

Vysoká škola ekonomická v Praze
Recenzované studie

Working Papers
Fakulty mezinárodních vztahů

6/2008

**Evropské seskupení
pro územní spolupráci**

Pavel Branda

**Faculty of International Relations
Working Papers**

6/2008

**Evropské seskupení
pro územní spolupráci**

Pavel Branda

Volume II



Vysoká škola ekonomická v Praze
Working Papers Fakulty mezinárodních vztahů
Výzkumný záměr MSM6138439909

Tato studie byla vypracována v rámci Výzkumného záměru Fakulty mezinárodních vztahů Vysoké školy ekonomické v Praze MSM6138439909 „Governance v kontextu globalizované ekonomiky a společnosti“. Studie procházejí recenzním řízením.

Název: Working Papers Fakulty mezinárodních vztahů
Četnost vydávání: Vychází minimálně desetkrát ročně
Vydavatel: Vysoká škola ekonomická v Praze
Nakladatelství Oeconomica
Náměstí Winstona Churchilla 4, 130 67 Praha 3, IČO: 61 38 43 99
Evidenční číslo MK ČR: E 17794
ISSN tištěné verze: 1802-6591
ISSN on-line verze: 1802-6583
ISBN tištěné verze:
Vedoucí projektu: Prof. Ing. Eva Cihelková, CSc.
Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta mezinárodních vztahů
Náměstí Winstona Churchilla 4, 130 67 Praha 3
+420 224 095 270, +420 224 095 248, +420 224 095 230
<http://vz.fmv.vse.cz/>

VÝKONNÁ RADA

Eva Cihelková (předsedkyně)

Vysoká škola ekonomická v Praze

Vladimíra Dvořáková

Vysoká škola ekonomická v Praze

Olga Hasprová

Technická univerzita v Liberci

Zuzana Lehmannová

Vysoká škola ekonomická v Praze

Marcela Palíšková

Nakladatelství C. H. Beck, Praha

Judita Štouračová

Vysoká škola mezinárodních
a veřejných vztahů, Praha

Dana Zadražilová

Vysoká škola ekonomická v Praze

REDAKČNÍ RADA

Regina Axelrod

Adelphi university, New York, USA

Peter Bugge

Aarhus University, Aarhus, Dánsko

Petr Cimler

Vysoká škola ekonomická v Praze

Peter Čajka

Univerzita Mateja Bela,
Bánská Bystrica, Slovensko

Zbyněk Dubský

Vysoká škola ekonomická v Praze

Bernd Hallier

EHI Retail Institute, Köln,
Německo

Jaroslav Jakš

Metropolitní univerzita Praha

Vladimír Jeníček

Vysoká škola ekonomická v Praze

Eva Karpová

Vysoká škola ekonomická v Praze

Jaroslav Kundera

Uniwersytet Wrocławski, Wrocław,
Polsko

Lubor Lacina

Mendelova zemědělská a lesnická
univerzita, Brno

Václava Pánková

Vysoká škola ekonomická v Praze

Lenka Pražská

emeritní profesor

Mikuláš Sabo

Ekonomická Univerzita
v Bratislave, Slovensko

Margarita Shivergueva

Nov b'lgarski universitet, Sofie,
Bulharsko

Leonid Strowskij

Ural'skij gosudarstvennyj
techničeskij universitet,
Jekatěrinburg, Rusko

Peter Terem

Univerzita Mateja Bela,
Bánská Bystrica, Slovensko

Milan Vošta

Vysoká škola ekonomická v Praze

ŠÉFREDAKTOR

Jakub Krč

Vysoká škola ekonomická v Praze

Evropské seskupení pro územní spolupráci

Pavel Branda (pavel.branda@liberec-region.cz)

Abstrakt:

Článek analyzuje tzv. Evropské seskupení pro územní spolupráci (ESÚS) jako nový právní nástroj na úrovni Evropské unie sloužící k rozvoji územní spolupráce. Popisuje základní charakteristiku tohoto nástroje, analyzuje proces vzniku samotného evropského nařízení o ESÚS a dotýká se rovněž právních aspektů nařízení i jeho následné implementace. Největší pozornost je věnována potencionálnímu využití ESÚS a dle tohoto hlediska jsou definovány různé druhy ESÚS. Jedná se především o analýzu využití ESÚS v rámci politiky soudržnosti (na úrovni programů a projektů) i mimo strukturální fondy (s financováním Společenství či bez něj). Pozornost je věnována využití ESÚS trvalými strukturami přeshraniční spolupráce např. euroregiony. Závěrečná část článku analyzuje výše uvedené aspekty z pohledu governance a to především v přeshraničních oblastech.

Klíčová slova: ESÚS, přeshraniční spolupráce, politika soudržnosti, governance

European Grouping for territorial cooperation

Pavel Branda (pavel.branda@liberec-region.cz)

Summary:

This article analyzes the European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) as a new legal instrument at the EU level for the development of territorial cooperation. It describes the basic characteristics of this instrument, analyzes the process of coming into existence of the EGTC regulation itself and touches on legal aspects of the regulation. It concerns above all the analysis of the use of an EGTC within the framework of the cohesion policy and also outside of the structural funds. The article also focuses on using an EGTC by permanent structures of cross-border cooperation such as euroregions. The final part of the article analyzes the above mentioned aspects from the governance point of view especially in the cross-border regions.

Keywords: EGTC, cross-border co-operation, cohesion policy

JEL: K33, R58

Obsah

Úvod	7
1. Co je to ESÚS? (Základní charakteristika ESÚS)	7
2. Vznik nařízení	8
2.1 Původní záměr Komise – „ambiciózní návrh“	9
2.2 Stanoviska Evropského parlamentu a Výboru regionů	9
2.3 Postoj Rady EU (resp. členských států) – „nechtěné dítě“	10
3. Právní základ ESÚS – nařízení vypadající jako směrnice.....	11
3.1 Obecně o ESÚS.....	11
3.2 Právní otázky týkající se aplikace nařízení	12
4. Typologie ESÚS (na základě jeho využití).....	13
4.1 Přidaná hodnota.....	14
4.2 ESÚS a politika soudržnosti	14
4.3 ESÚS mimo strukturální fondy	16
5. Nový způsob governance v přeshraničních regionech.....	16
5.1 Evropská governance a ESÚS.....	16
5.2 Využití ESÚS trvalými strukturami přeshraniční spolupráce (euroregiony)	17
Závěr	18
Seznam literatury	19

Úvod

Výsledek zdlouhavých negociací především v Radě EU o finanční perspektivě na období 2007-2013 byl pro Českou republiku velmi příznivý a finanční příslib v rámci politiky soudržnosti na další finanční periodu je v přepočtu na jednoho obyvatele největším ze všech členských států Unie.

O těchto finančních prostředcích se v České republice hodně hovořilo a očekávání jsou opravdu velká. V přípravě České republiky, jejích regionů a municipalit na dlouho očekávané čerpání těchto prostředků ale možná uniklo pozornosti schválení jednoho velmi krátkého nařízení o Evropském seskupení pro územní spolupráci (ESÚS) umožňujícího vznik přeshraničních seskupení s právní subjektivitou. I když, jak je z níže uvedené analýzy patrné, bude využití tohoto nového nástroje v tomto období minimální, z pohledu governance v oblasti přeshraniční spolupráce se jedná o téměř revoluční evropské nařízení, které umožňuje právní řešení, jež praktické přeshraniční spolupráce již dlouho očekávají.

Z tohoto důvodu jsem se rozhodl publikovat tento příspěvek právě v tomto časopise, který vychází v rámci výzkumného záměru s názvem Governance v kontextu globalizované ekonomiky a společnosti. Jedná se totiž o nový způsob řízení věcí veřejných v kontextu pokračující evropské integrace – a to přímo té oblasti, která stojí v samém centru evropské integrace a sice překonávání státních hranic skrze rozvoj přeshraniční spolupráce.

V první kapitole je uvedena základní charakteristika tohoto nástroje. Druhá kapitola se zabývá procesem vzniku samotného evropského nařízení. Pochopení různých postojů jednotlivých aktérů je velmi důležité pro chápání výsledné podoby nařízení a může leccos naznačit o samotné implementaci v budoucí praxi. Třetí kapitola pojednává o právních aspektech jak samotného nařízení o ESÚS tak i o dalších právních otázkách týkajících se jeho použití. Další (čtvrtá) kapitola se zabývá potencionálním využitím ESÚS a dle tohoto hlediska jsou v ní definovány různé druhy ESÚS. Poslední (pátá) kapitola pak analyzuje výše uvedené aspekty z pohledu governance a to především v přeshraničních oblastech (přeshraniční spolupráce).

1. Co je to ESÚS? (Základní charakteristika ESÚS)

Začneme základní definicí nového pojmu. Evropské seskupení pro územní spolupráci (ESÚS) – v češtině se spíše používá více zažitá anglická zkratka EGTC (European Grouping for Territorial Cooperation) je nový právní nástroj, který má svou oporu v komunitárním právu (v právu Společenství). V době schvalování legislativy i po jejím schválení často na odborných seminářích či

politických kulatých stolech zaznívala otázka: „Co je to vlastně ESÚS?“ „Je to nezisková organizace?“, „Je to firma nebo volné sdružení?“ Odpovědí na tuto otázku je, že ESÚS je ESÚS. Jedná se totiž o nový druh právního subjektu, který může na území EU vznikat na základě evropského nařízení¹ přijatého 5. července 2006.

ESÚS je právní subjekt, který mohou založit členské státy, regionální a místní úřady či další veřejnoprávní subjekty², případně asociace složené z výše uvedených subjektů. Podmínkou je, že tyto subjekty musí být nejméně ze dvou členských států Evropské unie³. V politické strategii Výboru regionů (VR), která byla předsednictvem VR přijata v prosinci 2006, se uvádí: „ESÚS je nový právní nástroj, který umožňuje vytvářet stabilní struktury pro územní spolupráci na přeshraniční, nadnárodní a meziregionální úrovni. Je v prvé řadě pojat jako nástroj na podporu územní spolupráce v rámci strukturálních fondů, přestože nařízení o ESÚS umožňuje jeho využití i mimo politiku soudržnosti a obecněji i mimo financování EU. ESÚS může být v podstatě využito na spolupráci v oblastech jako je veřejné zdraví, veřejná doprava, předcházení katastrofám nebo vytváření nadnárodních struktur pro cestovní ruch. ESÚS bude navíc otevřeno vnitrostátnímu financování a bude doplňkovým nástrojem na provádění strategií partnerství veřejného a soukromého sektoru.“ (Výbor regionů 2006)

2. Vznik nařízení

Součástí analýzy konečné podoby nařízení musí v tomto případě být i analýza procesu samotného vzniku nařízení – tedy schvalovacího procesu v evropských institucích. Nařízení bylo schvalováno spolurozhodováním procedurou⁴. V této kapitole se pokusíme zjednodušeně charakterizovat základní postoje k návrhu nařízení. Termíny, kterými by se daly jednotlivé postoje s trochou nadsázky popsat, jsou: ambiciózní návrh, univerzální prací prostředek a nechtěné dítě.

2.1 Původní záměr Komise – „ambiciózní návrh“

Původní návrh Komise vycházel z reálných potřeb rozvoje spolupráce. Návrh vznikl za komisaře Barniera, který byl zodpovědný za regionální politiku

¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1082/2006 ze dne 5. července 2006 o evropském seskupení pro územní spolupráci (ESÚS).

² Tak jak jsou definovány evropskou směrnicí o zadávání veřejných zakázek: Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby.

³ Účast subjektů z třetích zemí je možná, pokud daná třetí země přijme identickou legislativu ve svém vlastním právním systému či pokud to umožňuje mezinárodní dohoda.

⁴ Legislativní návrh vzešel od Komise, vyjádřil k němu stanovisko Výbor regionů a Evropský hospodářský a sociální výbor a pak o něm rozhodovala Rada EU a Evropský parlament, přičemž obě instituce mají v tomto procesu stejnou váhu (pokud by se nedohodly, návrh není přijat).

v Prodiho Komisi⁵. Sám pocházel z příhraničního regionu a znal tak reálné konkrétní potřeby těchto oblastí. Hlavním motivem Komise, který stál za návrhem nařízení, byla „nediskriminace“. Nediskriminace příhraničních regionů a municipalit v navazování partnerství a spolupráce s regiony a municipalitami z jiného státu – přes hranice. Komise si uvědomovala, že stávající právní nástroje EU byly velmi omezené (týkaly se především hospodářské oblasti – např. Evropské hospodářské zájmové sdružení) a multilaterální právní úprava mimo EU, tj. na poli Rady Evropy ve formě tzv. Madridské rámcové úmluvy⁶ poskytovala pouze rámec, ale konkrétní implementace už byla na jednotlivých státech a dodatečné protokoly⁷, které by intenzifikaci spolupráce umožnily, nebyly ještě velkým množstvím signatářských zemí ratifikovány.

Dalším původním motivem Komise byla snaha o větší přeshraničnost evropských programů přeshraniční spolupráce. Auditori v některých případech poukazovali na více méně „formální“ jednotu programů a jejich řízení, což mělo za následek ne úplně přeshraniční kvalitní projekty. Komise tedy chtěla navrhnout nástroj, který by umožnil hlavním aktérům v programech přeshraniční spolupráce zakládat společné právní subjekty, jež by mohly být využity při společné implementaci programů (ať už v roli tzv. řídicího orgánu či společného technického sekretariátu)⁸.

2.2 Stanoviska Evropského parlamentu a Výboru regionů – „univerzální prací prostředek“

Jak Výbor regionů tak Evropský parlament (konkrétně jeho Výbor pro regionální rozvoj – REGI) od počátku vyjadřovaly návrhu Komise podporu a vítaly jej. Vzhledem k tomu, že v obou orgánech jsou ale zastoupeni představitelé nejen příhraničních regionů, vznikl z jejich strany návrh změnit název seskupení a rozšířit tak jeho původně zamýšlenou působnost z přeshraniční spolupráce (původní návrh Komise se týkal Evropského sdružení pro přeshraniční spolupráci – ESPS) též na spolupráci nadnárodní a meziregionální.

Výbor regionů ve svém stanovisku přivítal legislativní iniciativu Komise, „nicméně navrhuje, aby se nový právní nástroj nazýval Evropské sdružení pro transevropskou spolupráci (ESTS) spíše než Evropské sdružení pro přeshraniční

⁵ V Prodiho Komisi sloužil od roku 1999 do roku 2004.

⁶ Rada Evropy: Evropská rámcová úmluva o přeshraniční spolupráci mezi územními společenstvími nebo úřady (1980).

⁷ Rada Evropy: Dodatkový protokol k Evropské rámcové úmluvě o přeshraniční spolupráci mezi územními společenstvími nebo úřady (1995), Protokol č. 2 k Evropské rámcové úmluvě o přeshraniční spolupráci mezi územními společenstvími nebo úřady (1998). ČR dosud neratifikovala.

⁸ Proto bylo do návrhu nařízení k EFRR vloženo ustanovení, které takové použití ESÚS explicitně umožňuje. Této problematice se budeme věnovat podrobněji níže v kapitole ESÚS a regionální politika EU.

spolupráci (ESPS), protože tento název umožňuje použít daný právní nástroj pro transnacionální a meziregionální spolupráci ve smyslu článku 1 návrhu nařízení.“ (EU 2005a) Podobnou pozici zastával i Evropský parlament, který navrhl do názvu „územní“. Pravděpodobně se jednalo o zajímavý strategický tah, jelikož název seskupení tak zcela odpovídal novému cíli politiky soudržnosti s názvem Evropská územní spolupráce. Výbor regionů si téma ESÚS stanovil jako jedno z klíčových politických témat, jimiž se zabývá. Pod vedením Výboru regionů vznikla první studie k ESÚS (více zaměřená na právní aspekty), na jeho půdě rovněž v minulém roce vznikla tzv. expertní skupina pro záležitosti ESÚS, která má shromažďovat expertízu a zprostředkovávat výměnu prvních zkušeností s použitím ESÚS. Výbor regionů rovněž organizuje různé workshopy či konference na téma ESÚS. Nicméně z těchto jednání je patrné, že spíše existuje více otázek než odpovědí. Lze konstatovat, že o tento nový nástroj je velký zájem a že často se o něm uvažuje jako o univerzálním řešení, což v mnohých případech nemusí být pravda. ESÚS nemusí být pro realizaci spolupráce nezbytné, jelikož je možné jednodušeji použít jiný již existující nástroj (může tedy skrze svoji administrativní náročnost být spíše značnou administrativní zátěží spolupráce).

2.3 Postoj Rady EU (resp. členských států) – „nechtěné dítě“

Členské státy zastoupené v Radě měly od počátku k návrhu nařízení silné výhrady. Častým názorem bylo, že se jedná o zbytečnou komplikaci či dokonce o zásah do národní suverenity. Mezi hlavní témata debaty tedy patřila potřeba kontroly a většího vlivu členských států na vznik a fungování těchto právních subjektů, pakliže má být návrh vůbec nějakým způsobem přijat. Díky tomu doznal původní návrh Komise značných změn a požadavky členských států byly zapracovány do znění nařízení jako cena, kterou bylo nutné zaplatit za to, že nařízení bude vůbec přijato. Takto byly do nařízení zapracovány požadavky, aby každý člen budoucího ESÚS zažádal u svého členského státu o souhlas se svojí účastí v ESÚS. Členskému státu, kde má ESÚS sídlo, musí být rovněž zaslán statut ke schválení atd. Nejtěžší negociace během schvalování nařízení byly ovšem v oblasti působnosti ESÚS, kdy se vyjednávalo o každém slově. Nakonec se do nařízení dostalo i ustanovení, že členské státy mohou omezit působení ESÚS v oblasti mimo evropské fondy až na oblasti uvedené v čl. 6 nařízení o Evropském fondu pro regionální rozvoj (EFRR).

Samostatnou oblastí je umožnění aplikace nařízení v rámci právních řádů jednotlivých zemí, k čemuž se členské státy zavázaly nařízením do 31. července 2007. Nicméně realita je zatím taková, že s těmito úpravami nijak nespěchají, což de facto znemožňuje ESÚS zakládat.

Další otázkou je, do jaké míry budou členské státy využívat nařízením dané pravomoci neschválit vstup nějakého subjektu do ESÚS či neschválit samotné založení ESÚS. I když nařízení předpokládá, že členské státy vyjádří souhlas

(a to poměrně rychle – ve lhůtě 30 dnů) a v případě nesouhlasu jej zdůvodní, může být tohoto ustanovení využíváno k blokadě vzniku ESÚS.

3. Právní základ ESÚS – nařízení vypadající jako směrnice

3.1 Obecně o ESÚS

ESÚS mají právní základ v Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1082/2006 o evropském seskupení pro územní spolupráci (ESÚS), které bylo přijalo 5. července 2006 (plné znění nařízení viz příloha č. 1).

„Nařízení má zásadně přímý účinek. Znamená to, že nepřicházejí v úvahu žádná prováděcí opatření členského státu, na nichž by byla aplikace nařízení závislá, ledaže jde o výjimečný případ, s nímž samo nařízení počítá.“ Nařízení o ESÚS je právě tímto výjimečným druhem nařízení, jelikož v čl. 16 stanoví, že „členské státy přijmou předpisy nezbytné k zajištění účinného uplatňování tohoto nařízení.“ (EU 2006) Článek 18, který upravuje platnost nařízení stanovuje, že nařízení se použije až od 1. srpna 2007.⁹ Nařízení má tedy v tomto smyslu některé rysy směrnice.¹⁰

Členské státy měly do 31. července 2007 přijmout nutná opatření, aby zabezpečily efektivní implementaci tohoto nařízení. K 21. dubnu 2008 zatím však jen 9 z 27 států přijalo nutné právní úpravy vlastního právního řádu, které by aplikaci nařízení (tedy vznik a fungování ESÚS se sídlem na území daného státu) umožnily¹¹. Z toho ještě Rumunsko a Bulharsko měly toto nařízení zahrnuté v souboru *acquis*, které musely přijmout ještě v rámci svého procesu přistupování k Evropské unii.

Toto nařízení bylo přijato v rámci tzv. „kohezního balíčku“ – tj. nařízení, která upravují fungování politiky soudržnosti (kohezní politiky) – tzv. všeobecné nařízení a nařízení k jednotlivým fondům: k Evropském fondu pro regionální

⁹ Kromě již výše uvedeného čl. 16.

¹⁰ „Směrnice nemá obecnou závaznost. Je to akt zavazující jen subjekty, jimž je adresován – a těmi mohou být výhradně členské státy (zpravidla jako takové – tedy všechny). Směrnice předepisuje jen výsledek jehož má být dosaženo, zatímco formy a metody dosažení tohoto cíle zůstávají na vůli států. Drtivá většina směrnic je adresována členským státům obecně, a v tomto smyslu má směrnice normativní (tedy nikoli individuální) povahu. Směrnice zpravidla stanoví více či méně podrobně určité zásady, které mají být vtěleny do právních řádů členských států, a to způsobem, jaký je v daném státě potřebný. Za tímto účelem směrnice obsahují lhůtu, do jejíhož ukončení musí být jejich obsah zapracován do vnitrostátního práva (tedy podroben transpozici, resp. implementaci) a odpovídající vnitrostátní opatření notifikováno Komisi.“ (Sagit.cz: *Právní poradce, Právo Evropské unie*. http://www.sagit.cz/pages/lexikonheslatxt.asp?cd=156&typ=r&refresh=yes&levelid=eu_262.htm).

¹¹ Dle informace Výbor regionů (2008): *Fiche: EGTC state of play (update: 21 April 2008)*.

rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti. Vychází z článku 159 třetího pododstavce Smlouvy a stojí tak mimo výše uvedené strukturální fondy, nicméně to, že bylo navrženo a projednáváno společně s nimi, naznačuje jeho potencionální využití při implementaci politiky soudržnosti jak na úrovni programů tak na úrovni jednotlivých projektů.

3.2 Právní otazníky týkající se aplikace nařízení

Přijaté nařízení je velmi jednoduché a krátké. O to více ale vzniká konkrétních doplňujících právních otázek. Velké množství jich bude vyřešeno národními úpravami, některé budou muset být řešeny na evropské úrovni. Uveďme stručně jen některé:

Otázka principu vedoucího partnera

V nařízení k EFRR jsou nově stanoveny požadavky na projekty v rámci programů spolupráce. Jedním z principů, který se rozšířil i na programy přeshraniční spolupráce, je princip vedoucího partnera (Lead Partnership Principle), kde v každém projektu musí být stanoven počet partnerů (většinou minimálně 2 nebo 3) z nichž jeden hraje úlohu tzv. vedoucího partnera zodpovědného za projekt vč. finančního řízení projektu. I když je v nařízení o ESÚS uvedeno, že ESÚS mohou být využívána pro projekty, vznikla otázka, zda může jako žadatel a potencionální příjemce vystupovat pouze jedno ESÚS. Bylo by to logické, protože ESÚS již samo o sobě představuje vyšší formu partnerské spolupráce. Právní oddělení Komise na tyto otázky reagovalo sdělením, které rozeslalo v únoru tohoto roku (2008) všem řídicím orgánům programů spolupráce a členským státům, ve kterém uvádí, že ESÚS mohou být tzv. jediným příjemcem (sole beneficiary). Audit pak ale může být prováděn i na úrovni jednotlivých partnerů v rámci ESÚS.

Otázka zapojení partnerů z třetích zemí

Spolupráce samozřejmě probíhá i na vnější hranici EU a logicky tak vyvstává otázka, jak postupovat se zapojením partnerů z třetích (nečlenských) zemí. V nařízení je jasně uvedeno, že partneři musí pocházet alespoň ze dvou členských zemí. Zde je potřeba si uvědomit, že nařízení má jisté limity. Bylo přijato v rámci politiky soudržnosti, což je vnitřní politika EU. Neupravuje tedy vztah s třetími zeměmi. Pokud je tedy jeden partner z členské země a druhý z nečlenské, tak se nejedná o ESÚS na základě nařízení EU. Třetí země mohou přijmout ustanovení, obdobná nařízení, která umožní subjektům vstupovat do podobných seskupení. Pokud bude ESÚS založeno např. mezi dvěma členskými zeměmi, je možné partnery z třetích zemí zahrnout jako např. asociované členy atp. Tato problematika bude ještě předmětem mnohých odborných debat.

Právní subjektivita ESÚS

I když nařízení upravuje, že by partneři zakládající ESÚS měly být veřejnoprávními subjekty (či jejich sdruženími), samotnou povahu právní subjektivity vzniklého ESÚS neřeší. Toto je tedy ponecháno na národních úpravách. Ty stanoví, podle jakého práva budou s takto vzniklými subjekty nakládat – zda podle soukromého či podle veřejného.

4. Typologie ESÚS (na základě jeho využití)

V této kapitole zabývající je potencionálním využitím ESÚS se již začínáme více dotýkat tématu governance a to především té evropské – tj. jakým způsobem jsou formovány a realizovány evropské politiky a přijímána evropská legislativa.

Na základě nařízení o ESÚS a o Evropském fondu pro regionální rozvoj (European Fund for Regional Development – ERDF) lze z pohledu využití ESÚS definovat čtyři základní druhy. První dva se týkají programů spolupráce financovaných ze strukturálních fondů a jedná se o ESÚS využití v:

1. implementaci programů spolupráce (může vykonávat funkci řídicího orgánu (MA¹²) či společného technického sekretariátu (JTS¹³) – jedná se tedy o úroveň programu;
2. realizaci projektů spolupráce financovaných z EFRR, Evropského sociálního fondu (ESF) či dokonce Fondu soudržnosti (FS).

Další dva druhy pak stojí mimo strukturální fondy. ESÚS může být využito pro:

3. ostatní konkrétní spolupráce s evropským financováním;
4. ostatní spolupráce bez evropského financování.

4.1 Přidaná hodnota

Než ovšem přejdeme k podrobnější analýze jednotlivých druhů ESÚS, je na místě zastavit se u otázky tzv. přidané hodnoty ESÚS, tj. v čem je navrhované řešení v podobě ESÚS vhodnější a efektivnější oproti stávajícím alternativám.

ESÚS má smysl a přidanou hodnotu zejména v těchto případech:

Zefektivnění řízení evropských programů spolupráce, především těch přeshraničních (viz kapitola 4.2 ESÚS a politika soudržnosti – implementace programů).

Na projektové úrovni, kde se jedná o projekty, v rámci kterých je zapotřebí společný právní subjekt. Jedná se tedy o dlouhodobější

¹² Managing Authority.

¹³ Joint Technical Secretariat.

projekty s velmi úzce spolupracujícími partnery (především se jedná tedy o přeshraniční projekty), kde partneři potřebují:

- nabývat společný majetek či
- zaměstnávat společný personál

Dalším případem mohou být trvalé struktury spolupráce (opět především přeshraniční), kde společný právní subjekt může povznést úroveň spolupráce na kvalitativně vyšší úroveň. Zde se jedná například o euroregiony, které vytvářejí trvalé společné struktury sloužící k rozvoji spolupráce (společné orgány na politické úrovni či široké spektrum odborných pracovních skupin).

4.2 Evropské seskupení pro územní spolupráci a politika soudržnosti

Jak již bylo několikrát uvedeno, nařízení o ESÚS je úzce spjata s politikou soudržnosti. Zmiňuje se o něm nařízení o Evropském fondu pro regionální rozvoj, ze kterého jsou financovány programy spolupráce: „Členské státy, které se účastní operačního programu v rámci cíle „Evropská územní spolupráce“, mohou využít evropského seskupení pro územní spolupráci podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1082/2006 ze dne 5. července 2006 o evropském seskupení pro územní spolupráci (ESÚS) s cílem přenést na toto seskupení odpovědnost za řízení operačního programu tím, že jej pověří úkoly řídicího orgánu a společného technického sekretariátu. V této souvislosti si každý členský stát nadále uchovává finanční odpovědnost.“ (EU 2006).

Implementace programů

Hovoří se zde tedy o prvním druhu využití ESÚS a to v implementaci programů spolupráce. V případě České republiky je řízení poměrně centralizováno (např. v česko-polském programu přeshraniční spolupráce je řídicím orgánem Ministerstvo pro místní rozvoj ČR a funkci společného technického sekretariátu vykonává Centrum pro regionální rozvoj, tedy instituce zřízená ministerstvem). Využití ESÚS, ve kterém by byly zastoupeny orgány místní a regionální samosprávy (např. kraje, kterých se program týká společně s polskými vojvodstvími z druhé strany hranice či municipality – např. v podobě euroregionů), by tak znamenal posun v těchto aspektech governance:

Větší decentralizace řízení programů

Větší „přeshraničnost“ řízení – Komise často během přípravy programů zdůrazňovala požadavek, aby tyto programy byly opravdu společné, tj. aby co nejvíce orgánů hrajících úlohu v implementaci bylo společných

Posílení principu tzv. víceúrovňového řízení (multi-level governance) – klíčoví hráči (stakeholders), kterých se správa programu dotýká, mohou být zapojeni po boku členských států nejen do práce monitorovacího výboru, ale právě i do fungování řídicího orgánu a společného technického sekretariátu

Pro takovouto aplikaci ESÚS v programovacím období 2007-2013 ovšem existoval časový nesoulad. Nařízení bylo použitelné v pozdějším termínu (vzhledem k tomu, že většina členských států ještě nepřijala příslušné právní úpravy, není toto nařízení ve většině států použitelné doteď), kdy už byly návrhy jednotlivých operačních programů hotové a byly projednávány s Komisí.

V tomto ohledu existují 2 možnosti jak využít ESÚS:

Založit ESÚS pro implementaci budoucí generace programů spolupráce. Vzhledem k revizi rozpočtu a probíhající debatě o budoucnosti politiky soudržnosti však není vůbec zřejmé, zda a v jaké podobě budou programy spolupráce vůbec po roce 2013 existovat. A i kdyby existovaly v podobě podobné té dnešní, bude záležet na členských státech, zda budou ochotny zakládat či využívat existující ESÚS v implementaci programů. Bude rovněž záležet na přípravě právního rámce budoucí politiky soudržnosti, ve kterém budou stanoveny cíle i nástroje a ve kterém rovněž mohou být zakotvena pravidla pro využití ESÚS. Tento rámec bude ale opět předmětem vyjednávání v rámci institucí EU a promítnou se do něj opět různé pohledy a zájmy jednotlivých aktérů

ESÚS může vstoupit do stávající programů a převzít zodpovědnosti stávajících MA či JTS. Vzhledem ke komplikovanosti daného postupu se dá předpokládat, že tento postup bude spíše výjimečný.¹⁴

Realizace projektů

Nařízení o ESÚS rovněž předpokládá jeho využití při realizaci projektů ze strukturálních fondů (Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond a Fond soudržnosti). Nicméně může být využito pro realizaci projektů financovaných Společenstvím i z jiných než strukturálních fondů. Například může být vhodnou právní podobou konsorcia realizující projekt financovaný ze 7. rámcového programu pro výzkum, technologický rozvoj a demonstrace.

Při rozhodnutí, zda pro daný projekt využít ESÚS je vždy zapotřebí provést analýzu, zda přidaná hodnota (přínosy) odpovídají vynaloženým nákladům (většinou ve formě značné administrativní náročnosti) a zda by pro efektivní

¹⁴ V současné době jen jeden z programů spolupráce oficiálně uvažuje o využití ESÚS v roli MA a to konkrétně program přeshraniční spolupráce tzv. Velkého regionu (Greater Region, Grande Région, Grossregion – zahrnující Lucembursko, německé spolkové země Sársko a Porýní – Falcko, zástupce francouzského regionu Lorraine a z belgické strany potom region Valonsko a Německy mluvící komunitu). Operační program předložený Komisi přímo uvádí politickou vůli do roku 2009 založit ESÚS a následně na něj převést roli řídicího orgánu programu. Tento program je ovšem specifický, neboť v tomto období došlo ke sloučení 3 dosavadních programů do jednoho většího.

realizaci projektu nepostačovala nějaká alternativní forma spolupráce (např. dohoda o spolupráci).

4.3 ESÚS mimo strukturální fondy

V článku 7 Nařízení o ESÚS se uvádí: „ESÚS může provádět další zvláštní činnosti územní spolupráce mezi svými členy při sledování cílů uvedených v čl. 1 odst. 2, ať již s finančním příspěvkem Společenství, nebo bez něho.“ (EU 2005). Existuje tedy možnost využít ESÚS pro spolupráci, která není financovaná z evropských zdrojů.

Členské státy si ovšem do konečné podoby nařízení prosadily následující formulaci: „Členské státy mohou omezit úkoly, které mohou ESÚS provádět bez finančního příspěvku Společenství. Tyto úkoly však zahrnují alespoň činnosti spolupráce uvedené v článku 6 nařízení (ES) č. 1080/2006.“ V článku 6 nařízení o EFRR je vymezena působnost fondu, která je ovšem velmi široká. Jiným slovy, ESÚS by neměly být členskými státy omezeny v činnostech, které jsou způsobilé k financování z EFRR.

Nařízení ovšem explicitně vyjmenovává úkoly, které nesmí být ESÚS vykonávány. Týkají se výkonu pravomocí, jež ukládá veřejné právo, povinností určených k ochraně obecných zájmů státu nebo jiných orgánů veřejné moci, jako jsou policejní a normotvorné pravomoci, výkon spravedlnosti a zahraniční politika. Na ESÚS nelze tedy převádět především pravomoci v zodpovědnosti jednotlivých členů.

5. Nový způsob governance v přeshraničních regionech

5.1 Evropská governance a ESÚS

Pojem governance má mnoho významů¹⁵. Pro oblast této studie je relevantní tzv. evropská governance. Evropská komise ve své Bílé knize o evropské governanci definovala tento koncept, v němž se termín evropská governance vztahuje k pravidlům, procesům a chováním, která ovlivňují způsob jakým jsou vykonávány pravomoci na evropské úrovni především ve vztahu k otevřenosti, spoluúčasti, zodpovědnosti, efektivitě a ucelenosti. Těchto pět zásad tzv. dobré správy (good governance) znovu zdůraznilo principy subsidiarity a proporcionality.

Ze studie výboru regionů k ESÚS vyplývá, že ESÚS umožní implementaci některých výše uvedených zásad z Bílé knihy. Zcela jistě se jedná o zásadu

¹⁵ Podle politologa Rodericka Rhodese je koncept governance v soudobých sociálních vědách používán v šesti různých významech. (Rhodes 1996)

spoluúčasti (možnost zapojení všech relevantních partnerů na principu rovného partnerství). Některé národní právní řády na rozdíl od ESÚS neumožňují participaci jak členského státu, tak orgánů místní či regionální samosprávy v jednom právním subjektu. ESÚS v tomto ohledu představuje přelomovou legislativu. O zefektivnění podpory přeshraniční spolupráce a posílení principu subsidiarity již bylo pojednáváno podrobně v předešlé kapitole.

Z výše uvedeného je patrné, že tento nový právní nástroj zakládá potenciál pro posunutí governance na kvalitativně vyšší úroveň a to především v přeshraničních regionech. Může sloužit k zefektivnění trvalé spolupráce a řízení věcí veřejných. Pro názornost uvedme několik konkrétních oblastí vč. potencionálních případů. Může se jednat například o oblast poskytování přeshraničních komunálních služeb (např. společné odpadové hospodářství) či zabezpečení dopravní obslužnosti (např. společné dopravní společnosti provozující přeshraniční dopravní linky). Svě uplatnění může ESÚS najít i v hospodářské oblasti (např. při vzniku společné rozvojové agentury, či v případě přeshraniční průmyslové zóny v podobě společné provozní či developerské společnosti). Svě uplatnění může najít i v oblasti krizového řízení (ochrany před katastrofami) či poskytování zdravotnických služeb. Velmi důležitou oblastí může být i územní plánování či realizace přeshraničních rozvojových plánů.

5.2 Využití ESÚS trvalými strukturami přeshraniční spolupráce (euroregiony)

Další potenciální oblastí pro použití ESÚS je vytvoření trvalých struktur podporujících rozvoj spolupráce ve všech oblastech lidského života. V ČR se to týká především euroregionů jako nejvyspělejších a nejvíce přeshraničních struktur, které ovšem postrádají přeshraniční právní subjektivitu. Jednotlivé národní části euroregionů mají svoji vlastní právní subjektivitu (většinou ve formě sdružení právnických osob) a s obdobným sdružením na druhé straně hranice pak mají uzavřenou dohodu o spolupráci. Na základě této dohody jsou nastavena pravidla spolupráce vč. „společných orgánů“. Euroregiony si tedy svoji pozici vybuďovaly spíše na základě tradice a výsledků fungování než na právní existenci opravdového přeshraničního subjektu. ESÚS jim může poskytnout větší legitimitu, aby tak mohly být opravdovými partnery pro regiony, členské státy i evropské instituce. Podle provedeného základního průzkumu mezi euroregiony v ČR o vytvoření společného právního subjektu do jisté míry uvažuje většina oslovených euroregionů. Některé z nich zvažují právě využití ESÚS, nicméně zatím není dostupné větší množství informací a tak je většina euroregionů v pozici vyčkávání.

Závěr

Evropské seskupení pro územní spolupráci představuje právní nástroj, který se zakládá na reálných konkrétních potřebách zejména přeshraničních regionů. I když je určen pro územní spolupráci jako takovou, přesto jeho podstata předurčuje pro využití zejména v přeshraniční spolupráci. To, že ESÚS může být v konkrétních případech velkým přínosem, je nepochybné.

Tak jako byla složitá fáze samotného schvalování nařízení, kde se střetávaly různé zájmy jednotlivých aktérů, bude složitá i samotná realizační fáze. Pomyslný míč je nyní na straně členských států. Až přijmou ustanovení, která umožní vznik ESÚS, bude i nadále záležet na tom, jak spolu bude především centrální a regionální a místní úroveň ochotna a schopna komunikovat. Jedná se tedy o výzvu pro všechny zúčastněné aktéry. Když se podaří tuto výzvu přijmout a využít, může se jednat o nástroj představující nový rozměr v přeshraniční governanci.

Seznam literatury

EU (2005a): *Nariženi Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1082/2006 o evropském seskupení pro územní spolupráci (ESÚS)*.
http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/cs/oj/2006/l_210/l_21020060731cs00190024.pdf.

EU (2005b): *Stanovisko Výboru regionů k návrhu Evropského parlamentu a Rady zřídít Evropské sdružení pro přeshraniční spolupráci (ESPS) (2005/C 71/11)*.
<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:071:0046:0053:CS:PDF>.

EU (2006): *Nariženi Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 ze dne 5. července 2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj a o zrušení nariženi (ES) č. 1783/1999*.
<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0001:0011:CS:PDF>.

VÝBOR REGIONŮ (2006): *Perspektivy územní spolupráce a evropské seskupení pro územní spolupráci (ESÚS): politická strategie a podpůrná činnost Výboru regionů – Vysvětlující sdělení*. http://cor.ip.lu/migrated_data/CoR_EGTC_322_2006_CS.pdf.

VÝBOR REGIONŮ (2008): *Fiche: EGTC state of play (update: 21 April 2008)*.
http://cor.ip.lu/COR_cms/ui/ViewDocument.aspx?siteid=default&contentID=1b032689-c654-491c-9bbf-2816b7f94dcf.

RHODES, R (1996): *The new governance: governing without government*. *Political Studies*, 44, s. 652.

EVROPSKÁ KOMISE (2001): *European Governance – a white paper (COM(2001) 428 final)*. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf.

VÝBOR REGIONŮ (2007): *The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) – CdR 117/2007 (Study)*. Brusel.

INTERACT (2008) : *Interact Handbook on European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) – What use for European Territorial Cooperation Programmes and Projects?* Vídeň: INTERACT Point Managing Transition and External Cooperation.

RADA EVROPY (1980): *Evropská rámcová úmluva o přeshraniční spolupráci mezi územními společenstvími nebo úřady (European Outline Convention on transfrontier Co-*

operation between territorial Communities or Authorities), Úmluva č. 106 (SbMS 94/00, částka 39). http://www.radaevropy.cz/dokumenty/Sm00_094.pdf.



University of Economics, Prague
Faculty of International Relations
Náměstí Winstona Churchilla 4
130 67 Prague 3
<http://vz.fmv.vse.cz/>



Vydavatel: Vysoká škola ekonomická v Praze
Nakladatelství Oeconomica

Tisk: Vysoká škola ekonomická v Praze
Nakladatelství Oeconomica

Tato publikace neprošla redakční ani jazykovou úpravou

ISSN 1802-6591