

NOVELA ZÁKONA č. 360/1992 Sb., O VÝKONU POVOLÁNÍ AUTORIZOVANÝCH ARCHITEKTŮ A O VÝKONU POVOLÁNÍ AUTORIZOVANÝCH INŽENÝRŮ A TECHNIKŮ ČINNÝCH VE VÝSTAVBĚ

Jitka Vichová

V červnu loňského roku Parlament ČR schválil návrh dlouho očekávané novely zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, ve znění zákona č. 64/1993 Sb. a zákona č. 275/1994 Sb. (autorizační zákon). Po následném podpisu prezidenta vyšel konečný text novely ve Sbírce zákonů, v části 79 pod číslem 224/2003 Sb. Účinnost zákona je stanovena od 1. ledna 2004 s tím, že část transformující odpovídající předpisy práva Evropských Společenství (ES) a zajišťující reciprocitu volného pohybu osob v rámci členských států Evropské unie, je stanovena až ke dni vstupu České republiky do Unie.

Stručně lze shrnout, že hlavním účelem stávajícího autorizačního zákona je ochrana veřejných zájmů ve výstavbě, neboť vytváří nezbytné právní podmínky pro splnění požadavků na odbornou způsobilost fyzických osob k výkonu vybraných činností ve výstavbě podle stavebního zákona, t.j. k projektové činnosti a k odbornému vedení realizace staveb. Současně platná právní úprava upravuje postavení, práva a povinnosti autorizovaných architektů a autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, způsob a podmínky udělování autorizace, vznik, pravomoc a působnost České komory architektů a České komory autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě (Komory).

Návrh novely zpracovalo Ministerstvo pro místní rozvoj, resp. jeho sekce pro územní plánování a stavební řád v úzké spolupráci s oběma Komorami. Výsledné znění návrhu novely, které zpracovatel předložil k projednání do vlády tak představovalo přijatelnou a bezkonfliktní variantu pro všechny zúčastněné strany.

S ohledem na náročnost úkolu byl přípravě novely zákona věnován poměrně dlouhý časový úsek. Po ukončení legislativních prací byl návrh novely dvakrát projednán a schválen vládou poprvé v měsíci květnu a následně v říjnu roku 2002. Druhé projednání si vyžádala nově ustavená vláda po volbách v červnu téhož roku. Text vládního návrhu byl dále projednán na expertním jednání kandidátských zemí s Evropskou komisí na podzim 2002 v Bruselu se závěrem, že novela plně vyhovuje požadavkům harmonizace práva a není třeba ji dále upravovat. V návaznosti na ukončená jednání v prosinci 2002 vláda předložila návrh novely Poslanecké sněmovně Parlamentu. Ve Sněmovně, a stejně tak v Senátu, byl předložený návrh projednáván celkem ve třech výborech, a to hospodářském výboru, výboru pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí a ve výboru pro evropskou integraci.

Prioritním úkolem novely zákona byla transpozice evropského práva upravujícího vzájemné uznávání profesní kvalifikace za účelem volného pohybu osob a výkonu jejich povolání v rámci všech členských států Evropské unie. O zavedení relevantních směrnic do národního právního řádu formou novely autorizačního zákona bylo rozhodnuto s ohledem na příbuznost upravované problematiky a s ohledem na možnost využití obou stávajících

Komor v ověřovacím procesu uznávání vzdělání získaného v členských státech EU mimo Českou republiku. Vedle harmonizačních prací novela dále provedla i úpravu některých již nevyhovujících nebo překonaných ustanovení zákona. V případě této novely jde především o stanovení pravidel pro uznávání odborné kvalifikace profese architektů a inženýrů činných ve výstavbě získané studiem a praxí v jiných členských státech Unie. Nicméně v dané souvislosti je třeba poznamenat, že současně platná právní úprava není v zásadním rozporu s požadavkem volného pohybu osob v rámci EU. Umožňuje rovněž zahraničním fyzickým osobám vykonávat vybrané činnosti a další odborné činnosti ve výstavbě na území ČR. Na základě autorizačního zákona může příslušná Komora uznat oprávnění k výkonu činnosti autorizované osoby vydané obdobnou zahraniční institucí, popř. může též uznat výjimku z podmínky státního občanství ČR a trvalého pobytu na území ČR. Nejedná se však o automatický právní nárok. Tato stávající úprava bude platit i nadále po účinnosti novely, avšak pouze pro zahraniční žadatele o získání oprávnění pro výkon povolání přicházející ze států mimo Evropskou unii.

Implementační, nebo také označovaná jako transpoziční, část novelizovaného zákona je formulována na základě příslušných předpisů evropského práva upravujících vzájemné uznávání profesní kvalifikace za účelem volného pohybu osob a výkonu jejich povolání v rámci EU. Stejně jako všechny členské a kandidátské státy EU, tak i Česká republika zavádí do svého právního řádu směrnice upravující pravidla a postupy pro uznávání kvalifikace architektů a inženýrů činných ve výstavbě, resp. občanů EU umožňující výkon jejich profese na území ČR. Jmenovitě se jedná o tyto dokumenty práva Evropských společenství:

- Směrnici 85/384/EHS o vzájemném uznávání diplomů, osvědčení a jiných dokladů o formální kvalifikaci v oboru architektury obsahující opatření pro umožnění účinného výkonu práva usazování a volného pohybu služeb (tzv. „sektorová směrnice“).
- Směrnici 99/42/EHS, kterou se zavádí postup pro uznávání dokladů o vzdělání pro profesní činnosti upravené směrnicemi o liberalizaci a přechodných opatřeních a kterou se doplňuje

obecný systém uznávání dokladů o kvalifikaci (tzv. „obecná směrnice“).

Převzetí těchto směrnic, resp. jejich transpozice do autorizačního zákona spočívá v konkrétním promítnutí všech jejich relevantních ustanovení do textu zákona. Tento způsob transpozice se opírá o rozsudek Evropského soudního dvora „Evropská Komise v. Spolková republika Německo“. Podle něj náležitá transpozice spočívá v převzetí všech relevantních ustanovení směrnice, zejména těch, jež zakládají práva jednotlivců, do obecně závazného právního předpisu, který zaručuje stabilitu právní úpravy v příslušném členském státě. Odkaz na směrnici bez promítnutí jejího konkrétního ustanovení za náležitou transpozici považován není. Proto je transpoziční část novely značně obsáhlá.

Podle výše uvedené „sektorové směrnice“ (85/384/EHS) se uznávají kvalifikační předpoklady pro výkon činnosti v oboru architektury, které jsou směrnicí stanoveny jednotně pro všechny členské státy EU. Ve smyslu jejího obsahu se v České republice jedná o činnost vykonávanou *autorizovaným architektem v oboru pozemní stavby a autorizovaným inženýrem v oboru pozemní stavby*. Směrnice rozlišuje dva mechanismy uznávání kvalifikace:

- 1) na základě zásady tzv. *nabytých práv* se automaticky uznávají diplomy vysokých škol, které členské státy vydávaly do doby před harmonizací studijních programů v oboru architektury; tímto opatřením se překlenuje období, ve kterém členské státy mají možnost upravit studijní programy na vybraných vysokých školách podle podmínek stanovených směrnicí,
- 2) na základě *harmonizovaného studia* se automaticky uznává kvalifikace, která byla získána již v souladu se zmíněnou směrnicí, která taxativně stanoví minimální požadavky na rozsah obsahu a délky studia v oboru architektury.

Směrnice „obecného“ systému (99/42/EHS), na rozdíl od směrnice předchozí, pak stanoví pravidla pro uznávání profesní kvalifikace inženýrů a techniků, kde výkon jejich činností je regulován národními předpisy z důvodu odborné technické náročnosti a jejich rozdílnosti v jednotlivých členských státech EU. Tento systém se týká např. oboru dopravní stavby, vodo-hospodářské stavby, statika a dynamika staveb, technologická zařízení staveb a dalších oborů autorizace v zákoně uvedených. Zde je třeba zdůraznit, že se jedná o ty případy, kdy uvedené činnosti jsou vykonávány jako svobodná povolání nebo v pracovním poměru, tzn., že nejsou živností.

Jak je z výše uvedeného zřejmé, základní rozdíl mezi oběma systémy je v tom, že pravidla pro uznávání kvalifikace a požadované limity vzdělání podle sektorového systému uznávání jsou stanoveny na úrovni evropského práva a platí jednotně pro všechny členské státy EU bez dalších možných národních doplnění nebo úprav. Naproti tomu obecný systém uznávání je založen na principu porovnání dosažené kvalifikace cizího žadatele s kvalifikací stanovenou pro přístup k odborné činnosti v hostitelském státě podle národních právních předpisů, jejichž úroveň musí být dodržena. Nicméně oba systémy vychází ze základního principu volného pohybu osob, principu nediskriminace na základě státní příslušnosti a principu vzájemného uznávání odborné kvalifikace získané pro výkon profese v kterémkoliv členském státě EU.

Zavedením uvedených předpisů evropského práva do národního právního řádu se upravuje způsob uznávání profesní kvalifikace pro výkon činnosti architekta, inženýra a technika činného ve výstavbě získané v jiném členském státě. Do zákona je vložena nová šestá část, která transponuje převážnou část směrnice a upravuje tak podmínky pro výkon činností občany EU na území ČR. Stručně lze charakterizovat, že v základních ustanoveních části šesté je deklarováno uznávání diplomů a dalších osvědčení o kvalifikaci, které těmto směrnicím odpovídají.

Konkrétně se jedná o posuzování získaného vzdělání, odborné praxe, bezúhonnosti a pojištění za škodu způsobenou výkonem činnosti. Přitom se rozlišuje způsob uznávání profesní kvalifikace u osob, které budou svoji činnost vykonávat na území České republiky soustavně jako podnikatelé, tzv. „*usazené osoby*“, od způsobu uznávání profesní kvalifikace u osob usazených na území jiného členského státu Evropské unie, které však budou vykonávat činnost na území České republiky dočasně nebo příležitostně, „*tzv. hostující osoby*“. Uvedené osoby budou poskytovat služby se stejnými právy a závazky jako místní občané hostitelského členského státu, tzn. zejména budou podřízeny pravidlům řízení jak v odborné, tak i ve správní oblasti, která se v daném členském státu uplatňují. Posuzováním splnění kvalifikačních předpokladů těchto osob jsou zákonem pověřeny Česká komora architektů a Česká komora inženýrů a techniků činných ve výstavbě, které budou vykonávat funkci tzv. uznávacího orgánu.

S ohledem na věcný obsah a značný objemový rozsah obou směrnic a na zachování systematiky zákona, je transpozice ustanovení týkajících se postupů a náležitostí uznávání dokladů o formální kvalifikaci a odborné praxi, které se ze směrnic prakticky přebírají beze změn, řešena formou dvou příloh. Obsáhlé seznamy diplomů, osvědčení a jiných dokladů o formální kvalifikaci v oboru architektury, které se v rámci Evropské unie automaticky uznávají na základě splnění podmínek stanovených směrnicí 85/384/EHS, budou vyhlášovány sdělením Ministerstva pro místní rozvoj ve Sbírce zákonů. Forma sdělení byla volena s ohledem na časté změny a aktualizace těchto seznamů ze strany členských států a možnost na tyto změny pružně reagovat.

V průběhu projednávání textu novely v Parlamentu ČR byla poslanci předložena řada pozměňovacích návrhů. Zejména se diskutovaly otázky k platnosti průkazů zvláštní způsobilosti k některým činnostem ve výstavbě vydaných podle dřívějších předpisů (vyhlášky č. 8/1983 Sb., ve znění pozdějších předpisů, popř. vyhlášky č. 186/1990 Sb.), otázky tzv. automatického (tj. sektorového) uznávání kvalifikace architektů, kde požadavky na výkon profese se liší od národní úpravy, k otázce členství v komorách, k některým nově navrhovaným oborům, délce předepsané odborné praxe a k dalším tématům.

Za výrazné změny, které byly do zákona zapracovány na základě pozměňovacích návrhů poslanců lze považovat doplnění a změny v oborech pro autorizaci. Jedná se o doplnění dvou dalších oborů pro autorizaci, a to „*požární bezpečnost staveb*“ a „*stavby pro plnění funkce lesa*“. Dále jde o změnu názvu současného oboru „*stavby vodo-hospodářské*“, který se podle přijaté novely bude nadále označovat jako „*stavby vodního hospodář-*

ství a krajinného inženýrství“. K této změně je možné poznamenat, že změna názvu dosavadního oboru může v praxi přinést určité obtíže, protože termín „stavby vodního hospodářství a krajinného inženýrství“ není nikde definován.

Další významnou změnou je úprava předepsané délky odborné praxe pro autorizaci inženýrů a architektů. Na rozdíl od současné úpravy je v obou případech stanovena ve stejné délce. Pro případy uchazečů – absolventů magisterského studijního programu nejméně tři roky a u absolventů bakalářského studijního programu nebo jiného příbuzného vzdělání nejméně pět let. Požadovaná praxe pro autorizaci technika se středoškolským vzděláním je zkrácena ze současných osmi let na pět let. Pro vysokoškoláky zůstává požadovaná délka praxe tři roky. Účelem změny je sjednocení délky praxe inženýrů a architektů pro získání autorizace s praxí běžnou v EU. Je zachována diference délky požadované praxe pro získání oprávnění technika v závislosti na tom, zda má vysokoškolské nebo středoškolské vzdělání, ale s ohledem na zkušenosti praxe při udělování autorizace v oboru technik a s ohledem na rozsah jeho oprávnění bylo možno snížit počet požadovaných let odborné praxe.

Dlouze diskutovanými ustanoveními novely byla otázka uznávání profesní kvalifikace architektů, kteří získali potřebnou kvalifikaci pro výkon vybrané činnosti v jiném členském státě EU. Zde je třeba znovu zdůraznit, že se jedná o odlišný systém uznávání kvalifikace na rozdíl od ostatních stavebních profesí. Je to již výše zmíněný „sektorový“ nebo také tzv. „automatický“ systém uznávání kvalifikace, který je podrobně nastaven právem ES a národní právní úpravy členských států EU jej nemohou ani měnit, ani překračovat.

Podle přijaté právní úpravy proto výkon profese zahraničního architekta, resp. státního příslušníka jiného členského státu EU na území ČR, bude podléhat posouzení kvalifikačních předpokladů, kterými jsou doklad o formální kvalifikaci (tj. diplom, osvědčení, popř. jiný doklad), doklad o praxi, bezúhonnosti a uzavření pojištění z odpovědnosti za škody způsobené výkonem činnosti. Nebude však povinné podléhat autorizační zkoušce, pokud o ni sám nepožádá. V průběhu projednávání tohoto ustanovení se diskutovala otázka srovnání podmínek pro české a zahraniční architekty, což by v praxi znamenalo zrušení autorizačních zkoušek pro naše státní příslušníky. Je však třeba zdůraznit, že by se jednalo pouze o obory autorizace spadající do režimu sektorové směrnice 85/384/EHS, tj. autorizovaný architekt a autorizovaný inženýr pro obor pozemní stavby. Za předpokladu této koncepce by však autorizační zkoušky pro ostatní obory zůstaly zachovány.

Pro zdůvodnění dané situace je třeba dodat, že v praxi ČR pro výkon profese architekta jsou na naše občany kladeny vyšší požadavky než v případě občanů ostatních států EU. Rozsah oprávnění naprosté většiny českých architektů je širší než oprávnění architektů ve většině zemí EU a opravňuje je k výkonu povolání v dalších oborech (územní plánování, zahradní a krajinná úprava). Dalším faktem je, že až 80 % architektů v ostatních státech EU prochází licenčním řízením srovnatelným s udělováním autorizace v ČR. Pro vstup do profese tak ve skutečnosti dochází k rovnováze na obou stranách. Ověřenou skutečností je, že pohyb architektů a inženýrů pozemních staveb v rámci směrnice

85/384/EHS nepřesahuje 2 %, a to prakticky pouze mezi státy bezprostředně územně sousedícími. V našem případě mezi ČR a Rakouskem, SRN, Slovenskem a Polskem, ve kterých je zaveden velmi podobný režim ověřování profesní způsobilosti a systém profesní samosprávy jako v ČR. Zrušit autorizační zkoušky pro občany ČR pouze pro obor autorizovaný architekt a autorizovaný inženýr v oboru pozemní stavby a přizpůsobit stávající systém výkonu vybraných činností pro tyto osoby, by znamenalo prokazatelné snížení požadavků na jejich kvalifikaci. V současné době ze stejného důvodu k obdobnému opatření přistupují některé z evropských zemí, které dosud systém licencí, popř. autorizací neaplikovaly (ze severovýchodních států například Finsko). Jak již bylo výše uvedeno, pro ostatní stavební obory (např. dopravní stavby, statika, mosty a inženýrské konstrukce), kde se potřebná kvalifikace pro výkon příslušného oboru uznává podle tzv. obecného systému uznávání, je umožněno požadovat i u cizího státního příslušníka zkoušku nebo doplnění vzdělání, tj. stejnou úroveň kvalifikace jako je stanovena pro občana ČR a k upuštění od autorizačních zkoušek by v těchto případech tedy nedošlo.

Dalším horkým tématem diskuse byla otázka zrušení platnosti průkazů zvláštní způsobilosti k některým činnostem ve výstavbě vydávaných podle dřívějších předpisů. Předkladatel novely ve svém návrhu rušil jejich platnost, nicméně přetrvávaly názory na jejich zachování. Důvodů pro přijetí takového ustanovení, resp. zrušení průkazů, byla vnesena řada. Faktem je, že osoby, které získaly průkaz zvláštní způsobilosti podle dřívějších předpisů nemají svoji činnost ničím regulovanou. Předpisy, podle kterých byly vydávány, byly zrušeny. Udělená oprávnění zvláštní způsobilosti, na rozdíl od jednotlivých oborů autorizace, se vztahují na všechny druhy staveb bez omezení, aniž by bylo možno dále prověřovat odbornou způsobilost takové osoby. Na rozdíl od autorizované osoby a osoby přicházející do ČR z jiného členského státu EU nemá stanovenu povinnost uzavřít pojištění z odpovědnosti za škodu způsobenou výkonem povolání. Držitelé těchto oprávnění nepodléhají žádným profesním pravidlům a disciplinární odpovědnosti a nevztahuje se na ně povinnost dodržování řady dalších profesních ustanovení vyplývajících z autorizačního zákona. Rovněž již neexistuje jejich evidence. Spáchání trestného činu, pro který se na autorizovanou osobu přestává hledět jako na osobu bezúhonnou, nemá žádný důsledek pro výkon činnosti osoby, která má průkaz zvláštní způsobilosti.

Novela dále přináší řadu dalších změn, které se mimo jiné týkají těchto úprav:

- Jsou rozšířeny podmínky pro výkon vybraných činností a dalších odborných činností ve výstavbě v souladu s právem Evropských společenství. Tato úprava byla nutná s ohledem na nová pravidla pro uznávání kvalifikace pro výkon předmětných činností zahraničními fyzickými osobami z členských států EU.
- Je doplněna úprava, která stanoví, že na osoby splňující kvalifikační předpoklady podle směrnice 85/384/EHS a směrnice 99/42/EHS k výkonu vybraných a dalších odborných činností se z hlediska výkonu profese hledí stejně jako na osoby, které získaly autorizaci. U těchto osob, ve smyslu směrnice, nelze vyžadovat, aby se podrobily procesu autorizace.

- Interiérová tvorba není vybranou činností ve výstavbě ve smyslu stavebního zákona a ani živností vázanou (jde o živnost volnou). Tímto zákonem není považována ani za činnost odbornou vyžadující autorizaci, a proto její výkon není podmíněn zvláštním oprávněním. Z tohoto důvodu se z příslušného ustanovení zákona vypouští.
 - Název oboru „zahradní a krajinářská tvorba“ je upraven v souladu s názvem akreditovaného studijního programu na „zahradní a krajinářské úpravy“. V tomto oboru jde vedle zahradních úprav též o návrhy architektonické.
 - Doba pozastavení autorizace za závažné nebo opětovné porušení povinností autorizované osoby byla snížena z pěti let na tři roky. Subjektivní lhůta podání návrhu na zahájení disciplinárního řízení se prodlužuje ze dvou na šest měsíců a lhůta objektivní z jednoho roku na dobu tří let.
 - Je nově definována možnost vykonávat vybrané činnosti ve výstavbě svobodnými architekty nebo svobodnými inženýry, jsou podrobně popsána práva, povinnosti a možnosti forem podnikání. Činnost svobodných architektů a svobodných inženýrů je proto vyloučena z působnosti živnostenského zákona. Tato forma podnikání je obdobná jako u některých jiných povolání, která jsou vykonávána s osobní odpovědností, např. advokáti, lékaři, veterináři. Aby stejně jako u těchto povolání nedocházelo ke střetu zájmu podnikatelského a odborného, byla omezena volba na „obchodní společnost“.
 - Je nově, resp. přesněji definován rozsah působnosti autorizovaného technika, který v rozsahu oboru vykonává činnost samostatně. Pokud se jedná o zpracování dokumentace, která jako celek spadá do oboru jeho činnosti, nemusí v tomto případě ke spolupráci přizvat autorizovaného inženýra nebo architekta. Pro obor pozemní stavby, která není stavbou jednoduchou nebo drobnou, je autorizovaný technik oprávněn samostatně zpracovat pouze příslušnou část projektové dokumentace, tj. stavební část a k další spolupráci musí přizvat autorizovaného architekta nebo inženýra.
 - Komorám se ukládá povinnost uveřejňovat seznamy autorizovaných a registrovaných osob (tj. státních příslušníků z jiných členských států EU) včetně jejich změn, i způsobem umožňujícím dálkový přístup.
 - Dále byly provedeny některé úpravy týkající se vybraných disciplinárních opatření a dalších ustanovení zákona.
 - Jak již bylo uvedeno výše, v přílohách zákona č. 1 a 2 jsou podrobně rozvedeny požadavky formální kvalifikace, kterou žadatel, resp. občan EU, musí prokázat za účelem výkonu profese a rovněž jsou zde upraveny další podrobnosti uznávacího procesu.
- Přijetím novely zákona o výkonu povolání autorizovaných architektů, autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě se Komorám zlepšují podmínky k efektivnějšímu výkonu správy profese a dále se rozšiřuje jejich působnost o činnosti vyplývající z pověření funkce uznávacího orgánu pro uznávání kvalifikace žadatelům o vstup do profese přicházejících z jiných členských států.

Ing. Jitka Víchová
Ministerstvo průmyslu a obchodu