



Metodické sdělení k poskytování úplného znění územně plánovací dokumentace

Ministerstvo pro místní rozvoj, odbor územního plánování (dále jen „ministerstvo“) vydává metodické sdělení k úplnému znění územně plánovací dokumentace po vydání její aktualizace / změny.

1. **Vykonává-li pořizovatel spisovou službu v elektronické podobě v elektronických systémech¹, lze připustit, aby pořizovatel poskytoval orgánům uvedeným v § 164 odst. 1 nebo § 165 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, úplné znění územně plánovací dokumentace po vydání poslední aktualizace / změny (dále jen „úplné znění“) pouze v elektronické verzi ve formátu, který zaručí věrohodnost původu dokumentu, neporušitelnost jeho obsahu, čitelnost a možnost dlouhodobé archivace v souladu s požadavky § 23 vyhlášky č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby, ve znění pozdějších předpisů (například formát PDF/A, ISO 19005) za podmínky, že úplné znění bude mít všechny níže uvedené náležitosti:**
 - 1.1. bude obsahovat náležitosti podle § 8 odst. 2, respektive § 14 odst. 2, respektive § 20 odst. 2 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 500/2006 Sb.“), s výjimkou otisku úředního razítka,
 - 1.2. bude podepsáno kvalifikovaným elektronickým podpisem oprávněné úřední osoby pořizovatele ve smyslu § 8 odst. 2, respektive § 14 odst. 2, respektive § 20 odst. 2 vyhlášky č. 500/2006 Sb., a opatřeno kvalifikovaným elektronickým časovým razítkem (ve smyslu § 5 a § 11 zákona č. 297/2016 Sb., o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce, ve znění pozdějších předpisů).
2. **Povinnost pořizovatele poskytnout krajskému úřadu dokumentaci uvedenou v § 165 odst. 1 stavebního zákona rovněž v elektronické verzi ve strojově čitelném formátu výše uvedeným není dotčena.**
3. **Pokud se úplné znění opatří náležitostmi podle § 8 odst. 2, respektive § 14 odst. 2, respektive § 20 odst. 2 vyhlášky č. 500/2006 Sb. (kromě otisku úředního razítka), převede se do formátu, který zaručí věrohodnost původu dokumentů, neporušitelnost jeho obsahu, čitelnost a opatří se elektronickým podpisem s kvalifikovaným elektronickým časovým razítkem, lze takto vyhotovený dokument považovat za listinu v elektronické verzi, která splňuje ustanovení § 53 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), tedy lze podle tohoto úplného znění rozhodovat, dokud se neprokáže, že je chybné.**

¹ Viz § 63 odst. 3 zákona č. 499/2004 Sb.



4. Pokud dojde při vypracování úplného znění k pochybení, je třeba chybu bezodkladně odstranit.
5. Pokud bylo publikováno úplné znění spolu s aktualizací / změnou územně plánovací dokumentace (v souladu se stavebním zákonem) a později se ukáže, že úplné znění obsahuje chyby, nemá tato skutečnost vliv na účinnost vydané aktualizace / změny.

Zdůvodnění

K bodu 1

V konkrétním případě se bude podoba úplného znění, jehož náležitosti upravuje § 2 odst. 2 vyhlášky 500/2006 Sb., poskytovaného podle § 164 odst. 1 nebo § 165 odst. 1 stavebního zákona, odvíjet od způsobu vedení spisové služby. Vykonává-li pořizovatel spisovou službu v elektronické podobě v elektronických systémech, je třeba vytvářet vyhotovení úplného znění územně plánovací dokumentace rovněž v elektronické podobě, pokud to povaha tohoto dokumentu umožňuje.

Vede-li pořizovatel spisovou službu v listinné podobě, bude i úplné znění územně plánovací dokumentace vyhotovovat v listinné podobě. Na povinnost doručovat ostatním orgánům veřejné moci přednostně do datové schránky to však nemá vliv. Umožní-li to povaha dokumentu, měl by pořizovatel i v těchto případech převést úplné znění opatřené záznamem o účinnosti do elektronické podoby a to pak doručovat v souladu s § 164 odst. 1 nebo § 165 odst. 1 stavebního zákona.

Obecně podle § 19 odst. 1 správního řádu „*Písemnost doručuje správní orgán, který ji vyhotovil. Správní orgán doručí písemnost prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky*“. Ustanovení § 17 odst. 1 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o elektronických úkonech“), dále stanoví, že pokud to umožňuje povaha dokumentu, orgán veřejné moci jej doručuje jinému orgánu veřejné moci prostřednictvím datové schránky, pokud se nedoručuje na místě. Podle § 22 odst. 2 a 3 zákona o elektronických úkonech „*Dokument, který provedením konverze vznikl (dále jen „výstup“), má stejné právní účinky jako dokument, jehož převedením výstup vznikl (dále jen „vstup“). Má-li být podle jiného právního předpisu předložen dokument v listinné podobě správnímu orgánu, nebo soudu anebo jinému státnímu orgánu, zejména aby byl užit jako podklad pro vydání rozhodnutí, je tato povinnost splněna předložením jeho výstupu*“. Z výše uvedeného je zřejmé, že přednostně by měl pořizovatel využít doručování do datové schránky elektronickou formou, pokud to nevyklučuje povaha doručované písemnosti a nebrání tomu další omezení (např. velikost zprávy zasílané prostřednictvím datové schránky).

Stavební zákon ani jeho prováděcí předpisy neřeší, zda lze úplné znění vyhotovovat pouze v elektronické podobě, z čehož lze dovodit, že právní předpisy na úseku stavebního práva nevyklučují, aby úplné znění bylo vyhotovováno pouze v elektronické verzi. Stavební zákon stanoví v § 42 odst. 4, § 55 odst. 5 a § 71 odst. 9 povinnost pro krajský úřad resp. pořizovatele zajistit vyhotovení úplného znění po vydání aktualizace / změny územně plánovací dokumentace a toto vyhotovení po nabytí účinnosti aktualizace / změny opatřit záznamem o účinnosti.



Vyhláška č. 500/2006 Sb. v § 8 odst. 2, respektive § 14 odst. 2, respektive § 20 odst. 2 stanoví požadavky na záznam o účinnosti úplného znění (obsahuje označení správního orgánu, který poslední aktualizaci / změnu vydal, pořadové číslo aktualizace/změny, datum nabytí účinnosti poslední aktualizace / změny, jméno a příjmení, funkci a podpis oprávněné úřední osoby pořizovatele, otisk úředního razítka).

Zákon o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce pak stanoví, jaké má mít náležitosti podepsaný elektronický dokument.

Ministerstvo uzavírá, že pokud se úplné znění opatří náležitostmi podle vyhlášky č. 500/2006 Sb. (kromě otisku úředního razítka, u kterého se z logiky věci uplatní nemožnost aplikace této náležitosti na elektronickou verzi), převede se do formátu, který zaručí věrohodnost původu dokumentů, neporušitelnost jeho obsahu, čitelnost a opatří se elektronickým podpisem s kvalifikovaným elektronickým časovým razítkem, lze takto vyhotovený dokument považovat za listinu v elektronické verzi, která splňuje ustanovení § 53 odst. 3 správního řádu.

K bodu 2

Z hlediska problematiky strojově čitelného formátu ministerstvo uvádí, že problematiku poskytování úplného znění řeší stavební zákon v § 165 odst. 1, který stanoví, že „*Územní plán, regulační plán a jejich změny, včetně dokladů o jejich pořizování, ukládá pořizovatel u obce, pro kterou byly pořizeny; územní plán, regulační plán a úplné znění této územně plánovací dokumentace po vydání její změny opatřené záznamem o účinnosti poskytuje stavebnímu úřadu, úřadu územního plánování a krajskému úřadu, jemuž se uvedená dokumentace poskytuje rovněž v elektronické verzi ve strojově čitelném formátu.*“. K elektronické verzi ve strojově čitelném formátu stavební zákon v poznámce pod čarou č. 68 odkazuje na § 3 odst. 7 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, který stanoví, že „*Strojově čitelným formátem se pro účely tohoto zákona rozumí formát datového souboru s takovou strukturou, která umožňuje programovému vybavení snadno nalézt, rozpoznat a získat z tohoto datového souboru konkrétní informace, včetně jednotlivých údajů a jejich vnitřní struktury.*“. Rovněž tak § 2 odst. 3 vyhlášky č. 500/2006 Sb. stanoví, že „*Strojově čitelným formátem pro potřeby územně plánovací činnosti se rozumí formát datového souboru s takovou strukturou, která umožňuje programovému vybavení snadno nalézt, rozpoznat a získat z tohoto datového souboru konkrétní informace, včetně jednotlivých údajů a jejich vnitřní struktury.*“. Z výše uvedených ustanovení právních předpisů je zřejmé, že definice strojově čitelného formátu pro potřeby zákona o svobodném přístupu k informacím a pro potřeby územně plánovací činnosti je totožná, avšak lze také odkázat na důvodovou zprávu k vyhlášce č. 13/2018 Sb., kterou se mění vyhláška č. 500/2006 Sb., která ve zvláštní části k § 2 uvádí, že „*Strojově čitelný formát pro potřeby územně plánovací činnosti tedy obsahuje textovou a grafickou část včetně zdrojových datových souborů ve vektorové formě editovatelné nástroji, pomocí nichž byla dokumentace zpracována, v souřadnicovém systému Jednotné trigonometrické sítě katastrální.*“.

Z výše uvedeného plyne, že zatímco strojově čitelný formát slouží především k využití při další úpravě dat např. při projektování změn územních plánů, musí akty veřejné správy, které slouží pro rozhodování v území, mít zaručenu věrohodnost původu dokumentů, neporušitelnost jejich obsahu a čitelnost, ať jsou vyhotoveny v digitální nebo tištěné podobě. Proto nelze zaměňovat elektronickou verzi dokumentace ve strojově čitelném formátu s autorizovanou elektronickou verzí dokumentu, který má stejné právní účinky jako tištěná listina.



K bodu 3

Nejdříve je třeba si ujasnit, co je úplné znění územně plánovací dokumentace. Podle § 2 odst. 2 vyhlášky č. 500/2006 Sb. *„Úplné znění územně plánovací dokumentace obsahuje textovou a grafickou část územně plánovací dokumentace, ve znění platném po aktualizaci zásad územního rozvoje, změně územního plánu nebo regulačního plánu, a z odůvodnění koordinační výkres celého území kraje nebo celého území obce anebo celé plochy řešené regulačním plánem.“*

Podle § 8 odst. 2, respektive § 14 odst. 2, respektive § 20 odst. 2 vyhlášky č. 500/2006 Sb. úplné znění, včetně jeho grafické části, se po vydání poslední aktualizace / změny opatří záznamem o účinnosti, který obsahuje označení správního orgánu, který poslední změnu vydal, pořadové číslo poslední aktualizace / změny, datum nabytí účinnosti poslední změny, jméno a příjmení, funkci a podpis oprávněné úřední osoby pořizovatele, otisk úředního razítka.

Podle § 5 zákona č. 352/2001 Sb., o užívání státních symbolů České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, *„Malý státní znak užívají oprávněné osoby uvedené v § 2 odst. 1 písm. a) až t) na rozhodnutích a jiných listinách osvědčujících důležité skutečnosti, vydávaných při výkonu státní moci, který jim byl svěřen zákonem nebo na základě zákona; může být též vyobrazen na mincích České republiky.“*

Podle § 6 téhož zákona *„Razítko, na němž je vyznačen malý státní znak, je kulatého tvaru o průměru 20 mm, 25 mm nebo 36 mm; malý státní znak je vyobrazen uvnitř kruhu, na jehož obvodu je označení oprávněné osoby, popřípadě i označení její organizační součásti a sídla (dále jen „úřední razítko“).“*

Podle § 53 odst. 3 správního řádu *„Listiny vydané soudy České republiky nebo jinými státními orgány nebo orgány územních samosprávných celků v mezích jejich pravomoci, jakož i listiny, které jsou zvláštními zákony prohlášeny za veřejné, potvrzují, že jde o prohlášení orgánu, který listinu vydal, a není-li dokázán opak, potvrzují i pravdivost toho, co je v nich osvědčeno nebo potvrzeno.“*

Podle § 131 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, *„Veřejnou listinou se rozumí listina vydaná soudem České republiky, jiným orgánem veřejné moci nebo jiným subjektem k tomu pověřeným či zmocněným jiným právním předpisem v mezích jeho pravomoci, potvrzující, že jde o nařízení nebo prohlášení orgánu nebo jiného subjektu, který listinu vydal, anebo osvědčující některou právně významnou skutečnost. Veřejnou listinou je i listina, kterou prohlašuje za veřejnou jiný právní předpis.“*

Podle § 348 odst. 1 téhož zákona *„Kdo padělá veřejnou listinu nebo podstatně změní její obsah v úmyslu, aby jí bylo užito jako pravé, nebo takovou listinu užije jako pravou, kdo takovou listinu opatří sobě nebo jinému nebo ji přechovává v úmyslu, aby jí bylo užito jako pravé, nebo kdo vyrobí, nabízí, prodá, zprostředkuje nebo jinak zpřístupní, sobě nebo jinému opatří nebo přechovává nástroj, zařízení nebo jeho součást, postup, pomůcku nebo jakýkoli jiný prostředek, včetně počítačového programu, vytvořený nebo přizpůsobený k padělání nebo pozměnění veřejné listiny, bude potrestán odnětím svobody až na tři léta nebo zákazem činnosti.“*

Z výše uvedeného lze dovozovat, že úplné znění má charakter veřejné listiny vydané orgánem územně samosprávného celku, která osvědčuje důležité skutečnosti (aktuální platnou regulaci v území).

Z hlediska správního řádu se pak jedná o listinu podle části čtvrté správního řádu.



Úplné znění není rozhodnutím ani opatřením obecné povahy. Jedná se však o akt orgánu veřejné správy, který požívá presumpce správnosti.

Pro rozhodování podle stavebního zákona jsou závazná opatření obecné povahy, kterými byla vydána územně plánovací dokumentace (resp. jejich aktualizace / změna). Úplné znění samo o sobě není pro rozhodování v území závazné, ale bylo v zákoně zavedeno právě proto, aby zobrazovalo nejaktuálnější a úplný stav územně plánovací dokumentace, podle které má být rozhodováno. Je-li zveřejněno příslušným orgánem územně samosprávného celku úplné znění, které osvědčuje, jaká regulace v území platí, správní orgány podle tohoto úplného znění mohou rozhodovat do doby, než se prokáže, že úplné znění neosvědčuje stav regulace v území. Pokud má orgán, který podle úplného znění rozhoduje, o jeho správnosti pochybnosti, je namístě, aby konfrontoval úplné znění s vydanými opatřeními obecné povahy. Pokud zjistí rozpor, rozhodne podle vydaných opatření obecné povahy, a zajistí (respektive dá podnět k zajištění nápravy příslušnému orgánu) nápravu nesprávného úplného znění.

K bodu 4

Úplné znění by se nemělo lišit od všech současně platných opatření obecné povahy, kterými byla vydána územně plánovací dokumentace nebo její aktualizace / změna. Úmyslné pozměňování této veřejné listiny (bez ohledu na to, zda je v tištěné nebo v elektronické podobě) za podmínek uvedených v trestním zákoníku, je trestným činem.

V této souvislosti je potřeba poznamenat, že „pozměňováním“ se myslí věcná úprava záměru, nikoliv změna způsobu grafického vyjádření oproti dosavadnímu vyjádření v příslušných aktualizacích / změnách územně plánovací dokumentace. Toto nemůže být považováno za věcnou změnu a tedy za úmyslné pozměňování této veřejné listiny, nýbrž toliko za změnu formální.

Pokud dojde při vypracovávání úplného znění k pochybení, je třeba chybu bezodkladně odstranit. Odstranění případných pochybení není na místě příliš formalizovat (rozhodně ne rozhodnutím či opětovným vydáním změny územně plánovací dokumentace a současným vyhotovením opraveného úplného znění).

Za vhodný považuje ministerstvo postup podle § 156 odst. 1 správního řádu, tedy úplné znění (které je povahou nejbližší právě neformálním úkonům podle části čtvrté správního řádu) opravit usnesením pořizovatele, které se poznamená pouze do spisu. Pořizovatel:

1. zajistí opravu úplného znění,
2. zajistí jeho znovu rozeslání a vyvěšení,
3. do spisu vloží usnesení, které popisuje, jaká byla provedena oprava a z jakého důvodu.

Toto usnesení obsahuje vedle výrokové části i odůvodnění. V procesu opravy úplného znění nejsou žádní účastníci nebo dotčené osoby. Vyhotovením a zveřejněním opraveného úplného znění není nikomu působena újma, naopak se odstraňuje nežádoucí stav, kdy úplné znění neodpovídá územně plánovací dokumentaci po vydání poslední aktualizace / změny. Vydáním opraveného úplného znění se odstraňuje rozpor, který jinak zasahuje do právní jistoty a dobré víry adresátů veřejné správy (dotčených osob) a může vést k nezákonnému rozhodování zejména stavebních úřadů.



Kdo konkrétně opravu úplného znění provede (pořizovatel nebo projektant) závisí na smluvním ujednání mezi těmito stranami (například v rámci reklamace). Pokud původní úplné znění vyhotovoval projektant, měl by zpravidla vyhotovit i to opravené. Obecně však platí, že úplné znění územně plánovací dokumentace je v kompetenci pořizovatele (např. § 55 odst. 5 stavebního zákona) a nejedná se o vybranou činnost ve výstavbě, kterou může vykonávat pouze autorizovaný projektant. Případnou náhradu škody způsobenou nesprávným úředním postupem nelze vyloučit.

K bodu 5

Pokud bylo publikováno úplné znění spolu s aktualizací nebo změnou územně plánovací dokumentace (v souladu se stavebním zákonem) a později se ukáže, že úplné znění, které odpovídá územně plánovací dokumentaci po vydání poslední změny, obsahuje chyby, nemá tato skutečnost vliv na účinnost vydané aktualizace nebo změny. Je třeba ctít presumpce správnosti, tj. že příslušný správní orgán chtěl zveřejnit úplné znění, které netrpělo žádnou vadou. Jiný výklad by ohrožoval právní jistotu dotčených osob a komplikoval by rozhodovací procesy. Nelze však vyloučit uplatnění opravných prostředků vůči vydaným rozhodnutím, která vycházela z chybného úplného znění a případné náhrady škody.

Zveřejněno 8. 3. 2019. Nahrazuje metodické sdělení č. j. MMR-4657/2019-81 vydané 1. 2. 2019.