit kvalifikaci dosaženou v jiném členském státě a určit, zda takto získaná kvalifikace koresponduje s kvalifikací vyžadovanou podle vlastního vzdělávacího systému (tj. členského státu výkonu práce). Proto směrnice předpokládá spolupráci mezi členskými státy. Za situace, kdy profesní kvalifikace členských států vzájemně neodpovídá, je členský stát místa výkonu práce oprávněn národní úpravou dodatečně stanovit absolvování tzv. „adaptačního období“ nebo na místo toho tzv. znalostní test. Volba mezi těmito dvěma způsoby v zásadě záleží na pracovníkovi.

Dokládání dosaženého vzdělání

Podle směrnice je diplomem jakýkoli diplom, certifikát nebo jiný důkaz o dosažené kvalifikaci, který byl udělen kompetentním orgánem členského státu na základě národní úpravy. Takový doklad musí dostatečně prokazovat, že jeho držitel úspěšně zakončil post středoškolské vzdělávání trvajícím alespoň tři roky, případně dobu ekvivalentní, na univerzitě nebo instituci vyššího vzdělání podobné úrovně, a že absolvoval i případnou povinnou praxi. Shrňme-li to, musí platit, že držitel takového diplomu naplňuje předpoklady profesní kvalifikace a výkonu zaměstnání v zemi své státní příslušnosti. Evropské právo současně uznává tituly dosažené ukončením vysokoškolského vzdělání a výkon práce pod tímto titulem. Směrnice zároveň počítá s existencí subjektu, národním právem členského státu uznané, typu profesní samosprávy – v případě České republiky – Lékařské komory. Po vstupu do Evropské unie bude třeba, aby Česká republika informovala evropský orgán – Komisi – o jejím zákonném zřízení (tato skutečnost bude posléze oznámena ve Veřejném věstníku Evropských společenství).

Adaptační období a znalostní test

Pokud autor výše zmínil tzv. adaptační období, má tím na mysli výkon příslušné profese pod dohledem kvalifikovaného člena dané profese (může být doplněno i o požadavek další praxe). Znalostní test provádí kompetentní národní orgány ve snaze zjistit schopnosti žadatele o výkon práce v daném oboru. Konkrétní podmínky a postavení žadatele stanoví až národní úprava. Směrnice dopadá jak na osoby zaměstnané, tak samostatně výdělečně činné.

Schválení výkonu práce

Článek 4 směrnice stanoví důvody, pro které lze odmítnout schválení výkonu práce v hostujícím státě. Následující článek pak upravuje podrobnosti týkající se dalších případných požadavků na žadatele v různých případech a ve vztahu k adaptačnímu období a znalostnímu testu.

Pokud kompetentní úřad hostujícího členského státu vyžaduje určité předpoklady uchazeče pro výkon povolání, jako dobrý charakter, bezúplatnost, fyzické a duševní zdraví, pak je dostatečným oficiální doklad kompetentního orgánu členského státu uchazeče.

Specifické podmínky výkonu lékařského povolání v členských státech

Tyto předpoklady jsou pro lékaře upraveny směrnicí č. 93/16, přijaté za účelem podpory volného pohybu léka-

řů. Článek 3 směrnice obsahuje přesný výčet certifikátů (o dosaženém vzdělání) jednotlivých členských zemí, který je každý hostující členský stát povinen uchazeči o výkon povolání (lékaři) uznat. Současně je v článku 23 přesně vymezeno, jaký rozsah znalostí a dobu studia (přinejmenším šest let) má daný certifikát prokazovat. Lze udělit výjimku z požadovaného denního studia, ovšem jedině ve zvláště odůvodněných individuálních případech. Členské státy, které nevyžadují úplné vzdělání dle podmínek článku 23, si stanoví národní úpravou absolvování speciální přípravy (studia) pro výkon lékařského povolání (článek 30 a násl.) v hostujícím členském státě. Uznané certifikáty mají stejný účinek (tj. umožňují výkon lékařského povolání) na území státu příslušnosti, jako v hostujícím státě.

Používání titulů v EU

Osoba jenž je nositelem akademického titulu a splňuje jinak podmínky pro výkon lékařského povolání dle směrnice, smí tento titul užívat (v jazyce státu příslušnosti), včetně jeho zkratky, i na území hostujícího státu. Může být požadováno uvádět titul spolu s názvem a sídlem instituce nebo zkušební komise, která tento titul udělila. Jiné podmínky jsou kladeny pro případ záměny titulů dvou členských států. Lékaři, kteří prošli přípravou podle článku 30, jsou oprávněni používat tituly udělované na základě úpravy hostujícího státu.

Shrnutí

Uchazeč o práci v hostujícím státě tedy musí předložit svoji žádost u příslušného národního orgánu (určeného národní úpravou), který posoudí, zda jsou naplněny předpoklady určené jednak směrnicí, tak i případně úpravou hostujícího státu (tj. fyzické a duševní zdraví, dobrý charakter nebo beztržnost). Tento orgán musí rozhodnout nejpozději do třech měsíců od předložení všech nutných podkladů. Náprava proti rozhodnutí tohoto orgánu nebo naopak jeho absenci vede soudní cestou dle národní úpravy hostujícího státu.

Z výše uvedeného vyplývá, že každý členský stát stanoví vlastní požadavky pro výkon různých profesí při zachování závazku zohlednit rozsah a obsah dosaženého vzdělání, případně praxe, ve státě původu uchazeče. Nelze proto obecně konstatovat podmínky výkonu lékařského povolání na území celé Evropské unie. Vždy je třeba zkoumat právní řád v hostujícím členském státě a především podstoupit postup popsany v předcházejícím odstavci. Závěrem ještě zbývá uvést, že nelze zapomínat ani na případná vyjednaná přechodná období na omezení volného pohybu pracovních sil v délce až sedmi let. Současným a novým členským státům je však přesto umožněno se bilaterálně dohodnout na liberalizaci pohybu pracovních sil. •