

Univerzita Pardubice

Fakulta filozofická

Spisová rozluka stavebních úřadů v kontextu zákona o archivnictví a spisové
službě a návrh jejího řešení

Bakalářská práce

2023

Ondřej Fiala

Univerzita Pardubice
Fakulta filozofická
Akademický rok: 2021/2022

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Ondřej Fiala**
Osobní číslo: **H20113**
Studijní program: **B7105 Historické vědy**
Studijní obor: **Spisová a archivní služba**
Téma práce: **Spisová rozluka stavebních úřadů v kontextu zákona o archivnictví a spisové službě a návrh jejího řešení**
Zadávací katedra: **Ústav historických věd**

Zásady pro vypracování

Student nastíní problematiku spisové rozluky stavebních úřadů a její současný vývoj. V teoretické části vysvětlí principy spisové rozluky s využitím archivní legislativy, v praktické části se bude věnovat celkovému vývoji situace kolem spisové rozluky tak, jak je postupně řešena zainteresovanými stranami. Kriticky zhodnotí současný stav a pokusí se nastínit návrh řešení s využitím zkušeností ze spisové rozluky jiných úřadů v minulosti.

Rozsah pracovní zprávy:

Rozsah grafických prací:

Forma zpracování bakalářské práce: **tištěná/elektronická**

Seznam doporučené literatury:

Zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě, v platném znění

Vyhláška č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby, v platném znění

Stavební zákon v aktuálním znění a související předpisy

Prezentované výsledky práce expertních skupin k tématu spisové rozluky stavebních úřadů

Zveřejněné články a studie k tématu v soudobém tisku

Výsledky dotazníkové akce v rámci projektu Analýza dopadů novelizace stavebního řízení na výkon spisové služby stavebních úřadů

Vedoucí bakalářské práce:

Mgr. Helena Pochobradská, Ph.D.

Ústav historických věd

Datum zadání bakalářské práce: **30. března 2022**

Termín odevzdání bakalářské práce: **30. března 2023**

doc. Mgr. Jiří Kubeš, Ph.D.
děkan

doc. Mgr. Pavel Marek, Ph.D.
vedoucí katedry

V Pardubicích dne 30. listopadu 2022

Prohlašuji:

Tuto práci jsem vypracoval samostatně. Veškeré literární prameny a informace, které jsem v práci využil, jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

Byl jsem seznámen s tím, že se na moji práci vztahují práva a povinnosti vyplývající ze zákona č. 121/2000 Sb., autorský zákon, zejména se skutečností, že Univerzita Pardubice má právo na uzavření licenční smlouvy o užití této práce jako školního díla podle § 60 odst. 1 autorského zákona, a s tím, že pokud dojde k užití této práce mnou nebo bude poskytnuta licence o užití jinému subjektu, je Univerzita Pardubice oprávněna ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložila, a to podle okolností až do jejich skutečné výše.

Beru na vědomí, že v souladu s § 47b zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů, a směrnicí Univerzity Pardubice č. 9/2012, bude práce zveřejněna v Univerzitní knihovně a prostřednictvím Digitální knihovny Univerzity Pardubice.

V Pardubicích dne 28. 3. 2023

.....
Ondřej Fiala

Poděkování:

V první řadě patří mé poděkování Ing. Stanislavu Fialovi za soustavné metodické vedení při psaní bakalářské práce, vedoucí práce Mgr. Heleně Pochobradské, Ph.D. za pomoc, rady a korigování při koncepci a tvorbě bakalářské práce. Dále bych rád poděkoval Ing. Petru Fíkovi, Tomáši Bezouškovi, Mgr. Radku Pokornému a Ing. Miroslavu Kuntovi za věcné konzultace.

ANOTACE

Bakalářská práce zpracovává spisovou rozluku stavebních úřadů v důsledku novelizace stavebního zákona. V teoretické rovině je zmapován současný výkon působnosti stavebního řádu a legislativní rámec spisové rozluky. Praktická část je věnována návrhu procesu realizace spisové rozluky prvoinstančních obecných stavebních úřadů.

KLÍČOVÁ SLOVA

Spisová služba, správa dokumentů, veřejnoprávní původce, spisová rozluka, dokumentace stavebního řízení, dokument, elektronický systém spisové služby, informační systémy spravující dokumenty, stavební úřad, stavební zákon, Nejvyšší stavební úřad.

TITLE

File separation of building authorities in the context of the Act on Archiving and File Service and a proposal for its solution

ANNOTATION

The bachelor thesis deals with the file separation of building authorities as a result of the amendment of the Building Act. In the theoretical level, the current execution of the scope of the Building code and the legislative framework of the file separation is mapped. The practical part is dedicated to the proposal of the process of implementation of file separation of the municipal building authorities.

KEYWORDS

Files management, Records management, public law Originator, File separation, Documentation of construction proceedings, Records, Electronic Records Management System, Information Systems managing Records, Building Authority, Building Act, Chief Building Authority.

OBSAH

ÚVOD.....	11
1 ZÁKLADNÍ VÝCHODISKO.....	15
1.1 SOUČASNÉ POSTAVENÍ STAVEBNÍCH ÚŘADŮ	15
1.2 PŘENESENÝ VÝKON STÁTNÍ SPRÁVY.....	16
1.3 DOKUMENTY VZNIKLÉ VÝKONEM PŮSOBNOSTI STAVEBNÍHO ŘÁDU	17
1.4 PROCESY SPRÁVY DOKUMENTŮ STAVEBNÍCH ÚŘADŮ.....	18
1.4.1 Příjem, označování a evidence dokumentů	18
1.4.2 Oběh, vyřizování a vyhotovování dokumentů.....	20
1.4.3 Odesílání dokumentů.....	21
1.4.4 Uzavírání a ukládání spisů.....	21
1.4.5 Vyřazování dokumentů.....	22
1.4.6 Dílčí závěr	23
1.5 VLASTNICTVÍ DOKUMENTŮ STAVEBNÍCH ÚŘADŮ	23
2 SPISOVÁ ROZLUKA – LEGISLATIVNÍ ZAKOTVENÍ.....	26
2.1 LEGISLATIVA SPISOVÉ SLUŽBY	27
2.1.1 Příprava spisové rozluky.....	28
2.1.2 Vyřízené dokumenty s uplynulou skartační lhůtou	28
2.1.3 Vyřízené dokumenty s běžící skartační lhůtou.....	28
2.1.4 Nevyřízené dokumenty a neuzavřené spisy.....	29
2.1.5 Dokončení spisové rozluky právním nástupcem rušeného původce	30
2.1.6 Zvláštní ustanovení § 68a ArchZ.....	30
2.1.7 Národní standard pro elektronické systémy spisové služby.....	31
2.1.8 Shrnutí.....	31
2.2 STAVEBNÍ ZÁKON	32
2.2.1 Stavební zákon v kontextu spisové služby.....	33
2.2.2 Problematika nové struktury stavebních úřadů	34
2.2.3 Vedení spisové služby.....	35
2.3 TERMINOLOGICKÁ PLURALITA.....	36
3 ZHODNOCENÍ DOSAVADNÍHO VÝVOJE PŘÍPRAVY SPISOVÉ ROZLUKY	37
4 NÁVRH ŘEŠENÍ SPISOVÉ ROZLUKY	39
4.1 DOPADY SPISOVÉ ROZLUKY	39
4.1.1 Organizační dopady.....	40
4.1.2 Personální dopady.....	41
4.1.3 Technické (infrastrukturní) dopady.....	41
4.1.4 Finanční dopady.....	42
4.1.5 Procesní dopady.....	43

4.2	METODIKA SPISOVÉ ROZLUKY	44
4.3	PROCESY REALIZACE SPISOVÉ ROZLUKY	46
4.3.1	<i>Výběr dokumentů podléhajících spisové rozluce</i>	46
4.3.2	<i>Plán spisové rozlučky.....</i>	48
4.3.3	<i>Skartační řízení nad dokumenty s uplynulou skartační lhůtou</i>	51
4.3.4	<i>Předání dokumentů uložených ve spisovně</i>	53
4.3.5	<i>Vyřízení a uzavření dokumentů</i>	56
4.3.6	<i>Předání nevyřízených dokumentů.....</i>	58
4.3.7	<i>Příjem dokumentů právním nástupcem rušeného/reorganizovaného původce.....</i>	59
4.3.8	<i>Dokončení spisové rozlučky.....</i>	61
4.4	HARMONOGRAM SPISOVÉ ROZLUKY	61
4.5	DÍLČÍ ZÁVĚR	64
	ZÁVĚR.....	66
	RESUMÉ.....	70
	POUŽITÉ ZDROJE.....	74
	SEZNAM PŘÍLOH.....	76

SEZNAM ILUSTRACÍ

Procesní mapa 1 Výběr dokumentů podléhajících spisové rozluce.....	47
Procesní mapa 2 Vypracování plánu spisové rozlučky	49
Procesní mapa 3 Skartační řízení nad dokumenty s uplynulou skartační lhůtou.....	51
Procesní mapa 4 Příprava předání dokumentů uložených ve spisovně	54
Procesní mapa 5 Předání dokumentů uložených ve spisovně.....	55
Procesní mapa 6 Vyřízení a uzavření dokumentů	57
Procesní mapa 7 Předání seznamu nevyřízených dokumentů	58
Procesní mapa 8 Předání nevyřízených dokumentů	58
Procesní mapa 9 Příjem dokumentů uložených ve spisovně	59
Procesní mapa 10 Příjem a evidence nevyřízených dokumentů.....	60

SEZNAM ZKRATEK A ZNAČEK

ArchZ	Zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě
eSSL	Elektronický systém spisové služby
ISDS	Informační systém datových schránek
IS eKLEP	Informační systém elektronická knihovna legislativního procesu
ISSD	Informační systém spravující dokumenty
NSESSS	Národní standard pro elektronické systémy spisové služby
RIA	Hodnocení dopadů regulace
SIP	Submission Information Package
SpisV	Vyhláška č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby
XML	Extensible Markup Language Document

ÚVOD

Cílem předkládané práce je zmapovat teoretický rámec a vytvořit návrh realizace spisové rozluky stavebních úřadů v důsledků novelizace stavebního zákona. V práci jsou teoreticky rozebrány aspekty současného výkonu působnosti stavebního řádu územními samosprávnými celky v přeneseném výkonu státní správy. V textu jsou prezentovány faktické dopady novelizace stavebního zákona na výkon spisové služby a správu dokumentů. V návrhové části je chronologicky popsán celý proces spisové rozluky, zohledňující nejenom veškeré aspekty vyplývající z legislativy, ale také z praktického výkonu činností stavebních úřadů.

Předmětem zpracování je zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, (dále jen Starý stavební zákon) a zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, (dále jen Nový stavební zákon) v kontextu zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě, (dále jen ArchZ) a prováděcí vyhlášky č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby (dále jen SpisV). Práce se omezuje pouze na reflexi Nového stavebního zákona prizmatem spisové služby. Těžištěm zájmu práce je spisová rozluka a vypořádání, respektive předání dokumentů stavebního řízení. Legislativní rámec, se kterým je v této práci operováno, je vztažen k původnímu datu zadání práce, záměrně je tak opomíjena odkladná i věcná novelizace Nového stavebního zákona.

Problematika stavebních úřadů je natolik komplexní záležitost, že pro zpřehlednění problematiky jsem záměrně, s ohledem na význam a objem, soustředil pozornost výhradně na obecné stavební úřady první instance a dokumenty, které vznikly výkonem působnosti ve věcech stavebního řádu. Dokumenty vzniklé výkonem působnosti ve věcech stavebního řádu představují objemově největší podíl dokumentů stavebních úřadů, stejně tak jako obecné stavební úřady představují největší podíl mezi stavebními úřady. Problematika speciálních, vojenských a jiných stavebních úřadů je v textu práce zmíněna okrajově. V následujících kapitolách je operováno výhradně s těmito dokumenty a těmito stavebními úřady, není-li stanoveno jinak.

Spisovou rozlukou je v prostředí veřejnoprávních původců proces, který je realizován v případě, kdy dochází buď ke zrušení veřejnoprávního původce (obvykle zrušení úřadu či instituce/právnícké osoby zřizované orgánem veřejné moci), nebo ke změně působnosti veřejnoprávního původce či k přenesení určité agendy mezi jednotlivými veřejnoprávními původci nebo přenesení agendy mezi dvěma organizačními celky původce. V textu této práce je pro takového veřejnoprávního původce používán termín rušený/reorganizovaný původce.

Toto označení je záměrně použito tak, aby ve své teoretické podstatě podchytilo veškeré myslitelné varianty spisové rozluky. Problematice spisové rozluky je v teoretické rovině věnována kapitola SPISOVÁ ROZLUKA – LEGISLATIVNÍ ZAKOTVENÍ.

Předmětem spisové rozluky je ve své podstatě vypořádání veškerých dokumentů (bez ohledu na jejich podobu, včetně jejich metadat), které vznikly z činnosti rušeného/reorganizovaného původce, případně byly rušenému/reorganizovanému původci doručeny. Vypořádání dokumentů je obvykle realizováno mezi rušeným/reorganizovaným původcem a jeho právním nástupcem. V případě, kdy rušený/reorganizovaný původce nemá právního nástupce (tj. vyřizovaná agenda bez náhrady zaniká), se po systematizaci dokumentů delimitovaným původcem dokumenty předávají do správního archivu svého zřizovatele dle ustanovení § 69 odst. 3 písm. b) ArchZ. K této situaci dochází v praxi velice sporadicky, v drtivé většině případů má rušený původce svého právního nástupce.

Jednou z největších doposud realizovaných spisových rozluk v tomto století byla spisová rozluka okresních úřadů, která byla realizována na základě zákona č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů. Spisová rozluka okresních úřadů byla v důsledku absence zvláštního právního předpisu (ArchZ) řešena samostatnou vyhláškou č. 362/2002 Sb., o postupech při provádění spisové rozluky v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů a o náležitostech spisové evidence při provádění spisové rozluky. Dokumenty okresních úřadů byly v rámci procesu spisové rozluky předány mezi územní samosprávné celky a organizační složky státu. Již tato spisová rozluka počítala i s dokumenty v digitální podobě, avšak jejich množství bylo tehdy relativně malé až zanedbatelné.

Dalším příkladem realizované spisové rozluky byla spisová rozluka Ministerstva informatiky, kdy agendy, a tedy i dokumenty, přešly na Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo průmyslu a obchodu a Ministerstvo vnitra. Tato spisová rozluka již byla realizována v intencích ArchZ.

Výše uvedené případy však nesnesou dogmatické srovnání se spisovou rozlukou stavebních úřadů, protože se jedná o případ, kdy agenda, jež je předmětem spisové rozluky, je vykonávána územními samosprávnými celky v přeneseném výkonu státní správy. Jedná se tak o více než 700 orgánů veřejné moci, kterých se spisová rozluka dotkne. Předpokladem této spisové rozluky je plné využití elektronických evidencí dokumentů, ze kterých by měly být migrovány dokumenty a metadata do nových elektronických evidencí stavebních úřadů nové struktury, tak

jak je definuje Nový stavební zákon. Množství jednotlivých veřejnoprávních původců (stavebních úřadů), rozmanitost jejich eSSL a ISSD, struktura právních nástupců rušených/reorganizovaných původců, to vše je jen vrcholek ledovce tohoto komplexního procesu.

Předmětem spisové rozluky stavebních úřadů bude vypořádání dokumentů, které vzešly z činnosti stavebních úřadů nebo územních samosprávných celků v rámci výkonu působnosti stavebního řádu v přeneseném výkonu státní správy. Nový stavební zákon zachovává územní samosprávné celky v působnosti výkonu územního plánování, spisová rozluka se tudíž uplatní výhradně na dokumenty vzniklé při výkonu působnosti ve věci stavebního řádu.

Soustava současných stavebních úřadů je dnes decentralizovaná, přičemž většina stavebních úřadů (obecné stavební úřady a jejich nadřazené odvolací stavební úřady) je vykonávána územními samosprávnými celky v rámci přeneseného výkonu státní správy.

Novelizace stavebního řízení představovaná Novým stavebním zákonem přináší snahu o centralizaci výkonu stavebních úřadů. Jedním z hlavních záměrů zákonodárce je snaha o digitalizaci stavebního řízení v důsledku rozvoje eGovernmentu. Celá koncepce digitalizace stavebního řízení pak stojí na centralizované soustavě stavebních úřadů a vzájemném předávání dokumentů a informací nejenom mezi samotnými stavebními úřady, ale i dalšími zainteresovanými subjekty.

Přímým důsledkem snah o centralizaci soustavy stavebních úřadů je přenesení výkonu působnosti stavebního řádu od územních samosprávných celků na novou strukturu stavebních úřadů v čele s Nejvyšším stavebním úřadem. Právě tento záměr je klíčový pro realizaci spisové rozluky, protože dojde k vyčlenění agendy stavebního řízení z činností územních samosprávných celků a k přenesení této agendy do nové struktury stavebních úřadů v čele s Nejvyšším stavebním úřadem, které zřídí Ministerstvo pro místní rozvoj.

Znění Nového stavebního zákona prizmatem spisové služby nepřináší pouze spisovou rozluku, ale také vznik nových veřejnoprávních původců v rámci soustavy stavebních úřadů, což přináší další konsekvence v oblasti správy dokumentů.

Snaha zákonodárce má jistě racionální základ, avšak nezohledňuje veškeré aspekty a důsledky, které vyplývají z aktuální situace výkonu stavebního řádu, tj. ze současné systemizace stavebních úřadů.

Pro zvýšení hodnověrnosti určitých tezí a výroků jsou v práci prezentována data, která byla sesbírána v rámci projektu Analýza dopadů novelizace stavebního řízení na výkon spisové

služby stavebních úřadů, který realizoval Institut pro správu dokumentů, z. s., pro Ministerstvo pro místní rozvoj.

Projekt Institutu pro správu dokumentů, z. s., byl zaměřen na zmapování soudobé legislativy v oblasti vedení spisové služby stavebních úřadů, zmapování aktuální praxe výkonu spisové služby na vzorku stavebních úřadů a zmapování rizik spojených s realizací spisové rozluky. Projektu jsem se účastnil v roli konzultanta spisové služby a při mapování aktuální praxe stavebních úřadů jsem navštívil více než deset obecných stavebních úřadů. V rámci tohoto projektu jsem statisticky vyhodnocoval informace získané v on-line dotazníkovém šetření od 639 stavebních úřadů. Zkušenosti nabyté při práci na projektu posloužily jako impuls pro volbu dané problematiky jako tématu této práce a jsou v ní implicitně reflektovány.

1 ZÁKLADNÍ VÝCHODISKO

Kapitola je věnována popisu základní struktury stavebních úřadů ve smyslu Starého stavebního zákona. Výkon působnosti stavebního řádu je dále prezentován ve světle institutu přenesené působnosti výkonu státní správy. Problematice oběhu dokumentů stavebních úřadů je věnována samostatná podkapitola, stejně tak jako vlastnictví dokumentů, které vznikají v rámci výkonu působnosti stavebního řádu.

Výkon stavebního řádu zabezpečují doposud pro stát prvoinstančně v přenesené působnosti výkonu státní správy územní samosprávné celky.¹ Výkon obecných stavebních úřadů tedy zajišťují obecní úřady obcí s rozšířenou působností, pověřené obecní úřady a krajské úřady.² Územní samosprávné celky vykonávají tuto působnost za úplatu, kterou zajišťuje Ministerstvo vnitra jako náhradu za výkon přenesené působnosti státní správy. Nový stavební zákon současnou strukturu stavebních úřadů ruší a vytváří zcela novou, centralizovanou soustavu stavebních úřadů.

1.1 Současné postavení stavebních úřadů

Starý stavební zákon ustavuje vedle obecných stavebních úřadů, které jsou vykonávány územními samosprávnými celky, i speciální stavební úřady, vojenské a jiné stavební úřady.³ Speciálními stavebními úřady se rozumí správní úřad, který vykonává funkci speciálního stavebního úřadu na základě zvláštního právního předpisu, přičemž nedisponuje pravomocemi ve věci územního plánování.⁴ Příkladem speciálního stavebního úřadu je Úřad pro civilní letectví, přičemž výkon speciálního stavebního úřadu se dle § 15 odst. 1 písm. a) Starého stavebního zákona vztahuje pouze na letecké stavby.

Výkon vojenských stavebních úřadů je zabezpečen prostřednictvím újezdních úřadů. Vojenské stavební úřady na rozdíl od speciálních stavebních úřadů a jiných stavebních úřadů dle § 16 odst. 2 Starého stavebního zákona mají pravomoci i ve věci územního plánování. Pravomoci vojenských stavebních úřadů se však vymezují pouze na území vojenských újezdů.⁵

Starý stavební zákon dále zavádí ve smyslu ustanovení § 16 odst. 2 jiné stavební úřady. Příkladem jiného stavebního úřadu je Ministerstvo obrany, přičemž výkon jiného stavebního

¹ Viz § 13 odst. 3 Starého stavebního zákona.

² Viz § 13 odst. 1 Starého stavebního zákona.

³ Viz § 15 a § 16 Starého stavebního zákona.

⁴ Viz § 15 odst. 1 Starého stavebního zákona.

⁵ Viz § 16 odst. 1 Starého stavebního zákona.

úřadu se vztahuje na stavby důležité pro obranu státu, které jsou umístěné mimo vojenský prostor a budovány v gesci Ministerstva obrany nebo jím zřízeným subjektem.⁶

Výše popsané stavební úřady vytváří decentralizovanou síť čítající více než 700 veřejnoprávních původců (jen obecných stavebních úřadů je dle dat 694).⁷ Z povahy přeneseného výkonu státní správy jsou prvoinstanční obecné stavební úřady organizačně podřízené územním samosprávným celkům.⁸

1.2 Přenesený výkon státní správy

Institut přenesené působnosti výkonu státní správy je založen na tom, že stát pověří územní samosprávný celek výkonem agendy státní správy.⁹ Územní samosprávné celky vykonávají na základě přenesené působnosti státem svěřenou agendu jménem státu. Nejrozšířenějším výkonem přeneseného výkonu státní správy, zejména optikou běžné populace, je agenda matriční. Mezi další agendy, které stát prostřednictvím přeneseného výkonu státní správy svěřuje územním samosprávným celkům, patří dopravněsprávní agendy, živnostenský úřad a agenda občanských průkazů.

Výkon stavebního řízení je realizován ve správním řízení. V tomto případě vykonávají územní samosprávné celky agendu stavebního řízení jménem státu. I přes to, že výkon působnosti stavebního řádu je výkonem státní správy, jsou obecné stavební úřady organizačními celky územních samosprávných celků. Zaměstnanci stavebních úřadů jsou tedy povinni se řídit interními normativy a direktivami územních samosprávných celků.¹⁰

Za přenesený výkon státní správy dostávají územní samosprávné celky příspěvky ze státního rozpočtu na jeho realizaci.¹¹ Příspěvek na výkon státní správy je legislativně zakotven

⁶ Viz § 16 odst. 2 písm. a) Starého stavebního zákona.

⁷ PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY, POSLANECKÁ SNĚMOVNA. Hodnocení dopadů regulace (RIA) k vládnímu návrhu stavebního zákona. In: Sněmovní tisk 1008/0 ze dne 11. 9. 2020. [online] [cit. 12. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=1008&ct1=0>.

⁷ ČESKÁ TISKOVÁ KANCELÁŘ. O počtu stavebních úřadů rozhodne vláda, novela navrhuje dvě varianty. In: Právní prostor [online]. 21.07.2022 [cit. 2023-02-09]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/aktuality/o-poctu-stavebnich-uradu-rozhodne-vlada-novela-navrhuje-dve-varianty>

⁸ Organizační podřízenost vychází ze zvláštních právních předpisů (například § 61 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích). Výjimkou jsou speciální, vojenské a jiné stavební úřady dle § 16 a § 17 Starého stavebního zákona, tyto stavební úřady jsou podřízené věcně příslušným správním orgánům.

⁹ Viz § 61 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

¹⁰ Výjimku by představovala situace, kdy by interní směrnice a direktiva byla v rozporu se zvláštním právním předpisem, který územnímu samosprávnému celku svěřuje pravomoci v rámci přeneseného výkonu státní správy nebo upravuje agendu, která je předmětem přeneseného výkonu státní správy.

¹¹ Viz MINISTERSTVO VNITRA. Příspěvek na výkon státní správy pro obce 2021. [online] [cit. 2023-02-10]. Dostupné z: <https://www.prispevekobce.cz>.

v § 62 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, a v § 29 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích. Z povahy přeneseného výkonu státní správy dále náleží územním samosprávným celkům výnosy ze správních poplatků a příjmy ze sankcí udělených v rámci výkonu svěřené agendy.

Agenda stavební působnosti v rámci přeneseného výkonu státní správy tvoří přibližně 12 % z celkových příspěvků, které stát, přesněji řečeno Ministerstvo financí, vyplácí územním samosprávným celkům za přenesený výkon státní správy.¹²

1.3 Dokumenty vzniklé výkonem působnosti stavebního řádu

V rámci výkonu působnosti stavebního řádu jsou stavebními úřady přijímány a vyhotovovány dokumenty. Povinnost evidovat a ukládat dokumenty vzniklé v rámci výkonu působnosti stavebního řádu ukládá stavebním úřadům nejen § 167 Starého stavebního zákona, ale rovněž i § 3 ArchZ. Starý stavební zákon dále v § 167 odst. 3 ukládá povinnost místně příslušným obecním úřadům, které nejsou stavebními úřady, vést a ukládat rozhodnutí a další opatření příslušného stavebního úřadu a projektovou dokumentaci staveb.

Tyto dokumenty budou ze své povahy předmětem spisové rozluky. Personální, finanční, účetní a jiné dokumenty, ačkoliv se vztahují ke stavebnímu úřadu, jeho zaměstnancům či jejich infrastruktuře, jsou dokumenty územních samosprávných celků, nikoliv stavebních úřadů. Starý stavební zákon přiznává v přeneseném výkonu státní správy územním samosprávným celkům výhradně působnost ve věcech stavebního řádu. Přechází-li tedy výkon působnosti stavebního řádu dle Nového stavebního zákona na novou strukturu stavebních úřadů v čele s Nejvyšším stavebním úřadem, pak předmětem spisové rozluky musí být výhradně tyto dokumenty.

I v případě, kdy by stavebnímu úřadu byla doručena stížnost na postup některého zaměstnance, nebyl by takový dokument předmětem spisové rozluky, protože zaměstnanci stavebního úřadu jsou zaměstnanci územního samosprávného celku a jemu také organizačně podléhají.

Ani v případě, kdy by zaměstnanec stavebního úřadu přešel v rámci procesu transformace stavebních úřadů na Nejvyšší stavební úřad či krajský stavební úřad, jeho personální dokumenty by zůstaly v důsledku ukončení pracovněprávního vztahu a navázání nového pracovněprávního vztahu uloženy ve spisovně územního samosprávného celku.

¹² Procentuální hodnota příspěvku na přenesený výkon státní správy za rok 2021. MINISTERSTVO VNITRA. *Příspěvek na výkon státní správy pro obce 2021*. [online] [cit. 2023-02-10]. Dostupné z: <https://www.prispevekobce.cz>.

1.4 Procesy správy dokumentů stavebních úřadů

Výkon spisové služby si konkretizuje každý určený původce ve svém spisovém řádu. Porovnáme-li výkon spisové služby jednotlivých stavebních úřadů, může vykazovat celou řadu drobných nuancí.¹³ Z analytického šetření Institutu pro správu dokumentů, z. s., vyplývá, že výkon spisové služby některých stavebních úřadů nenaplnuje požadavky stanovené ArchZ, SpisV, NSESSS a dalšími relevantními právními předpisy.¹⁴

V obecné rovině lze konstatovat, že procesy správy dokumentů, konkrétně výkon spisové služby stavebních úřadů, nevykazují signifikantní odchylky běžné praxe ve srovnání s ostatními veřejnoprávními původci.

V následujících podkapitolách je rámcově popsán životní cyklus dokumentů veřejnoprávních původců, v našem případě územních samosprávných celků, respektive stavebních úřadů. Popis jednotlivých činností procesů je vztažen pouze na základní činnosti procesů životního cyklu dokumentů. Záměrně, za účelem kompaktní kompozice textu, nejsou uvedeny veškeré činnosti, které stanovuje ArchZ a SpisV.¹⁵

1.4.1 Příjem, označování a evidence dokumentů

Každý veřejnoprávní původce, nebrání-li tomu povaha jeho činnosti, zveřejní na své úřední desce nebo internetových stránkách informace o provozu podatelny a podmínkách příjmu dokumentů.¹⁶

Příjem dokumentů stavebních úřadů je realizován jak v podobě analogové, tak v podobě digitální. Standardně jsou dokumenty přijímány na podatelně územního samosprávného celku.¹⁷ Přijímány jsou dokumenty, které byly doručeny: prostřednictvím držitele poštovní licence, osobním podáním na podatelně (analogové dokumenty, případně dokumenty na technickém nosiči dat), prostřednictvím elektronické adresy podatelny nebo prostřednictvím informačního systému datových schránek. Používání jiných elektronických prostředků komunikace není v praxi stavebních úřadů obvyklé.¹⁸ Veřejnoprávní původce může ve

¹³ Viz § 66 ArchZ.

¹⁴ Tato problematika je popsána v kapitole NÁVRH ŘEŠENÍ SPISOVÉ ROZLUKY.

¹⁵ Cílem kapitoly je přiblížení problematiky životního cyklu dokumentu. Míra detailu byla záměrně zúžena na hlavní činnosti v rámci jednotlivých procesů.

¹⁶ Viz § 2 odst. 3 SpisV.

¹⁷ Veřejnoprávní původce, zpravidla územní samosprávný celek, může zřídit samostatnou podatelnu pro výkon působnosti stavebního úřadu.

¹⁸ Nový stavební zákon přináší portál stavebníka. Tento portál lze považovat za jiný prostředek elektronické komunikace ve smyslu § 2 odst. 2 SpisV.

spisovém řádu připustit a popsat příjem dokumentů u referenta.¹⁹ Povinností referenta je bezodkladně předat dokument přijatý mimo podatelnu a dokumenty vzniklé z podání učiněného ústně k evidenci na podatelnu.

Při příjmu analogových zásilek či analogových dokumentů jsou tyto dokumenty při příjmu na podatelnu opatřeny otiskem podacího razítka. Dokumenty v analogové podobě se při příjmu kontrolují, zda jsou kompletní a čitelné. U dokumentů doručených na podatelnu v digitální podobě se provádí kontrola přítomnosti škodlivého kódu, formátu a toho, zda lze dokument zobrazit uživatelsky vnímatelným způsobem.²⁰ Dokumenty v analogové podobě se dle ustanovení § 6 SpisV zpravidla převádějí do podoby digitální, a to prostředky autorizované konverze či jiným způsobem převedení dle § 69a ArchZ.²¹

Evidenci dokumentů jsou povinny stavební úřady, konkrétně územní samosprávné celky vést v elektronické podobě v eSSL.²² Veřejnoprávní původce vede dokumenty na základě zvláštního právního předpisu, nebo stanoví-li si to ve svém spisovém řádu, v samostatné evidenci dokumentů.²³ Samostatná evidence dokumentů vedená elektronicky je realizována prostřednictvím ISSD. Samostatnou evidenci dokumentů je přípustné vést i v listinné evidenční pomůcce za podmínek stanovených § 10 odst. 3 SpisV. Jsou-li dokumenty evidovány v samostatné evidenci dokumentů, pak nejsou evidovány v základní evidenční pomůcce, tedy eSSL. V samostatné evidenci dokumentů je možné evidovat dokumenty v celé délce životního cyklu, případně jen v jeho části.

Každý dokument, který byl veřejnoprávním původcem vyhotoven nebo mu byl doručen, je v rámci evidence v eSSL opatřen jednoznačným identifikátorem a číslem jednacím. V případě, kdy je evidence dokumentů prováděna v ISSD, opatří se evidovaný dokument identifikačním číslem ze samostatné evidence dokumentů. Označení dokumentů v digitální podobě probíhá záznamem do metadat prostředky eSSL či ISSD.²⁴ V případě dokumentů v analogové podobě se na první stranu dokumentu vyznačí jednoznačný identifikátor a číslo jednací a zároveň je vytvořen i záznam v metadatech dokumentu v eSSL či ISSD.

¹⁹ Viz § 2 odst. 1 SpisV.

²⁰ Viz § 4 odst. 1 SpisV.

²¹ Viz § 6 odst. 2 SpisV.

²² Nebrání-li tomu povaha určeného původce či povaha vykonávané agendy.

²³ Výčet všech používaných evidencí dokumentů musí být explicitně uveden ve spisovém řádu původce. Viz § 8 odst. 4 SpisV.

²⁴ Metadaty se rozumí data popisující strukturu, obsah, souvislosti a evidenční záznamy v průběhu životního cyklu dokumentu. Viz § 2 písm. o) ArchZ.

1.4.2 Oběh, vyřizování a vyhotovování dokumentů

Oběh dokumentů veřejnoprávních původců je realizován prostřednictvím eSSL nebo ISSD, případně je evidenčně podchycen v samostatné listinné evidenci dokumentů. V každé fázi životního cyklu dokumentu je dokument evidován pouze v jedné evidenční pomůcce a v každé životní fázi dokumentu musí být v evidenční pomůcce prokazatelně zaznamenán vlastník dokumentu, zpracovatel a fáze zpracování dokumentu.

Předávání dokumentů v digitální podobě se provádí prostředky eSSL nebo ISSD, v případě dokumentů v analogové podobě se předání dokumentů zaznamená prostředky eSSL nebo ISSD a zároveň dojde k fyzickému předání dokumentů. Dokumenty se standardně předávají z podatelny na příslušný útvar. Dotčený útvar předá dokument konkrétnímu referentovi k vyřízení. V případě, že je vyřizující referent zřejmý z obsahu dokumentu, může dojít k okamžitému předání konkrétnímu referentovi, v opačném případě přiděluje dokumenty po převzetí z podatelny vedoucí pracovník. U zásilek, kde je na prvním řádku obálky zásilky jméno pracovníka či referenta, předává podatelna zalepenou zásilku po opatření otisku podacího razítka konkrétnímu referentovi, který po otevření obálky rozhodne, zda podléhá či nepodléhá evidenci. Podléhá-li daný dokument evidenci, je referent povinen na podatelně dokument nechat označit a zaevidovat. Způsob předávání si každý původce specifikuje ve svém spisovém řádu, avšak musí respektovat ustanovení § 13 SpisV.

Vyřízení dokumentů zabezpečuje referent, kterému byl konkrétní dokument přidělen k vyřízení. Způsoby vyřízení dokumentů vychází z § 14 odst. 2 SpisV, případně mohou být ve spisovém řádu stanoveny další způsoby vyřízení dokumentů. O způsobu vyřízení dokumentu je nutné v evidenční pomůcce učinit záznam a během celého procesu vyřízení pracovat tak, aby všechny činnosti byly podchyceny v transakčním záznamu evidenční pomůcky. Při vyřízení se všechny dokumenty k téže věci spojí ve spis.²⁵

Spisy jsou vytvářeny dvěma základními způsoby, které definuje § 12 SpisV. Prvním způsobem tvorby spisů je spojování dokumentů, kdy číslo jednacích spisů převezme číslo z čísla jednacímho iniciačního dokumentu nebo získá číslo nezávisle z pořadového čísla. Další dokumenty vložené do spisu mají vlastní číslo jednacích odvozené od pořadového čísla. Druhým způsobem je tvorba spisu pomocí sběrného archu, kdy dokumenty vložené do sběrného archu dostávají stejné číslo

²⁵ Viz § 65 odst. 1 ArchZ. Evidenční pomůckou se v případě určených původců ve smyslu § 63 odst. 1 ArchZ rozumí eSSL, případně ISSD pro samostatnou evidenci dokumentů.

ze spisu odlišené pořadím (pořadovým číslem dokumentu ze spisu) dokumentu v daném spisu.²⁶

Nejpozději při vyřízení dokumentu je dokumentu přidělen spisový znak a skartační režim z platného spisového a skartačního plánu. Je-li dokument zařazen do spisu, může dokument převzít spisový znak a skartační režim spisu.²⁷

Veřejnoprávní původci standardně vyhotovují dokumenty v digitální podobě, které nejdéle v okamžiku odeslání či uzavření převedou do výstupního datového formátu.²⁸ Při doručování dokumentu adresátovi, který nemá zřízenou datovou schránku, se vyhotoví stejnopis v analogové podobě. Vyhotovené dokumenty opatří vyřizující referent či jeho nadřízený zajišťovacími prvky.²⁹

1.4.3 Odesílání dokumentů

Odesílání dokumentů realizuje veřejnoprávní původce prostřednictvím výpravny. Příslušný referent vyhotoví dokument ve výstupním datovém formátu spolu s náležitostmi potřebnými pro odeslání a předá dokument na výpravnu. Výpravna provede kontrolu dokumentu a dle zvoleného způsobu vypraví buď listinnou zásilku prostřednictvím držitele poštovní licence, nebo vytvoří datovou zprávu, kterou vypraví prostřednictvím elektronické adresy podatelny či informačním systémem datových schránek.

Veřejnoprávní původci upřednostňují odesílání dokumentů v digitální podobě.³⁰ Referent či výpravna jsou povinni ověřit, zda má adresát zřízenou datovou schránku. V případě, že adresát je držitelem datové schránky, veřejnoprávní původce odešle dokument výhradně prostřednictvím informačního systému datových schránek.³¹

1.4.4 Uzavírání a ukládání spisů

Uzavírání spisu je proces, který nastává v momentě, kdy jsou všechny dokumenty spisu vyřízené. V rámci procesu dojde ke kompletaci, kontrole dokumentů a jejich komponent

²⁶ Způsob tvorby spisu stanoví veřejnoprávní původce ve svém spisovém řádu. Oba způsoby tvorby spisu je možné používat v eSSL i ISSD, případně v samostatné listinné evidenci dokumentů.

²⁷ Viz § 14 odst. 4 SpisV.

²⁸ Viz § 17 odst. 3 a § 23 SpisV.

²⁹ Za zajišťovací prvky jsou považovány elektronické podpisy, elektronické pečete a elektronická časová razítka ve smyslu nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 910/2014 ze dne 23. července 2014, o elektronické identifikaci a službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce na vnitřním trhu a o rušení směrnice 1999/93/ES.

³⁰ Viz § 17 odst. 1 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů.

³¹ Nebrání-li tomu povaha doručovaného dokumentu.

a doplnění metadat dle § 66 odst. 3 ArchZ.³² Do uzavřeného spisu již nelze vkládat další dokumenty, ani nelze dokumenty ze spisu vyjímat. Uzavřený spis lze před uplynutím skartační lhůty připojit k jinému spisu, případně jej znovu otevřít.

Vyřízené dokumenty a uzavřené spisy jsou ukládány veřejnoprávními původci po dobu trvání skartační lhůty ve spisovnách. Spisovnou je místo, které podle § 2 písm. m) ArchZ slouží pro ukládání, vyhledávání a předkládání dokumentů pro účely původce a k přípravě a realizaci skartačního řízení. Spisovny musí naplňovat technické a organizační podmínky stanovené § 66 odst. 4 ArchZ.

1.4.5 Vyřazování dokumentů

Předmětem procesu vyřazování dokumentů je vyřazení dokumentů vzniklých z činnosti původce nebo původci doručených. Základem procesu je skartační řízení, ke kterému dochází ve spolupráci s místně příslušným archivem. Veřejnoprávní původce předloží archivu k posouzení dokumenty, kterým uplynula skartační lhůta a provozní potřeba původce. Výsledkem tohoto procesu je stav, kdy je vyřazený dokument buď fyzicky zničen v zařízení, které znemožní jeho čitelnost a rekonstrukce schopnost, nebo je vzhledem ke svému významu vybrán za archiválii a předán do péče příslušného archivu.

Skartační řízení, jeho přípravu, vytvoření skartačního návrhu a komunikaci s příslušným archivem většinou provádí osoba pověřená vedením spisovny, avšak nemusí to být pravidlem, původce tento proces může odlišně upravit ve spisovém a skartačním řádu.

Prvotním krokem je identifikace dokumentů, u kterých již uplynula skartační lhůta, neboť do skartačního návrhu je možné vkládat dokumenty až v roce následujícím po uplynutí lhůty. Dalším krokem je kontrola těchto dokumentů, přičemž je kontrolována jejich úplnost včetně úplnosti metadat. U dokumentů v digitální podobě se kontroluje, zda jsou všechny jeho komponenty ve výstupním datovém formátu, případně se do výstupního datového formátu převedou, dále se pak kontroluje, zda pominula jejich provozní potřeba.

U dokumentů, které jsou evidovány prostředky eSSL či ISSD se vytvoří SIP balíček obsahující dokumenty zahrnuté do skartačního řízení. SIP balíček se po vytvoření nahraje do archivního portálu. Příslušný archiv provede výběr archiválií, případně si vyžádá SIP balíček včetně všech komponent nebo provede odbornou archivní prohlídku u původce. Výsledkem procesu je odpovědní XML soubor obsahující informace o tom, zda byly dokumenty vybrány za

³² Viz § 65 odst. 5 ArchZ.

archiválie, případně zda jsou určeny ke zničení. Prostředky eSSL či ISSD vyexportují SIP balíček obsahující dokumenty, které byly v rámci procesu archivem vybrány za archiválie. Pracovník spisovny či jiný pracovník pověřený realizací skartačního řízení vyhledá a připraví na přejímku analogové části spisů vybraných za archiválie a dále nahraje do archivního portálu výsledný SIP balíček.

Dokumenty, které byly ve skartačním řízení označeny ke zničení se připraví ke zničení. U dokumentů v podobě digitální dochází k vymazání komponent dokumentů a části metadat.³³ Dokumenty v analogové podobě se zničí v zařízení, které znemožní jeho čitelnost a schopnost rekonstrukce.

1.4.6 Dílčí závěr

Vzhledem k tomu, že výkon spisové služby si každý veřejnoprávní původce konkretizuje a upravuje ve spisovém řádu, bude nutné tuto skutečnost zohlednit při realizaci spisové rozluky stavebních úřadů. Rozdíly ve výkonu spisové služby se mohou rovněž zvětšit skutečným výkonem spisové služby a dodržováním nebo naplňováním požadavků vyplývajících z ArchZ a SpisV.

1.5 Vlastnictví dokumentů stavebních úřadů

Právní model zmocnění přeneseného výkonu státní správy přináší základní otázku ve vztahu ke spisové rozluce. Kdo je vlastníkem dokumentů vzniklých výkonem působnosti stavebního řádu? Územní samosprávné celky vykonávají působnost stavebního řádu na základě zmocnění neboli přeneseného výkonu státní správy.³⁴ Ve výkonu působnosti stavebního řádu tedy de facto zastupují stát. Nicméně dokumenty, které stavební úřad přijímá a vytváří, jsou evidovány v evidenčních pomůckách územního samosprávného celku. Zajišťovací prvky, které jsou připojeny k dokumentům vzniklým výkonem působnosti stavebního řádu stavebního řízení, jsou rovněž zajišťovacími prvky územního samosprávného celku.³⁵

Proč je vlastně důležité přesně stanovit vlastníka dokumentů? Předmětem spisové rozluky je vypořádání dokumentů mezi rušeným/reorganizovaným původcem a jeho právním nástupcem,

³³ V eSSL či ISSD zůstane pouze hlavička metadat.

³⁴ Zmocnění k výkonu působnosti stavebního řádu získávají územní samosprávné celky na základě § 13 odst. 3 Starého stavebního zákona.

³⁵ Dokumenty vzniklé výkonem působnosti stavebního řádu jsou v tomto případě myšleny např. kolaudační souhlas, stavební povolení atd. Zajišťovacími prostředky se rozumí vlastnoruční či elektronický podpis, elektronická pečeť, otisk úředního razítka a další technické prostředky stanovené zvláštním právním předpisem.

v tomto případě tedy nástupcem, který bude vykonávat funkci stavebního úřadu v kontextu Nového stavebního zákona.

Z popisu prvního odstavce je relevantní se domnívat, že by dokumenty vzniklé výkonem působnosti stavebního řádu měly být *de iure* státu, konkrétně pak Ministerstva pro místní rozvoj jakožto nejvyššího správního úřadu ve věci stavebního řádu.³⁶ V takovém případě dochází zcela ke změně paradigmatu. Faktická spisová rozluka by probíhala v intencích § 68a odst. 7 ArchZ, a to mezi Ministerstvem pro místní rozvoj jakožto legitimním vlastníkem dokumentů a Nejvyšším stavebním úřadem a jeho podřízenými subjekty jakožto nově vznikající strukturou stavebních úřadů v rozsahu znění Nového stavebního zákona.

Tento případ však postrádá jeden základní předpoklad. Jsou-li dokumenty vzniklé výkonem působnosti stavebního řádu státu, konkrétně Ministerstva pro místní rozvoj, pak by měly v rámci přeneseného výkonu státní správy územní samosprávné celky evidovat dokumenty vznikající výkonem působnosti stavebního řádu v samostatné evidenci, která by byla rovněž vlastnictvím Ministerstva pro místní rozvoj.³⁷ Konsekvenčně by v takovém případě Ministerstvo pro místní rozvoj muselo zřídit jednotlivým stavebním úřadům separátní datové schránky a adresy elektronické pošty, protože územní samosprávné celky by nemohly přes vlastní komunikační a technickou infrastrukturu přijímat, evidovat a předávat dokumenty, které mu nepatří.³⁸

Obrácenou optiku na výše popsané paradigma skrývá ArchZ, který v § 2 písm. d) stanoví, že původcem dokumentů je každý, z jehož činnosti dokument vznikl, nebo ten, jemuž byl dokument doručen či jinak předán. Stavební úřady jsou organizačním celkem územních samosprávných celků a výkon působnosti stavebního řádu realizují prostředky územních samosprávných celků. Využívají informační i personální infrastrukturu a pro zajištění věrohodnosti vyhotovovaných dokumentů využívají zajišťovací prvky územních samosprávných celků.³⁹ Dokumenty v infrastruktuře územních samosprávných celků jsou tedy dokumenty územních samosprávných celků. V takovém případě bude spisová rozluka probíhat

³⁶ Viz § 12 Starého stavebního zákona.

³⁷ Ministerstvo pro místní rozvoj by v takovém případě muselo dodávat územním samosprávným celkům hardwarové i softwarové vybavení, souhrnně infrastrukturu, na které by úředníci územních samosprávných celků vykonávali působnost stavebního řádu.

³⁸ Infrastrukturou se rozumí podatelna původce, DS, adresa elektronické pošty a další technické vybavení včetně prostředků eSSL a ISSD původce.

³⁹ V momentě, kdy je stavebnímu úřadu doručen dokument prostřednictvím podatelny územního samosprávného celku, stává se dle § 2 písm. d) ArchZ daný dokument dokumentem územního samosprávného celku.

mezi územními samosprávnými celky a Nejvyšším stavebním úřadem nebo jeho krajským stavebním úřadem.

Podporu teze popsané v předcházejícím odstavci přináší fakt, že stavební úřad nemá de iure právní subjektivitu, a v důsledku toho nelze považovat stavební úřad samotný za veřejnoprávního původce. Stavební úřady, jak již bylo popsáno výše, jsou organizačními celky územních samosprávných celků, a proto je důvodné se domnívat, že veřejnoprávním původcem je v tomto případě územní samosprávný celek.⁴⁰

Obě výše popsaná paradigmata se navzájem vylučují. Pro vytvoření jasnějšího závěru autor práce oslovil Ing. Miroslava Kunta z Národního archivu s prosbou o konzultaci dané problematiky. Na základě konzultace pak byl učiněn závěr, že dokumenty vznikající výkonem působnosti stavebního řádu jsou dokumenty územních samosprávných celků. První tezi, operující s tím, že dokumenty vznikající výkonem působnosti stavebního řádu jsou dokumenty Ministerstva pro místní rozvoj, lze vyloučit s argumentací, že chybí infrastruktura v držení Ministerstva pro místní rozvoj, ve které by stavební úřady vykonávaly působnost stavebního řádu.⁴¹

⁴⁰ Viz § 2 písm. d) ArchZ.

⁴¹ Toto nemusí platit např. u dopravněsprávní agendy, kterou vykonávají v přeneseném výkonu státní správy územní samosprávné celky v infrastruktuře, kterou poskytuje Ministerstvo dopravy.

2 SPISOVÁ ROZLUKA – LEGISLATIVNÍ ZAKOTVENÍ

Tato kapitola je věnována legislativnímu uchycení spisové rozluky a představení dílčích procesů, které vychází zejména z ustanovení ArchZ. Cílem kapitoly je podchytit a vymezit právní rámec celého procesu spisové rozluky stavebních úřadů. Znění kapitoly má pouze teoretickou rovinu vycházející z příslušné legislativy. Aplikaci poznatků popsaných v této kapitole je věnována samostatná kapitola NÁVRH ŘEŠENÍ SPISOVÉ ROZLUKY.

Spisová rozlučka v mezích § 68a ArchZ je proces, který je nedílnou součástí životního cyklu dokumentů původce.⁴² Spisová rozlučka se provádí v případě, kdy dojde na základě zvláštního právního předpisu ke zrušení původce nebo k reorganizaci původce či ke změně působnosti nebo ke změně věcné příslušnosti vykonávané agendy původce.⁴³ Ke spisové rozluce rovněž dochází při změně vlastníka dokumentů. Předmětem zájmu je předání dokumentů mezi rušeným či reorganizovaným původcem a jeho právním nástupcem.

Do procesu je vedle rušeného původce či reorganizovaného původce a právního nástupce rušeného původce zainteresován vždy další, minimálně jeden veřejnoprávní subjekt. Spisová rozlučka se zpravidla neobejde bez spolupráce s příslušným archivem.⁴⁴

Legislativní rámec spisové rozluky stavebních úřadů spočívá na dvou pro tento proces klíčových právních předpisech. Postup spisové rozluky je definován ArchZ a potřeba realizovat samotnou spisovou rozlučku pak Novým stavebním zákonem. Další normativní rámec potřebný pro správný postup spisové rozluky nalezneme v SpisV a v NSESSS. V NSESSS je spisová rozlučka reflektována zejména předáváním dokumentů a metadat, experty a migracemi.

V případě realizace spisové rozluky okresních úřadů byla v důsledku absence komplexnějšího pojetí v ArchZ vytvořena i vyhláška č. 362/2002 Sb., o postupech při provádění spisové rozluky v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů a o náležitostech spisové evidence při provádění spisové rozluky. Znění této vyhlášky obsahuje s drobnými odchylkami obdobná ustanovení jako § 68a ArchZ.

⁴² V kontextu ArchZ se jedná o nedílný proces životního cyklu dokumentů určeného původce. Viz § 68a odst. 1 ArchZ.

⁴³ Ke spisové rozluce rovněž může dojít na základě interního předpisu nebo jiné interní direktivy, které ruší určitý organizační celek původce nebo přenáší agendu na jiný organizační celek v rámci původce.

⁴⁴ Zainteresování příslušného archivu je zakotveno jednak v § 68a odst. 1 ArchZ, ale vychází také z potřeby realizovat skartační řízení nad dokumenty s uplynulou skartační lhůtou.

Z legislativního rámce vyplývá povinnost provést spisovou rozluku v případě rušení určeného původce nebo při reorganizaci původce či při přenesení agendy na jiného původce.⁴⁵ Recipročně je odkaz na povinnost provést spisovou rozluku uveden i v ustanovení § 314 odst. 2 Nového stavebního zákona.

Předmětem spisové rozluky budou dokumenty, které vznikají v rámci výkonu působnosti stavebního řádu.⁴⁶ Personální a jiné dokumenty, které se sice vztahují k výkonu stavebního úřadu, ale týkají se např. zaměstnanců a majetku stavebního úřadu, nebudou předmětem spisové rozluky.⁴⁷ Komplikovanější situace nastane v případě, kdy územní samosprávný celek je zároveň stavebním úřadem a stavebníkem. V tomto případě by mělo jedno vyhotovení dokumentace, zpravidla spisu, zůstat ve správě územního samosprávného celku jakožto stavebníka a druhé vyhotovení by mělo být v rámci spisové rozluky předáno stavebnímu úřadu dle Nového stavebního zákona.

2.1 Legislativa spisové služby

Proces spisové rozluky je v našem právním prostředí zakotven v § 68a ArchZ. Dále je proces spisové rozluky upraven v prováděcím právním předpise, a to v § 22 SpisV. Předmětem této úpravy je stanovení zásad a povinností, které plynou pro rušeného původce a jeho právního nástupce.

Úpravu postupu spisové rozluky bude dále upravovat spisový řád rušeného/delimitovaného původce. Povinnost upravit postup spisové rozluky ukládá původci § 68 odst. 6 ArchZ. Před samotným zahájením procesu spisové rozluky je účelné provést i revizi tohoto ustanovení ve spisovém řádu jak rušeného původce, tak i ve spisovém řádu právního nástupce rušeného původce.

Předmětem úpravy spisové rozluky v § 22 SpisV je stanovení podoby a náležitostí předávacích seznamů ve smyslu § 68 odst. 4 ArchZ. Dále § 22 odst. 3 upravuje předávání dokumentů v elektronické podobě prostřednictvím eSSL.

⁴⁵ § 68a odst. 1 a 7 ArchZ.

⁴⁶ Výkon působnosti stavebního řádu dle § 16 Nového stavebního zákona přechází na novou strukturu stavebních úřadů, v čele s Nejvyšším stavebním úřadem. Výkon působnosti územního plánování dle § 19 Nového stavebního zákona je zachován v přeneseném výkonu státní správy územním samosprávným celkům.

⁴⁷ Tyto dokumenty náleží dle přesvědčení autora práce územním samosprávným celkům. Na příkladu personálních dokumentů lze jasně deklarovat toto tvrzení. Zaměstnanci stavebního úřadu jsou zaměstnanci územních samosprávných celků, jsou začleněni do organizační struktury původce, jsou kontrolováni územními samosprávnými celky a placeni z jejich prostředků. I v případě, kdy by na stavební úřad došla stížnost na postup stavebního úřadu a nebyl by takový doručený dokument součástí např. spisu stavebního řízení, byl by takový dokument ponechán ve správě územního samosprávného celku.

Proces spisové rozluky lze v kontextu ustanovení § 68a ArchZ rozdělit do pěti dílčích procesů:

1. příprava spisové rozluky,
2. nakládání s dokumenty, jimž uplynula skartační lhůta,
3. nakládání s dokumenty, jimž neuplynula skartační lhůta,
4. nakládání s nevyřízenými dokumenty a neuzavřenými spisy,
5. dokončení spisové rozluky právním nástupcem rušeného původce.

2.1.1 Příprava spisové rozluky

Příprava spisové rozluky je v gesci rušeného/reorganizovaného původce. Rušený/reorganizovaný původce před samotným zahájením spisové rozluky vytvoří tzv. plán spisové rozluky, který předloží příslušnému archivu.⁴⁸ Nedílnou součástí plánu spisové rozluky je časový rozvrh spisové rozluky. Při sestavování plánu spisové rozluky bude rušený/reorganizovaný původce vycházet z ustanovení svého spisového řádu, které upravuje spisovou rozluku. Dalším faktorem, který ovlivní způsob realizace spisové rozluky, je forma vedení agendy rušeného původce. Vycházíme-li z předpokladu, že rušený původce sice vykonává spisovou službu elektronicky v eSSL, ale předmětem spisové rozluky je pouze část agendy, která je vzhledem ke své povaze vedena například v listinné podobě v samostatné evidenci dokumentů, bude tuto skutečnost muset rušený/reorganizovaný původce v plánu spisové rozluky zohlednit.

2.1.2 Vyřízené dokumenty s uplynulou skartační lhůtou.

Vyřízené dokumenty (spisy) s uplynulou skartační lhůtou, které ukládá rušený původce ve spisovně, případně ve správním archivu rušeného původce, zařadí původce do skartačního návrhu a provede skartační řízení ve smyslu § 20 a § 21 SpisV.⁴⁹

Vyřazení dokumentů bude probíhat v mantinelech, které stanoví plán spisové rozluky. Bude-li předmětem spisové rozluky delimitace určité části agendy původce, bude skartační řízení provedeno zejména s ohledem na spisovou rozluku.⁵⁰

2.1.3 Vyřízené dokumenty s běžící skartační lhůtou

Vyřízené dokumenty a spisy, kterým doposud neuplynula skartační lhůta, budou v rámci spisové rozluky dle § 68a odst. 4 ArchZ uloženy do spisovny či správního archivu právního

⁴⁸ Viz § 68 odst. 1 a 2 ArchZ. Příslušným archivem se rozumí archiv ve smyslu § 46 až § 50 ArchZ.

⁴⁹ Viz § 68a odst. 3 ArchZ.

⁵⁰ Skartační řízení v rámci spisové rozluky nijak neomezuje politiku skartačního řízení rušeného nebo reorganizovaného původce.

nástupce rušeného původce. V případě, že je právních nástupců rušeného původce více a nedojde k dohodě o uložení dokumentů a spisů, rozhodne o spisovně či správním archivu rušeného původce příslušný správní úřad na úseku archivnictví a výkonu spisové služby dohlížející na provádění skartačního řízení.⁵¹

Vykonává-li rušený původce i jeho právní nástupce spisovou službu v elektronické podobě v eSSL, provede se předání vyřízených dokumentů s běžící lhůtou prostředky eSSL.⁵² Elektronické dokumenty se předají prostředky eSSL, u analogových dokumentů dojde prostředky eSSL k předání metadat. Paralelně s předáním metadat analogových dokumentů prostředky eSSL proběhne fyzické předání dokumentů v analogové podobě do spisovny či správního archivu právního nástupce rušeného původce.

Tento dílčí proces spisové rozluky bude doprovázen kontrolou dokumentů v rozsahu ustanovení § 19 odst. 2 SpisV. Kontrola by měla proběhnout jak na straně rušeného původce, tak i na straně právního nástupce rušeného původce. Jsou-li dokumenty evidovány v rámci eSSL, prostředky eSSL zajistí tuto kontrolu a v případě nedostatků neumožní export dokumentů do/z eSSL a vyzvou uživatele k nápravě stavu.

2.1.4 Nevyřízené dokumenty a neuzavřené spisy

Nevyřízené dokumenty a neuzavřené spisy budou v rámci spisové rozluky předány právnímu nástupci rušeného původce. Rušený původce vytvoří předávací seznam podle požadavků § 22 odst. 1 SpisV.⁵³ Předané nevyřízené dokumenty a neuzavřené spisy zaeviduje právní nástupce rušeného původce ve své evidenční pomůcce jako doručené dokumenty.⁵⁴

Stejně jako u vyřízených dokumentů s běžící skartační lhůtou bude dílčí proces nakládání s nevyřízenými dokumenty a neuzavřenými spisy doprovázen kontrolou dokumentů v rozsahu ustanovení § 19 odst. 2 SpisV. Kontrola by měla proběhnout jak na straně rušeného/reorganizovaného původce, tak i na straně právního nástupce rušeného původce.

Předávání dokumentů proběhne elektronicky prostředky eSSL.⁵⁵ V případě dokumentů v analogové podobě budou prostředky eSSL předány metadata dokumentů. Paralelně

⁵¹ Viz § 68a odst. 4 ArchZ. Správním úřadem na úseku archivnictví a výkonu spisové služby se rozumí věcně příslušný archiv ve smyslu § 46 až § 50 ArchZ.

⁵² Viz § 22 odst. 3 SpisV.

⁵³ Viz § 68a odst. 5 ArchZ. V případě, že rušený původce i jeho právní nástupce vykonávají spisovou službu v elektronické podobě v eSSL, uplatní se § 22 odst. 3 SpisV.

⁵⁴ Právní nástupce rušeného původce provede evidenci v rozsahu § 64 ArchZ.

⁵⁵ Určení původci vykonávají spisovou službu elektronicky v eSSL, nebrání-li tomu povaha původce či agendy. Viz § 63 odst. 3. ArchZ.

s předáním metadat analogových dokumentů budou předány právnímu nástupci rušeného původce fyzicky originály dokumentů.

V případě, kdy jsou dokumenty předávány mezi rušeným původcem a jeho právním nástupcem prostřednictvím eSSL, není potřeba vytvářet předávací seznamy ve smyslu § 68a odst. 5 ArchZ. Tuto povinnost si však rušený původce může implikovat do plánu spisové rozluky.

2.1.5 Dokončení spisové rozluky právním nástupcem rušeného původce

Předmětem dílčího procesu dokončení spisové rozluky právním nástupcem rušeného původce je převzetí, příjem a evidence dokumentů rušeného původce. Právní nástupce rušeného původce převezme uzavřené dokumenty, jimž běží skartační lhůta, a tyto dokumenty uloží do vlastní spisovny či správního archivu.

Dále převezme dokumenty, které rušený původce nevyřídil, popřípadě spisy, které neuzavřel. Tyto dokumenty právní nástupce rušeného původce zaeviduje do eSSL jako doručené dokumenty.⁵⁶ Rozsah evidenčního záznamu v eSSL (evidenční pomůcke) právního nástupce rušeného původce odpovídá rozsahu stanoveném § 64 ArchZ.

Převzetím všech dokumentů, nestanoví-li plán spisové rozluky jinak, dochází k faktickému naplnění spisové rozluky.

2.1.6 Zvláštní ustanovení § 68a ArchZ

Ustanovení § 68a odst. 7 ArchZ upravuje proces spisové rozluky v případech, kdy je předmětem spisové rozluky zrušení, reorganizace, změna působnosti a změna vlastníka dokumentů. V tomto případě se ustanovení § 68a odst. 1 až 6 ArchZ použijí přiměřeně.

Za přiměřené použití uvedené v § 68a odst. 7 ArchZ lze považovat omezení spisové rozluky na určitou agendu reorganizovaného původce, případně předem definované typy dokumentů (spisové znaky). Zároveň je možné se domnívat, že zákonodárce nepředpokládá, že se „přiměřené použití“ bude týkat samotného procesu spisové rozluky, konkrétně dílčích procesů spisové rozluky. Nemělo by tedy dojít ke změně rozsahu činností a povinností v rámci tohoto procesu.

Ustanovení § 68a odst. 7 ArchZ se tedy aplikuje v případě, kdy dojde k reorganizaci původce, změně vlastníka dokumentů, změně činnosti či působnosti původce. V plánu spisové rozluky pak reorganizovaný původce taxativně vymezí, které dokumenty a které spisové znaky budou

⁵⁶ Viz § 68a odst. 5 ArchZ.

předmětem spisové rozluky. Dílčí procesy spisové služby, tak jak jsou specifikovány výše, budou realizovány nad vybranými dokumenty.

Další specifikum spisové rozluky přináší ustanovení § 68a odst. 8 ArchZ. Ustanovení počítá s tím, že stanoví-li zvláštní právní předpis, že při zrušení, reorganizaci, změně působnosti původce a změně vlastníka dokumentů dojde ke změně práv ve prospěch jiné osoby než osoby stanovené v § 68a odst. 2 ArchZ, původce tuto skutečnost zohlední v plánu spisové rozluky.

Toto ustanovení umožňuje předání dokumentů i na jiné osoby než na právní nástupce rušených či reorganizovaných původců. V určitých případech, které by byly upraveny v plánu spisové rozluky, lze převést v rámci spisové rozluky dokumenty i na komerční spisovnu.

2.1.7 Národní standard pro elektronické systémy spisové služby

Národní standard pro elektronické systémy spisové služby je ryze technický normativ, který vzešel z potřeby sjednotit základní funkcionality eSSL. NSESSS vychází ve Věstníku Ministerstva vnitra.⁵⁷

NSESSS nemá na spisovou rozlukou přímý impakt. V kontextu spisové rozluky jsou podstatná XML schémata pro migraci komponent, dokumentů a metadat. Vycházíme-li z předpokladu, že původce, tedy stavební úřad, vede agendu stavebního řízení v eSSL, měl by být eSSL v souladu s požadavky NSESSS. Vykonává-li původce agendu stavebního řízení v ISSD, měl by ISSD umožňovat alespoň export/migraci dle XML schémat.

2.1.8 Shrnutí

Ustanovení § 68a ArchZ a § 22 SpisV představují z pohledu spisové služby základní rámec procesu spisové služby. Stěžejním normativem, řídicím dokumentem celého procesu, bude plán spisové rozluky, který vytváří rušený/reorganizovaný původce ještě před zahájením spisové rozluky, přičemž východiskem tohoto materiálu bude ustanovení týkající se spisové rozluky ve spisových řádech rušeného/reorganizovaného původce a právního nástupce rušeného původce. Nedílnou součástí plánu spisové rozluky je časový harmonogram celého procesu.⁵⁸ Plán spisové rozluky zašle rušený/reorganizovaný původce příslušnému archivu.

Předmětem spisové rozluky je převést řízeným způsobem dokumenty z rušeného nebo reorganizovaného původce na jeho právního nástupce. Dokumenty s uplynulou skartační lhůtou

⁵⁷ MINISTERSTVO VNITRA. Národní standard pro elektronické systémy spisové služby. 4. verze. Věstník Ministra vnitra, částka 57/2017.

⁵⁸ § 68a odst. 1 ArchZ.

budou vyřazeny ve skartačním řízení, dokumenty uložené ve spisovně rušeného nebo reorganizovaného původce budou předány do spisovny či správního archivu právního nástupce.⁵⁹

Nevyřízené dokumenty předá rušený/reorganizovaný původce právnímu nástupci rušeného původce, který je zaeviduje jako doručené dokumenty. Používají-li oba původci eSSL, provede se export prostředky eSSL.

Vypořádáním veškerých dokumentů dochází z pohledu spisové služby k naplnění všech náležitostí procesu spisové rozluky.

Proces spisové rozluky v intencích § 68a ArchZ a § 22 SpisV je zpracován a simplifikován do procesního schématu, viz v procesní mapě (Příloha C). Procesní schéma operuje s tím, že dokumenty byly rušeným či reorganizovaným původcem vedeny prostřednictvím eSSL a po spisové rozluce budou rovněž vedeny prostřednictvím eSSL. V procesním schématu není zohledněna podoba dokumentů, neboť se předpokládá, že se jednotlivé dílčí procesy aplikují na dokumenty v analogové i digitální podobě přiměřeně.

2.2 Stavební zákon

Nový stavební zákon přináší v kontextu spisové služby výraznou změnu. Nový stavební zákon vytváří zcela novou, centralizovanější soustavu stavebních úřadů a zároveň explicitně ukládá povinnost provést spisovou rozlukou.⁶⁰

Úvahy o novelizaci stavebního zákona lze v IS eKLEP zaznamenat soustavněji od roku 2017. Intenci vytvořit nový stavební zákon neměla pouze vláda nebo spíše Ministerstvo pro místní rozvoj, ale také opoziční poslanci. V IS eKLEP je sedm poslaneckých návrhů zákona, kterým se mění Starý stavební zákon. Ministerstvo pro místní rozvoj vytvořilo vlastní návrh nového stavebního zákona, který rozeslalo dne 25. 11. 2019 do mezirezortního připomínkového řízení.⁶¹ Na základě velkého množství připomínek rozeslalo dne 3. 4. 2020 další verzi návrhu nového stavebního zákona do mezirezortního připomínkového řízení.⁶²

⁵⁹ Způsob předání dokumentů musí být v celém průběhu dokumentovatelný. Předpokladem je, že dokumenty ve spisovně rušeného/reorganizovaného původce jsou evidenčně podchyceny. Evidence dokumentů ve spisovně může být vedena rovněž prostředky eSSL.

⁶⁰ § 314 odst. 2 Nového stavebního zákona.

⁶¹ Viz BĀNYAIOVĀ, Alena. Návrh nového stavebního zákona – experiment pro vzduchoprázdno. In *Advokátní deník*. 9. 9. 2020 [online] [cit. 2023-02-10]. dostupné z: https://advokatnidenik.cz/2020/09/09/navrh-noveho-stavebniho-zakona-experiment-pro-vzduchoprazdno-2/#_ftn4.

⁶² Návrh zveřejnila na svých webových stránkách Česká komora architektů jakožto jeden z účastníků připomínkového řízení.

Vládní návrh Nového stavebního zákona vyšel sněmovním tiskem č. 1008/0 dne 11. 9. 2020. Nový stavební zákon byl schválen dne 26. 5. 2021 na 104. schůzi při 138. hlasování. Prezident republiky zákon podepsal dne 15. 7. 2021 a ve Sbírce zákonů vyšel dne 19. 7. 2021, přičemž zákon má dělenou účinnost. Zákon má primárně účinnost od 1. 7. 2023, avšak ustanovení některých paragrafů (mezi nimi § 15 až 18 a § 312), která jsou klíčová ve vztahu ke spisové rozluce a vytvoření nové soustavy stavebních úřadů, nabývají účinnosti dne 1. 1. 2022.⁶³

Nový stavební zákon, který nahradil Starý stavební zákon, zcela změnil soustavu dosavadních stavebních úřadů, doposud vykonávaných územními samosprávnými celky v přeneseném výkonu státní správy. Nový stavební zákon etabluje novou, centralizovanou síť stavebních úřadů a se stal terčem kritiky nejen tehdejší vládní opozice, ale také územních samosprávných celků a v konečném důsledku i některých odborníků v oblasti správy dokumentů. Hlavním záměrem zákonodárce je v duchu rozvoje eGovernmentu digitalizace procesu stavebního řízení, vznik portálu stavebníka a v konečném důsledku zrychlení procesu stavebního řízení.

2.2.1 Stavební zákon v kontextu spisové služby

V kontextu spisové služby, opomineme-li tendence digitalizace stavebního řízení, přináší Nový stavební zákon dvě významné změny. Nový stavební zákon vytváří novou strukturu stavebních úřadů a převádí výkon stavebního řízení od územních samosprávných celků, které tuto agendu vykonávaly v rámci přeneseného výkonu státní správy, na novou strukturu v čele s Nejvyšším stavebním úřadem. Tato změna představuje optikou spisové služby bezprecedentní úkol, a to realizovat spisovou rozluku mezi více než 700 veřejnoprávními původci.

Nový stavební zákon zřizuje Nejvyšší stavební úřad, jakožto ústřední správní úřad ve věcech územního plánování, stavebního řádu a vyvlastňování.⁶⁴ Sídlem Nejvyššího stavebního úřadu je dle § 16 odst. 2 Ostrava. Vedle Nejvyššího stavebního úřadu zřizuje Nový stavební zákon Specializovaný a odvolací stavební úřad se sídlem v Praze.⁶⁵ Dále je nová soustava stavebních úřadů doplněna 14 krajskými stavebními úřady.⁶⁶ Krajské stavební úřady v návaznosti na ustanovení § 332 odst. 1 Nového stavebního zákona zřídí územní pracoviště. Toto ustanovení počítá s tím, že tato územní pracoviště budou sídlit (působit) v budovách obecních úřadů, které

⁶³ Nový stavební zákon v mezidobě zaznamenal odkladnou i věcnou novelizaci zákonem č. 195/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon.

⁶⁴ Viz § 16 odst. 1 Nového stavebního zákona.

⁶⁵ Viz § 17 odst. 1 a 2 Nového stavebního zákona.

⁶⁶ Viz § 18 odst. 1 a 2 Nového stavebního zákona.

doposud vykonávali funkci stavebního úřadu.⁶⁷ Zákodárce v tomto případě nezohledňuje ani vůli jednotlivých územních samosprávných celků, ani technické, organizační a metodické překážky, které toto ustanovení přináší.⁶⁸

Novelizace stavebního zákona přejímá ze Starého stavebního zákona jiné stavební úřady se specifickým výkonem působnosti stavebního úřadu. Těmito stavebními úřady jsou Ministerstvo obrany pro stavby sloužící k zajištění obrany státu, Ministerstvo vnitra pro stavby zajišťující bezpečnost státu a Ministerstvo spravedlnosti pro stavby Vězeňské služby a jejich organizační jednotky. Jiných stavebních úřadů by se spisová rozluka týkat neměla. Působnost speciálních stavebních úřadů, tak jak ji definuje Starý stavební zákon, přechází na specializovaný a odvolací stavební úřad dle § 17 Nového stavebního zákona.

Nový stavební zákon v § 15 odst. 2 uvádí, že Specializovaný a odvolací stavební úřad a krajské stavební úřady nemají finanční subjektivitu, tedy že účetní jednotkou je pouze Nejvyšší stavební úřad. V praxi to tedy znamená, že v majetkoprávních a účetních záležitostech mají Speciální a odvolací stavební úřad a krajské stavební úřady povahu vnitřních organizačních celků. V kontextu spisové služby a ArchZ se však jedná o samostatné původce.⁶⁹ Toto ne zcela šťastné řešení vnáší do celé struktury určitou správní diskontinuitu.

2.2.2 Problematika nové struktury stavebních úřadů

Po vzniku Nejvyššího stavebního úřadu bude tato organizace čelit mimo jiné problému, jak se postavit k evidenčním pomůckám (eSSL a dalším ISSD) jednotlivých veřejnoprávních původců. Bude nutné pořídit buď jeden systém, který by však byl rozdělen věcně, technicky či logicky na 16 eSSL (ISSD), nebo pořídit 16 samostatných eSSL (ISSD).⁷⁰

První z variant se jeví na první pohled jako jednodušší, nicméně skrývá i svá úskalí. Jednalo by se o velice složitý systém, který by se de facto musel sestávat z 16 databází a 16 úložišť komponent.⁷¹ Jednotné by tedy zůstávalo pro všechny původce aplikační a komunikační

⁶⁷ Ustanovení § 332 odst. 1 Nového stavebního zákona dále specifikuje kritéria, podle kterých mají územní pracoviště krajských stavebních úřadů vzniknout.

⁶⁸ Má-li působit územní pracoviště stavebního úřadu v prostorách sídla územního samosprávného celku, musí využívat vlastní technickou infrastrukturu. Minimálně z pohledu kybernetické bezpečnosti představuje idea sdílení technické infrastruktury územního pracoviště stavebního úřadu s územním samosprávným celkem významné bezpečnostní riziko.

⁶⁹ Původci ve smyslu § 2 písm. d) ArchZ.

⁷⁰ ArchZ ani jiný právní či technický předpis nepřipouští, že by více veřejnoprávních původců používalo jednu evidenční pomůcku pro evidenci dokumentů.

⁷¹ Někteří dodavatelé eSSL umí v rámci jedné databáze (úložiště komponent) vést vícero původců, oddělení jednotlivých původců je čistě logické.

rozhraní eSSL. Implementace takového eSSL přináší další úskalí. U jednotlivých původců bude nutné při implementaci, integraci a rozvoji vždy ověřovat, že daný původce přistupuje do své databáze a úložiště komponent nebo do části jednotné databáze či úložiště komponent.⁷²

Výhoda tohoto řešení spočívá v jejím pořízení. Nejvyššímu stavebnímu úřadu by stačilo pouze zadat jednu veřejnou zakázku na dodávku a implementaci eSSL či ISSD. Vzhledem k rozsahu takové dodávky bude však zcela jistě potřeba zajistit i vyjádření odboru hlavního architekta eGovernmentu Ministerstva vnitra. Další výhoda této varianty řešení spočívá v tom, že při personálních změnách v rámci struktury stavebního řízení budou mít pracovníci dostatečnou uživatelskou znalost eSSL či ISSD.

Varianta, kdy by Nejvyšší stavební úřad přistoupil k vypsání 16 veřejných zakázek na 16 eSSL či ISSD představuje nejen značnou administrativní zátěž, ale také obrovské riziko, že veřejné zakázky vyhraje a realizuje více než jeden dodavatel, tedy hrozí riziko, že by struktura stavebních úřadů používala více než jeden typ produktů eSSL či ISSD.

V nejčernějších scénářích by pak nová stavební struktura měla 16 různých produktů eSSL či ISSD (případně 16 eSSL a 16 či více ISSD). Implementace tolika eSSL a ISSD by si vyžádala nejen velké množství finančních prostředků, ale vyžádala by si i značné množství lidských zdrojů na straně Nejvyššího stavebního úřadu, popřípadě dalších stavebních úřadů nové struktury. Nový stavební zákon navíc předpokládá postupnou digitalizaci stavebního řízení a z toho lze odvodit i potřebu předávat agendu, tedy dokumenty a spisy, mezi jednotlivými stavebními úřady.⁷³ Představa, že by k tomu docházelo prostřednictvím komunikačního rozhraní mezi jednotlivými eSSL a ISSD, je i za předpokladu, že by všechny systémy prošly atestací dle § 69c odst. 3 ArchZ, pravděpodobně nereálná.

2.2.3 Vedení spisové služby

Spisová služba je v rámci Nového stavebního zákona dále zakotvena v § 275, jehož ustanovení ukládá povinnost orgánům územního plánování a orgánům státní stavební správy, tedy i stavebním úřadům vést spisovou službu elektronicky v eSSL. Problematickým ustanovením je pak druhá věta § 275 Nového stavebního zákona, která umožňuje orgánům územního

⁷² Vzhledem k tomu, že jednotlivé krajské stavební úřady jsou veřejnoprávními původci, mohou zvolit každý odlišnou parametrizaci a nastavení eSSL. V takovém případě bude při nasazování nové verze eSSL nutné v harmonogramu rozvoje tuto skutečnost zohlednit a důsledně ověřovat funkčnost nasazení nových verzí eSSL u jednotlivých původců.

⁷³ Viz PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY, POSLANECKÁ SNĚMOVNA. Hodnocení dopadů regulace (RIA) k vládnímu návrhu stavebního zákona. In: Sněmovní tisk 1008/0 ze dne 11. 9. 2020. [online] [cit. 12. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=1008&ct1=0>.

plánování a orgánům státní stavební správy odkazovat na dokumenty a údaje uložené v národním geoportálu územního plánování, evidenci stavebních postupů a evidenci elektronických dokumentací. V kontextu § 3 odst. 5 ArchZ je relevantní se domnívat, že toto ustanovení je kolizní. V případě, že by stavební úřad užíval odkaz na vnější informační systém, není schopen zabezpečit dostupnost, věrohodnost, čitelnost a další atributy, které jsou předmětem důvěryhodné správy digitálních dokumentů.

2.3 Terminologická pluralita

ArchZ v § 2 písm. e) vymezuje pojem „dokument“ jakožto každou zaznamenanou informaci bez ohledu na podobu záznamu (analogová/digitální) a za dokument vzešlý z činnosti původce je považován i dokument doručený.

Oproti tomu Starý stavební zákon i Nový stavební zákon operují s termíny „dokumentace“ a „písemnost“. Termín „písemnost“ je používán ve významové shodě s termínem „dokument“ používaném v ArchZ. V praxi se mezi pracovníky stavebních úřadů používá termín „archiv“, případně „stavební archiv“, pro místo určené k ukládání dokumentů.⁷⁴ Užívání pojmu „stavební archiv“ je zavádějící, archivem lze pouze nazývat zařízení dle § 2 písm. c) ArchZ.

Výše uvedenou terminologickou pluralitu, případně i další, které by mohly nepříznivě ovlivnit proces spisové rozluky je nutné terminologicky sjednotit v plánu spisové rozluky a implementovat napříč procesem.

⁷⁴ Veřejnoprávní původci ukládají vyřízené dokumenty po dobu plynutí skartační lhůty na základě § 68 ArchZ ve spisovných či správních archivech. Stavební úřady obvykle používají pro ukládání dokumentů specializované spisovny. Pojem „stavební archiv“ není dohledatelný ani ve Starém stavebním zákoně, ani v Novém stavebním zákoně.

3 ZHODNOCENÍ DOSAVADNÍHO VÝVOJE PŘÍPRAVY SPISOVÉ ROZLUKY

Hodnocení dosavadního vývoje spisové rozluky je z pozice nezainteresované osoby velice obtížné, neboť většina relevantních dat týkajících se spisové rozluky není běžně dostupná. Níže uvedený popis se tak úmyslně, ve snaze vyvarovat se nepodloženým domněnkám, omezuje pouze na základní souhrn stávajících či očekávaných skutečností.

Příprava spisové rozluky nebo přesněji řečeno realizace dopadů novelizace stavebního zákona nezaznamenala v posledních dvou letech zásadní vývoj, a to nejen ze strany Ministerstva pro místní rozvoj. Ve vztahu ke spisové rozluce byl v roce 2021 realizován pouze projekt Analýza dopadů novelizace stavebního řízení na výkon spisové služby staveních úřadů, který realizoval Institut pro správu dokumentů, z. s.

Ve vztahu ke zřízení Nejvyššího stavebního úřadu, krajských stavebních úřadů a jeho územních pracovišť nedošlo k žádné aktivitě. Nejvyšší stavební úřad nebyl doposud zřízen, nedošlo tak ani ke zřízení jeho organizační struktury, ani k dalším aktivitám, které má tato instituce naplňovat. Proto nemohlo dojít k výběru dodavatele eSSL/ISSD a k jeho implementaci, což je z pohledu spisové rozluky nezbytné.

Územní samosprávné celky se od začátku staví k Novému stavebnímu zákonu odmítavě a v konečném důsledku i k samotné spisové rozluce. S ohledem na skutečnost, že Ministerstvo pro místní rozvoj nečinilo žádné výrazné kroky v přípravě spisové rozluky, je vysoce pravděpodobné, že tyto kroky nečinily ani územní samosprávné celky.

Nový stavební úřad stanovil několik milníků ve vztahu k transformaci struktury stavebních úřadů, které však nebyly naplněny.⁷⁵ V mezičase, v důsledku sněmovních voleb na podzim roku 2021, došlo k návrhu odkladné novely stavebního zákona, která posouvá nejzazší termín realizace spisové rozluky na 1. 7. 2024.⁷⁶ Aktuálně je v poslanecké sněmovně parlamentu projednávána i věcná novela stavebního zákona, která by zachovávala výkon působnosti stavebního řádu ve větší míře územním samosprávným celkům, což by implicitně změnilo rozsah spisové rozluky stavebních úřadů.

Ve světle výše uvedených skutečností je možné se domnívat, že podoba a rozsah spisové rozluky, tak jak jsou popsány v této práci, zaznamenají jistých změn. Zákonodárce by si však

⁷⁵ Spisová rozlučka stavebních úřadů měla být realizována před 1. 7. 2023.

⁷⁶ Viz zákon č. 195/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon.

měl uvědomit, že proces spisové rozluky nelze realizovat v krátkém časovém horizontu, a tuto skutečnost by měl plně reflektovat při stanovení termínů a milníků vyplývajících z případné novely stavebního zákona.

Z pohledu stavebních úřadů i územních samosprávných celků bude nejvhodnější vyčkat na věcnou novelu stavebního zákona, která vyjasní rozsah zásahu do struktury stavebních úřadů a vyjasní celý proces transformace stavebních úřadů, včetně spisové rozluky mezi transformovanými stavebními úřady.

4 NÁVRH ŘEŠENÍ SPISOVÉ ROZLUKY

Tato kapitola je věnována návrhové části spisové rozluky prvoinstančních obecných stavebních úřadů, jejichž výkon zabezpečují v přeneseném výkonu státní správy územní samosprávné celky.⁷⁷ Proces spisové rozluky je znázorněn v komplexní procesní mapě (viz Přílohu F). Cílem kapitoly je zmapovat a popsat jednotlivé činnosti, které je při spisové rozluce nezbytné realizovat, a dále ty, které je pro řádné provedení spisové rozluky vhodné realizovat. Pojem stavební úřad, byť nemá institucionální charakter, je v této kapitole používán ve smyslu původce dle § 2 písm. d) a § 63 odst. 1 ArchZ.

V podkapitolách jsou použita data z výstupní analytické zprávy Analýza výkonu spisové služby stavebních úřadů s ohledem na připravenost k realizaci spisové rozluky (dále jen analytické šetření), kterou zpracoval Institut pro správu dokumentů, z. s., pro Ministerstvo pro místní rozvoj.

Při analytickém šetření bylo osloveno s žádostí o vyplnění on-line dotazníkového šetření 666 stavebních úřadů a 28 stavebních úřadů bylo osloveno s žádostí o prezenční šetření. Mezi oslovenými stavebními úřady byly všechny typy stavebních úřadů definované Starým stavebním zákonem.⁷⁸ Pro účely zpracování statistických dat bylo použito 539 řetězců odpovědí z on-line šetření a 26 řetězců odpovědí z prezenčního šetření. Obě sady dotazníkových odpovědí byly záměrně ponechány odděleně tak, aby byla zachována věrohodnost řetězců odpovědí z prezenčních šetření.⁷⁹

4.1 Dopady spisové rozluky

Dopady spisové rozluky je potřeba vnímat ze dvou pohledů. Z pohledu rušeného/reorganizovaného původce, tedy stavebních úřadů, a z právních nástupců rušených/reorganizovaných původců, tedy Nejvyššího stavebního úřadu a krajských stavebních úřadů. Obecně lze dopady spisové služby kategorizovat na:

1. dopady organizační,
2. dopady personální,
3. dopady technické (infrastrukturní),
4. dopady finanční,

⁷⁷ V následující kapitole je dále operováno pouze s termínem „stavební úřad“.

⁷⁸ Prvoinstanční obecné stavební úřady zaujímaly při analytickém šetření dominantní pozici. Vzhledem k tomu, že statistická data ostatních stavebních úřadů nevykazovala signifikantní odchylky, byly pro účely zpracování této kapitoly ponechány mezi prezentovanými daty.

⁷⁹ Viz Přílohu D.

5. dopady procesní.

4.1.1 Organizační dopady

Organizační dopady spisové rozluky představuje pro stavební úřady a územní samosprávné celky úprava a aktualizace interních normativů ve vztahu k připravenosti realizace spisové rozluky. Územní samosprávné celky dále upraví organizační strukturu v důsledku předání agendy výkonu působnosti stavebního řádu. V případě, kdy Nejvyšší stavební úřad vybere územní samosprávný celek ke zřízení územního pracoviště krajského stavebního úřadu, bude mezi organizační dopady patřit i vyjednávání o prostorových kapacitách a organizačním působení územního pracoviště mezi územním samosprávným celkem a Nejvyšším stavebním úřadem.⁸⁰

Organizační dopady spisové rozluky pro právního nástupce rušeného původce jsou výrazně větší. Nejvyšší stavební úřad spolu s krajskými stavebními úřady bude muset vytvořit celou organizační strukturu všech patnácti veřejnoprávních původců.⁸¹ Z výkonu spisové služby je nutné vytvořit interní normativní základnu. Každý krajský stavební úřad i Nejvyšší stavební úřad vytváří vlastní normativní základnu, avšak s ohledem na unifikaci a standardizaci výkonu působnosti stavebního řádu je vhodné normativní základny sjednotit. Unifikace je vysloveně nepostradatelná v případě spisových a skartačních plánů vzhledem k tomu, že Nový stavební zákon počítá s předáváním dokumentů a informací napříč novou strukturou stavebních úřadů. Oblast interních normativů by měl metodicky jednotit Nejvyšší stavební úřad.

Nejvyšší stavební úřad bude muset vstoupit do jednání s těmi územními samosprávnými celky a obecními úřady obcí s rozšířenou působností, které ustanovil ve zvláštním právním předpisu jako územní pracoviště krajských stavebních úřadů.⁸² Předmětem jednání bude zabezpečení, pronájem prostor pro působení územního pracoviště krajského stavebního úřadu. V této záležitosti však může Nejvyšší stavební úřad narazit na řadu technických a organizačních překážek, ale také i na neochotu obecních úřadů obcí s rozšířenou působností.

⁸⁰ Nejvyšší stavební úřad dle § 18 odst. 4 stanoví územní pracoviště krajských stavebních úřadů. Bude se však již jednat pouze o organizační celky krajských stavebních úřadů. Ustanovení § 332 odst. 1 Nového stavebního zákona počítá s tím, že územní pracoviště krajského stavebního úřadu bude působit v sídle obecních úřadů obcí s rozšířenou působností.

⁸¹ Nový stavební zákon v § 15 odst. 1 zřizuje Nejvyšší stavební úřad a jemu podřízené stavební úřady. Na základě tohoto ustanovení vzniká 15 samostatných veřejnoprávních původců.

⁸² Na základě ustanovení § 15 odst. 3 Nového stavebního zákona nemají krajské stavební úřady právní subjektivitu, ve věcech účetních a ve věci nakládání s majetkem mají povahu organizačního celku Nejvyššího stavebního úřadu.

4.1.2 Personální dopady

Obě strany, tj. stavební úřady i Nejvyšší stavební úřad a krajské stavební úřady, budou muset vyřešit i personální dopady spisové rozluky, tedy dopady převedení výkonu působnosti z územních samosprávných celků na Nejvyšší stavební úřad.⁸³ Obecným předpokladem je, že zaměstnanci stavebních úřadů přejdou v rámci pracovněprávních vztahů do nové struktury stavebních úřadů.⁸⁴ To fakticky znamená, že daní zaměstnanci ukončí pracovněprávní vztah s územním samosprávným celkem a navážou nový pracovněprávní vztah s Nejvyšším stavebním úřadem nebo s krajskými stavebními úřady.

Je zcela relevantní se domnívat, že ne všichni zaměstnanci stavebních úřadů budou chtít podstoupit takovou změnu, že zůstanou nadále zaměstnanci územních samosprávných celků a budou vnitřně přeřazeni na jiný organizační celek. Této skutečnosti by si měl být Nejvyšší stavební úřad vědom a měl by ji plně reflektovat ve svých plánech.

Vzhledem ke komplexitě spisové rozluky stavebních úřadů a k objemu dokumentů, které budou předávány, bude zcela nezbytně součástí personálních dopadů i krátkodobé zaměstnání pomocných pracovníků a odborníků (metodiků) na spisovou službu a projektové řízení. Počet pomocných pracovníků bude vycházet ze stavu výkonu spisové služby jednotlivých stavebních úřadů a jejich připravenosti na spisovou službu. Činnostmi pomocných zaměstnanců by bylo vyhledávání dokumentů a spisů, sestavování seznamů dokumentů, kontrola, případně skenování či kopírování dokumentů.

4.1.3 Technické (infrastrukturní) dopady

Technickými a infrastrukturními dopady se rozumí zejména vybudování technické infrastruktury Nejvyššího stavebního úřadu a krajských stavebních úřadů. Z pohledu stavebních úřadů a územních samosprávných celků s největší mírou pravděpodobnosti nedojde k novým technickým a infrastrukturním požadavkům, naopak je očekáváno, že dojde k odlehčení technické infrastruktury a vyčlenění části vybavení a infrastruktury k neupotřebení.⁸⁵

Z pohledu spisové služby bude Nejvyšší stavební úřad muset pořídit 15 eSSL, případně jeden eSSL, který však bude technicky či logicky vnitřně rozčleněn na 15 samostatných funkčních

⁸³ Stejně jako ve věcech účetních a ve věci nakládání s majetkem, tak i v personálních záležitostech nemají dle ustanovení § 15 odst. 3 Nového stavebního zákona krajské stavební úřady právní subjektivitu.

⁸⁴ Viz § 312 odst. 5 a 6 Nového stavebního zákona.

⁸⁵ Používá-li stavební úřad pro výkon působnosti stavebního řádu ISSD, je důvodné se domnívat, že po ukončení spisové rozluky dojde k jeho neupotřebení. Pořídil-li si stavební úřad ISSD v nedávné době, může čelit podezření, zda se skutečně jednalo o účelné vynaložení veřejných prostředků.

celků. V případě, kdy bude pro určitou agendu potřebovat ISSD, bude rušení identické. Po implementaci eSSL/ISSD budou muset Nejvyšší stavební úřad nebo krajské stavební úřady vyžádat součinnost dodavatele eSSL/ISSD pro hromadný import exportních dávek stavebních úřadů. Tuto součinnost může uvést Nejvyšší stavební úřad mezi nefunkčními požadavky na eSSL/ISSD v zadávací dokumentaci veřejné zakázky.

Stavební úřady rovněž budou muset zahájit jednání s dodavatelem eSSL/ISSD a vyžádat jeho součinnost pro přípravu realizace spisové rozluky, vytvoření exportních dávek a předávání dokumentů.

Technických dopadů spisové rozluky se dále týká ukládání převzatých dokumentů, které stavební úřady ukládaly ve spisovně. Nejvyšší stavební úřad bude muset tyto dokumenty převzít a uložit v souladu s ustanovením § 68 odst. 1 ArchZ. Nejvyšší stavební úřad a krajské stavební úřady mají v zásadě tři možnosti. První možností je uložit převzaté dokumenty v komerční spisovně. Druhou možností je zřízení vlastní spisovny a třetí možností je pronajmutí ukládacích prostor územních samosprávných celků.⁸⁶

4.1.4 Finanční dopady

Kvantifikovat finanční dopady spisové rozluky je velice obtížné. Touto problematikou se zabývá závěrečná zpráva Hodnocení dopadů regulace k vládnímu návrhu stavebního zákona.⁸⁷ Celkové jednorázové náklady jsou v tomto materiálu vyčísleny na 1,4 miliardy Kč. V kontextu spisové rozluky je závažnější vyčíslení nákladů na předání dokumentů v analogové a digitální podobě, migraci dat.

Pasáž k hodnocení finančních dopadů spisové rozluky je ze závěrečné zprávy Hodnocení dopadů regulace k vládnímu návrhu stavebního zákona nutné přesně citovat: „*V rádech desítek mil. Kč se mohou pohybovat náklady na migraci dat a spisovou rozluku živých spisů (dle velmi hrubého odhadu se jeden úředník bude muset postarat o 16 šanonů). Stěhování archiválií, pokud bude nutné, bude možné bez problémů realizovat postupem času. RIA nepočítá s výstavbou budov pro zaměstnance či spisoven, pouze s případným pronajmem jiných prostor (možné např. od ÚZSVM či SŽDC, cca 1200 nádražních budov).*“⁸⁸

⁸⁶ Územní samosprávné celky mohou pronajmout Nejvyššímu stavebnímu úřadu prostory pro ukládání dokumentů, nicméně nesmějí poskytovat službu komerční spisovny, nejsou-li držiteli koncese k vedení spisovny.

⁸⁷ Viz PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY, POSLANECKÁ SNĚMOVNA. Hodnocení dopadů regulace (RIA) k vládnímu návrhu stavebního zákona. In: Sněmovní tisk 1008/0 ze dne 11. 9. 2020. [online] [cit. 12. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=1008&ct1=0>.

⁸⁸ Ibid.

Z výše uvedené citace je patrná autorova neznalost oblasti správy dokumentů. V první řadě archiválie nejsou předmětem spisové rozluky, autor měl patrně na mysli dokumenty uložené ve spisovně. Představa, že předání dokumentů uložených ve spisovnách stavebních úřadů bude probíhat postupem času, je kategoricky nesprávná. Spisová rozluka je dokončena a uzavřena předáním všech dokumentů, a dojde-li k evidenčnímu předání dokumentů, vzniká Nejvyššímu stavebnímu úřadu povinnost spravovat tyto dokumenty. Avšak zůstanou-li dokumenty fyzicky uloženy ve spisovnách stavebních úřadů (územních samosprávných celků), dochází k porušení celé řady povinností původce, tedy Nejvyššího stavebního úřadu.⁸⁹

Objem dokumentů je v závěrečné zprávě Hodnocení dopadů regulace k vládnímu návrhu stavebního zákona rovněž zavádějící. Při analytickém šetření bylo zjištěno, že značná část stavebních úřadů nepoužívá spouštěcí události a v důsledku toho uzavírá dokumenty až v momentě, kdy dojde k odstranění stavby.⁹⁰ Proto je relevantní se domnívat, že objem analogových a digitálních dokumentů bude výrazně větší, u analogových dokumentů se bude pohybovat minimálně v jednotkách běžných metrů na každého pracovníka stavebního úřadu.⁹¹

Náklady na pořízení technické a informační infrastruktury se budou s nejvyšší mírou pravděpodobnosti pohybovat ve vyšších desítkách, případně nižších stovkách milionů Kč.⁹² Výše nákladů bude závislá na počtu uživatelů, konfiguraci eSSL/ISSD, funkčních a nefunkčních požadavcích na eSSL/ISSD, popřípadě dodavatele, rozsahu analytických činností v rámci předimplementační analýzy.

4.1.5 Procesní dopady

Největším dopadem spisové rozluky bude pro stavební úřady a pro územní samosprávné celky představovat narovnání správy dokumentů v souladu s požadavky ArchZ, SpisV, a NSESSS. Tato činnost je stěžejní pro realizaci spisové rozluky. Stavební úřady budou muset vynaložit prostředky a časové kapacity pro kompletaci dokumentů, doplnění evidenčních údajů, provedení skartačního řízení a další činnosti v rámci procesu spisové rozluky.

Z pohledu Nejvyššího stavebního úřadu a krajských stavebních úřadů bude stěžejní nastavit procesy výkonu spisové služby, převzetí a příjem dokumentů od stavebních úřadů. Nastavení procesů výkonu spisové služby je nezbytné pro naplnění povinností vyplívajících z ArchZ,

⁸⁹ To neplatí v případě, kdy by došlo k pronájmu prostor pro ukládání dokumentů od územních samosprávných celků.

⁹⁰ Viz Přílohu D, graf č. 35.

⁹¹ Viz Přílohu D, graf č. 37.

⁹² Tento odhad operuje pouze s pořízením technické a informační infrastruktury ve vztahu k výkonu spisové služby.

SpisV, NSESSS a interních normativů původce. Při nastavování procesů je vhodné zohlednit podobu a evidenci dokumentů, stejně tak i znalostní báze zaměstnanců.

4.2 Metodika spisové rozluky

Spisová rozluka stavebních úřadů je proces, který se přímo dotkne více než 700 veřejnoprávních původců. Podobu, postup a časový plán spisové rozluky by měly upravit jednotlivé stavební úřady v plánu spisové rozluky (viz kapitolu Plán spisové rozluky), přičemž budou vycházet nejenom z ustanovení § 68a ArchZ a § 22 SpisV, ale také z ustanovení spisového řádu, které upravuje proces spisové rozluky.

Vzhledem k tomu, že prvoinstančních obecných stavebních úřadů je 694, není proces spisové rozluky stavebních úřadů proces jediný, ale jedná se de facto v případě prvoinstančních obecných stavebních úřadů o 694 samostatných spisových rozluk. V důsledku toho, že proces spisové rozluky je vedle § 68a ArchZ a § 22 SpisV upraven i ustanovením spisového řádu (územního samosprávného celku i právního nástupce původce), které upravuje průběh spisové rozluky, je relevantní se domnívat, že jednotlivé spisové rozluky mohou vykazovat celou řadu drobných nuancí.

Pro metodické sjednocení všech 694 procesů spisové služby je nejvhodnější vytvořit roli metodického koordinátora. Této role by se mělo zhostit Ministerstvo pro místní rozvoj jakožto ústřední správní orgán ve věcech stavebního řádu. Úlohou tohoto metodického koordinátora by byla tvorba vzorového ustanovení spisové rozluky využitelného ve spisových řádech územních samosprávných celků i jejich právních nástupců. Dále by metodický koordinátor ve spolupráci s odborem archivní správy a spisové služby Ministerstva vnitra vyhotovil metodické stanovisko, ve kterém by identifikoval věcné skupiny dokumentů, které budou předmětem spisové rozluky. Metodický koordinátor by vytvořil rámcový harmonogram spisové rozluky, který by vycházel zejména z možností a kapacit stavebních úřadů, ale také z možností a kapacit právních nástupců rušených původců.⁹³

Ministerstvo pro místní rozvoj by mělo v roli metodického koordinátora v průběhu celé spisové rozluky nebo přesněji řečeno spisových rozluk konzultovat problematiku s odborem archivní správy a spisové služby Ministerstva vnitra, vydávat průběžná stanoviska reagující na aktuální situaci a poskytovat metodickou pomoc stavebním úřadům, Nejvyššímu stavebnímu úřadu a krajským stavebním úřadům. Tvorba metodiky rovněž zahrnuje komunikaci s územními

⁹³ Stavební úřady by při tvorbě vlastního harmonogramu spisové rozluky ze vzoru vycházely, upravily by jej však dle své potřeby, kapacit a množství dokumentů.

samosprávnými celky a Nejvyšším stavebním úřadem, případně s krajskými stavebními úřady, Svazem měst a obcí a alespoň základní analýzu správy dokumentů stavebních úřadů.⁹⁴

Výsledek metodických snah by měl být zachycen v souhrnném materiálu a dle potřeby vyplývající z praxe průběžně aktualizován. Je žádoucí, aby takovou metodiku územní samosprávné celky přejímaly a aplikovaly (pouze s nezbytnými změnami) a aby byl eliminován počet nuancí jednotlivých spisových rozluk.

Nebude-li vytvořena jednotná metodika průběhu spisové rozluky stavebních úřadů, hrozí že každý stavební úřad, tedy územní samosprávný celek vytvoří plán spisové rozluky dle soudobého ustanovení spisové rozluky spisového řádu a dojde ke zpomalení celého procesu, případně procesů spisových rozluk. Zároveň tato varianta přináší riziko v narušení důvěryhodnosti celého procesu a riziko ztráty části informací v důsledku absence určených věcných skupin, které by měly být předmětem spisové rozluky.

V návaznosti na vytvoření uceleného metodického materiálu spisových rozluk stavebních úřadů bude vhodné realizovat spisové rozluky projektem na základě standardní metodiky řízení projektů.⁹⁵ Pro zjednodušení projektového řízení by metodický koordinátor vytvořil typový projekt spisové rozluky, včetně odpovídajících fází projektu, stanovení milníků projektu, projektových rolí v rámci projektové týmu a dalších náležitostí dle standardní metodiky řízení projektů. Ministerstvo pro místní rozvoj by rovněž vytvořilo obecný projekt realizace spisové rozluky stavebních úřadů, ve kterém by řešily metodické a procesní záležitosti ve vztahu ke spisové rozluce stavebních úřadů.

Jednotlivé stavební úřady a jejich právní nástupci by adaptovali typový projekt včetně metodiky řízení projektu. V tomto případě by projektové role nebo projektové týmy mohly být zúženy pouze na základní role v rámci projektu.

Výhodou realizace spisové rozluky s pomocí typového projektu je kontinuální posuzování naplně projektu, definice rolí a odpovědností, řízení pomocí etap, kontrola nákladů, minimalizace rizik ztráty nebo poškození a zachování věrohodnosti dokumentů pro jejich budoucí využití.

⁹⁴ Ministerstvo pro místní rozvoj si nechalo zhotovit Analýzu výkonu spisové služby stavebních úřadů s ohledem na připravenost k realizaci spisové rozluky Institutem pro správu dokumentů, z. s.

⁹⁵ Definice projektu podle metodiky PRINCE2: „*Projekt je dočasná aktivita vytvořená za účelem dodání jednoho či více byznys produktů na základě dohodnutého obchodního případu.*“ Viz *Managing successful projects with PRINCE2*. 5th ed. Norwich: TSO, 2009. ISBN 978-0-11-331059-3.

4.3 Procesy realizace spisové rozluky

Procesy realizace spisové služby, tedy dílčí procesy a činnosti v rámci procesu spisové rozluky, jsou graficky vyjádřeny v komplexní procesní mapě (viz Přílohu F). V následujících podkapitolách jsou textově popsány jednotlivé činnosti spisové rozluky a graficky vyjádřeny v dílčích procesních mapách.⁹⁶ Proces spisové rozluky a v konečném důsledku i jednotlivé procesy správy dokumentů upravuje každý veřejnoprávní původce, tedy i územní samosprávné celky, ve svém spisové řádu. Ustanovení spisového řádu mohou způsobit drobné odlišnosti v rámci jednotlivých dílčích procesů spisové rozluky.

4.3.1 Výběr dokumentů podléhajících spisové rozluce

Výběr dokumentů, které budou zahrnuty do spisové rozluky, představuje jeden z klíčových procesů spisové rozluky. V případě stavebních úřadů nedochází ke zrušení veřejnoprávního původce, ale dochází ke změně působnosti organizační součásti (stavebního úřadu nebo přesněji řečeno výkonu působnosti stavebního řádu) původce dle § 68a odst. 7 ArchZ.

Tato skutečnost znamená, že stavební úřad identifikuje ve spisovém a skartačním plánu spisové znaky dokumentů, které vznikají působností výkonu stavebního řádu. Identifikace dokumentů podléhajících spisové rozluce se vztahuje jak na dokumenty v podobě analogové, tak na dokumenty v podobě digitální.

Poměr analogových a digitálních dokumentů byl i předmětem analytického šetření, z kterého vyplývá, že více než tři čtvrtiny oslovených stavebních úřadů mají více než 60 % dokumentů v analogové podobě.⁹⁷ U prezenčního analytického šetření bylo zjištěno, že 66 % stavebních úřadů má více než 60 % dokumentů v analogové podobě.⁹⁸ Celkový roční objem dokumentů doručených nebo vyhotovených stavebními úřady přesahuje hodnotu 1,69 milionů dokumentů, což představuje průměrně 6 022 dokumentů na jeden stavební úřad ročně.

Územní samosprávné celky jakožto veřejnoprávní původce vytváří vlastní spisové a skartační plány. Ve většině případů územní samosprávné celky vychází ze vzorových spisových a skartačních plánů. Riziko při jednotné identifikaci dokumentů podléhajících spisové rozluce představují nejednotné spisové znaky vykazují celou řadu odlišností. Další riziko při identifikaci dokumentů představuje nesprávné používání spisových znaků či nevyznačování spisových znaků na vyřízené a uzavřené dokumenty v analogové podobě.

⁹⁶ Dílčí procesní mapy jsou v plné velikosti v příloze práce viz Přílohu E.

⁹⁷ Viz Přílohu D, graf č. 11.

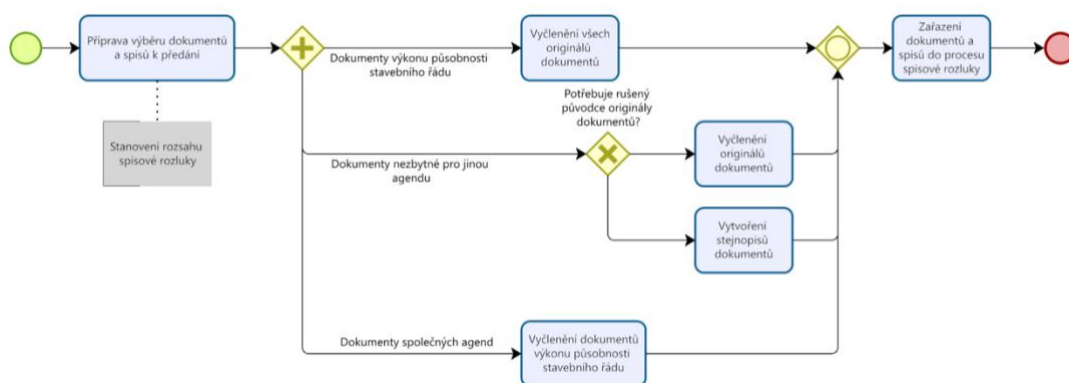
⁹⁸ Viz Přílohu D, graf č. 12

Problém při identifikaci dokumentů podléhajících spisové rozluce nastává v případě, kdy veřejnoprávní původce, konkrétně stavební úřad, nepoužívá spisové znaky. Tato skutečnost vyplynula z prezenčního analytického šetření. V tomto případě bude nutné proces výběru dokumentů upravit a zvolit jiný parametr výběru. Drtivá většina spisů stavebních úřadů vzniká ke konkrétním stavbám. V rámci analytického šetření bylo zjištěno, že nejčastějším parametrem pro vyhledávání dokumentů je katastrální území a číslo popisné, případně katastrální území a evidenční číslo stavby. Pomocí tohoto parametru by byl stavební úřad schopen dohledat velkou část dokumentů podléhajících spisové rozluce.

Další pomoc v identifikaci dokumentů představuje evidenční pomůcka. Z analytického šetření plyne, že 65 % stavebních úřadů využívá pro výkon působnosti stavebního řádu samostatnou elektronickou evidenci dokumentů prostředky ISSD.⁹⁹ Je-li tato evidence používána pouze pro účely působnosti výkonu stavebního řádu, je relevantní se domnívat, že veškeré dokumenty evidované v ISSD podléhají spisové rozluce. Problém nastává v případě, kdy celý životní cyklus dokumentů není evidován v jedné evidenční pomůcce.¹⁰⁰

Eviduje-li stavební úřad dokumenty v eSSL a nevyužívá-li spisové znaky řádně, je vhodné jako parametr výběru dokumentů podléhajících spisové rozluce použít zpracovatele nebo vlastníka dokumentu.

Vlastní proces výběru dokumentů a jejich vyčlenění z činnosti územního samosprávného celku je popsán v následující procesní mapě.



Procesní mapa 1 Výběr dokumentů podléhajících spisové rozluce

⁹⁹ Viz Přílohu D, graf č. 3 a 4.

¹⁰⁰ Není-li eSSL a ISSD propojeno pomocí rozhraní v souladu s požadavky NSESSS, bude nutné do spisové rozlučky zainteresovat oba informační systémy, tedy eSSL i ISSD. V případě, kdy jsou eSSL a ISSD propojeny pomocí rozhraní v souladu s požadavky NSESSS, provede se spisová rozlučka prostředky eSSL. Předmětem spisové rozlučky však není předání agendových metadat, tj. metadat, která vznikají v rámci procesu výkonu stavebního řádu a nejsou relevantní ve vztahu ke spisové službě a ke správě dokumentů.

Při výběru dokumentů podléhajících spisové rozluce bude probíhat souběžně výběr dokumentů ve třech skupinách. V první skupině budou vyčleněny dokumenty, které vznikly přímo a jen výkonem působnosti stavebního řádu. Všechny prvopisy těchto dokumentů budou zařazeny do procesu spisové rozlučky.

V druhé skupině proběhne výběr dokumentů, které vznikají v rámci společných agend, tedy dokumentů agendy působnosti výkonu stavebního řádu, ale zároveň se bude jednat i o dokumenty nezbytné pro jinou agendu, která není předmětem spisové rozlučky. V takovém případě vyhotoví stavební úřad stejnopisy těchto dokumentů. Stavební úřad pak do procesu spisové rozlučky zařadí buď prvopisy dokumentů, anebo stejnopisy dokumentů v závislosti na tom, zda pro výkon agendy, která není předmětem spisové rozlučky, potřebuje prvopisy dokumentů.

Třetí skupinu dokumentů, přesněji činnost představuje vyčlenění dokumentů společných agend, které se vztahují pouze k působnosti stavebního řádu, stavební úřad takové dokumenty nebo spisy vyčlení.¹⁰¹ Do procesu spisové rozlučky pak budou zahrnuty dokumenty, které byly vyčleněny ze společných agend.

Výběr dokumentů podléhajících spisové rozluce bude analyticky náročný proces spisové rozlučky. Nesprávné stanovení rozsahu spisové rozlučky, tj. identifikace dokumentů, naruší významným způsobem celý proces spisové rozlučky. V důsledku nesprávného stanovení rozsahu spisové rozlučky může dojít ke ztrátě důležitých informací. Role metodického koordinátora, případně metodická pomoc příslušného archivu je pro stanovení rozsahu spisové rozlučky klíčová. Stavební úřady se mohou rovněž obrátit s žádostí o pomoc na externího konzultanta spisové služby.

4.3.2 Plán spisové rozlučky

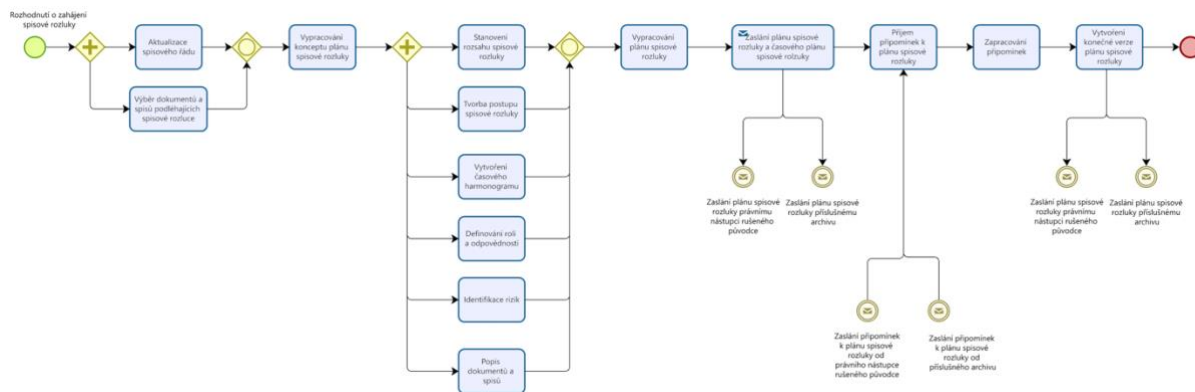
Definice a zákonné náležitosti plánu spisové rozlučky jsou popsány v podkapitole Příprava spisové rozlučky. Obsahem plánu spisové rozlučky je mimo požadavky ustanovení § 68a ArchZ a § 22 SpisV následující:

1. stanovit rozsah spisové rozlučky,
2. postup realizace spisové rozlučky,
3. stanovit časový harmonogram spisové rozlučky,
4. definovat role a odpovědnosti během procesu spisové rozlučky,

¹⁰¹ Tato činnost se provede pouze v případě, nebrání-li tomu povaha agendy.

5. identifikace rizik, včetně opatření k eliminaci dopadů identifikovaných rizik,
6. popis dokumentů podléhajících spisové rozluce.

Celý proces tvorby plánu spisové rozlučky je znázorněn v následující procesní mapě.



Procesní mapa 2 Vypracování plánu spisové rozlučky

Plán spisové rozlučky musí vycházet zejména z ustanovení spisového a skartačního řádu stavebního úřadu, organizačních, personálních a ekonomických možností původce. Před zahájením tvorby plánu bude vhodné toto ustanovení aktualizovat s důrazem na to, že se spisová rozlučka dotkne pouze jedné agendy, nikoliv celého územního samosprávného celku. Recipročně je vhodné upravit i ustanovení spisové rozlučky ve spisovém řádu právního nástupce rušeného původce.

Rozsah spisové rozlučky, to znamená výběr dokumentů, které budou předmětem spisové rozlučky, je popsán v podkapitole Výběr dokumentů. V plánu spisové rozlučky by měly být explicitně uvedeny spisové znaky (věcné skupiny) dokumentů, které budou předávány. Stavební úřad stanoví v plánu spisové rozlučky předpokládané množství předávaných dokumentů, specifikuje používané evidenční pomůcky, a to včetně základních parametrů nezbytných ve vztahu ke spisové rozluce.

Stavební úřad popíše v plánu spisové rozlučky postup provedení spisové rozlučky. Popis činností, které budou vykonány v rámci spisové rozlučky, by měl kopírovat míru detailu popsanou v komplexní procesní mapě (viz Přílohu F). Z plánu postupu spisové rozlučky by měl být zřejmý objem práce a aktivit, které je nutné vykonat pro naplnění cílů spisové rozlučky. Obě strany (stavební úřad a právní nástupce rušeného původce) musí z popisu postupu spisové rozlučky pochopit řízení procesu spisové rozlučky.

Předmětem harmonogramu spisové rozlučky je stanovit časový rámec, ve kterém bude spisová rozlučka realizována. Stavební úřad bude vycházet z termínů, které ukládá Nový stavební zákon,

z vlastních kapacitních možností, ale také z kapacitních a časových možností právního nástupce rušeného původce. Podstatnou součástí plánu spisové rozluky budou milníky, které je možné věcně spojit s etapami projektového řízení procesu spisové rozluky.

Definice rolí a odpovědností během procesu spisové rozluky je úzce spojena s projektovým řízením. Stavební úřad v plánu spisové rozluky taxativně uvede osoby, které se budou podílet na činnostech v rámci procesu spisové rozluky. V plánu spisové rozluky původce stanoví odpovědnosti jednotlivých rolí. Ve vztahu k projektovému řízení a dokumentaci nastavení projektu ve smyslu standardní metodiky řízení projektu je vhodné role a odpovědnosti věcně a logicky sjednotit.

Každý proces je neoddělitelně spojen s určitými riziky. V rámci řízení projektu je nutné identifikovat, hodnotit a řídit rizika. Součástí plánu spisové rozluky by měl být registr rizik, který bude obsahovat zachycené riziko, jeho popis, hodnocení dopadů, měření pravděpodobnosti a míry rizika. Vyhodnocením rizika je reakce na riziko, případně opatření vedoucí k eliminaci dopadů rizika. Řízení rizik by měl odděleně sledovat stavební úřad i právní nástupce rušeného původce.

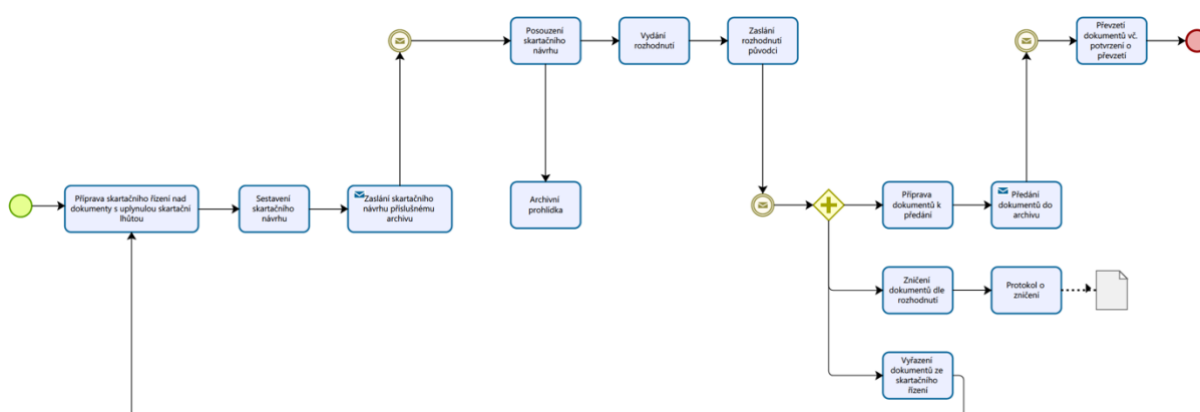
Popisem předávaných dokumentů se rozumí popis konkretizující podobu a vlastnosti dokumentů, které budou předávány během procesu spisové rozluky. Zásadním atributem je podoba dokumentů. Stavební úřad popíše procentuální zastoupení dokumentů v analogové a digitální podobě, užívané datové formáty komponent dokumentů v digitální podobě, specifická metadata, zvyklosti a odlišnosti při evidenci a správě dokumentů, různá proprietární řešení stavebního úřadu. Je vhodné rovněž uvést způsob tvorby spisů, používané evidenční číslo a jeho strukturu (nejsou-li dokumenty označeny číslem jednacím), užívané ISSD včetně jejich dokumentace, užívaný eSSL včetně dokumentace.

V plánu spisové rozluky může stavební úřad upravit i další náležitosti spisové rozluky (např. způsob komunikace, terminologii atp.). Plán spisové rozluky se vyhotoví v digitální podobě ve výstupním datovém formátu. Pověřený pracovník stavebního úřadu opatří plán spisové rozluky kvalifikovaným elektronickým podpisem a kvalifikovaným časovým razítkem a vypraví plán spisové rozluky prostřednictvím informačního systému datových schránek příslušnému archivu a právnímu nástupci rušeného původce. Bude-li mít příslušný archiv či právní nástupce rušeného původce připomínky nebo výhrady k plánu spisové rozluky, vypraví opět prostředky informačního systému datových schránek dokument s připomínkami. Stavební úřad po vypořádání připomínek vytvoří finální verzi plánu spisové rozluky, kterou opětovně

vypraví prostředky informačního systému datových schránek příslušnému archivu a právnímu nástupci rušeného původce.

4.3.3 Skartační řízení nad dokumenty s uplynulou skartační lhůtou

Stavební úřady realizují v rámci procesu spisové rozluky dle § 68a odst. 3 ArchZ vyřazení vyřízených a uzavřených spisů, kterým uplynula skartační lhůta. Vyřazení dokumentů bude probíhat standardně ve skartačním řízení, v případě, kdy stavební úřad spravuje dokumenty, ke kterým nevede evidenci, může požádat příslušný archiv o vyřazení dokumentů mimo skartační řízení.¹⁰² Průběh skartačního řízení má každý veřejnoprávní původce, tedy i územní samosprávné celky, popsany ve svém spisovém řádu. Standardní proces vyřazení dokumentů ve skartačním řízení je patrný z následující procesní mapy.



Procesní mapa 3 Skartační řízení nad dokumenty s uplynulou skartační lhůtou

Skartační řízení lze provádět pouze nad dokumenty a spisy, kterým uplynula skartační lhůta. Při přípravě skartačního řízení identifikuje pověřený pracovník stavebního úřadu tyto dokumenty a spisy. Skartační lhůty bývají v případě dokumentů vyhotovených při působnosti stavebního řádu relativně dlouhé, přičemž spouštěcí událostí skartační lhůty bývá obvykle odstranění stavby. V rámci analytického šetření bylo zjištěno, že více než 85 % stavebních úřadů neprovádí skartační řízení každoročně, roční množství vyřazených dokumentů stavebního úřadu představuje průměrně 0,15 běžných metrů, přičemž roční průměrný přírůstek uložených dokumentů je 14 běžných metrů.¹⁰³

¹⁰² Jednalo by se například o dokumenty nebo stavební dokumentaci k velmi starým stavbám.

¹⁰³ Viz Přílohu D, graf č. 35 a graf č. 41.

Výše popsané skutečnosti vzbuzují dojem, že dokumenty vznikající výkonem působnosti stavebního řádu nejsou řádným způsobem vyřazovány.¹⁰⁴ V rámci procesu spisové rozluky je vhodné tento stav konsolidovat a nezatěžovat právního nástupce rušeného původce dokumenty, kterým uplynula skartační lhůta a u kterých pominula provozní potřeba.

Pověřený pracovník spisovny stavebního úřadu nebo centrální spisovny územního samosprávného celku sestaví skartační návrh. Pro dokumenty v digitální podobě a pro analogové dokumenty evidované v eSSL/ISSD je realizováno elektronické skartační řízení pomocí SIP balíčků. Vytvořený SIP balíček je nahrán původcem na archivní portál. V případě, kdy je evidence dokumentů uložených ve spisovně vedena v listinné podobě, vytvoří pověřený pracovník stavebního úřadu skartační návrh (dokument v digitální podobě), který opatří kvalifikovaným elektronickým podpisem, kvalifikovaným časovým razítkem a následně jej zašle prostřednictvím informačního systému datových schránek příslušnému archivu.

Příslušný archiv posoudí skartační návrh a provede výběr archiválií dokumentů stavebního úřadu.¹⁰⁵ Následně příslušný archiv vydá ve věci skartačního řízení rozhodnutí, které odešle zpět stavebnímu úřadu prostřednictvím archivního portálu či informačního systému datových schránek. U elektronického skartačního řízení je odeslán odpovědní XML soubor obsahující informace o tom, zda byly dokumenty vybrány za archiválie, případně zda jsou určeny ke zničení. Je-li evidence dokumentů uložených ve spisovně vedena v listinné podobě, vyhotoví příslušný archiv dokument v digitální podobě, který zodpovědná osoba archivu opatří kvalifikovaným elektronickým podpisem a kvalifikovaným elektronickým časovým razítkem.

Dokumenty, které příslušný archiv označil ve skartačním řízení ke zničení, předá stavební úřad ke zničení specializované firmě, případně původce zajistí zničení dokumentů vlastními zdroji. Dokumenty v digitální podobě se zničí tak, že jsou vymazány v evidenční pomůcce, to znamená, že jsou vymazány veškeré komponenty dokumentů, včetně všech replik, a je smazána část metadat. Po zničení dokumentů v digitální podobě zůstávají v eSSL/ISSD tzv. „hlavičky metadat“. Dokumenty v analogové podobě se ničí způsobem, který znemožní jejich rekonstrukci a čitelnost obsahu.¹⁰⁶ Tyto služby jsou zpravidla outsourcovány na externí subjekt.

¹⁰⁴ V důsledku toho, že spouštěcí událostí skartační lhůty je odstranění stavby, vzniká potřeba uchovávat dokumenty po velice dlouhou dobu. V případě, že by stavební úřady využívaly ve větší míře typové spisy, bylo by možné regulovat množství ukládaných dokumentů a vyřazovat díly typového spisu s kratší skartační lhůtou.

¹⁰⁵ Příslušný archiv vyzve stavební úřad k předložení dokumentů. V případě elektronického skartačního řízení nahraje stavební úřad do archivního portálu SIP balíček včetně všech komponent. V opačném případě provede odbornou archivní prohlídku u původce.

¹⁰⁶ Například likvidace ve skartovacím stroji. Je-li analogový dokument evidován v eSSL/ISSD provede se smazání částí metadat obdobným způsobem jako u dokumentů v digitální podobě.

Předávání dokumentů k fyzické likvidaci musí být protokolárně zaznamenáno. Externí subjekt po fyzické likvidaci vyhotoví protokol o zničení dokumentů, který odešle stavebnímu úřadu.¹⁰⁷

Příslušný archiv, shledá-li pro to důvod, vyřadí dokumenty ze skartačního řízení.¹⁰⁸ Vybere-li ve skartačním řízení příslušný archiv dokumenty za archiválie, připraví pověřený pracovník stavebního úřadu dokumenty k předání do péče příslušného archivu. Dokumenty v digitální podobě a dokumenty v podobě analogové, které jsou evidovány v eSSL/ISSD, jsou předávány prostřednictvím SIP balíčků včetně všech komponent, který zodpovědný pracovník stavebního úřadu nahraje na archivní portál.¹⁰⁹ Dokumenty v analogové podobě, které jsou evidovány v listinné evidenci, jsou předávány fyzicky. Pověřený pracovník stavebního úřadu vyhledá všechny dokumenty, které příslušný archiv vybral za archiválie. Příslušný archiv při převzetí dokumentů vybraných ve skartačním řízení za archiválie vyhotoví úřední záznam o převězení.¹¹⁰

4.3.4 Předání dokumentů uložených ve spisovně

Předání dokumentů uložených ve spisovně stavebního úřadu bude logisticky nejsložitější dílčí proces spisové rozluky. Předány budou dokumenty v analogové i digitální podobě, včetně metadat a evidence zápůjček. V rámci předání dokumentů uložených ve spisovnách budou rovněž předány dokumenty a spisy, které se během procesu spisové rozluky vyřídí a uzavřou (viz podkapitolu Uzavírání a ukládání spisů).

Z analytického šetření vyplynulo, že ve spisovnách stavebních úřadů je uloženo odhadem více než 250 běžných kilometrů analogových dokumentů, přičemž průměrný roční přírůstek činí více než 14 běžných metrů.¹¹¹ Při analytickém šetření byl zjištěn průměrný roční přírůstek dokumentů ve spisovně 44 běžných metrů. Vedle dokumentů v analogové podobě budou předmětem předání dokumentů uložených ve spisovně i dokumenty v digitální podobě, které jsou uloženy ve spisovně eSSL/ISSD.

Při analytickém šetření bylo dále zjištěno, že více než polovina dotázaných stavebních úřadů vede evidenci dokumentů uložených ve spisovně v listinné podobě, případně evidenci

¹⁰⁷ Jedná se o nový dokument, který byl stavebnímu úřadu doručen, a tudíž podléhá evidenci dle ustanovení § 64 ArchZ.

¹⁰⁸ Například z důvodu neuplynutí skartační lhůty.

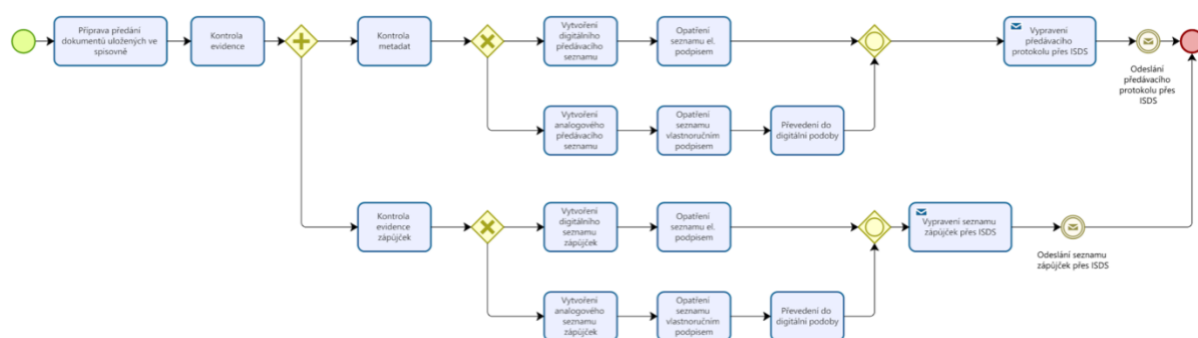
¹⁰⁹ Dokumenty v analogové podobě jsou vyhledány ve spisovně a následně jsou fyzicky předány příslušnému archivu.

¹¹⁰ V Procesní mapa 3 Skartační řízení nad dokumenty s uplynulou skartační lhůtou je činnost pojmenována „Převzetí dokumentů vč. potvrzení o převzetí“.

¹¹¹ Jedná se pouze o analogové dokumenty nebo analogové části spisu, předmětem předání dokumentů uložených ve spisovně bude dále předání dokumentů v digitální podobě. Viz Přílohu D, graf č. 37 a graf č. 39.

dokumentů uložených ve spisovně nevede vůbec. Tato skutečnost byla potvrzena i prezenčním šetřením. Téměř tři čtvrtiny stavebních úřadů ukládají dokumenty do specializované (samostatné) spisovny. Dokumenty a spisy jsou standardně ukládány ve svazcích, boxech, archivačních krabicích či šanonech.¹¹² Ukládací jednotky jsou zpravidla označeny vytištěným štítkem, případně strojově čitelným kódem či ručním popisem. Téměř třetina stavebních úřadů nevytváří pro ukládací jednotky soupisy obsahů ukládacích jednotek.

Výše popsané skutečnosti bude nutné reflektovat v plánu spisové rozluky. Samotný dílčí proces předání dokumentů stavebního řízení je zmapován v následujících procesních mapách.



Procesní mapa 4 Příprava předání dokumentů uložených ve spisovně

Zaměstnanec stavebního úřadu, který je pověřen vedením spisovny, provede při zahájení dílčího procesu kontrolu evidence dokumentů uložených ve spisovně. Je-li evidence vedena v listinné podobě, provede kontrolu, zda jsou vyplněna veškerá povinná metadata (informace), a na základě evidence dokumentů vyhotoví předávací seznam dokumentů v analogové podobě k předání.¹¹³ V případě, že je evidence vedena elektronicky prostředky eSSL/ISSD, provede zaměstnanec stavebního úřadu pověřený vedením spisovny kontrolu evidence a metadat dokumentů, následně vyhotoví předávací seznam dokumentů uložených ve spisovně prostředky eSSL/ISSD a opatří jej kvalifikovaným elektronickým podpisem a kvalifikovaným časovým razítkem.

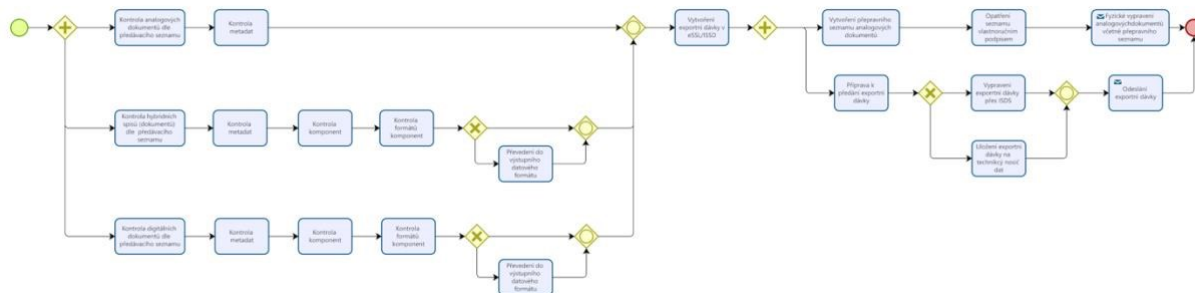
¹¹² Při on-line analytickém šetření uvedlo 27 stavebních úřadů, že dokumenty, respektive spisy ukládá ve spisovně volně. Při prezenčních šetřeních nebyla tato skutečnost zjištěna. Viz Přílohu D, graf č. 31.

¹¹³ Za předávací seznam lze za předpokladu, že obsahuje náležitosti dle § 22 odst. 1 SpisV, považovat evidenci dokumentů uložených ve spisovně. Vyhotovený seznam dokumentů uložených ve spisovně opatří pověřený zaměstnanec vlastnoručním podpisem.

Vyhotovený seznam dokumentů bude v obou případech odeslán Nejvyššímu stavebnímu úřadu a krajskému stavebnímu úřadu elektronicky prostřednictvím informačního systému datových schránek, případně jiným způsobem.¹¹⁴

Paralelně s vytvořením seznamů dokumentů bude zahájena příprava vytvoření seznamu zápůjček. Tento požadavek nevyhází ani z ArchZ, ani ze SpisV, jedná se však o logický požadavek za účelem zabezpečení hodnověrnosti dokumentů a evidenčního podchycení dokumentů, které jsou během procesu spisové rozluky zapůjčeny. Před samotným zahájením vytvoření seznamu zápůjček provede zaměstnanec stavebního úřadu, který je pověřen vedením spisovny, kontrolu evidence zápůjček. V případě, kdy zjistí, že je některý dokument zapůjčen, vyžádá od konkrétního referenta vrácení dokumentu. Nelze-li dokument vrátit zpět do spisovny, provede o této skutečnosti záznam s odůvodněním do evidence zápůjček. Následně provede vyhotovení seznamu zápůjček. Seznam zápůjček vytvoří pověřený zaměstnanec z evidence zápůjček a opatří jej kvalifikovaným elektronickým podpisem a kvalifikovaným časovým razítkem (v případě dokumentů v digitální podobě) nebo vlastnoručním podpisem (v případě dokumentů v analogové podobě).¹¹⁵ Výsledný seznam zápůjček bude odeslán Nejvyššímu stavebnímu úřadu a krajskému stavebnímu úřadu elektronicky prostřednictvím informačního systému datových schránek.¹¹⁶

Samotné předání dokumentů uložených ve spisovně je prováděno až po odeslání seznamu dokumentů uložených ve spisovně a seznamu zápůjček. Tato část dílčího procesu je zmapována na následující procesní mapě.



Procesní mapa 5 Předání dokumentů uložených ve spisovně

¹¹⁴ Bude-li seznam dokumentů uložených ve spisovně vyhotoven v analogové podobě, bude jej nutné před vypravením převést prostředky autorizované konverze do podoby digitální.

¹¹⁵ Toto ustanovení se vztahuje jak na evidence zápůjček v listinné podobě, tak na evidenci zápůjček vedenou elektronicky prostředky eSSL/ISSD.

¹¹⁶ Bude-li seznam zápůjček vyhotoven v analogové podobě, bude jej nutné před vypravením převést prostředky autorizované konverze do podoby digitální.

U dokumentů v analogové podobě bude provedena kontrola a vyhledání dokumentů dle předávacího seznamu. Následně bude provedena kontrola metadat v evidenci dokumentů uložených ve spisovně (eSSL/ISSD).

U hybridních spisů, kdy část dokumentů spisu je v podobě digitální a část v podobě analogové, provede pověřený zaměstnanec kontrolu a vyhledání analogové části spisu, kontrolu metadat v eSSL/ISSD a kontrolu komponent dokumentů v digitální podobě (případně provede změnu datového formátu komponent do výstupního datového formátu dle § 23 SpisV).

Pověřený zaměstnanec provede v případě digitálních dokumentů kontrolu metadat v eSSL/ISSD, kontrolu komponent dokumentů a kontrolu formátu komponent dokumentů. V případě, že komponenty dokumentů nejsou ve výstupním datovém formátu, provede změnu datového formátu do výstupního datového formátu ve smyslu ustanovení § 23 SpisV.

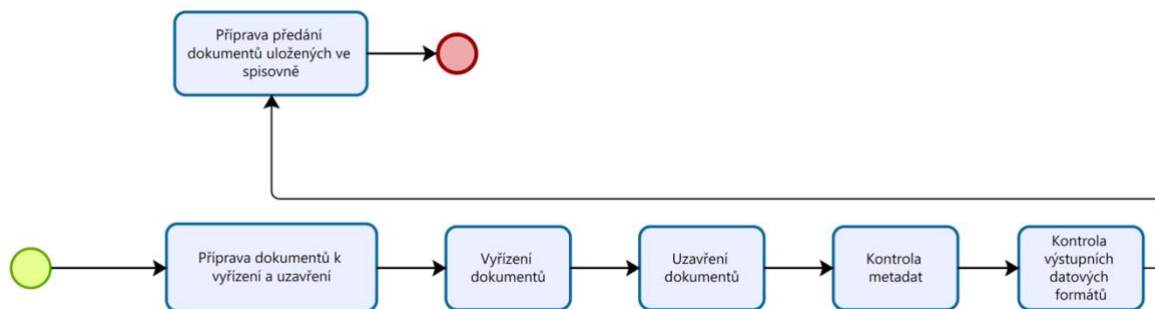
Následně pověřený pracovník stavebního úřadů vytvoří prostředky eSSL/ISSD ve spolupráci s dodavatelem eSSL/ISSD exportní dávku. Struktura vytvořené exportní dávky musí splňovat požadavky stanovené NSESSS.

Pro dokumenty v analogové podobě (včetně analogových částí hybridních spisů) vytvoří zaměstnanec, který je pověřen vedením spisovny, přepravní seznam analogových dokumentů. Tento seznam je určen k zabezpečení úplnosti během přepravy. Seznam opatří pověřený zaměstnanec kvalifikovaným elektronickým podpisem a kvalifikovaným časovým razítkem, případně vlastnoručním podpisem, v závislosti na tom, zda disponuje dopravce zabezpečující předání dokumentů právnímu nástupci elektronickým podpisem. Následně budou dokumenty v analogové podobě fyzicky převezeny Nejvyššímu stavebnímu úřadu a krajským stavebním úřadům.

Exportní dávka vytvořená pověřeným pracovníkem ve spolupráci s pracovníky IT nebo dodavatele eSSL/ISSD bude v závislosti na velikosti připravena buď k odeslání prostřednictvím informačního systému datových schránek, anebo uložena na technický nosič dat a následně vypravena prostřednictvím držitele poštovní licence, případně kurýrní službou Nejvyššímu stavebnímu úřadu, respektive krajským stavebním úřadům.

4.3.5 Vyřízení a uzavření dokumentů

Vyřízení dokumentů a uzavření spisů stavebního úřadu, jakožto dílčí proces spisové rozluky představuje věcné vypořádání agendy výkonu působnosti stavebního řádu. Dokumenty, které jsou věcně vyřízené, budou v rámci tohoto dílčího procesu vyřízeny v eSSL/ISSD. Dílčí proces vyřízení dokumentů a uzavření spisů je zmapován v následující procesní mapě.



Procesní mapa 6 Vyřízení a uzavření dokumentů

Při přípravě dokumentů k vyřízení identifikuje pověřený pracovník stavebního úřadu dokumenty, u kterých došlo již k věcnému vyřízení. Při vyřizování dokumentů spojí pracovník stavebního úřadu všechny dokumenty k téže věci ve spis, přičemž dokumenty v analogové podobě se fyzicky neoddělitelně spojí.¹¹⁷

Samotné způsoby vyřízení stanovuje § 14 odst. 2 SpisV, přičemž územní samosprávný celek, tedy stavební úřad může ve svém spisovém řádu stanovit další způsoby vyřízení.¹¹⁸ Předmětem vyřízení bývá zpravidla vyhotovení konceptu dokumentu, schválení konceptu dokumentu, vyhotovení dokumentu, opatření dokumentu zajišťujícími prvky a vypravení dokumentu.¹¹⁹

Po vyřízení spisu se spis uzavře. Při této činnosti dojde ke kompletaci všech dokumentů ve spise. U dokumentů se zkontrolují, případně doplní metadata dle § 66 odst. 3 ArchZ.¹²⁰ U komponent dokumentů v digitální podobě se provede kontrola výstupních datových formátů dle § 23 SpisV. Nejsou-li hlavní komponenty dokumentů v digitální podobě ve výstupním datovém formátu, provede zodpovědný pracovník stavebního úřadu jejich převedení do výstupního datového formátu.

Z analytického šetření však vyplývá, že téměř polovina dotázaných stavebních úřadů neprovádí změnu datového formátu, tj. převedení dokumentů v digitální podobě do výstupního datového formátu po vyřízení dokumentů.¹²¹ Tato skutečnost představuje značné riziko, zejména pro právního nástupce rušeného původce. Pro právního nástupce rušeného původce může tato skutečnost představovat riziko při budoucí realizaci elektronického skartačního řízení.

¹¹⁷ Dokumenty v digitální podobě se spojí vazbou metadat. Způsob tvorby spisu upraví každý veřejnoprávní původce ve svém spisovém řádu.

¹¹⁸ Například vyřízení dokumentu vyvěšením na úřední desce.

¹¹⁹ Viz § 65 odst. 2 ArchZ.

¹²⁰ Tuto povinnost vyplývající z analytického šetření nesplňuje přibližně 25 % oslovených stavebních úřadů.

¹²¹ Viz Přílohu D, graf č. 23.

Všechny vyřízené dokumenty a uzavřené spisy předá zodpovědný pracovník stavebního úřadu k uložení do spisovny. Dále je s dokumenty nakládáno dle podkapitoly Předání dokumentů uložených ve spisovně.

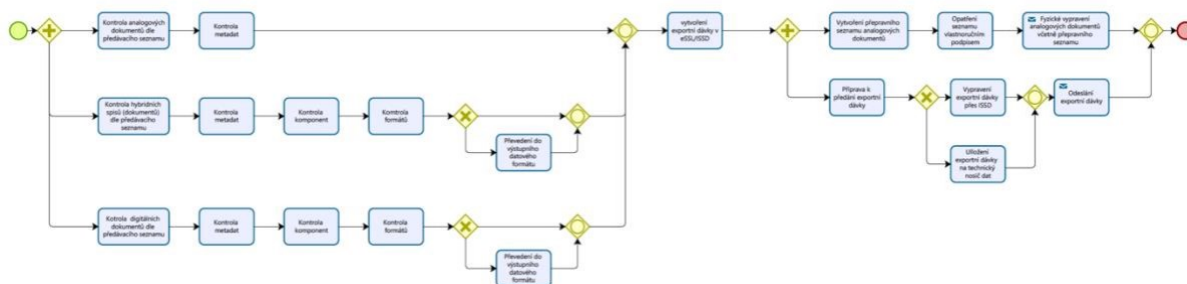
4.3.6 Předání nevyřízených dokumentů

V rámci dílčího procesu předání nevyřízených dokumentů bude provedena příprava, vytvoření předávacího seznamu a předání nevyřízených dokumentů mezi stavebním úřadem a Nejvyšším stavebním úřadem, případně krajským stavebním úřadem, který zabezpečí vyřízení dokumentů. Dílčí proces předání nevyřízených dokumentů je zmapován v následujících procesních mapách.



Procesní mapa 7 Předání seznamu nevyřízených dokumentů

Z výše uvedené procesní mapy vyplývá, že proces tvorby předávacího seznamu bude identický s předávacím seznamem dokumentů uložených ve spisovně (viz podkapitulu Předání dokumentů uložených ve spisovně). Náležitosti předávacího seznamu nevyřízených dokumentů stanovuje § 22 odst. 1 SpisV. Předávací seznam nevyřízených dokumentů by měl být vytvářen výhradně prostředky eSSL/ISSD. Při analytickém šetření však bylo zjištěno, že některé stavební úřady používají pro evidenci dokumentů vzniklých výkonem působnosti stavebního řádu listinnou evidenční pomůcku.¹²²



Procesní mapa 8 Předání nevyřízených dokumentů

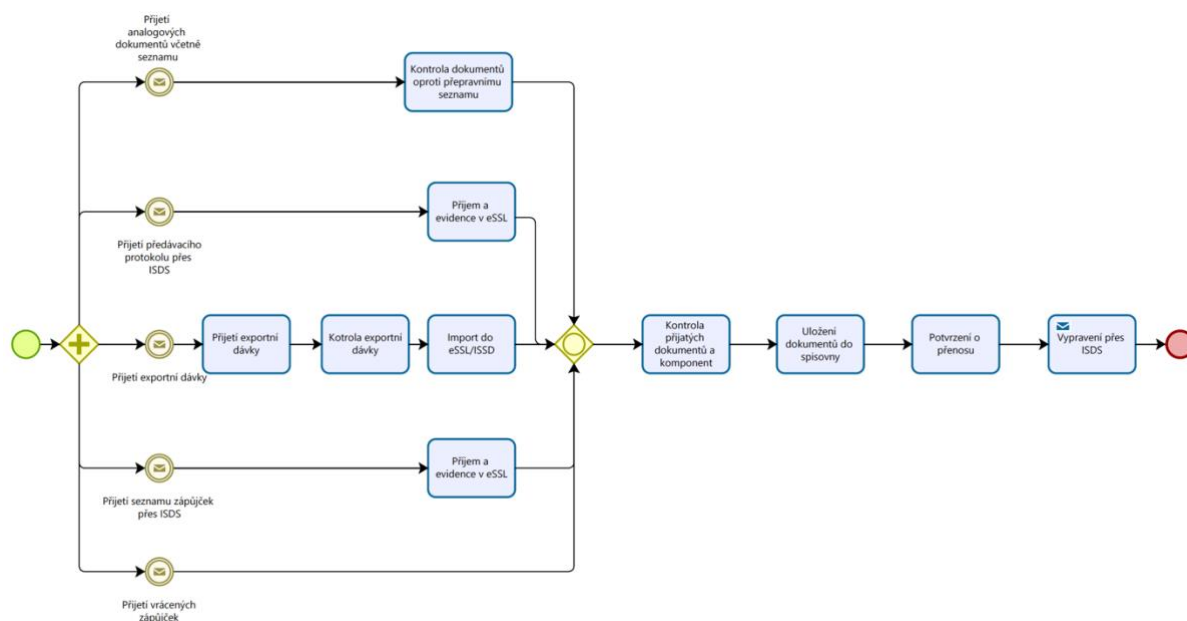
Proces předání nevyřízených dokumentů je procesně stejný s procesem předání dokumentů uložených ve spisovně (viz podkapitulu Předání dokumentů uložených ve spisovně). Kontrola metadat však musí proběhnout v intencích § 64 ArchZ a § 3 až 10 SpisV. Stavební úřady

¹²² Viz Přílohu D, graf č. 1.

převedou veškeré komponenty dokumentů do výstupního datového formátu, nebrání-li tomu povaha komponenty.¹²³

4.3.7 Příjem dokumentů právním nástupcem rušeného/reorganizovaného původce

Předávané dokumenty od stavebních úřadů převezmou jejich právní nástupci, tedy krajské stavební úřady, případně Nejvyšší stavební úřad.¹²⁴ Celý proces příjmu lze rozdělit na dílčí proces příjmu dokumentů uložených ve spisovně a dílčí proces příjmu nevyřízených dokumentů. Dílčí proces příjmu dokumentů uložených ve spisovně je zmapován v následující procesní mapě.



Procesní mapa 9 Příjem dokumentů uložených ve spisovně

Krajské stavební úřady, případně Nejvyšší stavební úřad přijmou na své elektronické podatelně předávací seznam dokumentů uložených ve spisovně a seznam zápůjček a provedou jeho evidenci v eSSL. Převzaté dokumenty v analogové podobě zkontroluje pověřený zaměstnanec krajského stavebního úřadu oproti přepravnímu seznamu.¹²⁵ Převzaté exportní dávky z eSSL/ISSD stavebního úřadu budou po převzetí zkontrolovány, zda jsou strojově čitelné. Následně bude ve spolupráci s dodavatelem eSSL/ISSD krajského stavebního úřadu proveden import dávky do eSSL/ISSD.

¹²³ Tato povinnost není v legislativně spisové službě explicitně uvedena. Právní nástupce rušeného nebo reorganizovaného původce nemusí disponovat technologií pro převod určitých proprietárních datových formátů.

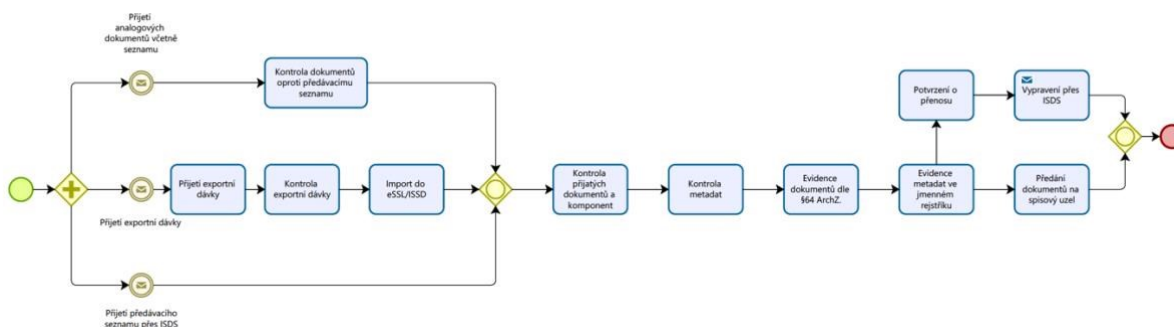
¹²⁴ Právní nástupce bude explicitně uveden v plánu spisové rozluky.

¹²⁵ Přepravní seznam rovněž podléhá evidenci v eSSL.

Kontrolu přijatých dokumentů provede zaměstnanec pověřený výkonem spisové rozluky, tj. kontrolu zobrazení dokumentů uživatelsky vnímatelným způsobem, kontrolu komponent dokumentů a kontrolu úplnosti metadat. Dokumenty v digitální podobě uloží krajský stavební úřad do spisovny, která je funkční součástí eSSL/ISSD. Dokumenty v analogové podobě uloží pověřený pracovník do centrální spisovny krajského stavebního úřadu.¹²⁶

Po uložení dokumentů ve spisovně vyhotoví pověřený zaměstnanec krajského stavebního úřadu potvrzení o příjmu dokumentů. Toto potvrzení opatří pověřený zaměstnanec kvalifikovaným elektronickým podpisem, kvalifikovaným časovým razítkem a následně jej odešle prostřednictvím informačního systému datových schránek stavebnímu úřadu, od kterého dokumenty převzal.

Dílčí proces příjmu a evidence nevyřízených dokumentů je popsán v následující procesní mapě.



Procesní mapa 10 Příjem a evidence nevyřízených dokumentů

Předávací a přepravní seznam nevyřízených dokumentů bude zaevidován v eSSL/ISSD, shodně jako v případě dokumentů uložených ve spisovně. U exportní dávky provede pověřený pracovník krajského stavebního úřadu kontrolu strojové čitelnosti exportní dávky a následně ve spolupráci s dodavatelem eSSL/ISSD krajského stavebního úřadu provede import dávky do eSSL/ISSD.

Pracovník krajského stavebního úřadu provede po importu dávky kontrolu čitelnosti dokumentů uživatelsky vnímatelným způsobem, kontrolu komponent a metadat dokumentů. Následně provede příjem a evidenci nevyřízených dokumentů přes elektronickou podatelnu prostředky eSSL. Dokumenty stavebních úřadů budou zaevidovány jako doručené dokumenty v rozsahu § 64 ArchZ.¹²⁷

¹²⁶ O místě uložení a označení ukládací jednotky se provede evidenční záznam prostředky eSSL/ISSD.

¹²⁷ Pověřený pracovník při příjmu vyplní i údaje o odesílateli, adresátu, případně jiné osobě, jíž se dokument týká ve jmenném rejstříku dle § 64 odst. 4 ArchZ.

Pověřený pracovník krajského stavebního úřadu po příjmu a evidenci nevyřízených dokumentů vyhotoví potvrzení o úspěšném ukončení přenosu dokumentů, opatří jej kvalifikovaným elektronickým podpisem, kvalifikovaným časovým razítkem a odešle jej prostřednictvím informačního systému datových schránek stavebnímu úřadu.

Zaevidované dokumenty jsou z podatelny následně předávány na jednotlivé spisové uzly k vyřízení. Dokumenty v analogové podobě krajský stavební úřad po doručení převede do podoby digitální prostředky autorizované konverze nebo převedením dle § 69a ArchZ.

4.3.8 Dokončení spisové rozluky

Dokončením spisové rozluky se z pohledu stavebních úřadů rozumí přijetí a evidence dokumentu potvrzení o přenosu. Po úspěšném potvrzení přenosu provede stavební úřad vymazání všech replik komponent dokumentů a vymazání všech metadat dokumentů vyjma hlavičky metadat z eSSL/ISSD.

Standardně se v rámci dokončení procesu spisové rozluky zpětně hodnotí, zda byla spisová rozluka prováděna v souladu s ustanovením plánu spisové rozluky, tj. s harmonogramem spisové rozluky.

Následně musí v rámci řízení projektu dojít k posouzení naplnění cílů projektu, ukončení všech etap projektu a k ukončení projektu ve smyslu standardní metodiky řízení projektů. Stavebnímu úřadu by neměly zbyť žádné dokumenty v analogové ani v digitální podobě, ale pouze hlavičky metadat v eSSL/ISSD.

4.4 Harmonogram spisové rozluky

Harmonogram prezentovaný v této podkapitole vychází z harmonogramu spisové rozluky, avšak je rozšířen o činnosti a aktivity, které přímo či nepřímo předchází samotnému procesu spisové rozluky a jsou s ním neoddělitelně provázány. Jedná se tedy o harmonogram dopadů novelizace stavebního zákona ve vztahu ke správě dokumentů.

Harmonogram spisové rozluky, který je součástí plánu spisové rozluky, je řízen zejména Novým stavebním úřadem, který stanovuje nejzazší data pro některé procesy a dílčí procesy spisové rozluky. V následujícím textu je popsán harmonogram spisové služby, který je doplněn o harmonogram dopadů novelizace stavebního zákona (v textu dále jen harmonogram spisové rozluky). Toto spojení bylo záměrně použito tak, aby prezentovalo celý proces spisové služby včetně podmiňujících navazujících procesů. Spisovou rozluku stavebních úřadů lze z pohledu harmonogramu prací neboli harmonogramu spisové rozluky rozdělit na čtyři bloky.

Prvním blokem, který zahájí proces spisové rozluky, je metodická příprava spisové rozluky, a to jak optikou stavebních úřadů, jakožto rušených/reorganizovaných původců, tak i ze strany zřizovatele právního nástupce rušeného původce, tedy Ministerstva pro místní rozvoj, Nejvyššího stavebního úřadu a krajských stavebních úřadů. Tento blok bude obsahovat následující činnosti:

1. vytvoření komplexní metodiky spisové rozluky,
2. zpracování metodického stanoviska pro identifikaci dokumentů podléhajících spisové rozluce,
3. zpracování vzorového plánu spisové rozluky,
4. typový projekt řízení spisové rozluky a organizační zajištění spisové rozluky,
5. školení a příprava metodiků spisové služby územních samosprávných celků,
6. analýza stavu správy dokumentů stavebních úřadů,
7. analýza rizik procesu spisové rozluky.

Druhý blok představuje přípravu současných stavebních úřadů na realizaci spisové rozluky. Tento blok může běžet téměř souběžně s blokem prvním, je však částečně na prvním bloku závislý, přesněji řečeno je závislý na metodikách a analýzách prvního bloku. Částečně v tomto bloku bude zahájen samotný proces realizace spisové rozluky. Předmětem tohoto bloku budou následující činnosti:

1. adaptovat metodiku spisové rozluky z prvního bloku,
2. provést vlastní analýzu rizik,
3. zpracovat plán spisové rozluky včetně vlastního harmonogramu spisové rozluky,
4. školení odpovědných zaměstnanců stavebního úřadu,
5. vytvořit projekt spisové rozluky včetně dokumentace nastavení projektu,
6. vlastní analýza stavu správy dokumentů stavebního úřadu,
7. vyřazení dokumentů/spisů kterým uplynula skartační lhůta,
8. vyřazení dokumentů/spisů mimo skartační řízení,
9. vyřízení a uzavření dokumentů včetně předání na centrální spisovnu,
10. kontrola evidence dokumentů uložených ve spisovně,
11. kontrola dokumentů vzniklých výkonem působnosti stavebního řádu v eSSL/ISSD.

Třetí blok harmonogramu spisové rozluky je devizou nových stavebních úřadů, tedy Nejvyššího stavebního úřadu a krajských stavebních úřadů. Tento blok nelze aplikovat

současně s blokem prvním a druhým. Spouštěcí událostí třetího bloku je kodifikace komplexní metodiky správy dokumentů. Součástí tohoto bloku budou následující činnosti:

1. etablování nových veřejnoprávních původců,
2. ustálení nové organizační struktury stavebních úřadů,
3. pořízení a vybudování infrastruktury,
4. zpracování řídicí dokumentace nových stavebních úřadů,
5. implementace eSSL, případně ISSD,
6. školení a příprava odpovědných zaměstnanců nových stavebních úřadů,
7. vybudování centrálních spisoven,
8. příprava na předání dokumentů od územních samosprávných celků.

Čtvrtým blokem je samotná realizace procesu spisové rozluky a předání dokumentů vzniklých výkonem působnosti stavebního řádu. V rámci tohoto bloku budou provedeny klíčové dílčí procesy spisové rozluky a fyzické předání dokumentů. Tento blok je s výjimkou několika činností závislý na všech předešlých blocích. Předmětem tohoto bloku budou následující činnosti:

1. vytvoření exportních dávek pro dokumenty/spisy uložené ve spisovně,
2. vytvoření exportních dávek pro nevyřízené dokumenty/spisy
3. předání exportních dávek pro uložené dokumenty/spisy ve spisovně a nevyřízené dokumenty,
4. převzetí exportních dávek pro uložené dokumenty/spisy ve spisovně a nevyřízené dokumenty právním nástupcem rušeného původce,
5. příjem a evidence nevyřízených dokumentů od stavebních úřadů právním nástupcem rušeného původce,
6. dokončení spisové rozluky.

Z výše uvedených činností, které byly prezentovány ve čtyřech blocích, je relevantní činit závěr, že proces spisové rozluky není krátkodobým procesem. Tvořit časový odhad náročnosti spisové rozluky nebo ohraničit časově harmonogram spisové rozluky je velice náročné. Hlavním atributem časové náročnosti spisové rozluky bude analýza stavu správy dokumentů stavebních úřadů, která může poodhalit četná rizika a vícepráce spisové rozluky. Dalším atributem časové náročnosti spisové rozluky bude aktivita metodického koordinátora, kvalita jeho výstupů a v konečném důsledku i politická rozhodnutí učiněná zainteresovanými subjekty.

Lze tak učinit celkem věcný odhad, že spisová rozluka stavebních úřadů bude proces trvající více než dvacet čtyři měsíců. Jen implementace eSSL/ISSD do provozního stavu bude trvat v případě Nejvyššího stavebního úřadu a krajských stavebních úřadů nejméně dvanáct měsíců.¹²⁸ Připočteme-li k tomu další nezbytné procesy a dílčí procesy spisové rozluky, je zvládnutí spisové rozluky všech stavebních úřadů v horizontu dvaceti čtyř měsíců z pohledu autora práce nereálné.¹²⁹

Výše popsáný harmonogram spisové rozluky by měl být plně reflektován v komplexním metodickém materiálu zpracovaným metodickým koordinátorem spisové rozluky. Na základě harmonogramu spisové rozluky je rovněž možné nastavit etapy projektu v rámci řízení projektu spisové rozluky dle standardní metodiky řízení projektů.

4.5 Dílčí závěr

Předmětem této kapitoly bylo navrzení, zmapování a popsání celého procesu spisové rozluky prvoinstančních obecných stavebních úřadů, jejichž výkon zabezpečují v přeneseném výkonu státní správy územní samosprávné celky.

Stěžejní problematikou spisové rozluky bude metodika spisové rozluky. Metodické a projektové řízení bude mít zásadní vliv na průběh a výsledek spisové rozluky. Důsledek absence metodiky a projektového řízení může znamenat, že se proces spisové rozluky stane neřízeným, chaotickým a bude znamenat ztrátu důvěry jak dokumentů, tak samotných institucí. Projektové řízení, soustavné vyhodnocování a analýza rizik pomohou ke snížení rizik samotných a k eliminaci dopadů rizik. Absence metodického a projektového řízení indikuje, že spisová rozluka nepředstavuje pro rušeného/reorganizovaného původce a jeho právního zástupce významný či důležitý proces.

Proces spisové rozluky, tak jak je popsán v této kapitole, operuje s tím, že stavební úřad jakožto rušený/reorganizovaný původce veskrze dodržuje povinnosti a náležitosti, jež mu ukládá ArchZ, SpisV a NSESSS. Z analytického šetření však vyplynulo, že ne všichni původci tyto povinnosti naplňují. Část nedodržovaných povinností a náležitostí bude možné v rámci přípravy spisové rozluky doplnit, některé náležitosti dokumentů však již možné doplnit nebude. K této problematice bude muset na základě analýzy zaujmout stanovisko metodický koordinátor spisové rozluky.

¹²⁸ Tento proces může výrazně prodloužit situace, kdy výběrové řízení na dodavatele eSSL/ISSD vyhraje v případě Nejvyššího stavebního úřadu i krajských stavebních úřadů jeden dodavatel.

¹²⁹ Kapacity zdrojů (zejména lidských) bude dále ovlivňovat přímá agenda stavebních úřadů.

Metodický koordinátor spisové rozluky by měl zahájit v přípravné fázi spisové rozluky dialog s dodavateli eSSL a ISSD pro stavební úřady. Z analytického šetření vyplynulo, že značná část původců neprovozuje eSSL ani ISSD v souladu s požadavky NSESSS. Není tak proveditelné v rámci procesu spisové rozluky realizovat proces migrace dat u všech stavebních úřadů pomocí proprietárního rozhraní či XML schématu.

Ze strany stavebních úřadů neboli rušených/reorganizovaných původců znamená spisová rozluka náročný proces, který si vyžádá zejména lidské zdroje. Součinnost dodavatelů eSSL/ISSD bude nutná ve vztahu k migraci dat z eSSL/ISSD. Je relevantní se domnívat, že za realizaci spisové služby a zejména za náklady spojené s tímto procesem nedostanou územní samosprávné celky žádnou finanční náhradu, zároveň však přijdou o část příspěvku na přenesený výkon státní správy, který v případě výkonu působnosti stavebního řádu představuje přibližně 11 % z celkového příspěvku.

Vzhledem k objemu prací, které představuje proces spisové rozluky stavebních úřadů, bude účelné zvážit možnost působení externích konzultantů a metodiků spisové služby, a to jak na straně stavebních úřadů a metodického koordinátora spisové služby, tak i na straně Nejvyššího stavebního úřadu a krajských stavebních úřadů.

Závěr

Cílem této práce bylo zdokumentovat a popsat spisovou rozluku jak v teoretické, tak v praktické rovině. S ohledem na složitost celého procesu byly záměrně z celého procesu spisové rozluky vyselektovány a popsány prvoinstanční obecné stavební úřady, jejichž výkon zabezpečují územní samosprávné celky. Celý proces spisové rozluky je zmapován v komplexní procesní mapě, která je součástí této práce (viz Přílohu F).

První kapitola práce je věnována základnímu východisku, tedy stručnému popisu struktury stavebních úřadů dle Starého stavebního zákona, základnímu rámci institutu přeneseného výkonu státní správy, popisu dokumentů, které vznikají výkonem působnosti stavebního řádu a základním procesům spisové služby stavebních úřadů. Zvláštní pozornost byla věnována samotnému vlastnictví dokumentů, které vznikají na stavebních úřadech nebo jsou stavebnímu úřadu doručeny v rámci výkonu působnosti stavebního řádu.

Legislativní základna a zakotvení spisové rozluky v kontextu Nového stavebního zákona je předmětem druhé kapitoly práce. Stěžejní pozornost byla kladena ustanovení § 68a ArchZ a ustanovení § 22 prováděcího právního předpisu SpisV. V kontextu spisové rozluky byla popsána i nová struktura stavebních úřadů vycházející z Nového stavebního zákona. Zvláštní zřetel je v kapitole kladen na problematiku nové struktury stavebních úřadů, zejména na právní subjektivitu jednotlivých stavebních úřadů vycházejících z Nového stavebního zákona.

Krátká pozornost je věnována ve třetí kapitole dosavadnímu vývoji spisové rozluky stavebních úřadů. Vzhledem k nečinnosti Ministerstva pro místní rozvoj a omezenému přístupu k relevantním a hodnověrným informacím byly v této kapitole popsány pouze základní události.

Návrhová část práce je zaměřena popis realizace celého procesu spisové rozluky prvoinstančního obecného stavebního úřadu. Popis je rozšířen o metodiku a projektové řízení spisové rozluky ze strany Ministerstva pro místní rozvoj. Jednotlivé dílčí procesy jsou zmapovány na dílčích procesních mapách i na komplexní procesní mapě spisové rozluky. V rámci kapitoly byly zmapovány i dopady spisové rozluky na rušeného/reorganizovaného původce a jeho právního nástupce.

Spisová rozluka stavebních úřadů představuje komplexní proces, ve kterém budou zainteresovány stavební úřady dle Starého stavebního zákona, Ministerstvo pro místní rozvoj, Nejvyšší stavební úřad, krajské stavební úřady, odbor archivní správy a spisové služby Ministerstva vnitra, dodavatelé eSSL/ISSD a příslušné archivy. V tomto kontextu bude

nezbytné přesně definovat role v rámci spisové rozluky a řídit spisovou rozlukou i v teoretické rovině jako projekt dle standardní metodiky řízení projektů.

Stěžejní činností, které bude muset každý stavební úřad a územní samosprávný celek věnovat pozornost je výběr dokumentů, které budou předmětem spisové rozluky. Stanoví-li stavební úřad nesprávný rozsah dokumentů, které budou předmětem spisové rozluky, bude výkon působnosti stavebního řádu vystaven riziku ztráty informací, stejně tak jako bude stavební úřad vystaven riziku ztráty důvěryhodnosti.

Plán spisové rozluky, včetně harmonogramu spisové rozluky, představuje základní řídicí dokument celého procesu spisové rozluky. Před jeho vytvořením bude nutné, aby stavební úřad provedl interní analýzu výkonu spisové služby, tedy stavu dokumentů, které vznikají v rámci výkonu působnosti stavebního řádu. Jednotlivé plány spisových rozluk, by měly vycházet z jednotné metodiky, kterou by mělo vytvořit Ministerstvo pro místní rozvoj jakožto metodický koordinátor spisové rozluky stavebních úřadů.

Předání dokumentů uložených ve spisovně stavebního úřadu představuje logisticky nejnáročnější dílčí proces spisové rozluky. V rámci tohoto dílčího procesu bude fyzicky přepraveno odhadem více než 250 běžných kilometrů dokumentů. Zákodárce však s předáním těchto dokumentů pravděpodobně nepočítal. K této skutečnosti se však musí Ministerstvo pro místní rozvoj, potažmo Nejvyšší stavební úřad a krajské stavební úřady postavit čelem a provést převzetí dokumentů v rámci realizace spisové rozluky, nikoliv dodatečně, jak je prezentováno v závěrečné zprávě Hodnocení dopadů regulace k vládnímu návrhu stavebního zákona.

Z pohledu správní kontinuity představuje dílčí proces spisové rozluky předání nevyřizených dokumentů největší riziko, které bude muset být minimalizováno jak v metodice spisové rozluky, tak v jednotlivých plánech spisové rozluky. Předmětem spisové rozluky je vypořádání dokumentů vzniklých výkonem působnosti stavebního řádu a jejich metadata dle ArchZ, SpisV a NSESSS. Předmětem spisové rozluky tedy nejsou agendová metadata, která jsou nezbytná pro výkon působnosti stavebního řádu. Absence těchto metadat představuje ztrátu zásadních informací a ohrožení samotného stavebního řádu právním nástupcem, tedy Nejvyšším stavebním úřadem a krajskými stavebními úřady.

Významné riziko pro celý proces spisové rozluky představují samotné eSSL/ISSD stavebních úřadů, které obvykle nenaplnují požadavky NSESSS. V této souvislosti by mělo Ministerstvo pro místní rozvoj jakožto metodický koordinátor spisové rozluky zahájit jednání s významnými

dodavateli eSSL/ISSD pro stavební úřady za účelem standardizace schémat exportních dávek, prostřednictvím kterých budou předávány dokumenty v rámci procesu spisové rozluky.

Další významné riziko, na které je potřeba reagovat, představuje korupční potenciál fyzického předání analogových dokumentů. Vzhledem k množství dokumentů bude nesmírně složité zabezpečit během převozu jejich integritu, tj. zajistit, aby při převozu nebylo do dokumentů nic vloženo, odebráno či jinak upraveno. Toto riziko musí být bezpodmínečně předmětem analýzy rizik.

Nedodržování či nenaplňování požadavků, které stavebním úřadům ukládá zejména ArchZ a SpisV, představuje další riziko spisové rozluky stavebních úřadů. Právní nástupci rušeného/reorganizovaného původce, tedy Nejvyšší stavební úřad a krajské stavební úřady, by neměli ve vlastním zájmu přejímat nesprávně spravované (evidované) dokumenty vzniklé výkonem působnosti stavebního řádu. Pro právního nástupce rušeného/reorganizovaného původce představují tyto dokumenty riziko při vyřízení, ukládání a vyřazování dokumentů, stejně tak jako zpochybnění věrohodnosti dokumentů či původce samotného.

Ministerstvo pro místní rozvoj, případně Nejvyšší stavební úřad a krajské stavební úřady si musí být vědomi rizika, že s nimi stavební úřady jakožto rušený/reorganizovaný původce budou komunikovat defenzivně. V případě dokumentů, kdy je stavební úřad nebo územní samosprávný celek v roli stavebního úřadu a zároveň v roli stavebníka, může nastat situace, kdy stavební úřad odmítne tyto dokumenty zahrnout do spisové rozluky. Vyhotovení stejnopisů těchto dokumentů znamená pro územní samosprávné celky další náklady, které pravděpodobně nebudou chtít pro tento účel vynaložit.

Proces spisové rozluky, tak jak je popsán v této práci, nelze zcela jistě realizovat v krátkém časovém horizontu. Nejedná se o proces, který by bylo možné realizovat v rámci několika měsíců, spíše se jedná o proces, který je možný realizovat v řádu nižších jednotek let.

Paradigma, které přináší Nový stavební zákon, implikuje celou řadu procesů a změn. Výsledkem těchto změn je centralizace stavebních úřadů a stanovení základních předpokladů pro digitalizaci stavebního řízení. Vzhledem k náročnosti těchto procesů vyvstává otázka, zda by k podobnému výsledku nestačilo zavést jednotný informační systém, podobně jako v případě dopravněsprávní agendy, kdy by výkon působnosti stavebního řádu byl zachován v přeneseném výkonu státní správy územním samosprávným celkům, avšak informace a dokumenty by byly evidovány v centrálním informačním systému. Toto východisko by

zároveň mohlo naplňovat další předpoklady, které přináší Nový stavební zákon, a to digitalizace stavebního řízení.

Spisová rozluka, tak jak je popsána v této práci zaznamená pravděpodobně dalších změn v důsledku chystané novelizace Nového stavebního zákona. Předpokládá se, že dojde úpravě rozsahu spisové rozluky, tj. k redefinování nové struktury stavebních úřadů, a v důsledku toho k zeštíhlení seznamů stavebních úřadů, které budou předmětem spisové rozluky.

Resumé

The goal of this thesis was to draw up and describe the file separation in both theoretical and practical levels. Considering the complexity of the whole process, the first-instance municipal building authorities, whose performance is ensured by local municipalities, were deliberately selected and described. The whole process of file separation is mapped in a comprehensive process map, which is part of this thesis (see Annex F).

The first chapter of the thesis is devoted to the basic background, i.e. a brief description of the structure of the building authorities according to the Old Building Act, the basic framework of the institute of delegated execution of the state administration, a description of the records created by the execution of the competence of the building code and the basic processes of the building authorities' records management. Particular attention was paid to the ownership of the records that are created at the building authorities or delivered to the building authorities within the scope of the building code.

The legislative basis and anchoring of the file separation in the context of the New Construction Act is the subject of the second chapter of the thesis. The main attention was paid to the provisions of § 68a ArchZ and the provisions of § 22 of the implementing legal regulation SpisV. In the context of file separation, the new structure of building authorities based on the New Building Act was also described. Special attention is paid in the chapter to the new structure of construction authorities, in particular to the legal personality of individual construction authorities based on the New Construction Act.

A short attention is paid in the third chapter to the development of the file separation of building authorities. Due to the inactivity of the Ministry of Regional Development and limited access to relevant and reliable information, only the main developments have been described in this chapter.

The design part of the thesis is focused on the description of the implementation of the whole process of file separation of the first instance municipal building authority. The description is expanded to include the methodology and project management of the file separation by the Ministry of Regional Development. The individual sub-processes are mapped on sub-process maps and on a comprehensive process map of file separation. The chapter also maps the impact of file separation on the abolished/reorganised originator and its legal successor.

The file separation of building authorities is a complex process involving building authorities under the Old Building Act, the Ministry for Regional Development, the Chief Building Office,

regional building authorities, the Department of Archive Administration and File Service of the Ministry of the Interior, eSSL/ISSD developers and relevant archives. In this context, it will be necessary to precisely define the roles within the file separation and to manage the file separation also on a theoretical level as a project according to the standard project management methodology.

A key activity that each building authority and local authority will have to pay attention to is the selection of the records to be subject to file separation. If the building authority determines the wrong scope of the records that will be subject to file separation, the execution of the building code will be exposed to the risk of loss of information, just as the building authority will be exposed to the risk of loss of its trustworthiness.

The file separation plan, including the file separation schedule, is the basic control document for the entire file separation process. Prior to its creation, the building authority will need to carry out an internal analysis of the execution of the records management service, i.e. the condition of the records produced in the execution of the building regulations. The individual file separation plans should be based on a uniform methodology to be developed by the Ministry of Regional Development as the methodological coordinator of the file separation of building authorities.

The transfer of records stored in the building authority's registry is the most logistically complicated part of the file separation process. It is estimated that more than 250 ordinary kilometres of records will be physically transported as part of this sub-process. However, the legislator probably did not consider the transfer of these records. However, the Ministry of Regional Development, the Chief Construction Office and the regional construction authorities must face up to this fact and take over the records as part of the implementation of the file separation process, not after the fact, as presented in the final Regulatory Impact Assessment report on the government's draft Construction Act.

From the perspective of administrative continuity, the transfer of outstanding records is the biggest risk in the sub-process of file separation, which will have to be minimised both in the file separation methodology and in the individual file separation plans. The subject of file separation is the settlement of records arising from the execution of the Building code and their metadata according to the ArchZ, SpisV and NSESSS. Therefore, the subject of file separation is not the agenda metadata which are necessary for the execution of the Building code. The

absence of such metadata represents a loss of key information and a threat to the Building code itself by its legal successor, i.e. the Chief Building Office and regional building authorities.

A significant risk to the whole file separation process is posed by the eSSL/ISSD of the building authorities themselves, which usually do not meet the requirements of the NSESSS. In this context, the Ministry of Regional Development, as the methodological coordinator of the file separation process, should open negotiations with the major developers of eSSL/ISSD for building authorities in order to standardise the export packages schemes through which the records will be transferred in the file separation process.

Another significant risk that needs to be control is the potential for corruption in the physical transfer of analogue records. Given the volume of records, it will be extremely difficult to ensure their integrity during transit, i.e. to ensure that nothing is inserted, removed or otherwise altered during transit. This risk must necessarily be the subject of a risk analysis.

Non-compliance or non-fulfilment of the requirements imposed on building authorities by the ArchZ and SpisV in particular poses an additional risk of file separation for building authorities. The legal successors of the abolished/reorganised originator, i.e. the Chief Building Office and regional building authorities, should not, in their own interest, take over improperly managed (registered) records resulting from the execution of the competence of the building code. For the legal successor of the abolished/reorganised originator, these records represent a risk in the administration, storage and disposal of the records, as well as challenging the trustworthiness of the records or the originator itself.

The Ministry of Regional Development, the Chief Building Authority and the regional building authorities must be aware of the risk that the building authorities, as the abolished/reorganised originator, will communicate with them defensively. In the case of records where the building authority or local municipality is both the building authority and the developer, there may be a situation where the building authority refuses to include the records in the file separation. The production of duplicates of these records involves additional costs for the municipalities which they may not wish to incur for this purpose.

The process of file separation as described in this thesis is certainly not feasible in the short term. It is not a process that can be implemented within a few months, rather it is a process that can be implemented in the order of lower units of years.

The paradigm brought about by the New Building Act implies a number of processes and changes. The result of these changes is the centralisation of building authorities and the

establishment of the basic prerequisites for the digitalisation of building procedures. Considering the complexity of these processes, the question arises whether it would not be sufficient to introduce a unified information system to achieve a similar result, similarly to the case of the motor vehicle administration agenda, where the competence of the building code would be retained in the delegated execution of the state administration to local municipalities, but information and records would be kept in a central information system. This basis could at the same time fulfil another prerequisite brought by the New Construction Act, namely the digitalisation of construction proceedings.

The file separation as described in this thesis is likely to see further changes as a result of the forthcoming amendments to the New Construction Act. It is expected that the scope of file separation will be modified, i.e. the new structure of construction authorities will be redefined, and as a consequence the lists of construction authorities that will be subject to file separation will be reduced.

Použité zdroje

Tištěné zdroje

1. *Managing successful projects with PRINCE2*. 5th ed. Norwich: TSO, 2009. ISBN 978-0-11-331059-3.

Elektronické zdroje

1. BÁNYAIOVÁ, Alena. Návrh nového stavebního zákona – experiment pro vzduchoprázdno. In *Advokátní deník*. [online]. 9. 9. 2020 [cit. 2023-02-09] dostupné online: https://advokatnidenik.cz/2020/09/09/navrh-noveho-stavebniho-zakona-experiment-pro-vzduchoprazdno-2/#_ftn4.
2. ČESKÁ TISKOVÁ KANCELÁŘ. O počtu stavebních úřadů rozhodne vláda, novela navrhuje dvě varianty. In: *Právní prostor* [online]. 21.07.2022 [cit. 2023-02-09]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/aktuality/o-poctu-stavebnich-uradu-rozhodne-vlada-novela-navrhuje-dve-varianty>.
3. ČESKO. Zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů. In: *Zákony pro lidi.cz* [online] [cit. 12. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-499>.
4. ČESKO. Vyhláška č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby. In: *Zákony pro lidi.cz* [online] [cit. 12. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2012-259>.
5. ČESKO. Zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů. In: *Zákony pro lidi.cz* [online] [cit. 12. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2008-300>.
6. ČESKO. Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). In: *Zákony pro lidi.cz* [online] [cit. 12. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2006-183>.
7. ČESKO. Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon. In: *Zákony pro lidi.cz* [online] [cit. 12. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2021-283>.
8. ČESKO. Zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů. In: *Zákony pro lidi.cz* [online] [cit. 12. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-320>.
9. ČESKO. Vyhláška č. 362/2002 Sb., Ministerstva vnitra o postupech při provádění spisové rozluky v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů a o náležitostech

- spisové evidence při provádění spisové rozluky. In: *Zákony pro lidi.cz* [online] [cit. 12. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-362>.
10. ČESKO. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). In: *Zákony pro lidi.cz* [online] [cit. 12. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>.
 11. ČESKO. Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení). In: *Zákony pro lidi.cz* [online] [cit. 12. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-129>.
 12. ČESKO. Zákon č. 195/2022 Sb., zákon, kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon. In: *Zákony pro lidi.cz* [online] [cit. 12. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2022-195>.
 13. MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Analýza výkonu spisové služby stavebních úřadů s ohledem na připravenost k realizaci spisové rozluky*. Realizátor Institut pro správu dokumentů, z.s. (smlouva Č.j.: MMR-37814/2021-34).
 14. MINISTERSTVO VNITRA. *Národní standard pro elektronické systémy spisové služby*. 4. verze. Věstník Ministra vnitra, částka 57/2017.
 15. MINISTERSTVO VNITRA. *Příspěvek na výkon státní správy pro obce 2021* [online]. [cit. 2023-02-10]. Dostupné z: <https://www.prispevekobce.cz>.
 16. *Narizení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 910/2014 (Narizení eIDAS)*. In: EUR-Lex [online] [cit. 12. 3. 2023]. Dostupné z: <http://data.europa.eu/eli/reg/2014/910/oj>.
 17. PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY, POSLANECKÁ SNĚMOVNA. *Hodnocení dopadů regulace (RIA) k vládnímu návrhu stavebního zákona*. In: Sněmovní tisk 1008/0 ze dne 11. 9. 2020. [online] [cit. 12. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=1008&ct1=0>.

Seznam příloh

Příloha A – <i>Žádost o poskytnutí materiálu Analýza výkonu spisové služby stavebních úřadů s ohledem na připravenost k realizaci spisové rozluky</i>	77
Příloha B – <i>Odpověď ministra pro místní rozvoj PhDr. Ivana Bartoše, Ph.D. na žádost o poskytnutí materiálu Analýza výkonu spisové služby stavebních úřadů s ohledem na připravenost k realizaci spisové rozluky.</i>	79
Příloha C – <i>Simplifikovaná procesní mapa spisové rozluky v intencích § 68a ArchZ a § 22 SpisV.</i>	80
Příloha D – <i>Dotazníkové šetření Institutu pro správu dokumentů, z.s. v rámci projektu Analýza výkonu spisové služby stavebních úřadů s ohledem na připravenost k realizaci spisové rozluky realizovaného pro Ministerstvo pro místní rozvoj.</i>	81
Příloha E – <i>Dílčí procesní mapy spisové rozluky.</i>	103
Příloha F – <i>Komplexní procesní mapa spisové rozluky</i>	113

Příloha A – Žádost o poskytnutí materiálu Analýza výkonu spisové služby stavebních úřadů s ohledem na připravenost k realizaci spisové rozluky

ONDŘEJ FIALA

Ondřej Fiala
Úlehlova 130/3
586 01 Jihlava
ID DS: 8fru4uf

PhDr. Ivan Bartoš, Ph.D.
Ministr pro místní rozvoj
Ministerstvo pro místní rozvoj
Staroměstské náměstí 6
110 15 Praha 1
ID DS: 26iaava

V Pardubicích dne 6. listopadu 2022

Žádost o poskytnutí materiálů pro účely bakalářské práce

Vážený pane ministře,

dovoluji se na Vás obrátit s prosbou o poskytnutí výstupní analytické zprávy projektu **Dopady novelizace stavebního řízení na výkon spisové služby stavebních úřadů**, které pro MMR realizoval v roce 2021 Institut pro správu dokumentů, z.s. (smlouva Č.j.: MMR-37814/2021-34).

Projektu **Dopady novelizace stavebního řízení na výkon spisové služby stavebních úřadů** jsem se účastnil v roli konzultanta spisové služby. Mým úkolem bylo navštívit vybraný vzorek stavebních úřadů a zmapovat stav dokumentů stavebního řízení s ohledem na tehdy plánovanou spisovou rozluku. V rámci projektu jsem vyhodnocoval data z on-line dotazníkové šetření, které na výrazně větším vzorku mapovalo stav a množství dokumentů stavebních úřadů.

V současnosti zpracovávám bakalářskou práci (na univerzitě v Pardubicích) na téma **Spisová rozluka stavebních úřadů v kontextu zákona o archivnictví a spisové službě a návrh jejího řešení** (vycházející ze znění zákona č. 283/2021 Sb.). Cílem práce je vytvořit ucelený náhled na problematiku spisové rozluky stavebních úřadů, delimitaci analogových a digitálních dokumentů stavebního řízení a stanovení návrhu řešení spisové rozluky stavebních úřadů.

Úlehlova 130/3, Jihlava

721 703 594

fialao@icloud.com

Zpřístupnění výstupů projektu znamená pro moji bakalářskou práci významný a hodnověrný zdroj dat. Data ze studie poskytují reálný základ pro návrh řešení spisové rozluky stavebních úřadů a po jejich anonymizaci je rád využiji ve své práci.

Předem Vám děkuji za souhlasné stanovisko k využití výstupu analytické zmíněné zprávy projektu.

V dokonalé úctě

Ondřej Fiala

Digitálně podepsal Ondřej Fiala
Datum: 2022.11.06 19:16:58 +01'00'

Příloha B – *Odpověď ministra pro místní rozvoj PhDr. Ivana Bartoše, Ph.D. na žádost o poskytnutí materiálu Analýza výkonu spisové služby stavebních úřadů s ohledem na připravenost k realizaci spisové rozluky.*



Ivan Bartoš
místopředseda vlády pro digitalizaci a ministr pro místní rozvoj

Datum
6. 12. 2022
Číslo jednací
MMR-77176/2022-34

Poskytnutí podkladů pro účely bakalářské práce

Vážený pane Fialo,

na základě Vaší žádosti ze dne 6.11.2022 evidované pod č.j.: MMR-77203/2022-34 o poskytnutí výstupní analytické zprávy Ministerstva pro místní rozvoj ČR, týkající se projektu „Dopady novelizace stavebního řízení na výkon spisové služby stavebních úřadů“ Vám posíláme požadovanou analýzu.

S pozdravem

PhDr. Ivan
Bartoš, Ph.D.

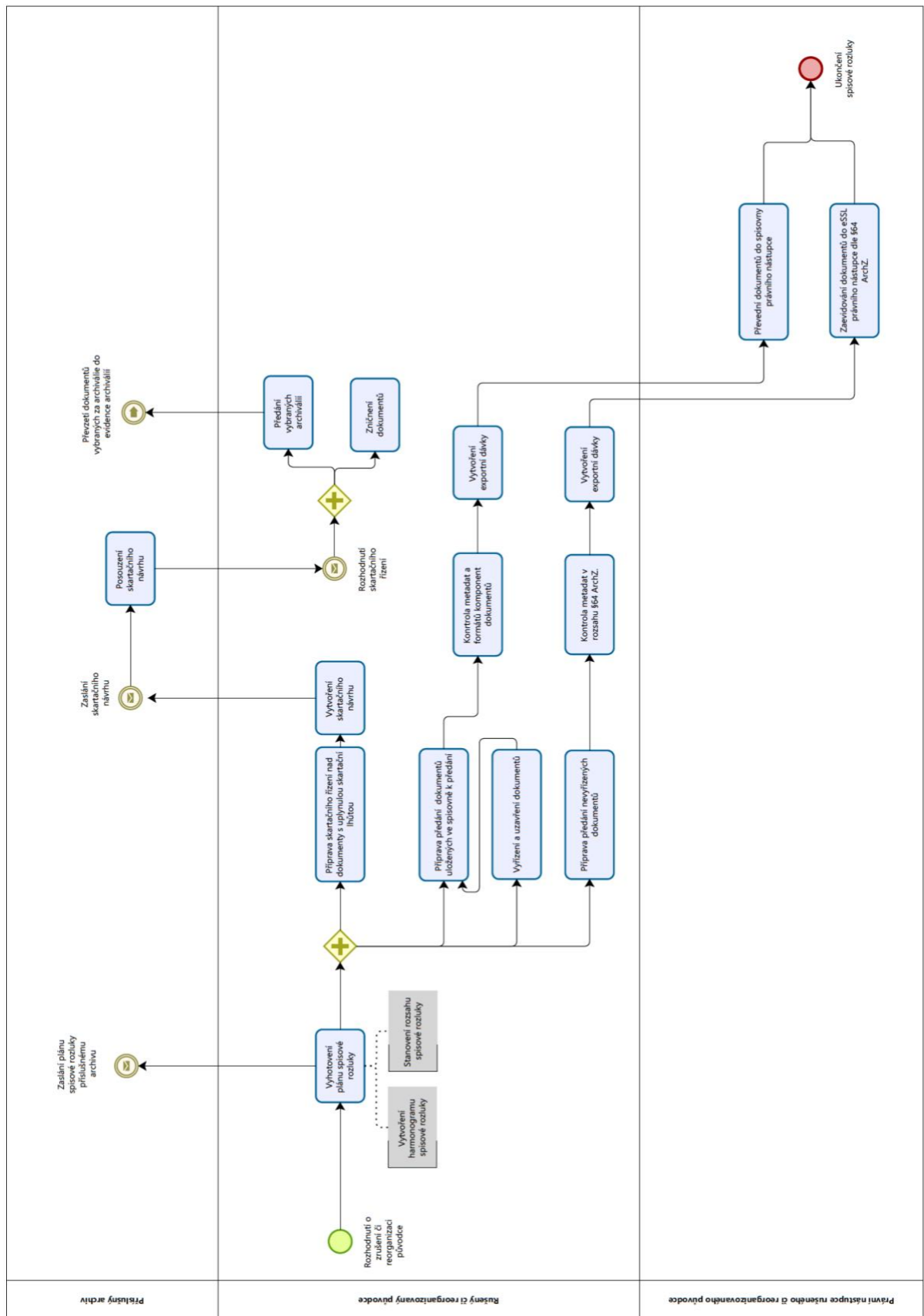
Digitálně podepsal
PhDr. Ivan Bartoš,
Ph.D., Datum: 2022.12.06
12:18:26 +01'00'

Příloha

- Analýza výkonu spisové služby stavebních úřadů s ohledem na připravenost k realizaci spisové rozluky ze dne 13.10.2021, č.j.: MMR-37814/2021-34

Vážený pan
Ondřej Fiala
Úlehlova 130/3
586 01 Jihlava
IDDS: 8fru4uf

Příloha C – Simplifikovaná procesní mapa spisové rozluky v intencích § 68a ArchZ a § 22 SpisV.



Příloha D – *Dotazníkové šetření Institutu pro správu dokumentů, z.s. v rámci projektu Analýza výkonu spisové služby stavebních úřadů s ohledem na připravenost k realizaci spisové rozluky realizovaného pro Ministerstvo pro místní rozvoj.*¹³⁰

Tato příloha popisuje metody a postupy vyhodnocení dotazníkového šetření, jenž bylo součástí projektu „Analýza spisové rozluky stavebních úřadů“, který Institut pro správu dokumentů, z.s. realizoval pro Ministerstvo pro místní rozvoj. Součástí přílohy jsou grafy, které vznikly vyhodnocením a prezentováním analyzovaných dat, a které jsou v práci prezentovány.

Výchozí podmínky

Předmětem hodnocení bylo online dotazníkové šetření, které bylo zahájeno 13.9. 2021 zveřejněním na webových stránkách www.ipsd.cz/dotaznik. Žádost o vyplnění dotazníku, spolu s mandátem Ministerstva pro místní rozvoj, byla rozeslána 10.9. 2021 na 686 stavebních úřadů. Sběr dat z dotazníkového šetření byl k 24.9. ukončen. Ve sledovaném období bylo vyplněno celkem 701 reakcí (řetězců odpovědí).

Eliminace nevalidních položek

Z celkového objemu 701 řetězců odpovědí byly postoupeny k dalšímu zpracování pouze řetězce odpovědí, u kterých nebyly při prohlídce zjištěny lexikální a syntaktické chyby, a u kterých byly zodpověděny všechny povinné dotazy. Cílem tohoto kroku bylo vyfiltrovat evidentně nevalidní řetězce odpovědí, které byly do systému zaneseny.

Vyřazení duplicit

Při zpracování řetězců odpovědí bylo nutné se vypořádat s duplicitami. V celkovém objemu řetězců odpovědí se objevovalo několik desítek párů duplicit. U duplicitního páru se provedlo srovnání obsahu vyplněných odpovědí u obou řetězců odpovědí. V případě, že jedna duplicita obsahovala menší množství vyplněných odpovědí než druhá, byla duplicita s menším počtem odpovědí z celkového zpracovávaného objemu odstraněna. V případě, že řetězce odpovědí obou duplicit měly shodný počet vyplněných odpovědí, byl za validní řetězec odpovědí považován, a k dalšímu zpracování předán, řetězec dat, který byl v systému evidován s novějším datem doručení.

¹³⁰ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Analýza výkonu spisové služby stavebních úřadů s ohledem na připravenost k realizaci spisové rozluky*. Realizátor Institut pro správu dokumentů, z.s. (smlouva Č.j.: MMR-37814/2021-34).

Zaokrouhlení číselných položek

Veškeré číselné odpovědi byly zaokrouhleny na nejbližší celé číslo dělitelné beze zbytku pěti. Stejně tak byly z těchto odpovědí odstraněny veškeré slovní komentáře, které byly nerelevantní vzhledem k otázce. Zaokrouhlovány nebyly číselné odpovědi na dotazníkovou otázku: „Jaké množství dokumentů a spisů stavebních řízení je ročně vyřazováno?“

Korekce dat

V rámci sjednocení a umožnění hromadného zpracování byly odpovědi typu „neumíme odhadnout“ a „nevíme“ nahrazeny generickou odpovědí „nezadáno.“ Názvy informačních systémů (eSSL a ISSD) nebyly v celém objemu řetězců odpovědí jednotné, proto byly před vyhodnocením sjednoceny.

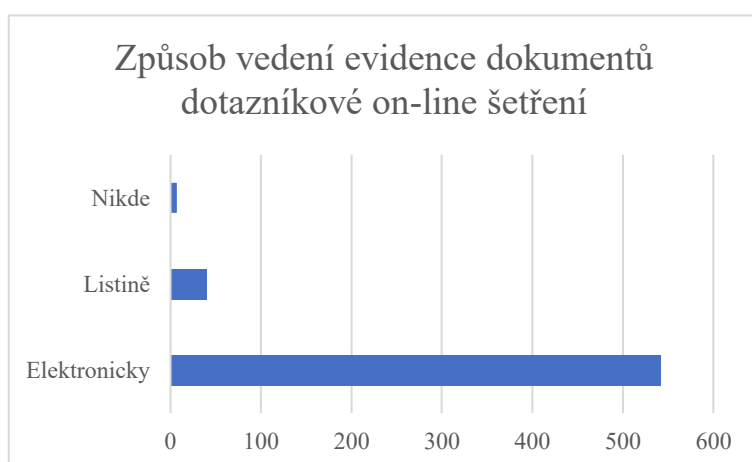
Úprava řetězců odpovědí

Při zpracování řetězců odpovědí byly některé typy odpovědí ověřovány a prověřovány. Prokázal-li se při ověření rozpor skutečného stavu s údaji uvedenými respondentem v dotazníku, byl řetězec odpovědí modifikován v souladu se skutečným stavem. Zároveň byly v řetězci odpovědí sledovány a modifikovány odpovědi, které byly v logickém rozporu s jinou odpovědí. Pro potřeby dalšího hromadného zpracování byly všechny rozporuplné odpovědi modifikovány.

Grafy

Graf č. 1 – Způsob vedení evidence dokumentů (dotazníkové on-line šetření)

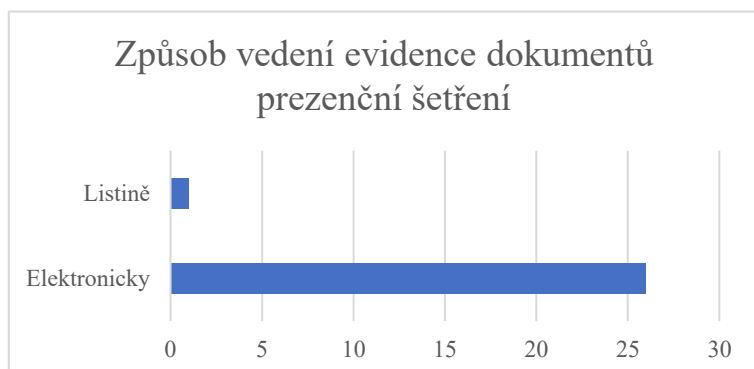
Položená otázka: Jakým způsobem je vedena evidence dokumentů stavebního řízení?



Varianta	Počet
Elektronicky	542
Listině	40
Nikde	7

Graf č. 2 – Způsob vedení evidence dokumentů (prezenční šetření)

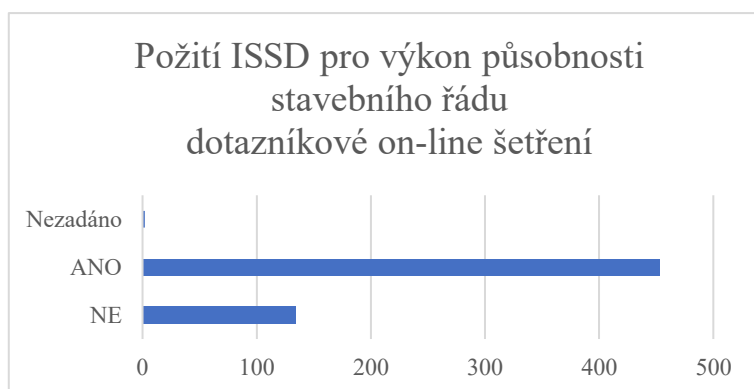
Položená otázka: Jakým způsobem je vedena evidence dokumentů stavebního řízení?



Varianty	Počet
Elektronicky	26
Listině	1

Graf č. 3 – Požití ISSD pro výkon působnosti stavebního řádu (dotazníkové on-line šetření)

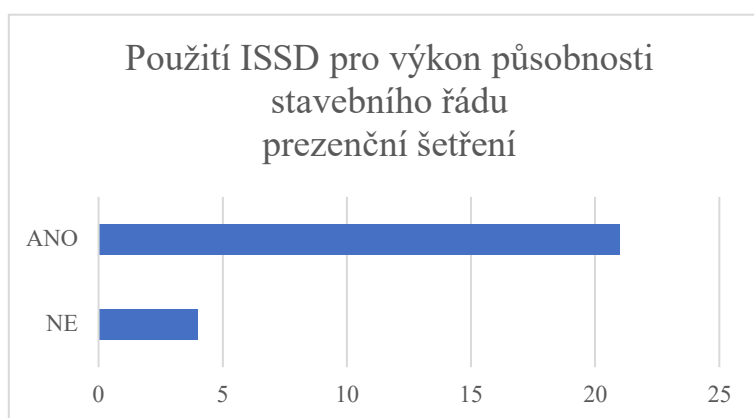
Položená otázka: Používáte pro účely stavebního řízení specializovaný systém?



Varianty	Počet
NE	134
ANO	453
Nezadáno	2

Graf č. 4 – Požití ISSD pro výkon působnosti stavebního řádu (prezenční šetření)

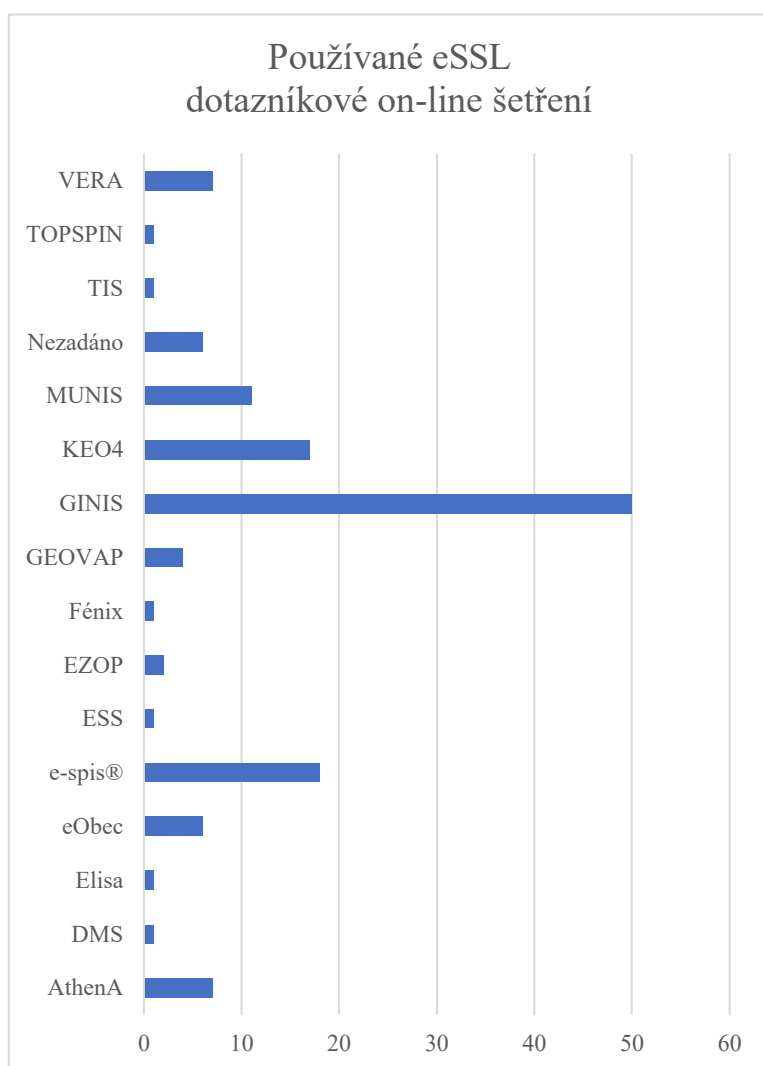
Položená otázka: Používáte pro účely stavebního řízení specializovaný systém?



Varianty	Počet
NE	4
ANO	21

Graf č. 5 – Používané eSSL (dotazníkové on-line šetření)

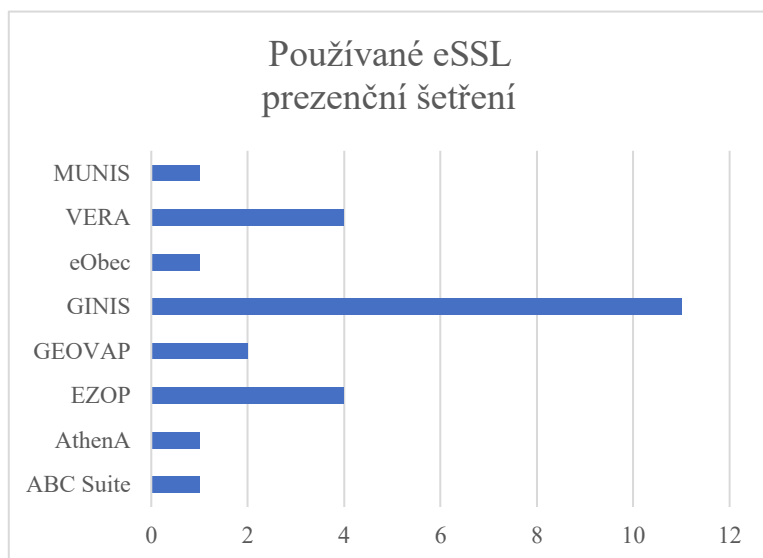
Položená otázka: Jaký eSSL používáte?



Varianty	Počet
AthenA	7
DMS	1
Elisa	1
eObec	6
e-spis®	18
ESS	1
EZOP	2
Fénix	1
GEOVAP	4
GINIS	50
KEO4	17
MUNIS	11
Nezádáno	6
TIS	1
TOPSPIN	1
VERA	7

Graf č. 6 – Používané eSSL (prezenční šetření)

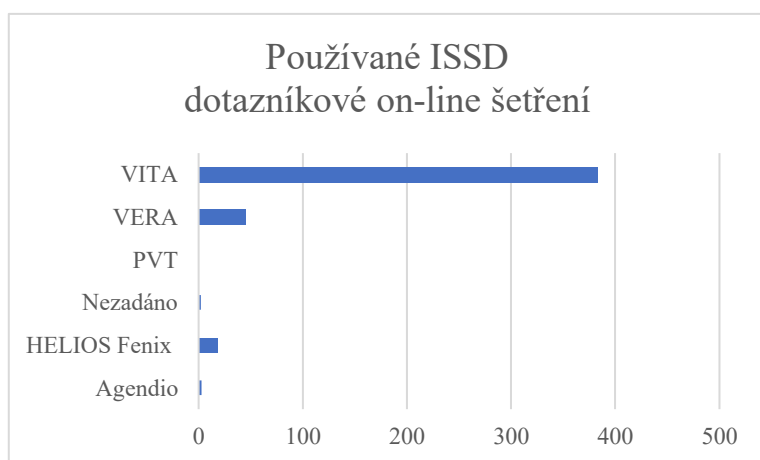
Položená otázka: Jaký eSSL používáte?



Varianty	Počet
ABC Suite	1
AthenA	1
EZOP	4
GEOVAP	2
GINIS	11
eObec	1
VERA	4
MUNIS	1

Graf č. 7 – Používané ISSD (dotazníkové on-line šetření)

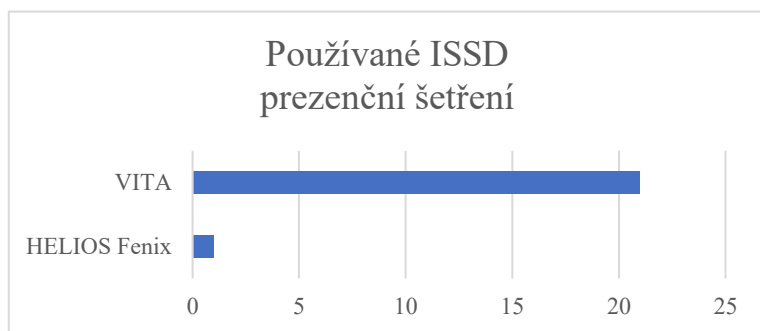
Položená otázka: Jaký specializovaný systém používáte pro účely stavebního řízení?



Varianty	Počet
Agendio	3
HELIOS Fenix	18
Nežadáno	2
PVT	1
VERA	45
VITA	384

Graf č. 8 – Používané ISSD (prezenční šetření)

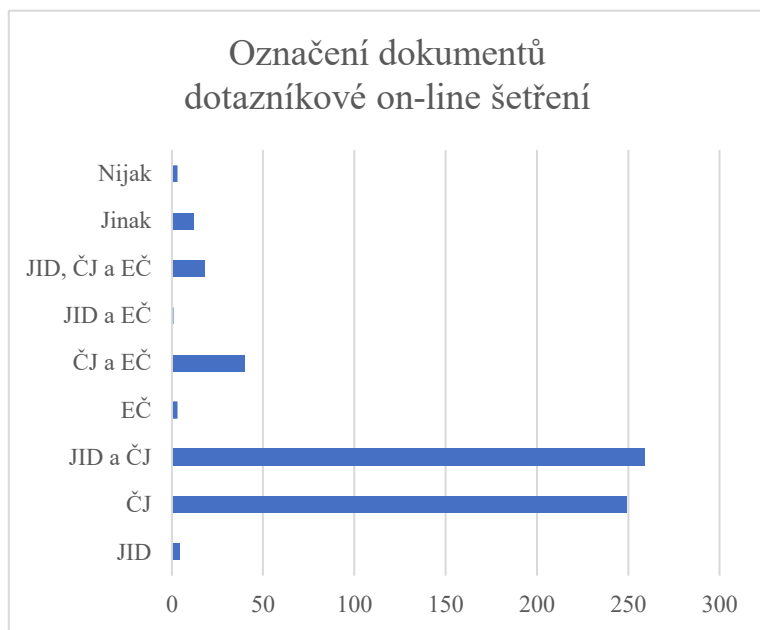
Položená otázka: Jaký specializovaný systém používáte pro účely stavebního řízení?



Varianty	Počet
HELIOS Fenix	1
VITA	21

Graf č. 9 – Označení dokumentů (dotazníkové on-line šetření)

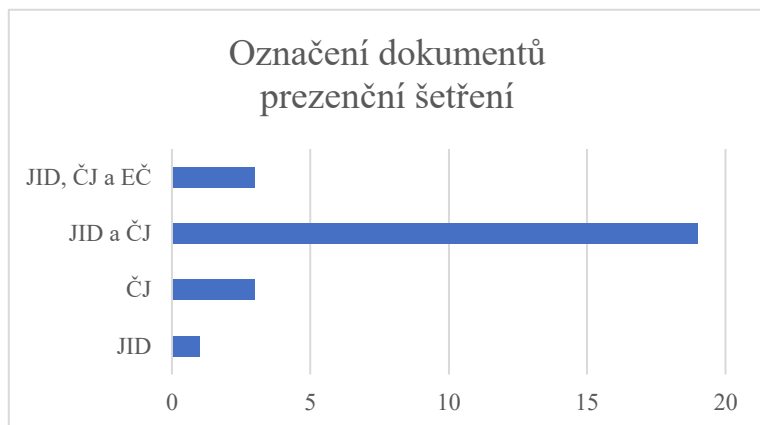
Položená otázka: Jsou doručené dokumenty označovány JID (jednoznačný identifikátor), ČJ (číslem jednacím) nebo EČ (evidenčním číslem)?



Varianty	Počet
JID	4
ČJ	249
JID a ČJ	259
EČ	3
ČJ a EČ	40
JID a EČ	1
JID, ČJ a EČ	18
Jinak	12
Nijak	3

Graf č. 10 – Označení dokumentů (prezenční šetření)

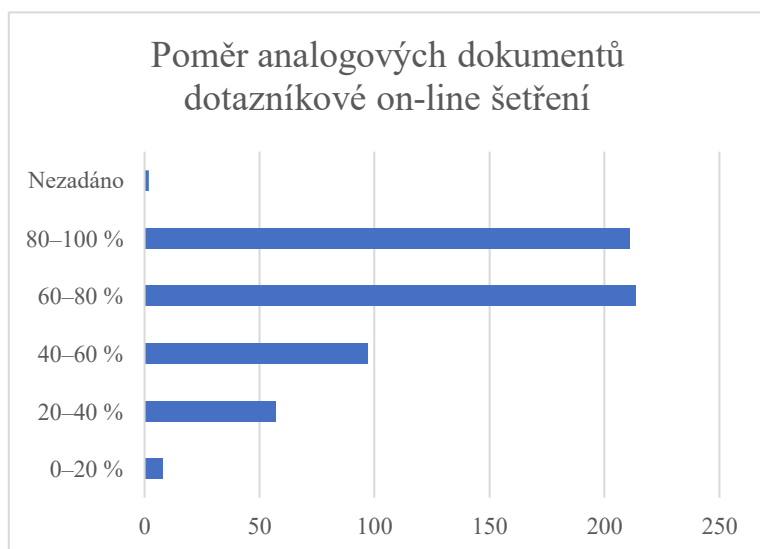
Položená otázka: Jsou doručené dokumenty označovány JID (jednoznačný identifikátor), ČJ (číslem jednacím) nebo EČ (evidenčním číslem)?



Varianty	Počet
JID	1
ČJ	3
JID a ČJ	19
JID, ČJ a EČ	3

Graf č. 11 – Poměr analogových dokumentů (dotazníkové on-line šetření)

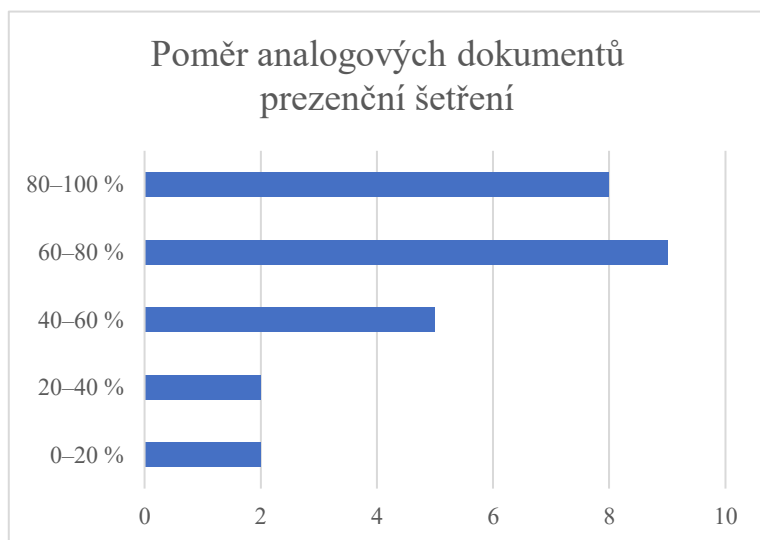
Položená otázka: Jaký je poměr analogových/digitálních dokumentů stavebního řízení?



Rozsah	Počet
0–20 %	8
20–40 %	57
40–60 %	97
60–80 %	214
80–100 %	211
Nezadáno	2

Graf č. 12 – Poměr analogových dokumentů (prezenční šetření)

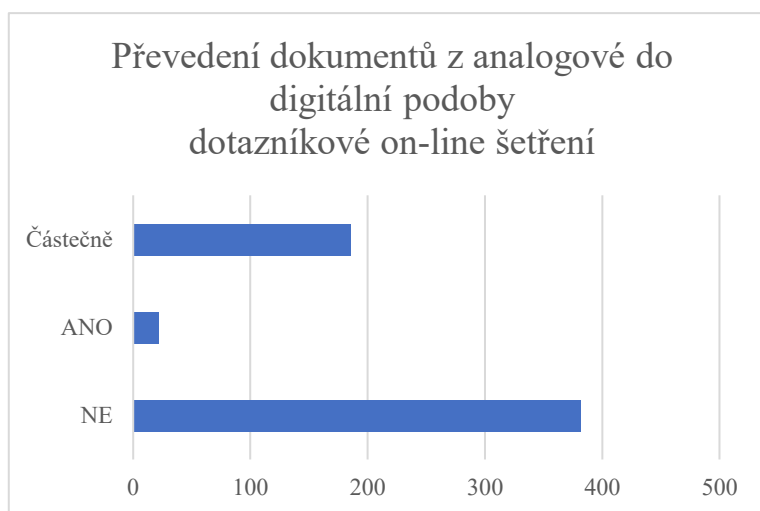
Položená otázka: Jaký je poměr analogových/digitálních dokumentů stavebního řízení?



Rozsah	Počet
0-20 %	2
20-40 %	2
40-60 %	5
60-80 %	9
80-100 %	8

Graf č. 13 – Převedení dokumentů z analogové do digitální podoby (dotazníkové on-line šetření)

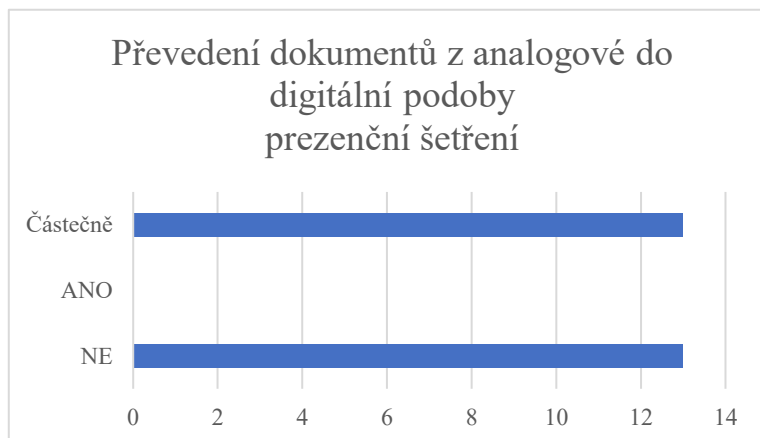
Položená otázka: Jsou doručené dokumenty v analogové podobě převáděny do digitální podoby?



Varianty	Počet
NE	382
ANO	22
Částečně	185

Graf č. 14 – Převedení dokumentů z analogové do digitální podoby (prezenční šetření)

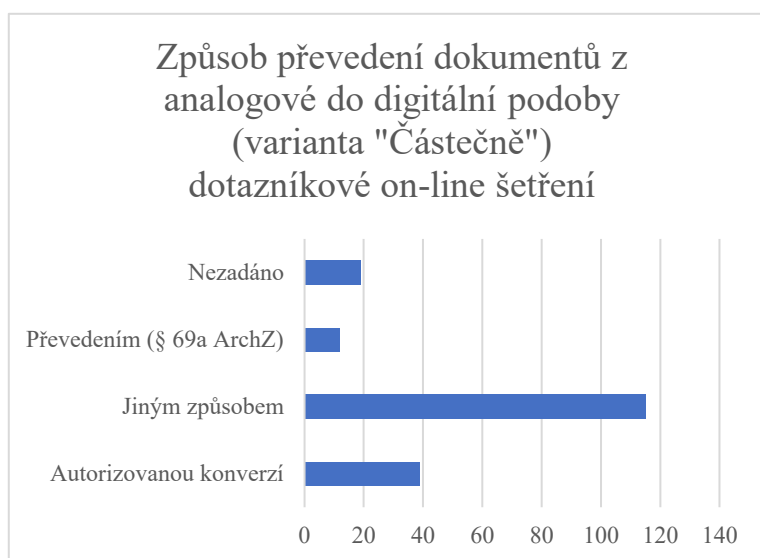
Položená otázka: Jsou doručené dokumenty v analogové podobě převáděny do digitální podoby?



Varianty	Počet
NE	13
ANO	0
Částečně	13

Graf č. 15 – Způsob převedení dokumentů z analogové do digitální podoby varianta "Částečně" (dotazníkové on-line šetření)

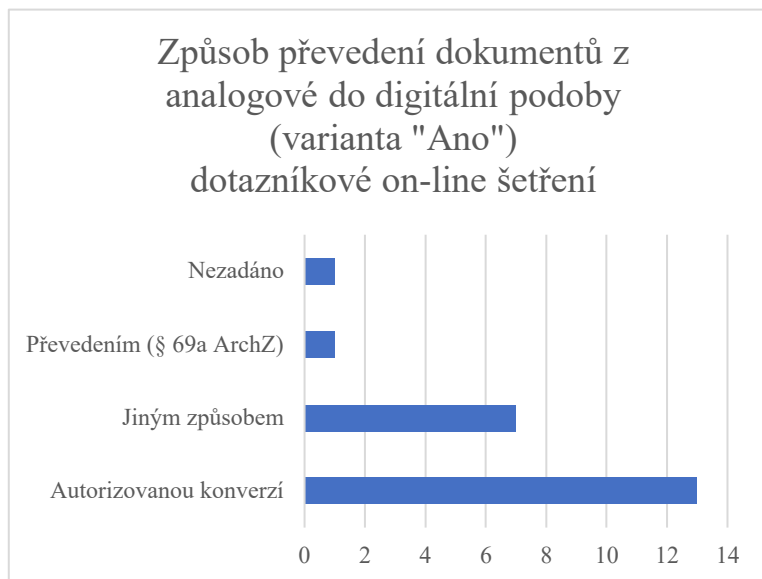
Položená otázka: Jakým způsobem převádíte dokumenty?



Varianty	Počet
Autorizovanou konverzí	39
Jiným způsobem	115
Převedením (§ 69a ArchZ)	12
Nezdáno	19

Graf č. 16 – Způsob převedení dokumentů z analogové do digitální podoby varianta "Ano"
(dotazníkové on-line šetření)

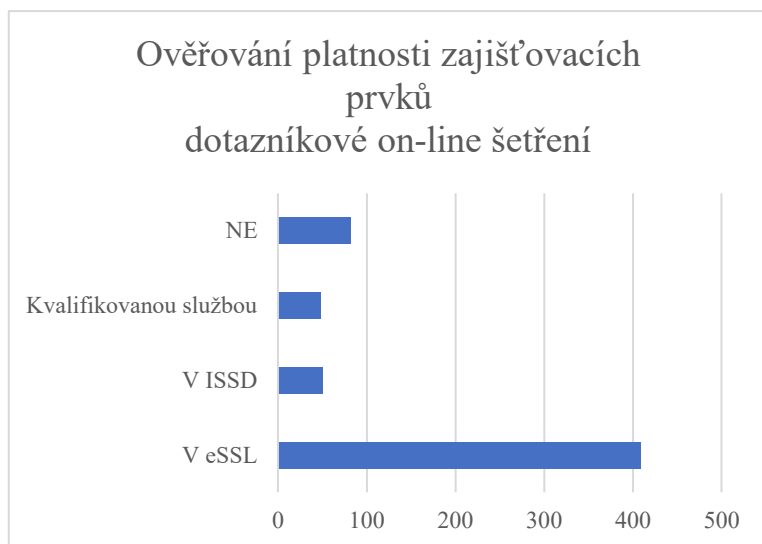
Položená otázka: Jakým způsobem převádíte dokumenty?



Varianty	Počet
Autorizovanou konverzí	13
Jiným způsobem	7
Převedením (§ 69a ArchZ)	1
Nezadáno	1

Graf č. 17 – Ověřování platnosti zajišťovacích prvků (dotazníkové on-line šetření)

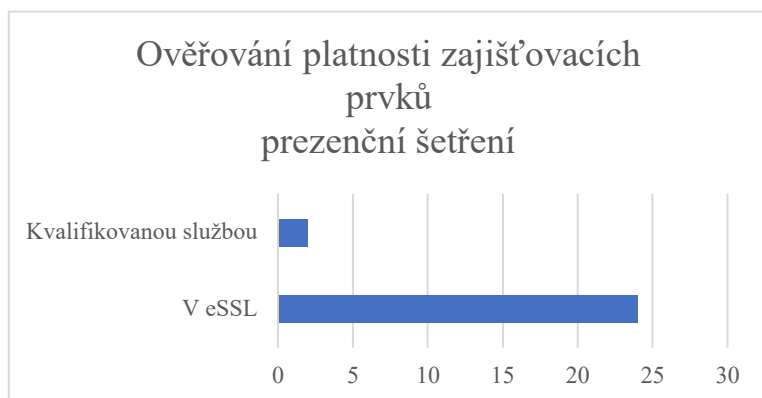
Položená otázka: Jsou u dokumentů v digitální podobě ověřovány zajišťovací prvky?



Varianty	Počet
V eSSL	409
V ISSD	50
Kvalifikovanou službou	48
NE	82

Graf č. 18 – Ověřování platnosti zajišťovacích prvků (prezenční šetření)

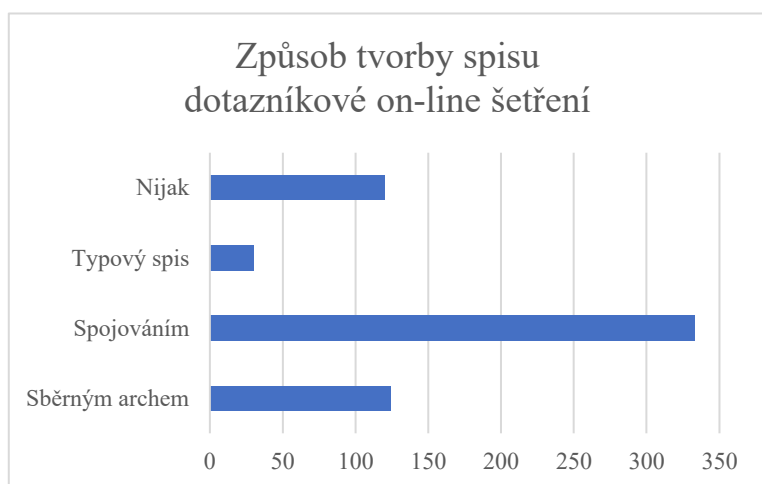
Položená otázka: Jsou u dokumentů v digitální podobě ověřovány zajišťovací prvky?



Varianty	Počet
V eSSL	24
Kvalifikovanou službou	2

Graf č. 19 – Způsob tvorby spisu (dotazníkové on-line šetření)

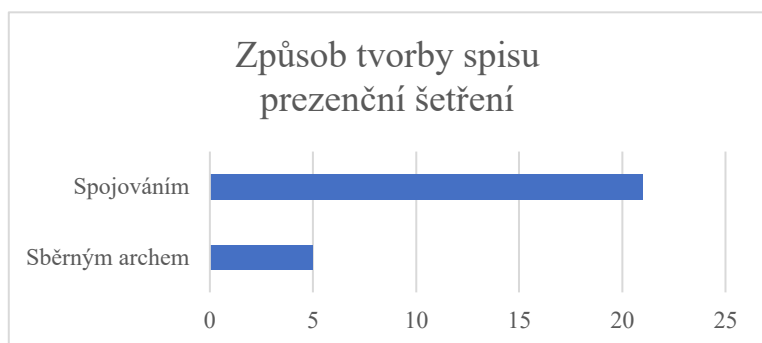
Položená otázka: Jsou pro dokumenty nových stavebních řízení vytvářeny spisy?



Varianty	Počet
Sběrným archem	124
Spojováním	333
Typový spis	30
Nijak	120

Graf č. 20 – Způsob tvorby spisu (prezenční šetření)

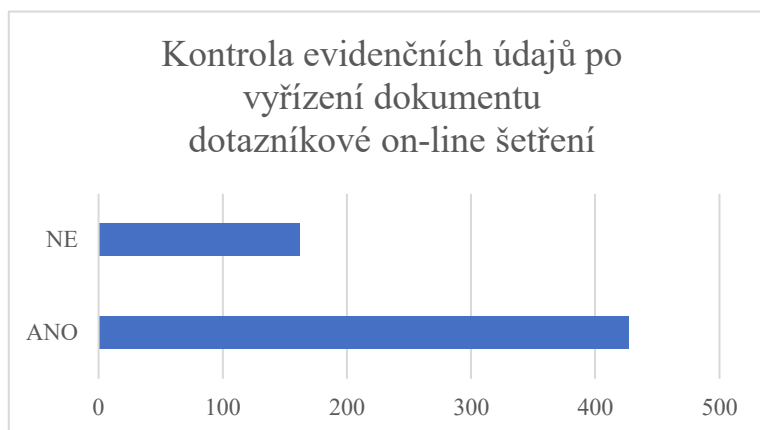
Položená otázka: Jsou pro dokumenty nových stavebních řízení vytvářeny spisy?



Varianty	Počet
Sběrným archem	5
Spojováním	21

Graf č. 21 – Kontrola evidenčních údajů po vyřízení dokumentu (dotazníkové on-line šetření)

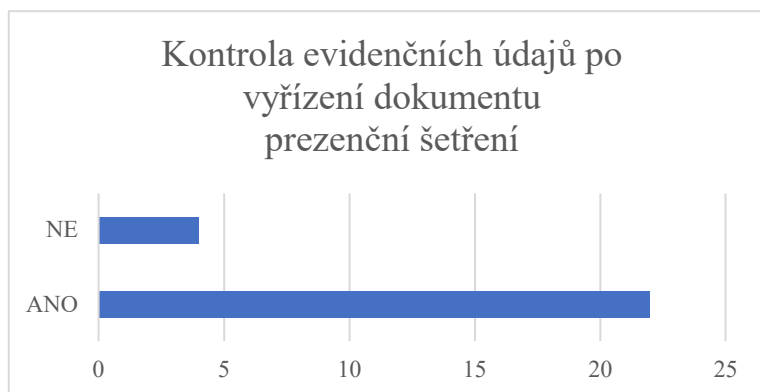
Položená otázka: Je po vyřízení dokumentů prováděna kontrola evidenčních údajů?



Varianty	Počet
ANO	427
NE	162

Graf č. 22 – Kontrola evidenčních údajů po vyřízení dokumentu (prezenční šetření)

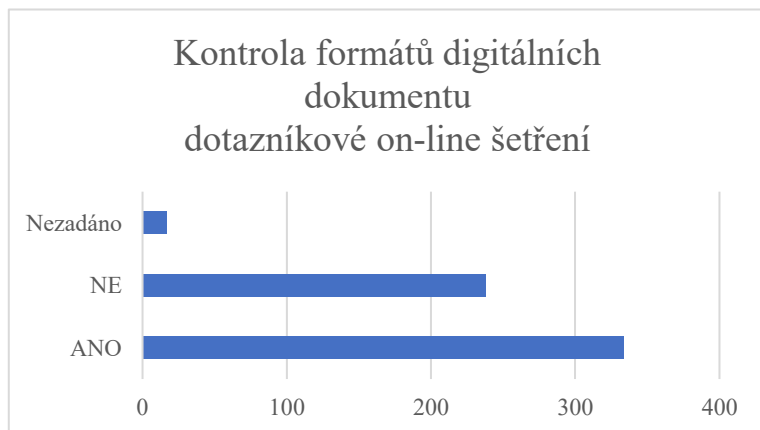
Položená otázka: Je po vyřízení dokumentů prováděna kontrola evidenčních údajů?



Varianty	Počet
ANO	22
NE	4

Graf č. 23 – Kontrola formátů digitálních dokumentu (dotazníkové on-line šetření)

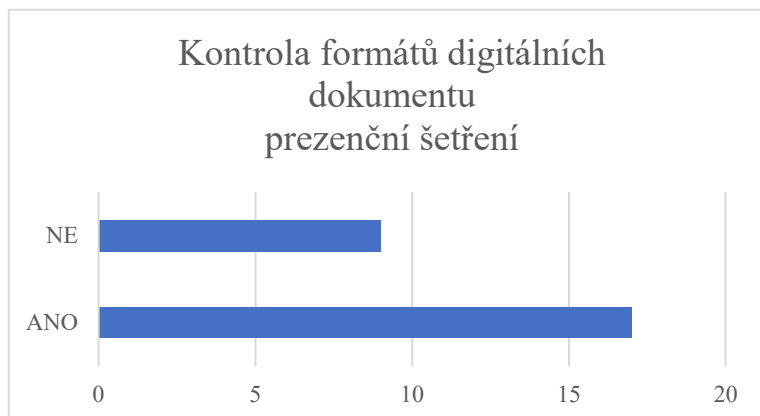
Položená otázka: Je po vyřízení prováděna kontrola formátu příložených souborů (komponent)?



Varianty	Počet
ANO	334
NE	238
Nezadáno	17

Graf č. 24 – Kontrola formátů digitálních dokumentu (prezenční šetření)

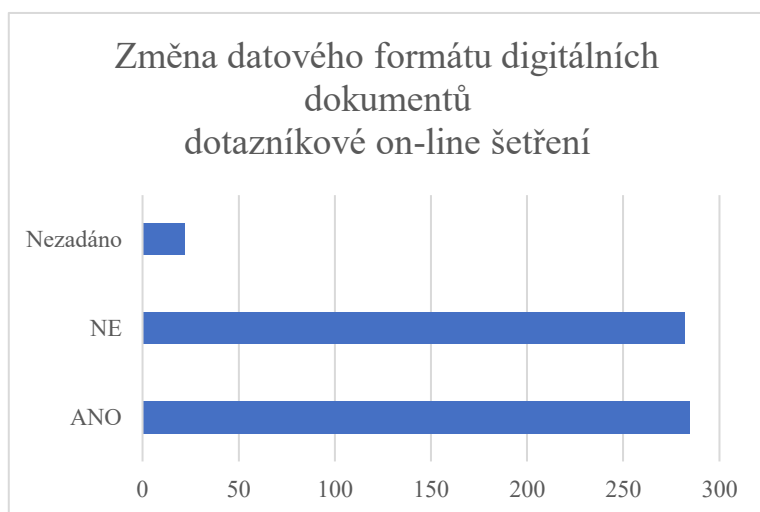
Položená otázka: Je po vyřízení dokumentu prováděna kontrola formátu příložených souborů (komponent)?



Varianty	Počet
ANO	17
NE	9

Graf č. 25 – Změna datového formátu digitálních dokumentů (dotazníkové on-line šetření)

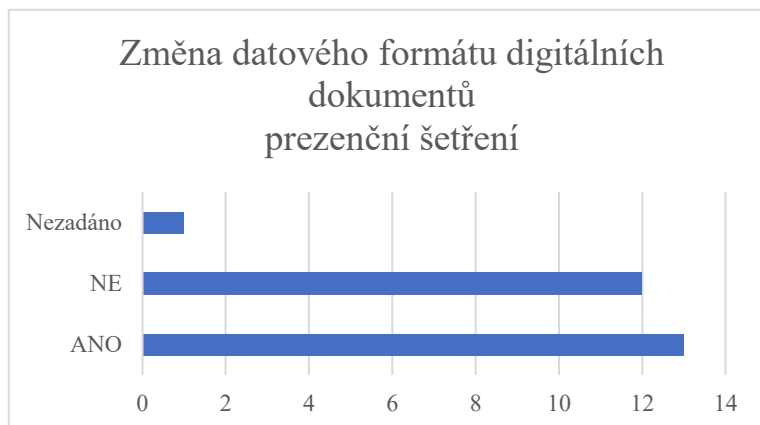
Položená otázka: Je po vyřízení dokumentu prováděna změna datového formátu souborů (komponent)?



Varianty	Počet
ANO	285
NE	282
Nezadáno	22

Graf č. 26 – Změna datového formátu digitálních dokumentů (prezenční šetření)

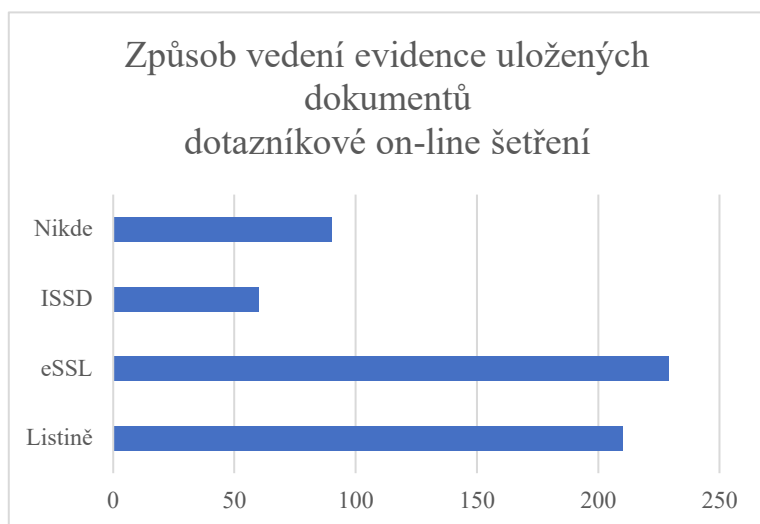
Položená otázka: Je po vyřízení dokumentu prováděna změna datového formátu souborů (komponent)?



Varianty	Počet
ANO	13
NE	12
Nezadáno	1

Graf č. 27 – Způsob vedení evidence uložených dokumentů (dotazníkové on-line šetření)

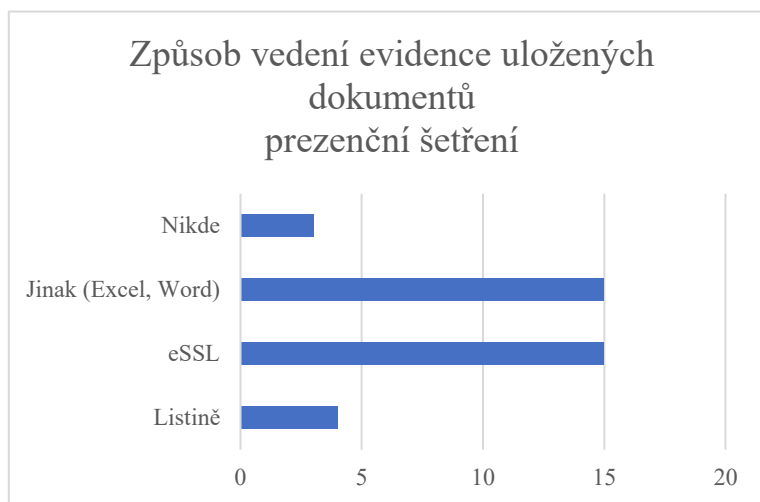
Položená otázka: Jak je vedena evidence dokumentů uložených ve spisovně?



Varianty	Počet
Listině	210
eSSL	229
ISSD	60
Nikde	90

Graf č. 28 – Způsob vedení evidence uložených dokumentů (prezenční šetření)

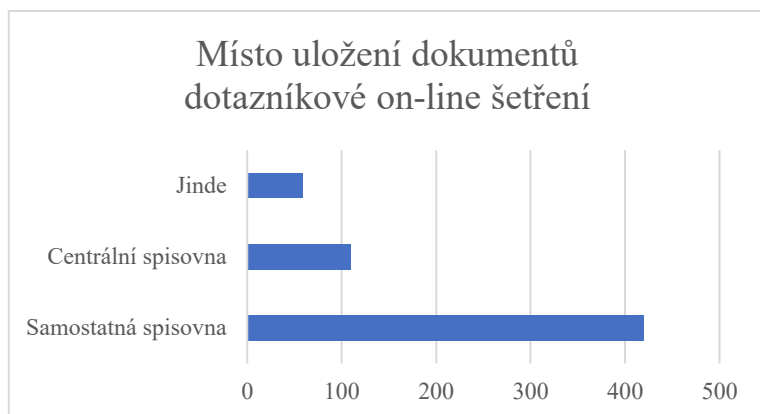
Položená otázka: Jak je vedena evidence dokumentů uložených ve spisovně?



Varianty	Počet
Listině	4
eSSL	15
Jinak (Excel, Word)	15
Nikde	3

Graf č. 29 – Místo uložení dokumentů (dotazníkové on-line šetření)

Položená otázka: Kde jsou dokumenty a spisy uloženy?



Varianty	Počet
Samostatná spisovna	420
Centrální spisovna	110
Jinde	59

Graf č. 30 – Místo uložení dokumentů (prezenční šetření)

Položená otázka: Kde jsou dokumenty a spisy uloženy?



Varianty	Počet
Samostatná spisovna	15
Centrální spisovna	10

Graf č. 31 – Způsob uložení dokumentů (dotazníkové on-line šetření)

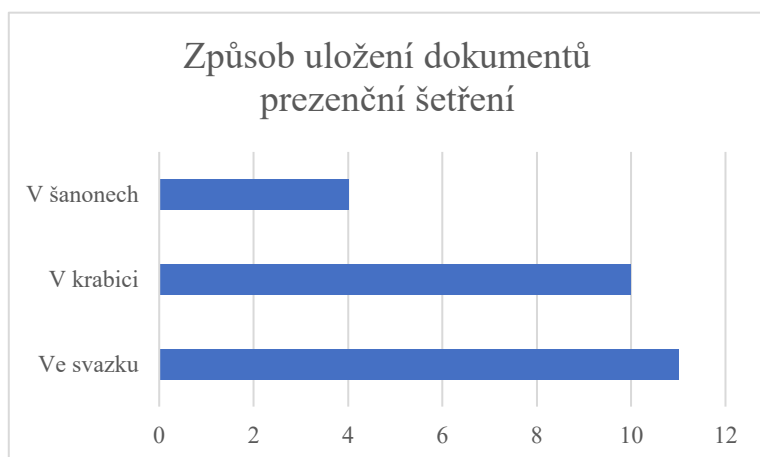
Položená otázka: Jak jsou dokumenty a spisy uloženy?



Varianty	Počet
Ve svazku	246
V boxu	65
V krabici	86
V šanonech	86
Volně	27
Jinak	79

Graf č. 32 – Způsob uložení dokumentů (prezenční šetření)

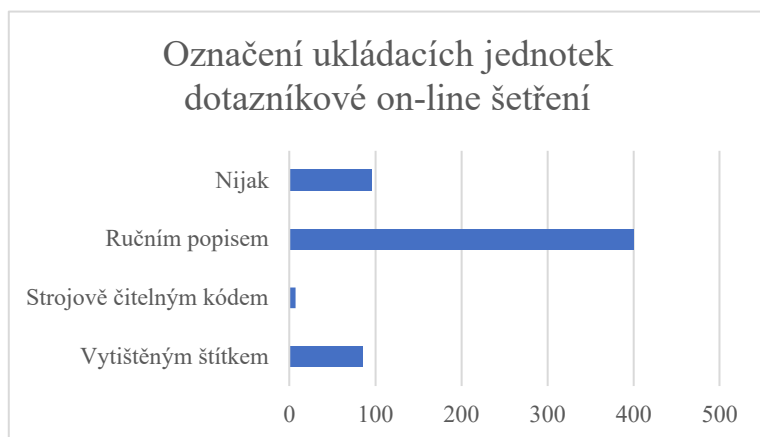
Položená otázka: Jak jsou dokumenty a spisy uloženy?



Varianty	Počet
Ve svazku	11
V krabici	10
V šanonech	4

Graf č. 33 – Označení ukládacích jednotek (dotazníkové on-line šetření)

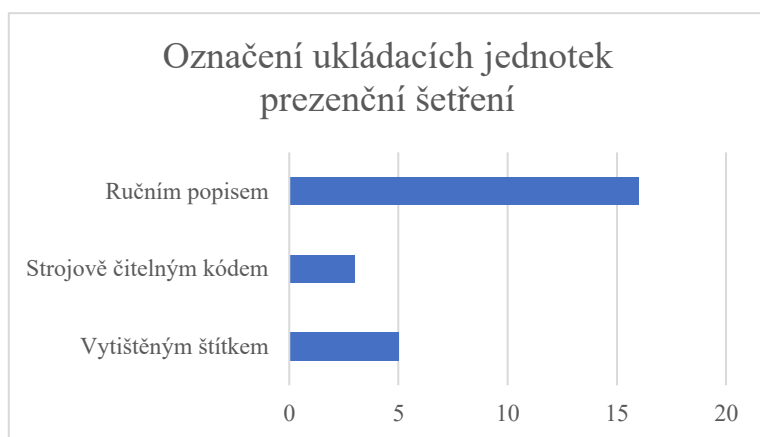
Položená otázka: Jsou ukládací jednotky popsány?



Varianty	Počet
Vytištěným štítkem	86
Strojově čitelným kódem	7
Ručním popisem	400
Nijak	96

Graf č. 34 – Označení ukládacích jednotek (prezenční šetření)

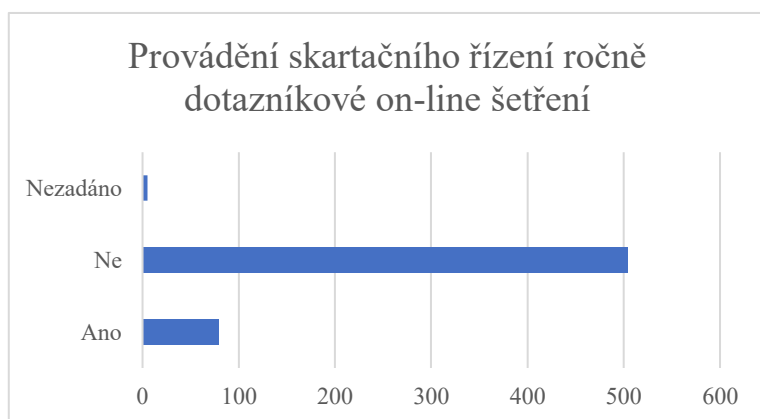
Položená otázka: Jsou ukládací jednotky popsány?



Varianty	Počet
Vytištěným štítkem	5
Strojově čitelným kódem	3
Ručním popisem	16

Graf č. 35 – Provádění skartačního řízení ročně (dotazníkové on-line šetření)

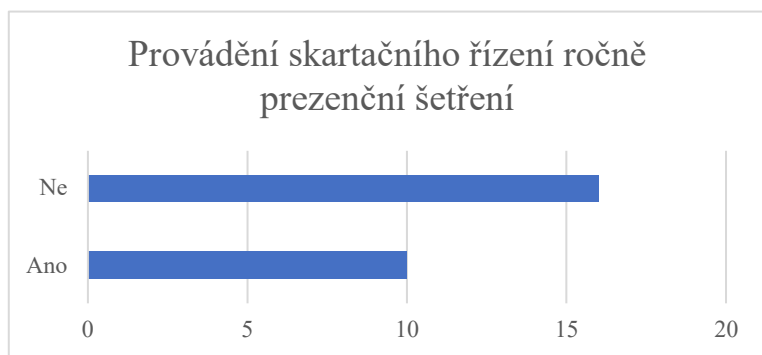
Položená otázka: Je prováděno skartační řízení dokumentů stavebního řízení ročně?



Varianty	Počet
Ano	79
Ne	505
Nezadáno	5

Graf č. 36 – Provádění skartačního řízení ročně (prezenční šetření)

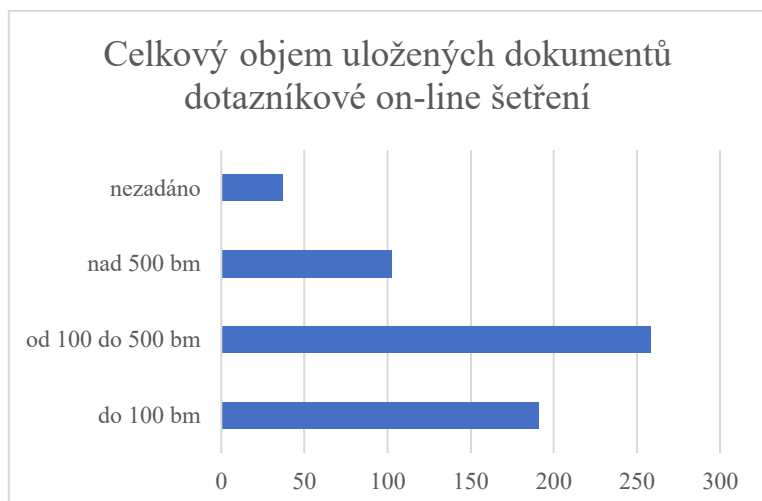
Položená otázka: Je prováděno skartační řízení dokumentů stavebního řízení ročně?



Varianty	Počet
Ano	10
Ne	165

Graf č. 37 – Celkový objem uložených dokumentů (dotazníkové on-line šetření)

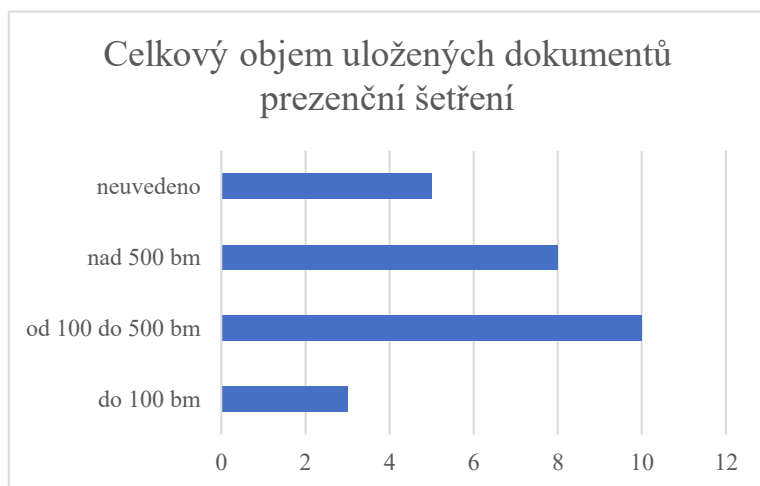
Položená otázka: Jaké je celkové množství uložených dokumentů a spisů stavebních řízení?



Rozsah	Počet
do 100 bm	191
od 100 do 500 bm	258
nad 500 bm	103
nezadáno	37

Graf č. 38 – Celkový objem uložených dokumentů (prezenční šetření)

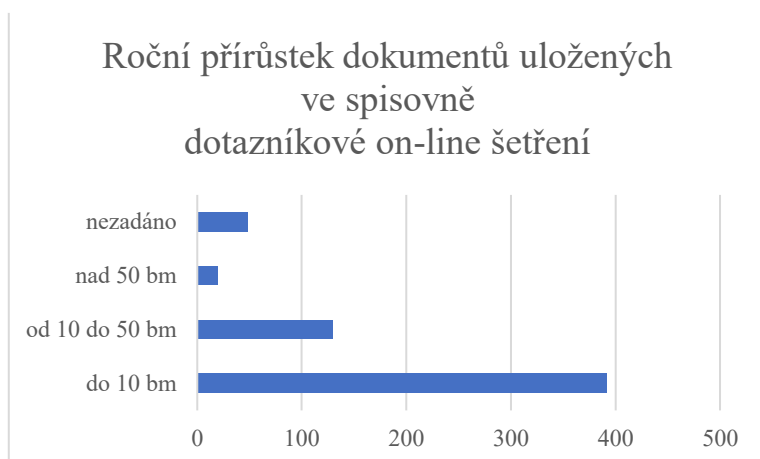
Položená otázka: Jaké je celkové množství uložených dokumentů a spisů stavebních řízení?



Rozsah	Počet
do 100 bm	3
od 100 do 500 bm	10
nad 500 bm	8
nezadáno	5

Graf č. 39 – Roční přírůstek dokumentů uložených ve spisovně (dotazníkové on-line šetření)

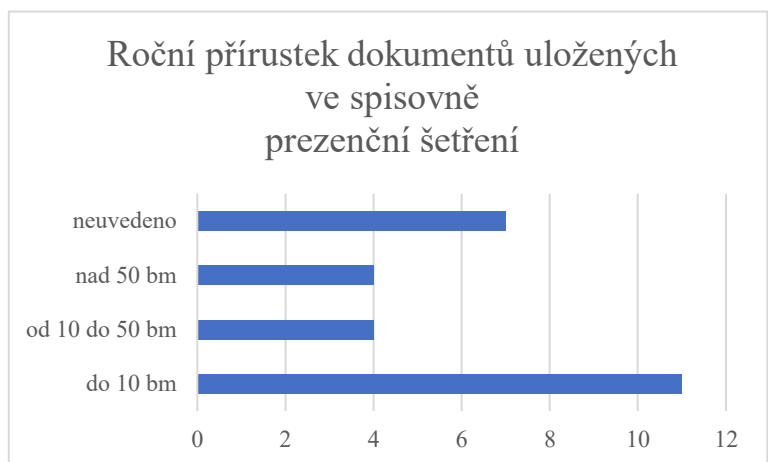
Položená otázka: Jaký je roční přírůstek nově uložených dokumentů a spisů stavebního řízení?



Rozsah	Počet
do 10 bm	391
od 10 do 50 bm	130
nad 50 bm	20
nezadáno	48

Graf č. 40 – Roční přírůstek dokumentů uložených ve spisovně (prezenční šetření)

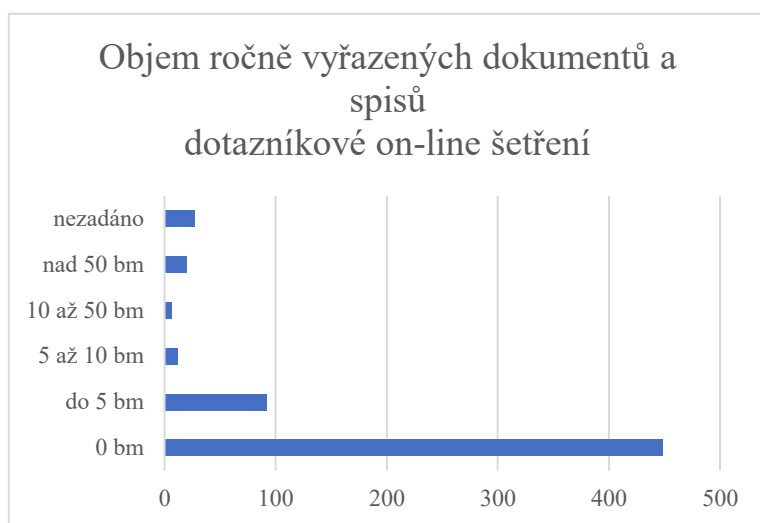
Položená otázka: Jaký je roční přírůstek nově uložených dokumentů a spisů stavebního řízení?



Rozsah	Počet
do 10 bm	11
od 10 do 50 bm	4
nad 50 bm	4
neuvédno	7

Graf č. 41 – Objem ročně vyřazených dokumentů a spisů (dotazníkové on-line šetření)

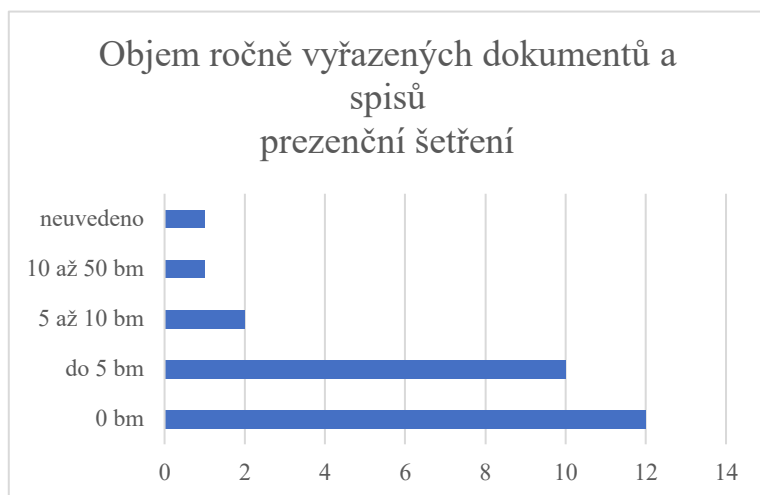
Položená otázka: Jaké množství dokumentů a spisů stavebního řízení je ročně vyřazováno?



Rozsah	Počet
0 bm	449
do 5 bm	92
5 až 10 bm	12
10 až 50 bm	7
nad 50 bm	20
nezadáno	27

Graf č. 42 – Objem ročně vyřazených dokumentů a spisů (prezenční šetření)

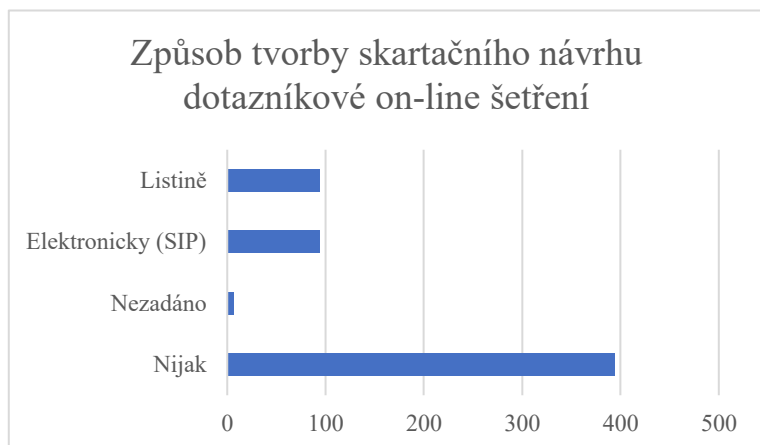
Položená otázka: Jaké množství dokumentů a spisů stavebního řízení je ročně vyřazováno?



Rozsah	Počet
0 bm	12
do 5 bm	10
5 až 10 bm	2
10 až 50 bm	1
neuvédno	1

Graf č. 43 – Způsob tvorby skartačního návrhu (dotazníkové on-line šetření)

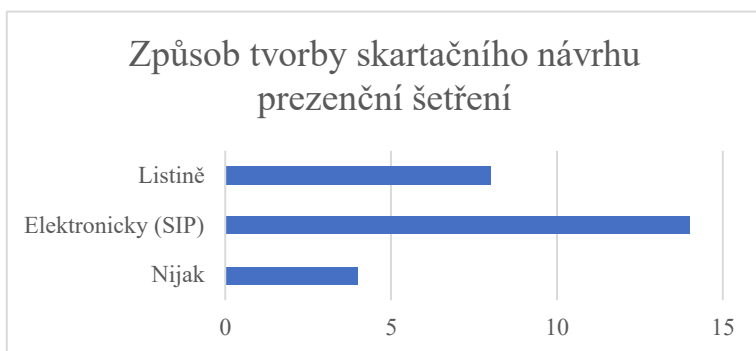
Položená otázka: Jak je pro dokumenty a spisy stavebního řízení vytvářen skartační návrh?



Varianty	Počet
Nijak	394
Nežadáno	7
Elektronicky (SIP)	94
Listině	94

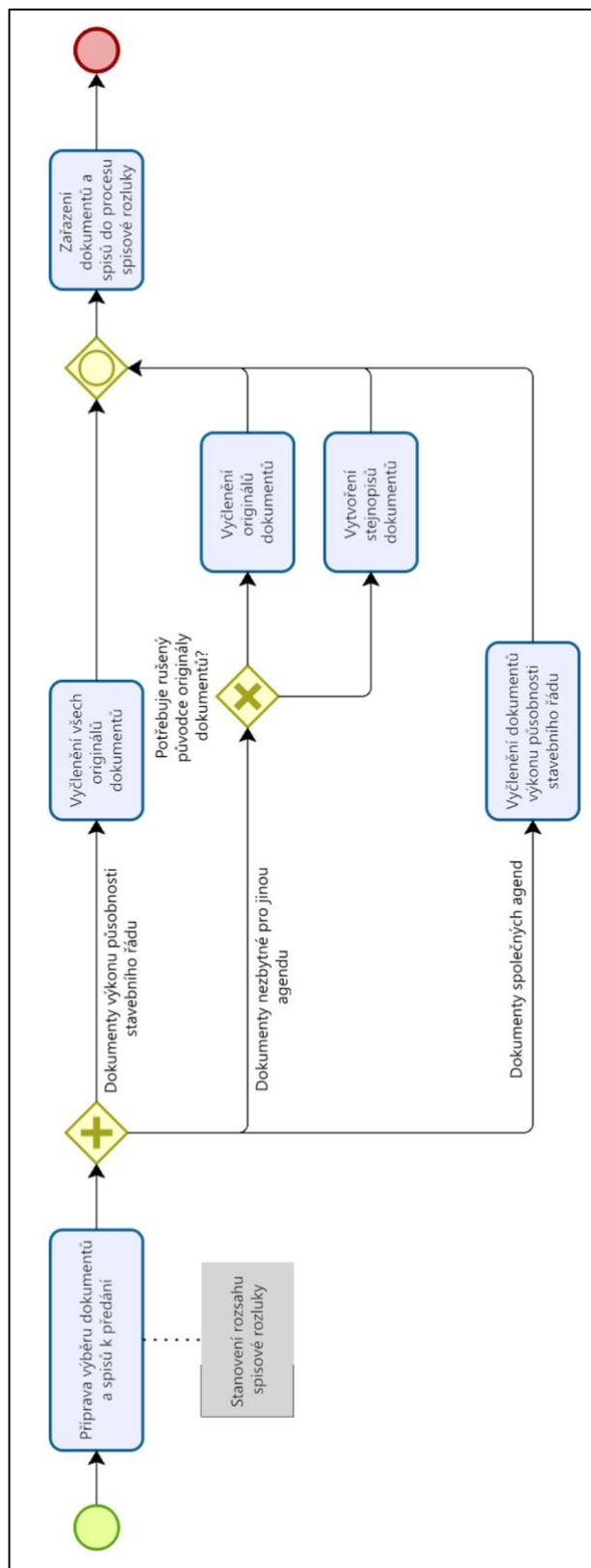
Graf č. 44 – Způsob tvorby skartačního návrhu (prezenční šetření)

Položená otázka: Jak je pro dokumenty a spisy stavebního řízení vytvářen skartační návrh?

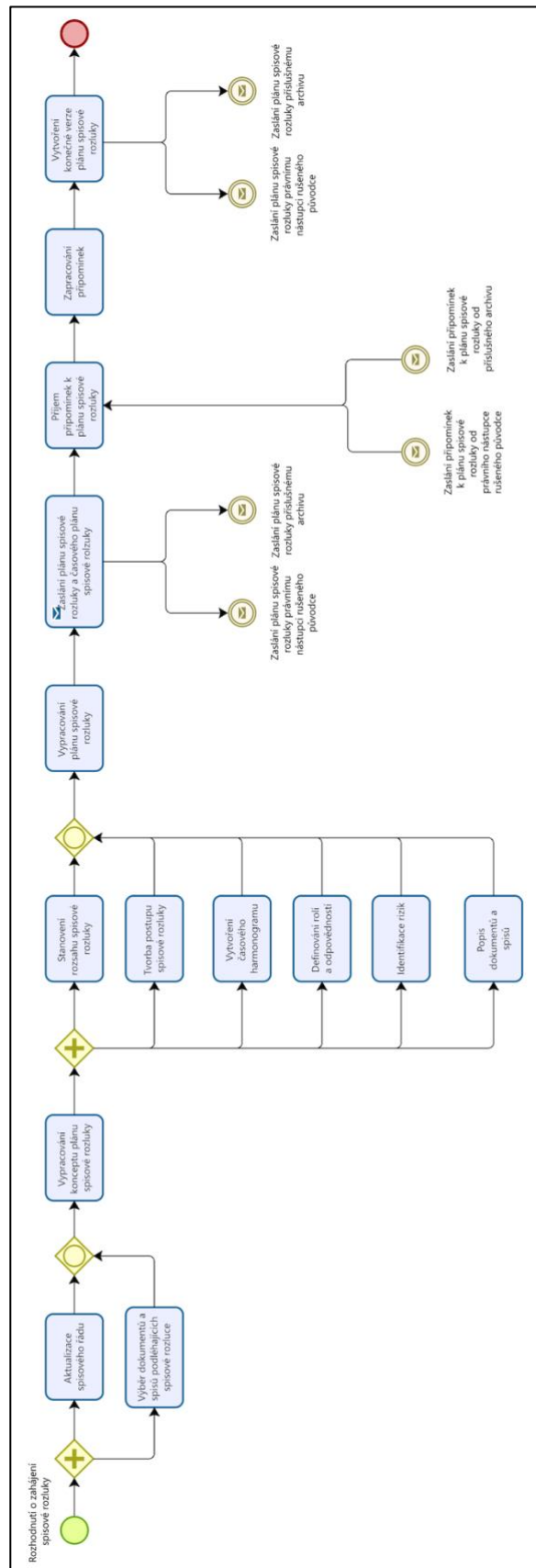


Možnosti	Počet
Nijak	4
Elektronicky (SIP)	14
Listině	8

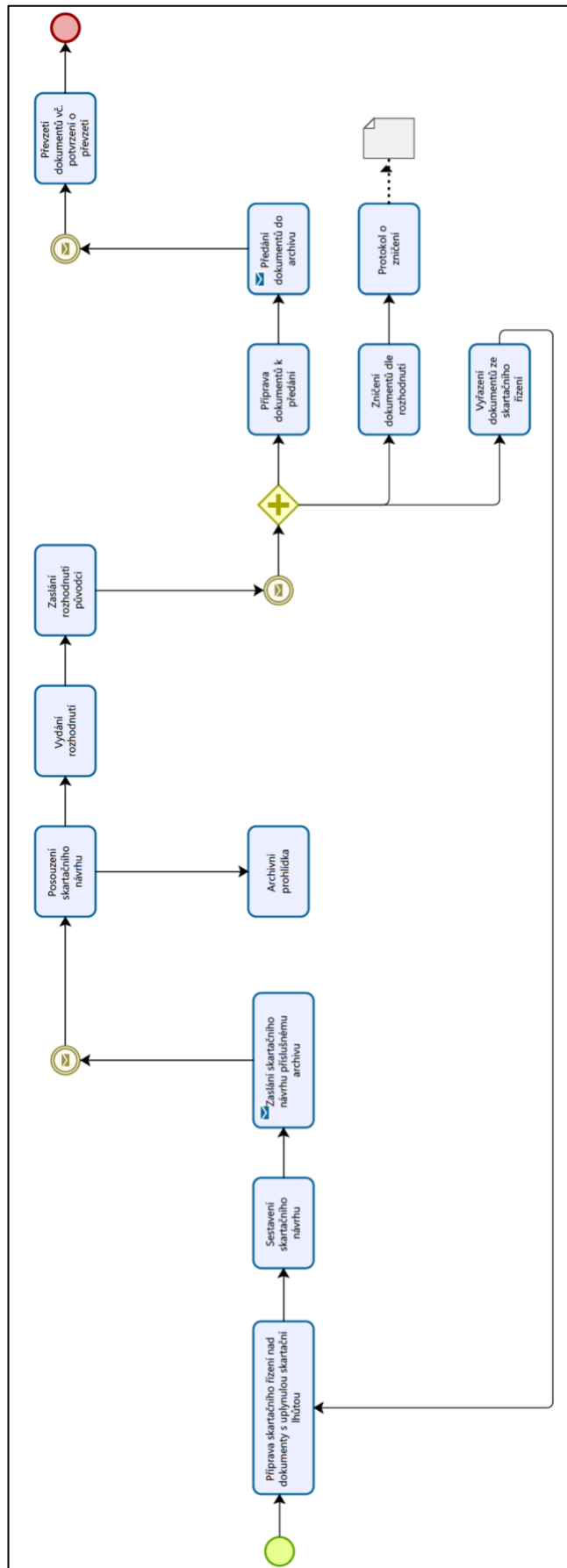
Dílčí procesní mapa č. 1 – Výběr dokumentů podléhajících spisové rozluce



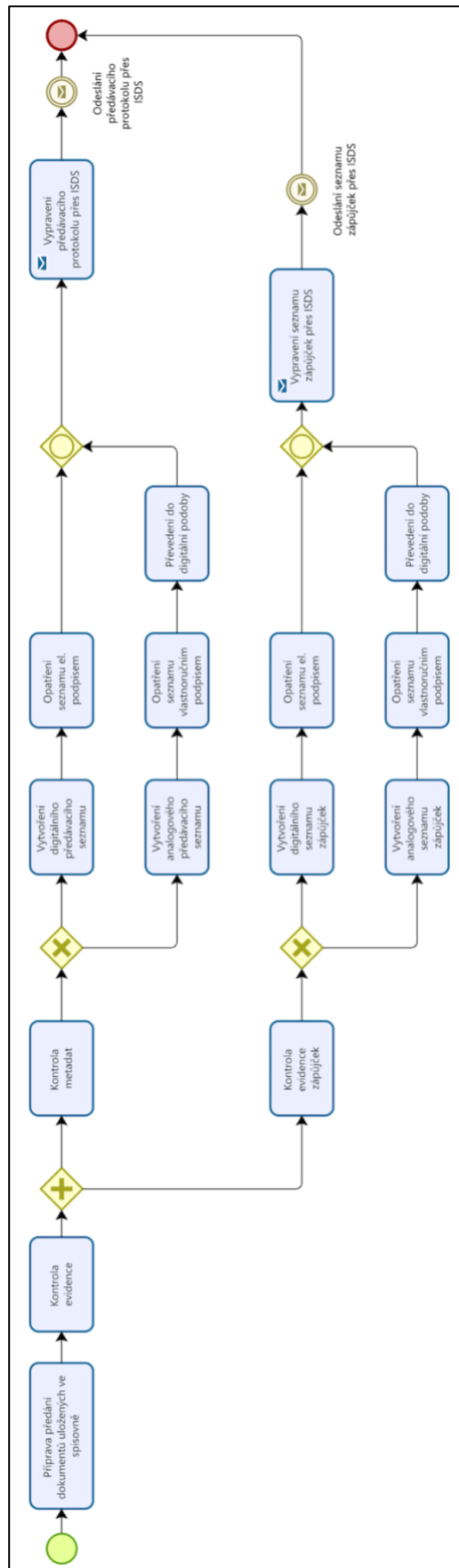
Dílní procesní mapa č. 2 – Vypracování plánu spisové rozluky



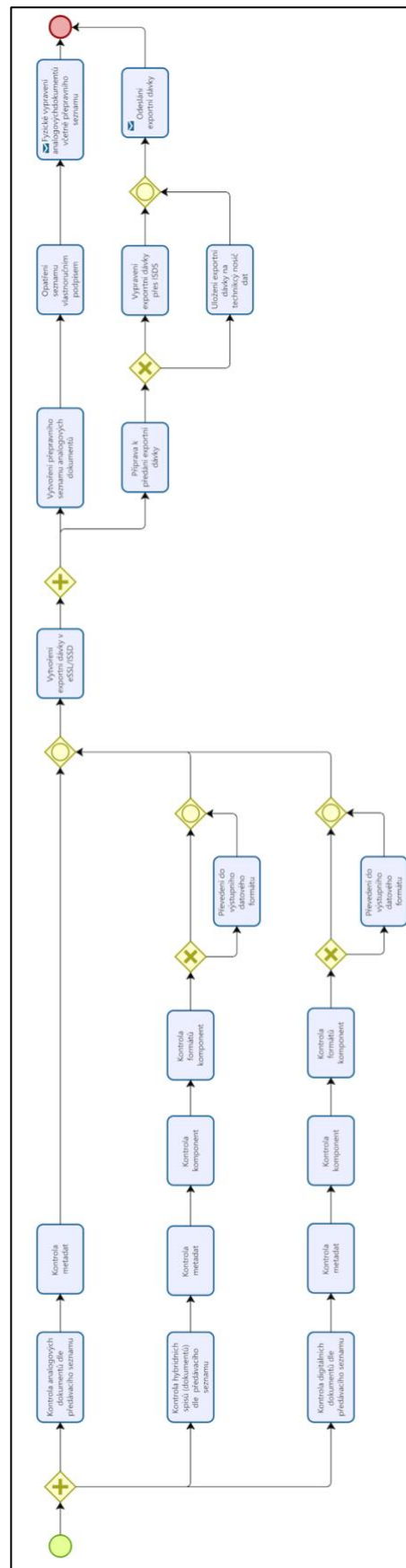
Dílčí procesní mapa č. 3 – Skartační řízení nad dokumenty s uplynulou skartační lhůtou



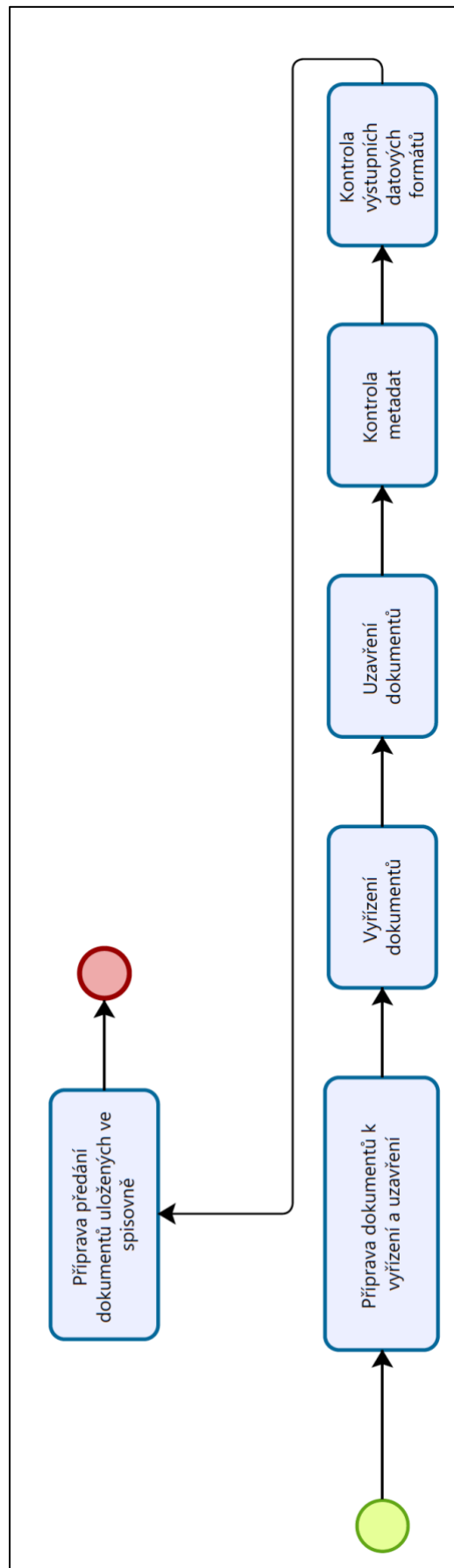
Dílčí procesní mapa č. 4 – Příprava předání dokumentů uložených ve spisovně



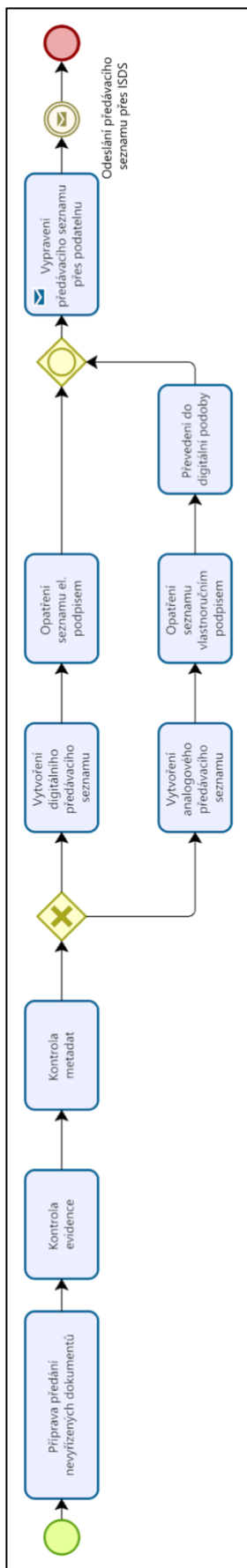
Dílní procesní mapa č. 5 – Předání dokumentů uložených ve spisovně



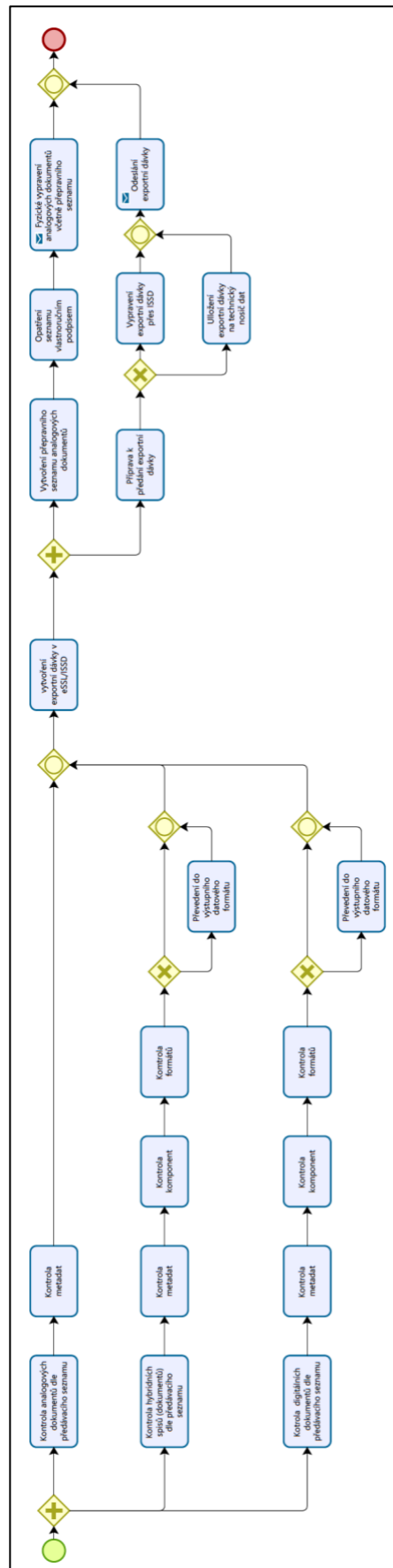
Dílčí procesní mapa č. 6 – Vyřízení a uzavření dokumentů



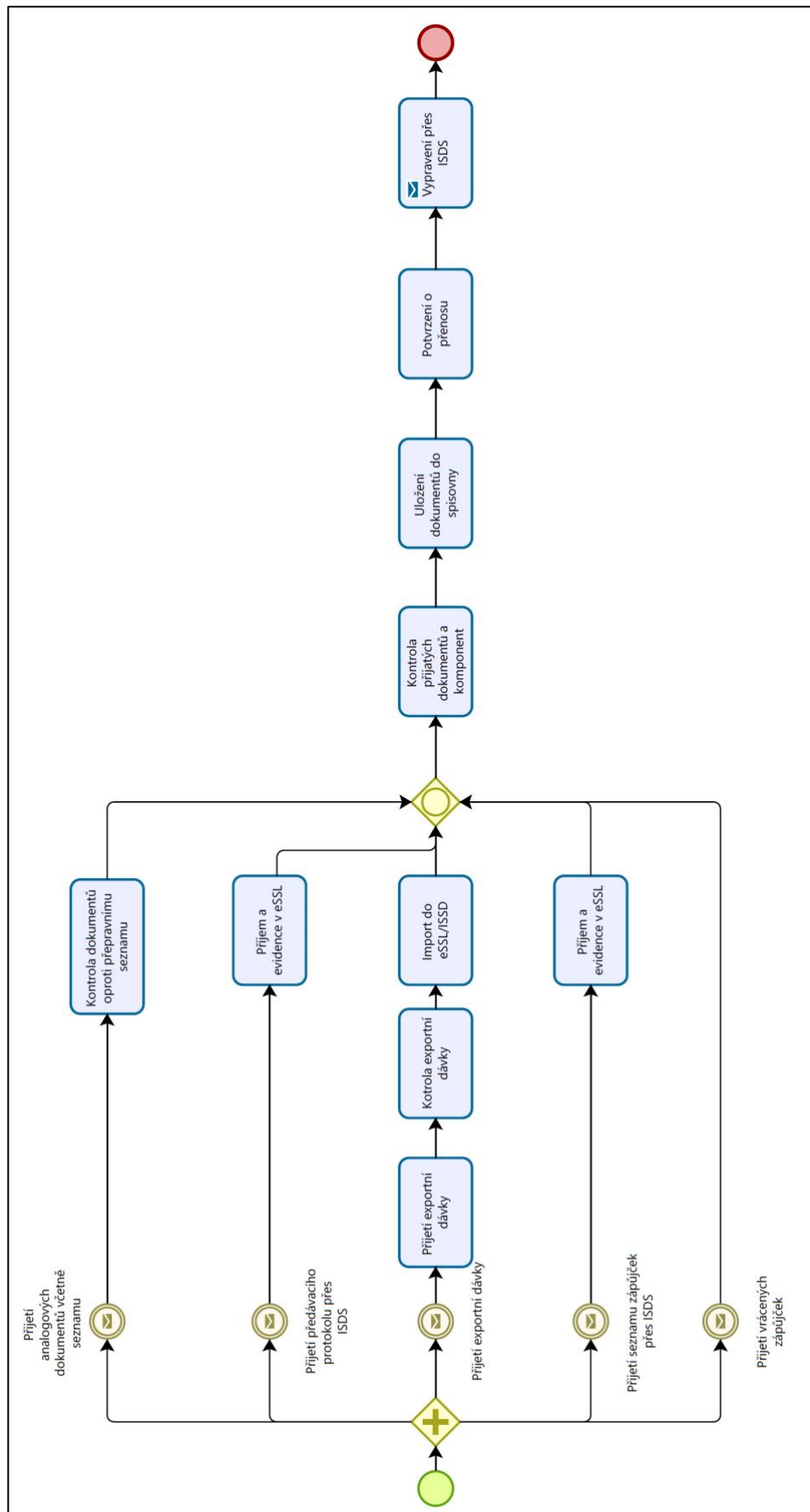
Dílčí procesní mapa č. 7 – Předání seznamu nevyřízených dokumentů



Dílčí procesní mapa č. 8 – Předání nevyřízených dokumentů



Dílčí procesní mapa č. 9 – Příjem dokumentů uložených ve spisovně



Dílčí procesní mapa č. 10 – Příjem a evidence nevyřízených dokumentů

