

Zpracovali: Mgr. Jiří Ceé, tel.: 224 861 288  
Mgr. Jan Jelínek, tel.: 224 864 104  
Mgr. Stanislav Rataj, tel: 224 862 284

Datum: 14. srpna 2018

Schválil: JUDr. Olga Letáčková

Verze: 1

náměstkyně ministryně pro řízení sekce evropských fondů a mezinárodních vztahů

### **Rámcová pozice/Stanovisko pro Parlament ČR**

**Projednávaná věc:** Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o mechanismu řešení právních a správních překážek v přeshraničním kontextu

**Identifikační čísla:** 9555/18, COM(2018) 373 final

**Stupeň priority pro ČR:** ---

# 1. Popis problematiky - včetně stádia projednávání

---

## 1. SOUVISLOSTI NÁVRHU

### • Odůvodnění a cíle návrhu

Jedním z hlavních cílů EU je podpora jejího celkového harmonického rozvoje. EU se proto soustředí na aktivity, které vedou k posílení její hospodářské, společenské a územní soudržnosti. Dalším z motivů EU je i snižování rozdílů mezi úrovní rozvoje rozvinutých a znevýhodněných regionů (článek 174 Smlouvy o fungování Evropské EU (SFEU), mezi nimiž by „měla být zvláštní pozornost věnována (...) příhraničním (...) regionům“. EU a její bezprostřední sousedé v Evropském sdružení volného obchodu (ESVO) mají v současnosti celkem 40 vnitřních pozemních hranic.

Posílení regionální a přeshraniční spolupráce je dlouhodobou prioritou Lucemburska, kterou v minulých letech aktivně prosazovalo v rámci EU. V roce 2015 se za lucemburského předsednictví v Radě EU konalo neformální jednání ministrů pro územní soudržnost, na kterém bylo stanoveno, že je zapotřebí vyvinout nástroj umožňující uplatňování zvláštních právních předpisů pro příhraniční regiony s cílem usnadnit přeshraniční spolupráci a realizaci přeshraničních projektů. Daný závazek se Lucembursko snažilo naplnit v následujících letech, kdy došlo ve spolupráci s Francií k vytvoření Pracovní skupiny pro inovativní řešení překážek přeshraniční spolupráce.

Za lucemburského předsednictví v Radě EU byla pracovní skupinou pro inovativní řešení překážek přeshraniční spolupráce ve spolupráci s Evropskou komisí představena zpráva shrnující současný stav přeshraniční spolupráce a identifikující hlavní překážky, které by mohly být odstraněny. Podle závěrů této studie jsou v EU k dispozici nástroje pro řešení finančních a institucionálních překážek, ale administrativní a právní překážky představují hlavní důvod nedostatečného využití rozvojového potenciálu příhraničních regionů s vysokou mírou přeshraniční interakce. Přes více než dvacet let finanční podpory přeshraniční spolupráce stále existuje řada překážek, které spolupráci brání. Převážná část z nich má administrativní či právní charakter a není odstranitelná pouze prostřednictvím programů Interreg.

Vzhledem k neexistenci vhodného nástroje pro odstranění těchto typů překážek, navrhla pracovní skupina dvě iniciativy k překonání administrativních a právních překážek přeshraniční spolupráce, které by měly být stanoveny v nařízeních EU: Evropskou víceúrovňovou platformu pro výměnu zkušeností a osvědčených postupů a Evropskou přeshraniční úmluvu, která by umožnila zahájit urychlený proces řešení správních a právních překážek a zavázala by příslušné orgány k podpoře účastníků při hledání řešení. Principy navrhované Evropské přeshraniční úmluvy se promítly do předkládaného návrhu mechanismu (dále jen „Mechanismus“) řešení právních a správních překážek v přeshraničním kontextu.

### • Soulad s platnými předpisy v této oblasti politiky

Program Interreg, ani existující forma institucionální podpory, jakou je Evropské seskupení územní spolupráce (ESÚS), není díky jejich nastavení možné v současnosti využít pro řešení právních překážek objevujících se při realizaci přeshraniční spolupráce, to má doplnit navrhovaný Mechanismus.

- **Soulad s ostatními politikami EU**

Politika soudržnosti a jednotný trh fungují na bázi synergie. Navrhovaný Mechanismus má zvýšit intenzitu přeshraniční spolupráce a podpořit její potenciál, který je částečně nevyužit z důvodu odlišností právních systémů členských států. Nedávná studie zadaná EK ohledně hospodářského dopadu příhraničních překážek na HDP a úroveň zaměstnanosti ve vnitrozemských příhraničních regionech odhaduje, že pokud by bylo odstraněno pouhých 20 % stávajících překážek, příhraniční regiony by své HDP zvýšily o 2 %. Mechanismus pro řešení právních překážek v příhraničních regionech je proto nezbytným doplňkem fungování vnitřního trhu, což je hlavní cíl EU ((článek 3 Smlouvy o EU (SEU) a čl. 3 odst. 1 písm. b) SFEU)).

Ustanovení v návrhu nařízení o právní ochraně osob se sídlem v přeshraničním regionu, které se cítí být poškozeny jednáním nebo opomenutím plynoucím z uplatňování Mechanismu ze strany orgánů, se týkají především veřejného práva a nezasahují do stávajících právních předpisů EU o řešení kolize právních norem soukromého práva.

## **2. PRÁVNÍ ZÁKLAD, SUBSIDIARITA A PROPORCIONALITA**

- **Právní základ**

Třetí pododstavec čl. 175 SFEU stanoví, že za účelem dosažení cíle sociální a hospodářské soudržnosti lze mimo fondy vymezené v prvním pododstavci uvedeného článku rozhodnout i o dalších specifických činnostech, které zintenzivní územní spolupráci. Proto je vhodné přijmout opatření ke zlepšení podmínek provádění územní spolupráce.

- **Subsidiarita**

Podmínky pro územní spolupráci by se měly vytvářet v souladu se zásadou subsidiarity zakotvenou v čl. 5 odst. 3 SEU. Některé členské státy podnikly individuální, dvoustranné a dokonce i mnohostranné iniciativy k řešení právních překážek v přeshraničních vztazích. Tyto iniciativy však nejsou aplikovatelné ve všech členských státech, nebo ne pro všechny hranice daného členského státu. Finanční (Interreg) a právní nástroje (ESÚS) na úrovni EU dosud nebylo možné dostatečně využít k odstranění překážek v přeshraničních vztazích. Navrhovaných cílů nelze uspokojivě dosáhnout na místní, regionální, či úrovni členských států, proto vyžadují zavedení pravidel s platností pro celou EU.

- **Proporcionalita**

**V souladu se zásadou proporcionality stanovenou v čl. 5 odst. 4 SEU má být použití Mechanismu vytvořeného podle tohoto nařízení dobrovolné.** Členský stát může rozhodnout, že:

- v konkrétním případě s jedním či více sousedními členskými státy bude pokračovat v řešení právních překážek aplikováním vlastního účinného instrumentu, který v minulosti zavedl na vnitrostátní úrovni nebo který byl formálně či neformálně zaveden spolu s jedním či více sousedními členskými státy,

- může se rovněž rozhodnout, zda se připojí ke stávajícímu účinnému instrumentu, který formálně či neformálně zavedl jeden či více sousedních členských států.

**V obou případech se členský stát může rozhodnout nepoužívat Mechanismu zavedeného podle tohoto nařízení.**

**Návrh nařízení nepřekračuje rámec toho, co je nezbytné pro dosažení určených cílů pro tyto přeshraniční regiony, pro něž některé členské státy nemají zavedeny účinné instrumenty pro řešení právních překážek.**

- **Volba formy právního aktu**

Jak se uvádí výše, členské státy v současnosti provádějí vlastní individuální, bilaterální a multilaterální iniciativy k vyřešení právních přeshraničních překážek.

Nařízení zavádí možnost členských států zavést pro hranici se sousedním členským státem Mechanismus pro řešení právních překážek ve společném přeshraničním regionu, přičemž nadále zůstává zachována možnost zavádět i jiné účinné instrumenty na základě dobrovolnosti.

Doporučení není vhodnou formou právního aktu, neboť nemá závaznou platnost (viz čl. 288 SFEU, pátý pododstavec).

Vhodnou formou není ani směrnice, neboť její závaznost směřuje k výsledku, kterého má být dosaženo, ale ponechává volbu způsobu a formy implementace na členském státu (čl. 288 SFEU, třetí pododstavec). Rizikem rozdílného přístupu k implementaci směrnice EU ve dvou sousedních členských státech je vytvoření navzájem nekompatibilních právních systémů.

### **3. VÝSLEDKY ZPĚTNÝCH HODNOCENÍ, KONZULTACÍ SE ZÚČASTNĚNÝMI STRANAMI A POSOUZENÍ DOPADU, ZÁKLADNÍ PRÁVA**

- **Zpětná hodnocení / kontroly účelnosti platných právních předpisů**

nepoužije se: nové právní předpisy

- **Konzultace se zúčastněnými stranami**

Koncept přeshraniční politiky původně vyplývá z aktivit lucemburského předsednictví v roce 2015, které vedly ke zřízení neformální pracovní skupiny členských států, která se od té doby pravidelně schází. Tato platforma zkoumá možnosti, jak usnadnit překonávání přetrvávajících přeshraničních překážek, zejména při realizaci přeshraničních projektů. Pracovní skupina formulovala princip přeshraniční aplikace právních předpisů jednoho členského státu na území sousedních států (překonání principu teritoriality). Jednání se obvykle účastní 10 až 15 členských států, aktivní jsou rovněž seskupení členských států, zejména unie Beneluxu a Severská rada ministrů.

Požadavek na nalezení účinného řešení překážek v přeshraniční spolupráci vyplynul zejména ze závěrů přeshraničního přezkumu prováděného DG REGIO v letech 2015 až 2017. Během tohoto přezkumu proběhla veřejná konzultace ve všech úředních jazycích EU a bylo obdrženo více než 620 odpovědí. V souvislosti s otázkou spojenou s možným řešením přeshraničních záležitostí část respondentů výslovně požádala EK, aby usilovala o prosazování větší flexibility při provádění vnitrostátních/regionálních právních předpisů v příhraničních regionech. Několikrát byla navržena myšlenka „uvolnění“ přeshraničního regionu z vnitrostátních právních předpisů nebo jejich přizpůsobení podmínkám přeshraniční spolupráce.

Návrhy stanovisek Výboru regionů a Evropského parlamentu v reakci na sdělení „Posilování růstu a soudržnosti v přeshraničních regionech EU“ vítají návrh na vytvoření Mechanismu. Obě stanoviska mají být přijata v létě 2018.

- **Posouzení dopadů**

Výsledky a evropská přidaná hodnota programů Interreg jsou plně uznávány. V mnoha případech jsou příčinou přeshraničních překážek (zejména v oblasti zdravotnických služeb, pracovněprávních předpisů, místní veřejné dopravy a rozvoje podnikání) rozdíly mezi administrativními postupy a vnitrostátními právními rámci. V rámci programů nemohou být tyto překážky překonány a vyžadují řešení mimo programové struktury.

S cílem řešit tento problém zkoumalo v roce 2015 LU PRES možnost aplikace právních norem jednoho členského státu v sousedním členském státu.

EK navrhuje řešení formou vytvoření Mechanismu tvořeného dvěma právními nástroji:

- evropský přeshraniční závazek („závazek“) (který sám o sobě umožňuje odchylku od běžných pravidel)
- nebo
- evropské přeshraniční prohlášení („prohlášení“) (závazek vytvořit lex specialis k úpravě stávajících právních předpisů).

Principy Mechanismu:

- zůstávají dobrovolné: členské státy se mohou rozhodnout pro Mechanismus nebo použít jiné účinné způsoby k vyřešení právních překážek na hranicích;
- soustředit se na pozemní hranice uvnitř EU a současně umožnit členským státům uplatňovat Mechanismus i na námořní a vnější hranice;
- dopad na společné projekty pro libovolné části infrastruktury s dopadem na přeshraniční region nebo na službu obecného hospodářského zájmu poskytovanou v přeshraničním regionu.

Navrhovaný Mechanismus k tomu přispívá tím, že poskytuje bezplatný právní rámec, který by měl snížit náklady a časovou náročnost určitých přeshraničních projektů. Nejedná se o "univerzální řešení", spíše je členským státům poskytnuta možnost navrhnout řešení, která nejlépe vyhovují danému regionálnímu kontextu.

- **Zjednodušení**

nepoužije se: nové právní předpisy

- **Základní práva**

Tento návrh se týká zavedení právního řešení přeshraničních překážek a dopadá tedy na orgány veřejné moci v členských státech. Osoby v příhraničních regionech pak budou beneficienty řešení právních přeshraničních překážek na základě tohoto návrhu, což by jim mělo napomoci více využívat jejich základní práva. Návrh zahrnuje problematiku účinné právní ochrany osob v pohraničních regionech.

#### **4. ROZPOČTOVÉ DOPADY**

Neočekává se, že by měl mít tento návrh bezprostřední rozpočtové důsledky, neboť jím má být zřízen právní systém pro řešení přeshraničních překážek, nikoli finanční nástroj.

Zapojení Kontaktního místa pro hranice, zřízeného v rámci struktury EK, nemá rovněž žádné bezprostřední rozpočtové dopady.

## 5. OSTATNÍ PRVKY

- **Plány provádění a způsoby monitorování, hodnocení a podávání zpráv**

Navrhované nařízení je závazné v celém rozsahu a přímo aplikovatelné ve všech členských státech. Čl. 291 odst. 1 SFEU požaduje, aby členské státy přijaly veškerá nezbytná vnitrostátní právní opatření k provedení právně závazných aktů EU. Jak se uvádí v oddíle 3.2 sdělení o příhraničních regionech mají členské státy určitou volnost rozhodnutí, pokud jde o způsob zakotvení takových právních předpisů ve vnitrostátních právních řádech, resp. v prováděcích předpisech k nařízení EU. Když se pak v důsledku toho podél vnitřních hranic střetnou dva různé systémy, může dojít ke vzniku komplikací a právní nejistoty, což sebou může nést růst nákladů. Proto je zapotřebí sjednocení podmínek pro zavádění právně závazných aktů EU. Na základě čl. 291 odst. 2 SFEU, navrhované nařízení může svěřit prováděcí pravomoci EK. V případě monitoringu implementace ze strany EU obsahuje návrh požadavek na informační povinnost členských států směrem k EK ohledně tvorby vnitrostátních prováděcích předpisů. Tak bude EK umožněno posoudit, zda je implementace pravidel tohoto nařízení prováděna účinným způsobem.

EK do pěti let od nabytí účinnosti navrhovaného nařízení předloží Evropskému parlamentu, Radě a Výboru regionů hodnocení dopadů navrhovaného nařízení, které vytvoří na základě evaluace ukazatelů pro hodnocení jeho účinnosti, efektivity, relevance evropské přidané hodnoty a prostoru pro zjednodušení.

## 2. Pozice ČR

### *ČR podporuje*

- **Zavedení Mechanismu v přeshraničním kontextu**

Pozice ČR k návrhu je **n e u t r á l n í**

Obecně ČR podporuje snahu o řešení administrativních a právních překážek, jejichž překonání by v důsledku pomohlo pomoci realizovat některé přeshraniční aktivity, nepovažuje je však za národní prioritu. Jako pozitivní prvek je vnímáno zejm. zapojení dotčených aktérů, kteří jsou dle návrhu tohoto nařízení iniciátory řešení a překonání konkrétní překážky či překážek.

V současné době jsou na úrovni ČR případné administrativní a právní překážky v rámci přeshraniční spolupráce se sousedními státy překonávány prostřednictvím bilaterálních, či multilaterálních smluv a jiných právních instrumentů. V případě realizace společných přeshraničních projektů pak jde o přizpůsobení projektů samotných, např. úpravou relevantních aktivit v souladu s evropskou a národní legislativou a programovými pravidly.

- **Využitelnost Mechanismu v praxi**

Z pohledu ČR by v případě evropské územní spolupráce a přeshraničních programů obecně bylo navrhované řešení mechanismu účelné zejména u některých typů spolupráce nebo přeshraničních aktivit, které se systémově potýkají s odlišnými administrativními a právními podmínkami v sousedních zemích.

- Prvním příkladem jsou projekty zaměřené na management ochrany přírody zejm. ve velkoplošných chráněných územích, které jsou v ČR hojně zastoupeny právě v programových územích přeshraničních programů. Vzhledem k nutnému komplexnímu přístupu péče o krajinu bez ohledu na hranici představuje odlišná příslušná legislativa mezi sousedními zeměmi zásadní problém. Řešením by bylo vytvoření společných plánů péče a koordinačních opatření, která by byla v souladu s jednotnou legislativou.

- Druhým příkladem je dostupnost zdravotní péče v pohraničí. Vzhledem k přírodním podmínkám je zdravotní péče na druhé straně hranice často lépe dosažitelná. Řešení by představovala legislativa umožňující přeshraniční zásahy složek zdravotní péče a IZS obecně. Situaci řeší některé státy ad hoc již nyní formou mezinárodních dohod a úmluv, nicméně systémové řešení např. formou navrhovaného Mechanismu by bylo ve svém důsledku efektivnější.

- Třetím příkladem jsou projekty zaměřené na ochranu před přírodními katastrofami, jakými jsou v pohraničí typicky povodně či požáry. Kromě koordinované a bezbariérové dostupnosti IZS, popsané výše, jsou řešením jednotné krizové plány opět v souladu s harmonizovanou legislativou mezi sousedními státy.

**Všechny výše uvedené případy spolupráce však je v současné době možné efektivně řešit i bez nutnosti aplikovat navrhovaný Mechanismus. Z tohoto hlediska ČR vítá, že aplikace Mechanismu je dobrovolná a de facto se jej užije v případě, že členský stát dojde k závěru, že jiné formy účelného řešení přeshraniční překážky nelze dosáhnout a zřízení Mechanismu je pro daný stát nejefektivnějším způsobem řešení přeshraničních právních překážek. ČR dále vítá, že členské státy mají možnost aplikaci Mechanismu odmítnout, pokud jej vyhodnotí jako neúčelný.**

## ***ČR odmítá a/nebo vnímá jako rizikové***

### **• Porušení principu teritoriality**

Navrhované řešení mechanismu by v konkrétních případech odstranilo právní překážky přeshraniční spolupráce buď úpravou platných národních předpisů tak, aby v dané oblasti umožňovaly harmonizaci práva sousedních států, nebo přímou aplikací právních předpisů sousedního státu na vlastním území. Ve druhém případě jde o prolomení principu teritoriality (veřejného) práva dané země, ze kterého návrh nařízení neumožňuje generální výjimku, ale předpokládá splnění 3 podmínek:

- teritoriální vymezení: platnost výjimky národního práva je omezena na vymezenou oblast, ve které konkrétní přeshraniční projekt/spolupráce probíhá/je realizována;

- omezená časová platnost: doba trvání výjimky je omezena na dobu trvání projektu, pouze ve výjimečných a odůvodněných případech je možné uplatnit výjimku na dobu neurčitou.

- kauzální vymezení: výjimka je platná pouze pro přesně vymezený případ přeshraniční spolupráce.

Pokud bude výjimka z principu teritoriality vázána na splnění výše uvedených podmínek, může být považována za odůvodněnou. **V žádném případě však není vhodné tuto možnost rozšiřovat, generalizovat, zjednodušovat, nebo rezignovat na podmíněnost aplikace takové výjimky.**

- **Procedurální otázky**

Vzhledem ke komplexní podobě navrhované procedury je přijetí Mechanismu diskutabilní a reálná využitelnost pro většinu projektů v našich podmínkách v rámci přeshraniční spolupráce relativně nízká mj. i s ohledem na obvyklou délku realizace projektů a navrhovanou délku procedury mechanismu končící přijetím závazku, nebo prohlášení.

Návrh se zabývá zejména právními překážkami, které jsou však nedílně spojené se sociálně ekonomickými souvislostmi a standardy poskytovaných služeb obecného hospodářského zájmu nebo provozované infrastruktury. Tyto souvislosti však návrh opomíjí.

Není zřejmé, jak by byly uvedené rozdíly mezi státy systémovým způsobem kompenzovány; pokud by tomu tak ale nebylo, uplatnitelnost navrhovaného nařízení by byla v zásadě omezená na spolupráci mezi státy s obdobnými standardy. Obdobný problém byl zaznamenán již v souvislosti s dřívějšími snahami o rozšiřování spolupráce v rámci evropských seskupení pro územní spolupráci (ESÚS).

V praxi může působit problémy situace, kdy budou na území jednoho státu uplatňovány předpisy (práva a povinnosti) jiného státu vycházející z odlišných standardů s odlišnými finančními nároky.

- **Retroaktivita**

Článek 14 odst. 2, písm. b) návrhu obsahuje retroaktivní ustanovení, které umožňuje v případě uzavření závazku určit datum použití se zpětnou platností. Potřeba takového postupu však není v návrhu nijak komentována, natož odůvodněna. Pokud nedojde ze strany předkladatele k řádnému odůvodnění navrženého postupu, je třeba toto ustanovení jednoznačně odmítnout.

- **Volba Mechanismu a vznik přeshraničních kontaktních míst**

**Je nezbytně nutné na národní úrovni iniciovat/učinit rozhodnutí, zda ČR zvolí jako možnost řešení přeshraničních právních překážek Mechanismus, nebo dá přednost stávajícím způsobům řešení přeshraničních právních překážek, které jsou dále popsány v textu. To vše na základě konzultací se sousedními členskými státy, pro každou hraniční oblast zvlášť.**

O přijatém rozhodnutí je nutné informovat EK.

**ČR považuje za nutné striktně trvat na dobrovolnosti přistoupení k Mechanismu a na nesouhlasu s případnými pokusy EK o kodifikaci závaznosti přístupu k Mechanismu.**



## Pozice ČR k jednotlivým částem návrhu nařízení

### Hlava I: Obecná ustanovení (články 1 až 7)

Hlava 1 vymezuje předmět a působnost nařízení, obsahuje definice pojmů, stanoví možnost volby aplikovat mechanismus zavedený nařízením, dále vnitrostátní a regionální koordinační místa v členských státech a koordinační místo na úrovni EU.

Předmětem (**článek 1**) je ustavení Mechanismu uplatňování právních ustanovení sousedního členského státu na společný přeshraniční region v daném členském státě, pokud by aplikace jeho vlastních právních předpisů představovala právní překážku pro provádění společných aktivit.

Mechanismus sestává z uzavření evropského přeshraničního závazku („závazek“), který je přímo aplikovatelný, nebo evropského přeshraničního prohlášení („prohlášení“), které vyžaduje další legislativní postup v rámci členského státu.

Působnost navrhovaného nařízení (**článek 2**) dopadá na regiony se společnými hranicemi na pozemních hranicích členských států.

**Článek 3** vymezuje definice pojmů, potřebných k provádění nařízení spolu s některými vysvětleními, zejména pokud jde o členské státy, které mají více územních celků s legislativními pravomocemi, aby byla záruka, že všechny příslušné úrovně daného členského státu mohou v případě potřeby přijmout změny týkající se přeshraničních právních překážek, jež spadají do jejich působnosti.

S ohledem na princip subsidiarity mají členské státy možnost zvolit Mechanismus zřízený podle navrhovaného nařízení nebo nadále používat jiné vlastní způsoby řešení přeshraničních právních překážek, nebo se připojit k jiným účinným instrumentům (**článek 4**). O tom, jaký způsob řešení přeshraničních právních překážek členský stát vybral, je nutné informovat EK.

Vzhledem k narušení principu teritoriality, bude pravděpodobně muset většina členských států v případě přistoupení k Mechanismu nejprve přijmout takové právní předpisy, které umožní příslušným národním orgánům uzavřít závazek, který by umožnil členskému státu přímo aplikovat právní předpisy sousedního členského státu. Členské státy mohou svým příslušným orgánům umožnit, aby vydaly prohlášení, které je zavazuje k odchylce od platných vnitrostátních norem prostřednictvím přijetí ad hoc legislativního aktu, který upraví národní předpisy tak, aby byla eliminována přeshraniční překážka. V případě závazku, který je přímo aplikovatelný, platí nadále platná vnitrostátní pravidla, nicméně závazek vede ke vzniku odchylky. Členské státy, které se rozhodly pro aplikaci Mechanismu, jsou povinny na národní, resp. regionální úrovni zřídit příslušná Přeshraniční koordinační místa (**článek 5**). **Článek 6** uvádí přehled úkolů Přeshraničních koordinačních míst. **Článek 7** ukládá EK zřídit pro účel zajištění jednotného provádění tohoto nařízení databázi, kam budou jednotlivá Přeshraniční koordinační místa ukládat informace o provádění a o použití Mechanismu.

ČR v obecné rovině podporuje snahu o řešení administrativních a právních překážek, jejichž překonání by v důsledku pomohlo realizovat některé přeshraniční aktivity. Návrh se však jeví jako „šitý na míru“ situaci Německa, Francie a Beneluxu (lucemburské předsednictví je iniciátorem návrhu) a nezohledňuje specifika jiných regionů.

Procedura volby Mechanismu je v návrhu popsána nejasně. Z předkladu explicitně nevyplývá, jakým způsobem si členský stát volí mezi aplikací Mechanismu a jinými efektivními prostředky řešení administrativních a právních překážek. Z návrhu dále není patrné, jaké formy řešení administrativních a právních překážek mohou být považovány za ekvivalentní k Mechanismu.

Z logiky věci by mělo tomuto rozhodnutí předcházet jednání s každým sousedním členským státem, na základě kterých by mělo dojít k dohodě, na základě již se forma přeshraniční spolupráce institucionalizuje. V současné době není zřejmé, jakou bude mít tato dohoda právní formu.

Z návrhu dále nevyplývá postup v případě, pokud sousední členské státy nedojdou k dohodě, jaký je vhodný způsob řešení administrativních a právních překážek.

Z návrhu nařízení není zcela zřejmé, zda je v případě, že se členský stát rozhodne nepoužít Mechanismus, nutné zřízovat Přeshraniční kontaktní místo.

Z dikce čl. 5 odst. 1 a 2, je zřízení Přeshraniční kontaktní místa vázáno na rozhodnutí zvolit Mechanismus jako způsob řešení překážek v přeshraniční spolupráci. Odst. 3 však (zejména ve spojení s dikcí čl. 24 odst. 1) zavazuje členské státy bez dalšího vymezení, že „sdělí EK určená Přeshraniční kontaktní místa do data, od něhož se použije toto nařízení“ (resp. „Členské státy přijmou vhodná ustanovení k zajištění účinného uplatňování tohoto nařízení“.).

Dále vyvstává otázka postupu v případě, kdy se členský stát rozhodne Mechanismus nepoužít, jaké následky toto rozhodnutí nese pro případ budoucí změny názoru a vůle do Mechanismu vstoupit.

ČR považuje za zásadní, aby nařízením nebyly dotčeny nástroje mezinárodního práva soukromého, zvláště pak unijní předpisy v této oblasti (např. nařízení Řím I, které obsahuje kolizní normy pro smluvní závazky, a nařízení Řím II, které upravuje kolizní normy pro mimosmluvní závazky). Mechanismus by se měl zaměřit pouze na ustanovení veřejného práva. Důvodová zpráva se letmo zmiňuje o tom, že předpisy upravující kolizní normy nejsou návrhem dotčeny, a že nařízení se má týkat „především správního/veřejného práva“, v samotném normativním textu ani v preambuli však tato otázka upravena není. Dosavadní unijní předpisy v oblasti rozhodného práva vytvářejí dobře vyvinutý, ucelený systém. Jeho doplnění – a fakticky narušení – navrženým mechanismem není žádoucí.

Rozhodné právo v soukromoprávních vztazích by mělo být – kromě velmi specifických, výjimečných a ostře ohraničených okruhů problematiky – regulováno výlučně předpisy přijatými v oblasti justiční spolupráce v civilních věcech, tj. podle čl. 81 SFEU. V textu by tedy mělo dojít k těmto úpravám: 1) Mělo by být jasně stanoveno, že nařízením nejsou dotčeny předpisy EU v oblasti justiční spolupráce v civilních věcech upravující rozhodné právo. 2)

Definice „právního ustanovení“ by měla být upřesněna, aby bylo zřejmé, že jde o ustanovení z oblasti veřejného práva. 3) Orientace na veřejné právo a vyloučení

mezinárodního práva soukromého by rovněž měly být vysvětleny v preambuli, případně s konkrétními příklady.

I pokud by se návrh týkal čistě veřejnoprávní oblasti, zdá se být nedostatečně vymezena oblast použití cizího práva. Unijní předpisy i mezinárodní smlouvy upravující kolizní normy věnují vymezení rozsahu působnosti rozhodného práva mnohem větší pozornost (mj. obsáhlými demonstrativními výčty jednotlivých zahrnutých aspektů problematiky). Nejde jen o tyto soukromoprávní předpisy. Z veřejnoprávní oblasti lze uvést třeba směrnici o elektronickém obchodu a její koncept „koordinované oblasti“. Přesnější vymezení je dáno také tím, že samy tyto předpisy se vztahují na užší, poměrně jasně ohraničené okruhy problematiky. Naopak tento návrh je zaměřen na široký, nejasně ohraničený okruh problematiky, přičemž v jeho rámci otázka rozsahu působnosti rozhodného práva stojí prakticky výlučně na pojmech „právního ustanovení“ a „právní překážky“, které jsou vymezeny velmi obecně. To vše vytváří prostor pro chaos a právní nejistotu a celý postup tak může mít nepředvídatelné důsledky.

Výše uvedené otázky je třeba vyjasnit a v tom smyslu upravit text návrhu nařízení.

## **Hlava II: Postup uzavírání závazku nebo prohlášení (články 8 až 17)**

V hlavě II. návrhu nařízení je vymezen postup uzavírání závazku nebo prohlášení. Ten spočívá v přípravě a předložení iniciačního dokumentu (**články 8 a 9**), který vypracuje "iniciátor", přípravě předběžné analýzy členského státu, který je požádán o možnost aplikace právních předpisů sousedního státu na svém území (**články 10 a 11**), vypracování závazku nebo prohlášení, které má být uzavřeno (**články 12 až 15**), a uzavření závazku nebo prohlášení a jeho autorizací příslušnými orgány obou států (**články 16 a 17**).

V **článku 8** se stanoví, kdo může být „iniciátorem“:

- a) veřejný nebo soukromý subjekt odpovědný za iniciování nebo za iniciování a provádění společného projektu; nebo
- b) jeden či více regionálních orgánů, které se nacházejí v daném přeshraničním regionu nebo vykonávajících veřejnou moc v tomto přeshraničním regionu; nebo
- c) subjekt/y s nebo bez právní subjektivity zřízený/é pro účely přeshraniční spolupráce, se sídlem v daném přeshraničním regionu nebo pokrývající alespoň částečně daný přeshraniční region, včetně ESÚS, euroregionů, euregií a podobných subjektů; nebo
- d) organizace zřízená jménem přeshraničních regionů s cílem prosazovat zájmy přeshraničních území a usnadňovat navazování kontaktů zúčastněných subjektů a sdílení zkušeností; nebo
- e) několik entit uvedených společně v bodech a) až d).

Iniciátor vypracuje iniciační dokument obsahující náležitosti uvedené v **článku 9**. Výjimka z platných vnitrostátních předpisů se omezí na nezbytné minimum s ohledem na území, na které se vztahuje, a na dobu jejího trvání.

Příslušná vnitrostátní nebo regionální Přeshraniční koordinační místa, která požádala o uzavření závazku nebo prohlášení, budou spolupracovat se všemi dotčenými orgány v obou členských státech (**články 10 a 11**). V dané lhůtě musí Přeshraniční koordinační místo po posouzení stupně závažnosti právních překážek rozhodnout, zda zahájí postup vedoucí k uzavření závazku nebo prohlášení. Iniciátor může být požádán o revizi nebo doplnění dokumentu (**článek 12**).

V případě, že je iniciativní dokument považován za úplný, musí Přeshraniční koordinační místo připravit návrh závazku nebo prohlášení a v dané lhůtě dosáhnout dohody s druhým členským státem (**články 13 až 15**) a nakonec je uzavřít (**články 16 a 17**). Podepsaný závazek nebo prohlášení musí obsahovat prvky uvedené v **čl. 14 odst. 1**. Podepsaný závazek nebo prohlášení musí být předán iniciátorovi, Přeshraničnímu koordinačnímu místu sousedního státu, věcně příslušnému orgánu vlastního státu, Koordinačnímu místu EU a vnitrostátnímu orgánu, který je pověřen publikací (**čl. 17 odst. 2 písm. e**)).

ČR považuje navržený postup uzavírání závazku nebo prohlášení za jasný a přehledný.

### **Hlava III: Provádění a monitorování závazků nebo prohlášení (články 18 až 20)**

Závazek se provádí ad hoc změnou stávající legislativy nebo implementací legislativy sousedního státu (**článek 18**). Pokud je pro různé aspekty právní překážky příslušných více orgánů, musí být k závazku přiložen časový harmonogram pro každý z nich. V souladu se zásadou subsidiarity musí být změna nebo přijetí legislativy provedena v souladu s vnitrostátními právními předpisy.

Prohlášení je realizováno podáním legislativního návrhu příslušnému zákonodárnému orgánu s cílem změnit vnitrostátní právní předpisy tak, aby zahrnovaly nezbytné odchylky (**článek 19**).

V obou případech musí Přeshraniční koordinační místo informovat svůj protějšek v sousedním členském státu a Koordinační místo EU (**čl. 18 odst. 4 a 5 a čl. 19 odst. 6 a 7**).

Členské státy mohou Přeshraniční koordinační místo pověřit kontrolou dodržování lhůt podle čl. 14 odst. 3 a čl. 18 odst. 1 se současnou pravomocí informovat authority pověřené kontrolou v případě zmeškání lhůt (**čl. 6 odst. 2 písm. e**)).

Členské státy pověří orgány odpovědné za kontrolu dodržování daného závazku a právních předpisů přijatých na základě prohlášení (**článek 20**). Členským státům je umožněno rozhodnout se, jestli monitorováním uplatňování závazku nebo pozměněných vnitrostátních předpisů podle prohlášení pověří orgány zavazujícího se nebo předávajícího členského státu.

Jsou-li monitorováním uplatňování předaných právních ustanovení pověřeny orgány předávajícího členského státu, rozhodne zavazující se členský stát po dohodě s předávajícími členskými státy, zda orgány předávajícího členského státu jednají s adresáty monitorovacích úkolů v zastoupení a jménem orgánů zavazujícího se členského státu, nebo v zastoupení, ale vlastním jménem.

ČR považuje navržený postup provádění a monitorování závazků nebo prohlášení za jasný a přehledný.

ČR vnímá jako riziko narušení principu teritoriality práva v případě aplikace závazku, jak bylo uvedeno v části 2. rámcové pozice.

#### Hlava IV: Právní ochrana podle závazku a prohlášení (články 21 a 22)

**Článek 21** vymezuje soudní příslušnost pro případ přezkumu správních aktů vydaných příslušnými orgány na základě Mechanismu. V případě závazku i prohlášení se právo sousedního členského státu použije v zavazujícím se členském státě tak, že je začleněno do jeho vlastních právních předpisů, a soudní příslušnost tak bude příslušet soudům zavazujících se členských států. Stejná zásada by se měla uplatnit pro opravné prostředky proti členskému státu, jehož správní akt je napaden.

**Článek 22** vymezuje soudní příslušnost v případě opravných prostředků proti monitorování uplatňování závazku a prohlášení. Jestliže orgán z předávajícího členského státu souhlasil s tím, že bude monitorovat uplatňování pozměněných právních předpisů zavazujícího se členského státu, a může jednat vůči osobám, které mají bydliště v přeshraniční oblasti, v zastoupení orgánů zavazujícího se členského státu, ale svým vlastním jménem, příslušnými soudy by měly být soudy členského státu, v němž mají tyto osoby své zákonné bydliště. Na druhé straně, pokud příslušný předávající orgán nemůže jednat svým vlastním jménem, ale jménem příslušného zavazujícího se orgánu, příslušnými soudy budou soudy zavazujícího se členského státu bez ohledu na zákonné bydliště osoby.

ČR si klade otázku, jak tato ustanovení začlenit do vnitrostátního procesního práva. Zřejmě by bylo třeba přistoupit k vnitrostátním legislativním změnám za účelem provedení těchto ustanovení, protože navržená úprava je jeví jako kusá (rámcová). Navržený model se jeví v každém případě jako nestandardní.

#### Hlava V: Prováděcí a závěrečná ustanovení (články 23 až 26)

Návrh nařízení předpokládá spolupráci EK s „Koordinačním výborem pro evropské strukturální a investiční fondy“ s účelem zajistit jednotné podmínky pro provádění tohoto nařízení, zejména pokud jde o výměnu informací mezi Přeshraničními koordinačními místy a EK. Výměna informací bude probíhat prostřednictvím databáze spravované výborem (**článek 23**).

Závěrečná ustanovení (**článek 24**) vymezují povinnost členských států provést implementaci nařízení do vnitrostátních právních řádů prostřednictvím prováděcích předpisů a do jednoho roku po vstupu nařízení v platnost informovat EK o splnění této povinnosti a zřízení vnitrostátních nebo regionálních Přeshraničních koordinačních míst.

**Článek 25** stanovuje povinnost EK vypracovat do 5 let ode dne účinnosti nařízení zprávu o hodnocení dopadů navrhovaného nařízení.

Účinnost nařízení bude odložena o jeden rok od jeho vstupu v platnost, aby byla členským státům poskytnuta lhůta pro přijetí vnitrostátních prováděcích předpisů (**článek 26**).

Analýzou návrhu nařízení byla pro případ, kdy by se ČR rozhodla v příslušné příhraniční oblasti zvolit Mechanismus podle článku 5 nařízení, identifikována potřeba zabezpečit na národní úrovni vznik Přeshraničního koordinačního místa, a to jak z hlediska vytvoření administrativní kapacity, legislativního rámce, tak i z pohledu zajištění finančních prostředků nutných na vybudování a provoz Přeshraničního koordinačního místa.

V tom případě bude nutné novelizovat zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, kterým bude Přeshraniční koordinační místo zřízeno a budou konkretizovány jeho pravomoci a činnost v mezích stanovených nařízením.

Pro případné zajištění administrativní kapacity a provozu Přeshraničního koordinačního místa bude nutné provést předběžnou funkční, personální a rozpočtovou analýzu, jejímž výsledkem bude institucionální zakotvení, rozpočet a personální obsazení. Vzhledem ke skutečnosti, že návrh nařízení předpokládá nadání Přeshraničního koordinačního místa zákonodárnou iniciativou, jeví se jako nezbytné, aby bylo institucionálně a personálně zakotveno v organizační struktuře MMR, včetně financování z rozpočtu resortu.

Lhůta jeden rok od vstupu nařízení v účinnost pro implementaci nařízení do právních řádů ČS se vzhledem k délce legislativního procesu jeví jako nedostatečná. ČR bude v rámci projednávání návrhu usilovat o její prodloužení.

### **3. Dopad na právní řád ČR**

Jedná se o návrh EK, o kterém bude nadále diskutováno. Výsledek jednání bude bezesporu mít dopady na právní řád ČR a přinese tak nutnost změny relevantních vnitrostátních právních předpisů. Analýzy dopadů na národní právní řád v současné době probíhají.

### **4. Dopad na státní rozpočet**

Jedná se o legislativní návrh EK, který nemá v současné době přímý dopad na státní rozpočet. EK v návrhu nařízení deklaruje, že se jedná o bezplatný nástroj, který subjektům realizujícím přeshraniční spolupráci přinese úsporu finančních prostředků.

Pro veřejné rozpočty členských států však představuje možnou zátěž, v případě zvolení Mechanismu v návazné povinnosti zřídit a zabezpečit činnost Přeshraničního koordinačního místa.

Z tohoto pohledu se jeví jako účelné vyžádat si stanovisko EK, jestli se nějakým způsobem bude podílet na financování provozu, např. zdali půjde o uznatelný náklad pro financování z technické pomoci fondů politiky soudržnosti.

### **5. Další relevantní dopady (např. na ŽP, hospodářské, sociální, apod.)**

Jedná se o návrh EK, o kterém bude nadále diskutováno. Z pohledu MMR jsou některé možné dopady částečně popsány v kapitole 2, v části „Využitelnost Mechanismu v praxi“, a dále v části „Procedurální otázky“.

## **6. Pozice zástupců sociálních a hospodářských partnerů, zástupců samosprávy, nevládních organizací a případně dalších osob**

---

Pozice stran zástupců sociálních a hospodářských partnerů, zástupců samospráv, nevládních organizací a dalších osob, byly předloženy v rámci resortní koordinační skupiny během řádného připomínkového řízení. Veškeré došlé připomínky byly vypořádány.

## **7. Pozice EK a Evropského parlamentu**

---

EK je předkladatelem návrhu nařízení.

## **8. Pozice členských zemí**

---

## **9. Stav projednávání v Parlamentu ČR**

---

Výbor pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny PČR vzal návrh 99. usnesením z 13. schůze ze dne 6. června 2018 bez projednání na vědomí a pro informaci rozeslal několika dalším věcně zainteresovaným výborům. Výbor pro záležitosti Evropské unie Senátu PČR vzal návrh 218. usnesením z 24. schůze, konané dne 20. června 2018, bez projednání na vědomí.

## **10. Procedurální otázky**

---

- a) Právním základem je čl. 175 třetí pododstavec SFEU
- b) Návrh je projednáván řádným legislativním postupem
- c) Hlasovací procedura - kvalifikovaná většina