

Petr Pospíšil

Evropské seskupení pro územní spolupráci jako nová právní forma využitelná v praxi obcí a krajů

I. Úvodem

V souvislosti s členstvím České republiky v Evropské unii je aktuální účast územních samosprávných celků v novém typu subjektu umožňujícím přeshraniční spolupráci, kterým je Evropské seskupení pro územní spolupráci (dále též „ESÚS“). Každý příhraniční region je specifický, poskytuje svým občanům i zde působícím obcím a regionům různé jedinečné příležitosti a přináší také společné problémy a rizika.¹⁾ Vytvoření společného „kooperačního“ subjektu může jistě napomoci využívání příležitostí a překonávání problémů a rizik. Takovou příležitostí je např. silnější postavení ESÚS při čerpání finančních zdrojů z evropských fondů, s čímž se ostatně výslovně počítá v Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1082/2006 ze dne 5. července 2006 o evropském seskupení pro územní spolupráci (dále jen „Nařízení“).²⁾

Vytvoření ESÚS jako nové právní formy je odůvodňováno mj. jako přijetí opatření ke zmírnění závažných obtíží, jimž členské státy, zejména regionální a místní orgány, čelí při provádění a řízení činností v souvislosti s územní spoluprací v rámci rozdílných vnitrostátních právních předpisů a postupů.³⁾ Zdůrazňována je především nutnost vytvořit ESÚS jako nástroj pro spolupráci na úrovni Společenství, který vytvoří na území Společenství spolupracující seskupe-

¹⁾ K charakteru a unikátnosti pohraničních regionů srov. např. Anderson J., O'Dowd L.: *Borders, Border Regions and Territoriality: Contradictory Meanings, Changing Significance*. Regional Studies, Vol. 33.7, 1999, str. 593 – 604.

²⁾ Srov. čl. 4 a čl. 11 preambule Nařízení: *Během programového období 2000 – 2006 se ukázalo, že stávající nástroje, například evropské hospodářské zájmové sdružení, nejsou vhodné k organizování strukturované spolupráce v rámci iniciativy INTERREG. ... ESÚS by mělo být schopno jednat buď za účelem provádění programů nebo projektů územní spolupráce spolufinancovaných Společenstvím, zvláště strukturálními fondy ... nebo za účelem provádění opatření územní spolupráce vycházejících výlučně z podnětu členských států a jejich regionálních a místních orgánů, ať již s finančním příspěvkem Společenství, nebo bez něho.*

³⁾ Srov. ESÚS: praktická realizace, přínos a řešení problémů, Brusel, Evropská unie, 2010, str. 6: *Vzniklá ESÚS představují jakousi „dráhu spolupráce“, počínaje méně formalizovanou spoluprací směřující k formálně ucelenější a intenzivnější spolupráci. Důležitým předchůdcem mnohých ESÚS byly euroregiony, eurodistrikty, pracovní společenství a další formalizované formy spolupráce.*

ní s právní subjektivitou.⁴⁾ Úkoly, kterými členové pověří ESÚS, se nemohou týkat výkonu pravomocí, jež ukládá veřejné právo, ani povinností určených k ochraně obecných zájmů státu nebo jiných orgánů veřejné moci, jako jsou policejní a normotvorné pravomoci, výkon spravedlnosti a zahraniční politika.

Cílem ESÚS je usnadnit a podpořit přeshraniční, nadnárodní nebo meziregionální spolupráci mezi jeho členy za výhradním účelem posílení hospodářské a sociální soudržnosti. Nařízení výslovně přiznává ESÚS právní subjektivitu⁵⁾ s tím, že ESÚS má v každém členském státě nejširší právní způsobilost přiznávanou podle vnitrostátního práva daného členského státu právními osobám; může zejména nabývat nebo zcizovat movitý i nemovitý majetek, přijímat zaměstnance do pracovního poměru a vystupovat před soudem.

II. K právnímu zakotvení ESÚS

ESÚS jako nový typ právníké osoby byl do právního řádu evropských zemí inkorporován Nařízením. V návaznosti na přímo použitelné Nařízení pak byl zákonem č. 154/2009 Sb. novelizován zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 248/2000 Sb.“), s cílem zajistit účinné uplatňování Nařízení, a za tím účelem doplnit postup při schvalování účasti v evropském seskupení pro územní spolupráci, při zřízení a registraci seskupení se sídlem na území České republiky a další související vztahy.

ESÚS se po právní stránce řídí:

- Nařízením,
- vnitrostátním právním předpisem, který provádí Nařízení, tzn. v České republice zákonem č. 248/2000 Sb.,
- právem členského státu, v němž má sídlo,
- Úmluvou (tj. základní dohodou, kterou uzavírají budoucí členové ESÚS) a
- Stanovami ESÚS (tj. dokumentem který upravuje především organizační strukturu a vnitřní chod ESÚS).

⁴⁾ Územní samosprávné celky mohly i před vytvořením ESÚS být členy např. evropského hospodářského zájmového sdružení podle nařízení rady (EHS) č. 2137/85 ze dne 25. července 1985. Toto sdružení, byť jeho členy mohou být i subjekty veřejného práva, nicméně nebylo primárně určeno pro spolupráci územních samosprávných celků, ale podnikatelských subjektů, neboť jeho účelem je usnadňovat nebo rozvíjet hospodářskou činnost jeho členů, zlepšit nebo zvýšit hospodářské výsledky této činnosti. Jeho činnost musí být spojena s hospodářskou činností jeho členů a ve vztahu k ní musí mít pouze doplňující povahu. Evropské hospodářské zájmové sdružení bylo do českého právního řádu inkorporováno zákonem č. 360/2004 Sb., o Evropském hospodářském zájmovém sdružení (EHZS) a o změně zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o evropském hospodářském zájmovém sdružení), ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁾ V čl. 9 preambule Nařízení se přímo stanoví, že je vhodné, aby ESÚS mělo pravomoc jednat jménem svých členů, zejména regionálních a místních orgánů, z nichž je složeno.

Vzhledem k tomu, že Nařízení ponechává řadu záležitostí na vnitrostátní právní úpravě, která může být v různých členských státech odlišná, bude praxe zakládání ESÚS přinášet některé problémy vyvolané právě touto rozdílností národních právních úprav. Na některé z těchto problémů bude poukázáno v tomto článku.

III. K některým otázkám vzniku a zániku ESÚS

Členy ESÚS mohou dle Nařízení být členské státy EU, regiony či obce, sdružení a jiné veřejnoprávní subjekty.⁶⁾ ESÚS sdružuje členy nacházející se na území nejmeně dvou členských států. Inovativní je ESÚS v tom smyslu, že umožňuje vznik seskupení regionálních a místních orgánů z různých členských států, aniž by předtím bylo třeba podepsat mezinárodní dohodu a ratifikovat ji národními parlamenty. Členské státy však musí dát svůj souhlas s účastí členů ze svého území, přičemž k rozhodnutí o udělení souhlasu mají dospět zpravidla do 3 měsíců od doručení žádosti.⁷⁾ Příslušný stát neudělí „svému“ členovi souhlas s účastí v ESÚS, pokud tato účast není v souladu s Nařízením nebo s vnitrostátními právními předpisy, včetně práv a povinností případného budoucího člena, anebo tato účast není opodstatněná z důvodu veřejného zájmu nebo veřejné politiky dotyčného členského státu.

Pravidla řízení o vyslovení souhlasu budoucího člena ESÚS z České republiky s členstvím stanoví zákon č. 248/2000 Sb. Případný budoucí člen seskupení, je-li právnickou osobou zřízenou nebo založenou podle právních předpisů České republiky, podává žádost o schválení své účasti v seskupení se sídlem na území České republiky nebo na území jiného členského státu Evropské unie Ministerstvu pro místní rozvoj. Při řízení o schválení účasti posuzuje Ministerstvo pro místní rozvoj také obsah Úmluvy a Stanov (k těmto dokumentům viz dále). Ministerstvo pro místní rozvoj žádost o schválení účasti v seskupení zamítne, zjistí-li výše uvedené důvody zamítnutí dle Nařízení. Řízení o vydání souhlasu s účastí Českého subjektu v ESÚS probíhá podle správního řádu. Člen ESÚS, jemuž byla

⁶⁾ Srov. ESÚS: praktická realizace, přínos a řešení problémů, Brusel, Evropská unie 2010, str. 6: *Pro strukturu členské základy ESÚS je všeobecně typická převaha několika partnerů regionální úrovně nebo mnoha partnerů místní úrovně, zatímco národní partneři jsou stále spíše vzácností. Víceúrovňová struktura ESÚS zůstává spíše výjimkou než pravidlem: většina ESÚS vytváří partnerství mezi partnery ze stejné úrovně správy.*

⁷⁾ Reálně je zřízení ESÚS „během na dlouhou trať“ a nelze počítat s tím, že ESÚS vznikne např. během jednoho roku od zahájení jednání stran. Jednak je složité samo projednávání a schvalování zřizovatelských dokumentů samosprávnými orgány budoucích členů, jednak tyto regiony potřebují souhlas k tomu příslušných centrálních orgánů a jednak ve finále je nutné rozhodnutí příslušného registrujícího orgánu dle státu sídla ESÚS. Jakmile některý z centrálních orgánů rozporuje některé skutečnosti, je třeba příp. úpravy zřizovatelských dokumentů projednat se všemi členy a opětovně s jejich povolovacími orgány. Např. proces zřízení „ESÚS TRITIA, s omezenou odpovědností“, jehož členem se má stát Moravskoslezský kraj, probíhá takto již téměř 2 roky, přičemž zřizovatelské dokumenty jsou finálně připraveny více než rok a ke vzniku ESÚS stále nedošlo.

Ministerstvem pro místní rozvoj schválena účast v seskupení se sídlem na území České republiky, ale seskupení nebylo dosud registrováno, nebo člen seskupení, jemuž byla schválena účast v seskupení se sídlem na území jiného členského státu Evropské unie, je povinen tomuto ministerstvu písemně oznámit plánovanou změnu úmluvy nebo podstatnou změnu stanov a požádat o její schválení.

Základní dokumenty ESÚS, s nimiž Nařízení počítá, stanoví jejich minimální obsah, a jejich podpis je podmínkou vzniku ESÚS, jsou Úmluva a Stanovy. Úmluva představuje základní zřizovatelský dokument ESÚS. Úmluva mj. stanoví název ESÚS a jeho sídlo, přičemž toto sídlo musí být v některém z členských států. Určení sídla ESÚS je mimořádně důležité, neboť pro výklad a prosazování Úmluvy a vůbec pro činnost ESÚS je rozhodné právě právo státu, v němž je umístěno sídlo.⁸⁾ Z dalších nezbytných náležitostí Úmluvy lze zmínit např. rozsah území, na němž může ESÚS plnit své úkoly, konkrétní cíle a úkoly ESÚS,⁹⁾ dobu jeho trvání a podmínky, kterými se řídí jeho rozpuštění. Stanovy jsou detailnějším dokumentem upravujícím podrobněji otázky fungování ESÚS. Stanovy obsahují jednak náležitosti shodné s Úmluvou a jednak některé další provozní předpisy či rozhodovací postupy. Stanovy také mají obsahovat ujednání o finančních příspěvcích členů a o použitelných účetních a rozpočtových pravidlech, včetně finančních otázek, každého z členů ESÚS ve vztahu k ESÚS. Kromě jiného musí Stanovy obsahovat také ujednání o odpovědnosti člena ESÚS (viz dále). Stanovy a veškeré jejich pozdější změny se registrují nebo zveřejňují v souladu s platným vnitrostátním právem členského státu, v němž má dotyčné ESÚS sídlo.

ESÚS nabývá právní subjektivitu dnem registrace nebo dnem zveřejnění Stanov, podle toho, co nastane dříve. Členové informují příslušné členské státy a Výbor regionů o úmluvě a o registraci nebo zveřejnění stanov.

Pokud je vytvářeno ESÚS se sídlem na území České republiky, tak vzniká dnem zápisu do registru seskupení vedeného Ministerstvem pro místní rozvoj. Návrh na zápis do registru je oprávněna podat tomuto ministerstvu osoba pověřená budoucími členy seskupení.¹⁰⁾ Součástí žádosti jsou i úředně ověřené kopie schválené Úmluvy a Stanov, údaje o jménu, popřípadě jménech, příjmení a adrese

⁸⁾ Proto je zapotřebí volbu sídla ESÚS důkladně zvažovat a brát přitom v potaz veškeré okolnosti týkající se budoucí činnosti ESÚS a požadavky jednotlivých vnitrostátních právních řádů. Rozdíly hodné posouzení mohou být např. v oblasti právní úpravy pracovněprávních vztahů nebo v daňové oblasti.

⁹⁾ Úmluva a Stanovy budou zpravidla detailně vymezovat úkoly ESÚS vymezením oblastí, na něž se spolupráce zaměří a forem této spolupráce. Může se tak jednat o nejrůznější oblasti spolupráce, jako je např. kultura, doprava, hospodářství, cestovní ruch, životní prostředí apod. Formy této spolupráce mohou spočívat např. v identifikaci, propagaci a zavádění programů, projektů a společných akcí územní spolupráce v definovaných oblastech spolupráce.

¹⁰⁾ Vzhledem k tomu, že registrační řízení bude vedeno českým Ministerstvem pro místní rozvoj, bude praktické, aby v tomto případě byl k podání návrhu pověřen budoucími členy český člen ESÚS.

místa pobytu ředitele seskupení, adresy pro doručování nebo elektronické adresy pro doručování a dokumenty obsahující souhlasy států udělené všem případným budoucím členům seskupení zřízeným podle právních předpisů země jejich sídla. Ministerstvo pro místní rozvoj zaregistruje Stanovy přijaté seskupením, skutečnosti zapisované do registru¹¹⁾ a úplné znění Úmluvy a Stanov ministerstvo zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup.¹²⁾ Seskupení se sídlem v České republice je povinno oznámit ministerstvu plánovanou změnu registrovaných skutečností před jejím přijetím orgány seskupení a požádat o její schválení; ministerstvo takovou změnu schvaluje.

Nařízení předpokládá možnost rozpuštění ESÚS na základě nařízení příslušného soudu nebo orgánu členského státu, v němž má ESÚS sídlo, na žádost kteréhokoli příslušného orgánu s oprávněným zájmem na zrušení ESÚS. Podmínkou takového rozpuštění ESÚS z moci úřední je skutečnost, že ESÚS nadále nesplňuje požadavky Nařízení, zejména že jedná mimo meze úkolů stanovených v Nařízení. Příslušný soud nebo orgán uvědomí všechny členské státy, podle jejichž práva byli členové zřízení, o každé žádosti o rozpuštění ESÚS. Příslušný soud nebo orgán může ESÚS poskytnout lhůtu k nápravě nežádoucího stavu. Nedojde-li k nápravě ve stanovené lhůtě, nařídí příslušný soud nebo správní orgán jeho zrušení.

V případě ESÚS zřízeného podle českého právního řádu je orgánem příslušným k jeho zrušení Ministerstvo pro místní rozvoj. Pokud toto ministerstvo zjistí, že činnost seskupení naplňuje skutečnosti (důvody zrušení) uvedené v Nařízení, neprodleně na to seskupení upozorní a vyzve je, aby od takové činnosti upustilo. Jestliže seskupení v této činnosti pokračuje, Ministerstvo pro místní rozvoj je zruší a seskupení vstoupí do likvidace. Seskupení jako právnická osoba může být ovšem zrušeno také postupem podle zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. ESÚS zaniká dnem výmazu z registru, který ministerstvo provede na návrh likvidátora po skončení likvidace.¹³⁾

Kromě úředního rozhodnutí o zrušení ESÚS, může ke zrušení ESÚS samozřejmě dojít také na základě dobrovolného rozhodnutí jeho členů postupem, který si členové sjednají v Úmluvě. Také v tomto případě bude nezbytná likvidace ESÚS v souladu s právem příslušného státu, kterým se ESÚS řídí.

¹¹⁾ Tj. název a sídlo seskupení, doba, na kterou se seskupení zakládá, účel založení a úkoly seskupení, seznam členů podle úmluvy, jméno, popřípadě jména, příjmení a adresu místa pobytu ředitele seskupení a adresa pro doručování nebo elektronická adresa pro doručování.

¹²⁾ Podle dostupných informací dosud podle českého práva nebylo registrováno žádné ESÚS – srov. údaje na <http://www.mmr.cz/Regionalni-politika/Evropska-sesкупeni-pro-uzemni-spolupraci>.

¹³⁾ Pravidla likvidace ESÚS zákon č. 248/2000 Sb. detailněji neřeší. V souladu s Nařízením se likvidace řídí národní právní úpravou, tzn. v případě likvidace ESÚS založeného podle českého práva by se použila příslušná ustanovení obchodního zákoníku.

IV. K hospodaření ESÚS a otázkám odpovědnosti ESÚS a jeho členů

ESÚS jako samostatný subjekt práva odpovídá za své dluhy jakékoliv povahy. Pokud aktiva ESÚS nedostačují na pokrytí jeho závazků, odpovídají jeho členové za dluhy ESÚS jakékoliv povahy, přičemž se podíl každého člena stanoví úměrně k jeho příspěvku, pokud vnitrostátní právo, podle něhož je člen zřízen, odpovědnost daného člena nevylučuje nebo neomezuje. Pokud je odpovědnost alespoň jednoho člena ESÚS omezena v důsledku vnitrostátního práva, podle něhož je zřízen, mohou ostatní členové ve stanovách rovněž omezit svou odpovědnost.¹⁴⁾ Členové mohou ve stanovách určit, že po ukončení svého členství v daném ESÚS budou odpovídat za závazky vyplývající z jeho činnosti v průběhu svého členství. Název ESÚS, jehož členové mají omezenou odpovědnost, musí obsahovat slovo „omezené“.

Otázka odpovědnosti je důležitá také s ohledem na fakt, že Nařízení umožňuje, aby členský stát na svém území zakázal registraci ESÚS, jehož členové mají omezenou odpovědnost. Této možnosti právě využívá česká právní úprava a v ust. § 18a odst. 2 zákona č. 248/2000 Sb. stanoví, že podle tohoto zákona nelze zřídit seskupení s účastí člena s omezenou odpovědností podle čl. 12 odst. 2 Nařízení.

Česká právní úprava tedy umožňuje pouze založení ESÚS s úplnou odpovědností svých členů, což znamená, že by všichni členové ESÚS (jednotlivé partnerské regiony) museli odpovídat za závazky ESÚS celým svým majetkem. Rozdílnost právní úpravy členských států v otázkách odpovědnosti může vyvolávat zcela konkrétní problémy při zakládání ESÚS a může významně ovlivnit např. umístění sídla ESÚS. Jako příklad lze uvést situaci zakládání ESÚS regiony z České republiky, Slovenska a Polska, kdy je třeba zohlednit skutečnost, že úpravy v obou ostatních partnerských zemích umožňují svým regionům pouze členství v ESÚS s omezenou (na Slovensku)¹⁵⁾ či žádnou (v Polsku)¹⁶⁾ odpovědností členů. Z toho vyplývá, že není prakticky možné založit ESÚS tvořené regiony z těchto tří států, které by mělo sídlo na území České republiky. Současně však není vyloučena účast českých regionů v ESÚS s omezenou odpovědností zakládaných podle právního řádu jiného státu. V případě ESÚS zakládaného regiony z uvedených tří států je

¹⁴⁾ Je zřejmé, že v takovém případě bude ve stanovách shodně omezena odpovědnost všech členů ESÚS. Z hlediska rovného postavení členů si lze jen těžko představit situaci, že by ostatní členové akceptovali svou plnou odpovědnost při vědomí, že jiný člen odpovídá za závazky ESÚS pouze omezeně.

¹⁵⁾ Srov. slovenský zákon č. 90/2008 Z. z. ze dne 15. února 2008, o európskom zoskupení územnej spolupráce a o doplnení zákona č. 540/2001 Z. z. o štátnej štatistike, v znení neskorších predpisov, § 32 odst. 2: *Členovia zoskupenia, ktorí sú slovenským subjektom, ručia za záväzky zoskupenia len do výšky svojich nesplatených vkladov.*

¹⁶⁾ Srov. polský zákon č. 1390 ze dne 7. listopadu 2008, o evropském seskupení pro územní spolupráci, čl. 19 odst. 2: *Orgány územní samosprávy, státní právnícké osoby a samosprávné právnícké osoby nenesou odpovědnost za závazky seskupení, jehož jsou členy.*

tak fakticky možné založit pouze ESÚS se sídlem v Polsku řídící se polskou národní úpravou, neboť český a slovenský člen jsou schopni omezit svou odpovědnost na úroveň polského člena, tzn. na nulovou hodnotu, kdy členové ESÚS nenesou odpovědnost za závazky seskupení.¹⁷⁾

ESÚS vypracovává roční rozpočet, který přijímá shromáždění a který obsahuje zejména složku běžných nákladů a v případě potřeby provozní složku.

Česká právní úprava stanoví některé bližší podmínky vztahující se k hospodaření ESÚS zřízeného v souladu s českým právem. Popravdě řečeno jsou tyto nároky dosti minimalistické. Je stanoveno, že ESÚS je účetní jednotkou a jako takové je povinno vést účetnictví podle zákona o účetnictví a zajistit ověření účetní závěrky auditorem. ESÚS musí vypracovávat výroční zprávu,¹⁸⁾ kterou je za předchozí rok povinno předat Ministerstvu pro místní rozvoj nejpozději do 15. července. Ministerstvo zajistí zveřejnění výroční zprávy způsobem umožňujícím dálkový přístup. Ještě úsporněji přistupuje k úpravě otázek hospodaření ESÚS polský zákonodárce v zákoně č. 1390 ze dne 7. listopadu 2008, o evropském seskupení pro územní spolupráci, který se v čl. 18 výslovně zmiňuje pouze o povinnosti vést účetnictví, sestavit účetní závěrku, ověřit a registrovat ji.¹⁹⁾ Velmi detailně se naproti tomu otázkám majetku a hospodaření ESÚS věnuje slovenská právní úprava v několika ustanoveních zákona č. 90/2008 Z. z. ze dne 15. února 2008, o európskom zoskupení územnej spolupráce a o doplnení zákona č. 540/2001 Z. z. o štátnej štatistike, v znení neskorších predpisov.

V. Orgány ESÚS

V souladu s čl. 10 Nařízení je povinným orgánem každého ESÚS shromáždění, které je tvořeno zástupci jeho členů a dále ředitel, který ESÚS zastupuje a jedná jeho jménem. Připouští se, aby Stanovy upravily zřízení dalších orgánů s jasně vymezenými pravomocemi. ESÚS odpovídá vůči třetím osobám za jednání svých orgánů, a to i v případě, že toto jednání nespadá do úkolů ESÚS.

Je zajímavé, že český zákonodárce v zákoně č. 248/2000 Sb. otázku orgánů ESÚS

¹⁷⁾ Tento přístup byli nakonec nuceni přijmout také zakladatelé momentálně vytvářeného „ESÚS TRITIA, s omezenou odpovědností“, kterými jsou Moravskoslezský kraj, Žilinský samosprávný kraj, Slezské vojvodství a Opolské vojvodství. Toto ESÚS se zakládá podle polského práva, sídlo bude mít v Polsku a členové neponesou žádnou odpovědnost za jeho závazky.

¹⁸⁾ Výroční zpráva obsahuje přehled činností vykonávaných v kalendářním roce s upřesněním jejich vztahu k cílům a úkolům seskupení uvedeným v úmluvě, účetní závěrku a zhodnocení základních údajů v ní obsažených, změny ve složení orgánů seskupení, ke kterým došlo v průběhu roku, a výrok auditora k účetní závěrce.

¹⁹⁾ Tento minimalistický přístup k právní úpravě otázek hospodaření ESÚS je zcela legitimní, neboť ESÚS založené podle právního řádu příslušného státu je právnickou osobou podléhající všem povinnostem vyplývajícím z právních norem státu sídla ESÚS.

vůbec neřeší a nestanoví žádné speciální požadavky nad rámec úpravy orgánů ESÚS v Nařízení. Stejně minimalistický (a dlužno dodat, že zcela legitimní) přístup zvolil také polský zákonodárce v zákoně č. 1390 ze dne 7. listopadu 2008, o Evropském seskupení pro územní spolupráci. Pokud je tedy ESÚS zřizováno podle českého či polského práva, musí být vždy konstituováno shromáždění a ředitel jako obligatorní orgány ESÚS. Je čistě na uvážení zřizovatelů, zda se dohodnou na potřebnosti případných dalších orgánů a zakotví jejich vytvoření ve Stanovách – např. kontrolního orgánu typu dozorčí rady nebo úřadu či sekretariátu tvořeného zaměstnanci ESÚS.²⁰⁾

Nahlédneme-li do slovenského zákona č. 90/2008 Z. z. ze dne 15. února 2008, o európskom zoskupení územnej spolupráce a o doplnení zákona č. 540/2001 Z. z. o štátnej štatistike, v znení neskorších predpisov, zjistíme, že slovenský zákonodárce zaujal k otázce orgánů ESÚS významně odlišný přístup než jeho čeští a polští kolegové. Kromě shromáždění a ředitele zavádí totiž jako další orgán ESÚS dozorčí radu nebo revizora, přičemž tento kontrolní orgán musí být povinně zřízen, pokud majetek ESÚS překračuje hodnotu 3 mil. Sk²¹⁾ nebo je součástí majetku ESÚS tzv. prioritní majetek.²²⁾ Slovenská právní úprava také jako jediná z porovnávaných velmi detailně upravuje rozdělení kompetencí mezi jednotlivé orgány ESÚS, stanoví pravidla obsazování všech těchto orgánů, délku funkčního období orgánů, minimální četnost jejich zasedání, vzájemné vztahy, neslučitelnost funkcí, zákaz konkurence pro členy orgánů atd.²³⁾

VI. K některým dalším právním otázkám účasti územních samosprávných celků v ESÚS

Podle čl. 3 odst. 1 Nařízení mohou členy ESÚS být regionální i místní orgány.

²⁰⁾ Tak např. v již zmíněném připravovaném „ESÚS TRITIA, s omezenou odpovědností“ jsou ve Stanovách jako orgány konstituovány valná hromada (tj. jen jinak nazvané shromáždění), ředitel a dozorčí rada. Kromě toho se vytváří sekretariát ESÚS složený ze zaměstnanců, který nemá postavení orgánu a plní roli „úřadu ESÚS“. Dále se mimo strukturu orgánů vytváří pracovní skupiny pro jednotlivé oblasti spolupráce členů ESÚS.

²¹⁾ V současné době ekvivalent této částky v EUR.

²²⁾ Srov. ust. § 28 slovenského zákona č. 90/2008 Z.z. ze dne 15. února 2008, o európskom zoskupení územnej spolupráce a o doplnení zákona č. 540/2001 Z. z. o štátnej štatistike, v znení neskorších predpisov: *Prioritný majetok na účely tohto zákona je tá časť majetku štátu, vyššieho územného celku alebo obce, ktorú vkladá štát, vyšší územný celok alebo obec ako zakladateľ alebo člen zoskupenia do zoskupenia a ktorá je určená výlučne na zabezpečenie účelu, na ktorý bolo zoskupenie založené. Prioritný majetok nemožno založiť alebo inak zaťažiť ani ho inak použiť na zabezpečenie záväzkov zoskupenia alebo tretej osoby, nemožno ho predat', darovať ani prenechať do nájmu alebo do výpožičky. Prioritný majetok nie je predmetom likvidácie. K nehnuteľnostiam, ktoré sú prioritným majetkom, vzniká v prospech subjektu, ktorý ho do zoskupenia vložil, právo zodpovedajúce vecnému bremenu, ktoré sa zapisuje do katastra nehnuteľností.*

²³⁾ Tato detailní slovenská právní úprava může být inspirativním vzorem pro zakotvení nezbytných ustanovení týkajících se orgánů ESÚS a jejich činnosti ve Stanovách i v případě, že ESÚS vzniká podle jiného než slovenského práva.

To zcela koresponduje s jedním z hlavních cílů vytvoření této nové právní formy, kterým je podle Nařízení zmírnění závažných obtíží, jimž zejména regionální a místní orgány čelí při provádění a řízení činností v souvislosti s územní spoluprací v rámci rozdílných vnitrostátních právních předpisů a postupů.

Jak stanoví ust. § 18e odst. 2 zákona č. 248/2000 Sb. pro účast územních samosprávných celků v seskupení se nepoužijí ustanovení jiných právních předpisů upravující spolupráci s územními samosprávnými celky jiných států. Těmito ustanoveními jiných právních předpisů se rozumí ust. § 55 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a ust. § 28 zákona č. 129/2000 o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, která obecně upravují spolupráci obcí (krajů) s územními samosprávnými celky jiných států. Tato zákonná ustanovení upravují jednak možnost spolupráce s územními samosprávnými celky jiných států obecně a jednak spolupráci na základě smlouvy o spolupráci. Obce i kraje mohou být členy mezinárodních sdružení místních orgánů. Obecní i krajské zřízení dokonce výslovně umožňují, aby na základě smlouvy o spolupráci vznikla právnická osoba, a to za předpokladu, že to dovoluje Parlamentem schválená a vyhlášená mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána. Smlouva o spolupráci, na jejímž základě má vzniknout právnická osoba nebo členství v již existující právnické osobě, podléhá souhlasu Ministerstva vnitra po předchozím projednání s Ministerstvem zahraničních věcí. Bez tohoto souhlasu smlouva nemůže nabýt účinnosti. Udělení souhlasu může být odepřeno pouze pro rozpor se zákonem nebo Parlamentem schválenou a vyhlášenou mezinárodní smlouvou, kterou je Česká republika vázána. Postup vytvoření právnické osoby na základě smlouvy o spolupráci dle zákona o krajích a zákona o obcích je pro územní samosprávné celky značně komplikovaný, a proto v praxi není využíván.²⁴⁾

Při stanovení pravomocí jednotlivých orgánů územních samosprávných celků v souvislosti se zřízením ESÚS je však samozřejmě třeba obecnou právní úpravu obecního a krajského zřízení aplikovat. Rozhodnutí o zřízení ESÚS a schválení Úmluvy a Stanov, stejně jako rozhodnutí o zrušení ESÚS či o vystoupení územního samosprávného celku z ESÚS, spadá do vyhrazené pravomoci zastupitelstva kraje (obce) dle ust. § 35 odst. 2 písm. k) krajského zřízení resp. ust. § 84 odst. 2 písm. e) obecního zřízení, zakotvujících rozhodování o založení nebo rušení právnických osob, schvalování jejich zakladatelské listiny, společenské smlouvy, zakládací smlouvy a stanov a rozhodování o účasti v již založených právnických osobách.

²⁴⁾ Tato faktická nevyužívanost stávající právní úpravy je potvrzena také v důvodově zprávě k návrhu tzv. protikorupční novely zákona o obcích a zákona o krajích, kde se výslovně uvádí: *... je proto v praxi využíváno pouze výjimečně, obce zpravidla volí spolupráci se zahraničními subjekty s využitím jiných forem (např. založení neziskové společnosti s ručením omezeným podle německého práva). Právní úprava smlouvy o vzájemné spolupráci se tak v praxi ukázala jako nadbytečně omezující a nevyužívaná.*

Územní samosprávný celek bude přirozeně také určovat své zástupce v orgánech ESÚS, které budou konstituovány ve Stanovách. Pokud jde o shromáždění (valnou hromadu) musí každý z členů ESÚS ustanovit svého zástupce v tomto orgánu, přičemž praktické bude také ustanovení náhradníka. Delegace zástupce obce či kraje na valné hromadě by měla být řešena analogicky jako u obchodních společností, tzn. na základě rozhodnutí zastupitelstva obce (kraje) ve smyslu ust. § 84 odst. 2 písm. f) obecního zřízení, resp. ust. § 35 odst. 2 písm. l) krajského zřízení. Na konkrétním zasedání shromáždění (valné hromady) by pak měl zástupce územního samosprávného celku jednat a hlasovat v mezích zmocnění uděleného mu pro toto konkrétní jednání radou obce (kraje). Pozice ředitele bude zpravidla obsazována na základě rozhodnutí shromáždění (valné hromady), když kandidáty na tento post budou navrhopvat jednotliví členové. Za obec nebo kraj by mělo kandidáta na pozici ředitele ESÚS delegovat zastupitelstvo s odkazem na analogické použití ust. § 84 odst. 2 písm. g) obecního zřízení resp. ust. § 35 odst. 2 písm. m) krajského zřízení. O nominaci zástupců územního samosprávného celku do příp. konstituované dozorčí rady či dalšího orgánu by rovněž mělo rozhodovat zastupitelstvo dle naposledy uvedených zákonných ustanovení. Orgánům, kterým přísluší delegovat či navrhopvat zástupce do orgánů ESÚS přísluší rovněž jejich odvolání či podání návrhu na jejich odvolání příslušnému orgánu.

VII. Závěrem

ESÚS představuje relativně nový specifický druh právnické osoby určené především pro mezinárodní spolupráci místní a regionální samosprávy v příhraničních oblastech. Cílem ESÚS je usnadnit a podpořit přeshraniční, nadnárodní nebo meziregionální spolupráci mezi jeho členy za výhradním účelem posílení hospodářské a sociální soudržnosti. Právní postavení ESÚS je výjimečné i v tom, že jeho zakladateli mohou být výhradně veřejnoprávní subjekty. Primární právní úprava vychází z právních předpisů Evropské unie, konkrétně z Nařízení, které je v jednotlivých státech zapracováno do vnitrostátní právní úpravy řešící postupy založení a fungování ESÚS v konkrétním státě.

ESÚS je založen na členském principu, když má především prospívat rozvoji svých členů – územních celků. Jako takový představuje specifickou formu věcné korporace.²⁵⁾ Použití této nové právní formy je významně omezováno nutností nalezení zahraničních partnerů a také složitostí zakládacích a schvalovacích mechanismů. Zřejmě proto nepůjde o „masovou“ formu spolupráce a v úvahu bude přicházet spíše pro kooperaci větších regionů, kterým může pomoci např. při čerpání finančních prostředků z programů přeshraniční spolupráce.

²⁵⁾ ESÚS je těžko podřaditelný pod kategorii soukromé i veřejné korporace. Na jednu stranu má sloužit posílení hospodářské a sociální soudržnosti, na druhou stranu je výslovně vyloučeno, aby vykonávalo pravomoci, jež ukládá veřejné právo.

Shrnutí:

V souvislosti s členstvím České republiky v Evropské unii je aktuální účast územních samosprávných celků v novém typu subjektu umožňujícím přeshraniční spolupráci, kterým je Evropské seskupení pro územní spolupráci (dále též „ESÚS“). ESÚS představuje relativně nový specifický druh právnické osoby určené především pro mezinárodní spolupráci místní a regionální samosprávy v příhraničních oblastech. Cílem ESÚS je usnadnit a podpořit přeshraniční, nadnárodní nebo meziregionální spolupráci mezi jeho členy za výhradním účelem posílení hospodářské a sociální soudržnosti. Právní postavení ESÚS je výjimečné i v tom, že jeho zakladateli mohou být výhradně veřejnoprávní subjekty. Primární právní úprava vychází z právních předpisů Evropské unie, které jsou v jednotlivých státech zapracovány do vnitrostátní právní úpravy řešící postupy založení a fungování ESÚS v konkrétním státě. V článku nazvaném „Evropské seskupení pro územní spolupráci jako nová právní forma využitelná v praxi obcí a krajů“ se autor věnuje rozboru právní úpravy a také některým problematickým otázkám spojeným se vznikem a fungováním ESÚS.

European grouping of territorial cooperation as a new legal form usable for municipalities and regions – summary:

In connection with the membership of the Czech Republic in the European Union, participation of self-governing territorial divisions in European grouping of territorial cooperation (EGTC), a new entity facilitating cooperation across borders, is up to date. EGTC is a quite new and specific type of legal person dedicated to international cooperation between local and regional self-governments in border areas. EGTC focuses on facilitating and supporting border, supranational or regional cooperation between its members to strengthen economic and social cohesion. Legal status of EGTC is extraordinary because, inter alia, it may be created by bodies governed by public law only. Principal legal regulation is contained in legislation of the European Union which is implemented into national law dealing with EGTC creation and operation in particular state. In the article called “European grouping of territorial cooperation as a new legal form usable for municipalities and regions”, the Author makes analysis of legal regulation and certain questionable issues connected with EGTC creation and operation.