

# Organizační architektura správy regionálního rozvoje v evropském kontextu\*

Jiří Venclíček\*\*, Michal Matouš\*\*\*

## Úvod

Velmi obecně vzato, na veřejnou správu lze nahlížet z formálního či materiálního hlediska. Jeden pohled bez druhého neumožňuje vnímat celou hloubku veřejné správy, stejně jako jedno oko bez druhého neumožňuje vnímat celou hloubku prostoru. Přesto může být čas od času užitečné zaměřit se právě na jediné hledisko, aby vyniklo to, co běžně není patrné. V tomto článku bychom se chtěli pokusit vytvořit právě takový pohled na organizační aspekty správy na úseku regionálního rozvoje z prostředků Evropské unie. Organizační rozměr této problematiky lze nalézt již v základních myšlenkách a principech kohezní politiky Evropské unie.<sup>1</sup> Z povahy věci (princip) partnerství předpokládá existenci alespoň dvou aktérů, přičemž je zřejmé, že jedním z nich by měl být stát. Myšlenka, která bývá zkracována do sousloví „Evropa regionů“ napovídá, že druhým z těchto aktérů by měl být v širokém slova smyslu region. V této chvíli nemáme na mysli aktéry jako subjekty v právním slova smyslu, ale jako společenství, s některými shodnými a některými rozdílnými zájmy, prostředky a informacemi, která usilují o regionální rozvoj a měla by tedy vzájemně spolupracovat. Je však otázkou, v jaké organizační architektuře by se tato spolupráce měla odehrávat a jaké by při tom měly existovat vazby.

\* Článek byl vytvořen v rámci projektu specifického výzkumu „Organizace správy na úseku regionálního rozvoje“ (MUNI/A/0815/2013) na Právnické fakultě Masarykovy univerzity. Autoři jsou interní doktorandi na Katedře správní vědy a správního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity.

\*\* Mgr. Jiří Venclíček, doktorand Katedry správní vědy a správního práva, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno.

\*\*\* Mgr. Michal Matouš, doktorand Katedry správní vědy a správního práva, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno.

<sup>1</sup> WOKOUN, René; MATES, Pavel; KADERÁBKOVÁ, Jaroslava; et al. *Základy regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011. S. 119.

## 1 Organizační aspekty správy regionálního rozvoje v evropském kontextu

Zahraniční literatura této problematice přikládá poměrně velký význam, avšak spíše z hlediska výše alokovaných finančních prostředků členským státům Evropské unie. Základním kritériem pro rozdělování peněz z fondů Evropské unie je „potřebnost“. Toto kritérium je však velmi obecné a státům umožňuje čerpat prostředky pro všechny regiony, které nedosahují určité výše podílu na tvorbě hrubého domácího produktu. V současnosti tedy neexistuje objektivní kritérium, které by umožňovalo stanovit přesnou výši prostředků, které má Evropská unie alokovat jednotlivým členským státům. Co tedy ovlivňuje výši alokovaných prostředků, pokud to nejsou jasně definovaná právní kritéria?

Chalmers v tomto smyslu poukazuje na existující hypotézy, podle kterých jsou při vyjednávání o alokaci prostředků úspěšnější státy, které z evropské integrace nezískaly očekávané benefity. Výraznější ekonomická podpora těchto států pak představuje protislužbu za spolupráci v jiných, evropsky významných, otázkách. Podle jiné hypotézy je výše alokovaných prostředků ovlivněna intenzitou zapojení regionů do vyjednávání o této otázce. Regiony jsou motivovány k získání vyššího objemu finančních prostředků a již při vyjednávání Evropské unie s členskými státy mohou sehrát významnou úlohu znalostí místní problematiky. Chalmers však nabízí vlastní hypotézu, podle které alokaci prostředků ovlivňuje organizační uspořádání subjektů, které provádí jejich správu na regionální úrovni. V tomto smyslu rozlišuje regionální subjekty, které jsou spíše samostatné (self-rule) a ty, jejichž činnost je více provázána s činností státu (shared-rule). Chalmers upozorňuje, že samostatné regionální subjekty se zaměřují převážně na vlastní problémy, bez ohledu na okolní regiony. Výsledkem tohoto přístupu je prohlubování rozdílů mezi regiony, vznik sporů a snížení schopnosti celého systému úspěšně absorbovat svěřené prostředky. Chalmers proto dochází k závěru, že alokaci prostředků pozitivně ovlivňuje takové

organizační uspořádání správy, které regionům neposkytuje příliš velkou samostatnost vůči státu.<sup>2</sup>

Navzdory výše uvedenému se domníváme, že organizační uspořádání předmětné problematiky nelze přizpůsobovat výlučně alokaci prostředků. Alokace totiž stojí na počátku procesu, který by měl pokračovat úspěšnou absorpcí a rozvojem regionu. Úspěch alokace a absorpce lze poměrně jednoduše kvantifikovat a zhodnotit. Reálné hodnocení rozvoje regionu však nejspíše není možné bez důkladnější mezioborové analýzy zasazené do širšího časového rámce. Becker upozorňuje, že rozvoj regionů nelze zcela přesvědčivě hodnotit ani na základě vzájemného srovnávání. Méně rozvinuté regiony se mohou za určitých okolností rozvíjet výrazně rychleji, než rozvinutější regiony, a to relativně nezávisle na výši alokovaných prostředků.<sup>3</sup>

Domníváme se, že i kdyby byla hypotéza, kterou nastiňuje Chalmers zcela prokázána, tak to nemůže vést k závěru, že je třeba snížit samostatnost regionálních aktérů, kteří ovlivňují správu na úseku regionálního rozvoje, vůči státu. Vedle alokace je totiž nutné přihlížet rovněž k absorpci prostředků a také k (byť obtížně měřitelnému) rozvoji regionu. Přitom lze podle našeho názoru předpokládat, že ve všech uvedených aspektech se projevuje organizační uspořádání správy, nikoliv však nezbytně stejným způsobem, jako uvádí Chalmers ve vztahu k alokaci prostředků. To lze ostatně dovodit i z dalších odborných názorů. Buzogány a Korkut poukazují na názor, že před přistoupením Maďarska do Evropské unie došlo k reorganizaci místní správy právě z obavy, že získané prostředky nebudou efektivně absorbovány.<sup>4</sup> Becker konstatuje, že schopnost přeměnit prostředky získané z fondů Evropské unie do rozvoje regionu je výrazně limitována úrovní vzdělanosti a kvality veřejné sprá-

vy. Členské státy, které trpí uvedenými nedostatky, by tedy měly být podporovány primárně za účelem jejich překonání.<sup>5</sup> Pokud lze za jeden z aspektů kvality veřejné správy považovat schopnost činit kvalifikovaná rozhodnutí, tak je zřejmé, že správní orgán musí být dostatečně vybaven informacemi o konkrétním území, které spravuje, ale také informacemi, které vznikají na centrální úrovni teprve analýzou dat z celého území. Taková informační propojenost pochopitelně vyžaduje určité organizační uspořádání, které by umožňovalo kontinuální proud informací o možnostech, limitech či potřebách území z regionů do centra, ale také informací o možnostech a potřebách státu či okolních regionů z centra do regionů.<sup>6</sup> Nastíněný proud informací je možné dosáhnout prostřednictvím vertikální dekoncentrace i decentralizace. Na rozdíl od decentralizovaných subjektů veřejné správy, však dekoncentrované správní orgány nejsou nositeli informací o politické vůli místních společenství.<sup>7</sup> Tato skutečnost podle našeho názoru limituje schopnost dekoncentrovaných orgánů státní správy obsáhnout celé spektrum potřeb rozvíjeného území, které často znají právě jen místní občané. Lze sice argumentovat, že státní správa realizuje politickou vůli na úrovni státu, nicméně ta může být příliš vzdálená specifickým místním podmínkám. Na druhou stranu však nelze přeceňovat přínos decentralizovaných subjektů veřejné správy, které nemusí být vybaveny přesnými informacemi o potřebách sousedních území, respektive celého státu, přičemž zřejmě není třeba rozebírat, že plánované investice nemohou zůstat izolované vůči okolnímu prostředí. Správa regionálního rozvoje tedy vyžaduje důsledné plánování

<sup>2</sup> CHALMERS, William. Regional authority, Transnational Lobbying and the Allocation of Structural Funds in the European Union. In: *Journal of common Market studies* [online], vol. 51, no. 5, 2013. S. 817.

<sup>3</sup> „Evaluating the success of EU transfers in achieving convergence is no trivial matter. For example, poor regions that are going through a catch-up phase might grow faster than rich regions, quite independently from the receipt of transfers. Hence a simple comparison of the growth rates of regions that receive transfers and those that do not is insufficient to draw any accurate conclusions.” (BECKER, Sascha. EU Structural Funds: Do They Generate More Growth? [Online]. [quoted 29. 7. 2014]. The Royal Institute of International Affairs, 2012. Accessible from: [http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/International%20Economics/1212bp\\_becker.pdf](http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/International%20Economics/1212bp_becker.pdf)).

<sup>4</sup> BUZOGÁNY, Aron; KORKUT, Umut. Administrative Reform and Regional Development Discourses in Hungary. Europeanization Going NUTS? In: *Europe-Asia Studies*. Vol. 65, No. 8, 2013. S. 1559.

<sup>5</sup> „Giving untied transfers to regions where the education level of the workforce is below average, or government is of poor quality, is ineffective and a poor use of limited funds. Withholding transfers from such regions altogether would of course run counter to the aim of achieving convergence, but an alternative would be to tie transfers to investments in education and quality of government in order to build up additional absorptive capacity. This would not only be beneficial to those regions in their own right, but would also enable them to make better use of future transfers.” (BRUSZT, László, Multi-level Governance – the Eastern Versions: Emerging patterns of Regional Developmental Governance in the New Member States, In: *Regional&federal studies* No. 18, 2008. S. 612).

<sup>6</sup> Pozn. Za tuto myšlenku děkujeme prof. JUDr. Petru Průchovi, CSc.

<sup>7</sup> Pozn. Např. Ferry poukazuje na skutečnost, že princip partnerství a Evropa regionů neznamenaají úplnou decentralizaci správy na úseku regionálního rozvoje. Na tuto problematiku nelze nazírat výlučně pohledem shora dolů, nebo zdola nahoru, ale intenzivním propojením všech úrovní. (FERRY, Martin. Implementing Regional Policy in Poland: A new Era? In: *Europe-Asia Studies*, vol. 65, No. 8, 2013. S. 1584).

a pečlivé rozhodování o výběru projektů, které mají být podpořeny. Bruszt v tomto smyslu rozlišuje čtyři krajní modely správy na úseku regionálního rozvoje. Hierarchický, centralizovaný model, který regionálním aktérům neumožňuje účast na plánování ani rozhodování. Inkluzivní, centralizovaný model, který sice regionálním aktérům světuje oblast plánování, ale rozhodování ponechává státním orgánům. V rámci hierarchického, částečně decentralizovaného modelu sice stát obstarává plánování regionálního rozvoje, ale rozhodování o konkrétních otázkách náleží regionálním aktérům. Poslední, síťový model světuje regionálním aktérům plánování i rozhodování.<sup>8</sup> Domníváme se, že právě plánování regionálního rozvoje představuje oblast, která zasahuje do samotného jádra samosprávy v obecném smyslu. Pokud je určitý subjekt nadán oprávněním spravovat sám sebe, čím spíše by tak měl činit, než rozvahou vlastního rozvoje? Lze namítnout, že regionální rozvoj z prostředků Evropské unie představuje specifickou oblast, která je ve výrazném zájmu státu a která nikterak nebrání územním samosprávám, aby se rozvíjely z vlastních zdrojů. Máme však za to, že jednotlivé plánovací dokumenty by neměly vznikat ve vzájemné izolaci. Naopak, jejich vhodným propojením lze podle našeho názoru dosáhnout synergického efektu. Stejně úvahy však zřejmě nelze uplatnit ve vztahu k rozhodování o výběru konkrétních projektů, které by již mělo mít výrazně vázanější charakter. Ostatně, jak již bylo uvedeno, specifické místní znalosti mohou do jisté míry obstarávat rovněž vertikálně dekoncentrované orgány státní správy.

V souvislosti s popsáním modelem se nelze ubránit srovnání regionálního a územního rozvoje. Zatímco na tvorbě územního plánu významně participuje státní správa i samospráva,<sup>9</sup> vydání územního rozhodnutí či stavebního povolení již plně zajišťuje státní správa. Přesto, místní samospráva vystupuje alespoň jako účastník územního řízení.<sup>10</sup> Je zajímavé, jak moc se oblasti územního a regionálního rozvoje teoreticky podobají a jak rozdílnou úpravu jim zvolil český zákonodárce.

## 2 Organizace správy regionálního rozvoje v České republice

Česká právní úprava správy regionálního rozvoje z prostředků Evropské unie pochopitelně vychází z primárního a sekundárního práva Evropské unie,

<sup>8</sup> BRUSZT, 2008, *ibid.* S. 612.

<sup>9</sup> Viz zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>10</sup> PRŮCHA, Petr; MAREK, Karel. *Stavební právo v teorii a praxi*. Praha: Leges, 2011. S. 79.

kteřá je ovšem v organizačních otázkách poměrně stručná. Podle článku 174 Smlouvy o fungování Evropské unie je obecným cílem kohezní politiky EU posilování hospodářské, sociální a územní soudržnosti, resp. snižování rozdílů mezi úrovní rozvoje různých regionů a snížení zaostalosti nejvíce znevýhodněných regionů. Současná úprava pravidel pro fungování Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova a Evropského námořního a rybářského fondu je upravena v nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. 12. 2013 (dále jen „nařízení“). Ač má dané nařízení přímý účinek na území členských států, ponechává samotnou realizaci a naplnění obecných požadavků na uvážení členských států. K organizačním aspektům správy na úseku regionálního rozvoje v samotných členských státech toho tedy příliš nestanoví. Členské státy mají povinnost zajistit, aby systémy řízení a kontroly operačních programů byly zavedeny v souladu s články 72, 73 a 74 nařízení. Dle čl. 123 odst. 1 nařízení si každý členský stát určí pro každý operační program celostátní, regionální nebo místní orgán veřejné správy nebo veřejný či soukromý subjekt jako řídicí orgán. Tentýž řídicí orgán může být určen pro více operačních programů. Obdobně je v čl. 123 odst. 2 a 4 nařízení stanovena povinnost členských států určit si certifikační orgán a orgán auditní, který však musí být funkčně oddělen od ostatních orgánů. Řídicím a certifikačním orgánem může být i totožný subjekt. Na základě čl. 123 odst. 6 a 7 nařízení lze určit jeden nebo více zprostředkujících subjektů pro výkon některých úkolů řídicího nebo certifikačního orgánu, a to písemnou dohodou mezi zprostředkujícím subjektem a členským státem nebo řídicím orgánem.

Základní právní předpis reglementující v České republice problematiku regionálního rozvoje je zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů. Z § 5 odst. 1 tohoto zákona vyplývá, že Vláda České republiky schvaluje návrh Ministerstva pro místní rozvoj o Strategii regionálního rozvoje. Současná strategie obsahuje systém realizace regionálního rozvoje.<sup>11</sup> Koordinační funkci v této oblasti vykonávají ústřední orgány státní správy, zejména Ministerstvo pro místní rozvoj a Ministerstvo financí. Klíčovými aktéry na úrovni jednotlivých regionů soudržnosti jsou Regionální rady, založené a vymezené samotným zákonem o podpoře regionálního rozvoje. Jedná se o řídicí a certifikační orgány ve smyslu čl. 125 nařízení. Regionální rada je zřízena pro každý region soudržnosti

<sup>11</sup> Strategie regionálního rozvoje ČR 2014-2020. [Online], [cit. 14. 11. 2014]. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. Dostupné z: <http://www.mmr.cz/getmedia/08e-2e8d8-4c18-4e15-a7e2-0fa481336016/SRR-2014-2020.pdf>

(odpovídající statistické jednotce Eurostatu „NUTS II“). V podmínkách České republiky jsou jednotlivé regiony soudržnosti tvořeny jedním až třemi vyššími územními samosprávnými celky.

Regionální rada je právnická osoba veřejného práva,<sup>12</sup> zřízená zákonem č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů, vykonávající působnost na přesně vymezeném území regionu soudržnosti vůči jeho obyvatelstvu, a to v jasně definované vnitřní organizační struktuře. Přestože regionální rady nejsou územními samosprávnými celky, lze v jejich organizační struktuře nalézt určité prolínání prvků státní správy se spíše latentními prvky samosprávy.

Každá Regionální rada je tvořena soustavou tří orgánů. Jedná se o výbor Regionální rady, předsedu Regionální rady a úřad Regionální rady. Obecně platí, že výbor Regionální rady jedná a rozhoduje o věcech spojených s realizací Regionálního operačního programu. Z hlediska správy na úseku regionálního rozvoje z prostředků Evropské unie se tedy jedná o hlavní rozhodovací, respektive řídicí orgán. Na základě § 16d odst. 1 zákona o podpoře regionálního rozvoje volí členy výboru Regionální rady ze svých řad zastupitelstva krajů, které tvoří příslušný region soudržnosti. V této pozici ovšem nevstupují jako představitelé samosprávy, ale naopak jako představitelé státu. Členové výboru Regionální rady reprezentují zájmy státu, přesto je zřejmé, že jsou z povahy svého členství v zastupitelstvu kraje vybaveni informacemi, nebo schopností získávat podrobné informace o specifických problémech krajů. Zohlednění těchto informací při rozhodování v rámci výboru Regionální rady podle našeho názoru nelze považovat za nežádoucí. Jedná se o součást informačních toků mezi místní a centrální správou, které, ve smyslu Chalmersovi hypotézy, přispívají jednotnému vystupování České republiky při vyjednávání o alokaci prostředků a výběru žádoucích projektů. Regionální rady mají rovněž další dva orgány. Statutárním orgánem Regionální rady je předseda, volený společně s místopředsedy výborem. Výkonným orgánem Regionální rady je úřad, v jehož čele stojí ředitel, jmenovaný a odvolávaný na návrh předsedy výboru. Úřad zabezpečuje veškeré úkoly v souvislosti s činností řídicího orgánu s výjimkou činností, které spadají do výlučné pravomoci výboru. Zajišťuje také organizační, technické a odborné zázemí Regionální rady. Přestože Regionální rady patří spíše do systému státní správy, právní postavení zaměstnanců

<sup>12</sup> Pozn. K povaze regionální rady se poněkud opatrně vyjádřil Nejvyšší správní soud například v rozsudcích ze dne 7. 11. 2013, č. j. 9 Afs 38/2013 – 53, ze dne 12. 12. 2013, č. j. 1 Afs 66/2013 – 54, a ze dne 23. 5. 2013, č. j. 4 Ans 2/2013 – 41. K věci se rovněž vyjádřil Krajský soud v Ostravě v rozsudku ze dne 6. 12. 2012, č. j. 22 A 72/2011 – 126.

úřadu podléhá zákonu č. 312/2002 Sb., o úřednicích územně samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů. Z této skutečnosti však nelze dovodit žádný specifický vztah vůči územní samosprávě. Zákon č. 138/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o veřejných zakázkách, ve své původní podobě neměl novelizovat zákon o podpoře regionálního rozvoje, ustanovení o právním postavení úředníků úřadu Regionální rady do něj bylo vloženo teprve ve druhém čtení zákona, a to bez důvodové zprávy.<sup>13</sup> V současnosti lze stěží rekonstruovat úvahy zákonodárce, nicméně máme za to, že důvodem zvolené úpravy mohla být absence služebního zákona.

Z výše uvedeného je zřejmé, že personální obsazení orgánů Regionální rady je plně odvozeno od volby členů výboru Regionální rady, což jistým způsobem zdůrazňuje postavení krajů na tomto úseku správy. Regionální rady zůstávají v podřízeném postavení vůči orgánům centrální správy, přesto nelze správu na úseku regionálního rozvoje vnímat jako plně centralizovanou a Regionální rady nejsou výrazem pouhé vertikální dekoncentrace státní moci. Na druhou stranu Regionální rady nejsou subjektem schopným tvořit vlastní politickou vůli. Takovým subjektem mohou být kraje, které na základě zákona o regionálním rozvoji vytváří programy rozvoje vlastního územního obvodu a spolupracují s ústředními orgány na tvorbě strategie regionálního rozvoje a státního programu regionálního rozvoje. Zákon však nestanoví, že by stát musel respektovat programovací dokumenty krajů v oblasti regionálního rozvoje. Otázka podílu územní samosprávy na plánování regionálního rozvoje je tedy do značné míry závislá na přístupu centrální správy. V tomto ohledu se výrazně projevuje, že územní členění České republiky není shodné se statistickým členěním Evropské unie. Soulad tohoto členění se podařilo zajistit v Polsku, což podle některých autorů vedlo k propojení centrální a místní správy.<sup>14</sup>

Leptší představu o zařazení organizace správy na úseku regionálního rozvoje v České republice přináší zobrazení v Brusztvě modelu. Schopnost územní samosprávy podílet se na rozhodování o konkrétních věcech regionálního rozvoje, například výběru projektů, je dána pouze přeneseně, a to vlivem na personální obsazení výboru Regionální rady, respektive výběrem osobností zástupců. V tomto smyslu je rozhodování o regionálních operačních programech spí-

<sup>13</sup> Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky: Digitální repozitář [online], [cit. 14. 11. 2014]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=4&T=1077>

<sup>14</sup> SWIANIEWICZ, Pavel. Poland: Europeanization of subnational governments, In: *The oxford handbook of local and regional democracy in Europe*, eds. John Loughlin, Frank Hendriks&Anders Lidström, 2010. S. 501.

še hierarchické s jistými prvky decentralizace. Podle zákona o regionálním rozvoji patří tvorba programového dokumentu Regionálního operačního programu do kompetence výboru Regionální rady. Kraje jsou ovšem oprávněny vydávat vlastní programy rozvoje svého územního obvodu a dále se podílejí na tvorbě strategie regionálního rozvoje a státních programů regionálního rozvoje. Podíl krajů na této činnosti ovšem do značné míry závisí na přístupu státu, který by však mého názoru měl usilovat o to, aby zohlednil programové dokumenty, které na jeho území vznikají.

V Dohodě o partnerství pro programové období 2014 – 2020, předložené Evropské komisi 17. dubna 2014,<sup>15</sup> se mimo jiné připouští, že vztahy mezi státní správou a samosprávou jsou na mnoha místech pouze formální, a že existují výrazné rezervy při uplatňování víceúrovňové správy a koordinace jednotlivých činností. K napravení těchto nedostatků by měla vést širší implementace takzvaných integrovaných přístupů, které by v následujícím období měly působit nikoliv v rámci celých regionů soudržnosti, ale na mikroregionální, respektive nadobecní úrovni.<sup>16</sup> Významné postavení by měly získat uskupení takzvaných metropolí a aglomerací, a to zejména v oblasti tvorby vlastních plánů rozvoje. Jejich schopnost rozhodovat o konkrétních záležitostech však zřejmě nebude tak silná, neboť postavení řídicích orgánů integrovaných přístupů by měly zastávat orgány centrální správy. Plánovací činnost na této úrovni veřejné správy by podle našeho názoru umožňovala překlenout výše popsaný deficit v zapojení územní samosprávy do plánování regionálního rozvoje. Úspěch takového uspořádání závisí na existenci jednotného koordinačního místa, které by dokázalo koordinovat činnost aglomerací, respektive metropolí, Regionálních rad a centrální správy.

## Závěr

Článek navazuje na závěry odborné literatury k problematice organizace správy na úseku regionálního rozvoje, přičemž dospívá k závěru, že touto problematikou se nelze zabývat z hlediska izolovaných prvků. Jakkoliv některé výzkumy ukazují, že výši alokovaných prostředků z fondů Evropské unie členským státům pozitivně ovlivňuje menší samostatnost regionálních subjektů vůči státu, tak tyto závěry samy o sobě nemohou předurčovat organizační podo-

bu správy na úseku regionálního rozvoje. Na úspěšnou alokaci musí navazovat úspěšná absorpce, která se projeví rozvojem regionu. Zatímco však úspěšnost alokace a absorpce lze poměřovat poměrně snadno, úspěšnost regionálního rozvoje vyžaduje specifické dlouhodobé zkoumání. Přesto lze alespoň teoreticky dospět k závěru, že úspěšnost všech uvedených prvků regionálního rozvoje souvisí s organizačním uspořádáním, a to zejména z hlediska uplatnění prvků centralizace a decentralizace, respektive koncentrace a dekoncentrace při tvorbě programových dokumentů a rozhodování o konkrétních záležitostech regionálního rozvoje.

Článek vychází ze základních principů kohezní politiky Evropské unie či vlastní úpravy této problematiky v České republice. Lze souhlasit s názorem, že princip partnerství kohezní politiky nelze vnímat jako převahu regionálních aktérů nad centrální správou, ale jako posilování informační a koordinační infrastruktury. Specifickými znalostmi o území sice nemusí disponovat pouze územní samospráva, ale také územně dekoncentrovaná státní správa. Nicméně pouze samospráva dokáže vytvářet a uplatňovat vlastní politickou vůli vůči rozvoji vlastního území. Bez tohoto vlivu by se v území projevovala výlučně politická vůle vycházející z centrální úrovně státu, která je však spravovanému území příliš vzdálená. Dosažené závěry jsou nakonec aplikovány na současnou situaci v České republice s přihlédnutím ke vznikajícím integrovaným přístupům.

## Summary

Article concludes that organizational architecture of the public administration in the field of regional development cannot be based on isolated elements. Some research shows that the amount of allocated money from European Union funds is higher if the organizational structure is built on shared-rule principle. We suppose that successful allocation must follow the successful absorption, which affects the development of the region. While the success of allocation and absorption can be measured relatively easily, the success of regional development requires a specific long-term, interdisciplinary research. Nevertheless, at least in theory, article concluded that the success of all these elements is related to organizational structure, especially with principles of centralization and decentralization, respectively concentration and deconcentration in the planning and decision-making processes, because of the (not only) strong need for information.

Article is based on the fundamental principles of cohesion policy of the European Union. These principles are reviewed in environment of the Czech Republic. The partnership principle of cohesion

<sup>15</sup> Dohoda o partnerství pro programové období 2014 – 2020 [online], 17. dubna 2014, [cit. 14. 11. 2014]. Dostupné z: [http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/3471bed1-8a29-484e-bcdf-65444cf99f08/Dohoda-o-partnerstvi\\_17-4-2014.pdf](http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/3471bed1-8a29-484e-bcdf-65444cf99f08/Dohoda-o-partnerstvi_17-4-2014.pdf)

<sup>16</sup> Dohoda o partnerství pro programové období 2014 – 2020, *ibid.* S. 57-68.

policy cannot be seen as regional actor's superiority over the central administration, but as strengthening information and coordination infrastructure. Specific knowledge about territory might not have only local self-government, but also territorially deconcentrated state administration. However, only self-government

can create and implement political will of the local citizens to develop territory. State political will, derived from the parliament, could be too far from specific local conditions. Finally, article applies reached conclusions to the current situation in the Czech Republic (also in the light of integrated approaches).

## Trestní právo Evropské unie – vývoj, specifika a další směřování

Petr Zarivnij\*

### Úvodem

Události, které se ve světě odehrávají, přinášejí řadu změn do současného pořádku. Ať už se takové změny projeví v krátkodobém nebo dlouhodobém horizontu, mohou mít významný dopad rovněž na *prostor svobody, bezpečnosti a práva* v rámci Evropské unie. Např. problematika terorismu, kyberkriminality či radikalizace určitých skupin obyvatelstva je dnes stále více aktuální. Jednotlivé útoky se však vyskytují poměrně nahodile a právě ona nahodilost přináší jistou dávku nestability. Např. události jako bombové útoky v Madridu, Londýně a New Yorku (či aktuálně v Paříži) měly vždy dopad na přehodnocení unijní agendy v oblasti bezpečnosti. „Arabské jaro“ pro změnu rozhýbalo dění v oblasti migrace a přistěhovalectví. Různé konflikty se vyskytují na mnoha místech světa a nelze se domnívat, že nebudou mít vliv na bezpečnostní politiku EU.

Každý den se objevují nové otázky a problémy, jejichž řešení vyžaduje nalézt rovnováhu mezi oprávněnými požadavky veřejného pořádku, národní bezpečnosti a imigračních kontrol na straně jedné, a ochranou lidských práv a svobod na straně druhé. Nalezení správného, resp. vhodného řešení může být o to delikátnější, že tyto problémy mají čím dál tím více „evropský rozměr“.

Oblast trestního práva vždy potvrzovala, že rozpínání vlivu evropského práva má své meze. Nicméně i když si, byť alespoň z počátku, členské státy chtěly v této oblasti uchovat jistou míru suverenity, vnitrostátní trestní právo se europeizaci vyhnout nemohlo a dnes již ani nemůže. Oblast trestního práva jednoduše nemůže být vůči vlivům evropských norem zce-

la imunní. Otázkou není ani tak jestli se vnitrostátní trestní právo jednotlivých členských států Unie může nastiněným vlivům ubránit, ale spíše které trestněprávní oblasti jsou v rámci procesu europeizace na řadě, a zejména pak kdy se tak stane.

Evropská unie je poměrně specifickým prostředím. A jako takové musí řešit specifické problémy. Například volný pohyb osob rovněž znamená zvýšenou mobilitu pachatelů závažných trestných činů. Avšak jedním z nejdůležitějších cílů Unie je zajistit ochranu a bezpečnost svým občanům. Právě z toho důvodu musí Unie rozvíjet právní nástroje, které umožní a zefektivní stíhání a trestání pachatelů, kteří se přeshraniční kriminality dopouštějí. Bez nadsázky lze říci, že v posledních letech byla oblast evropského trestního práva považována za jednu z nejrychleji se rozvíjejících v celé Unii. Na druhou stranu takový rozvoj znamená poměrně citelný zásah do suverenity jednotlivých členských států, a to ve prospěch Unie, což je jedna z překážek, kterou se oblast trestního práva EU musí zabývat.

### Nezbytnost trestního práva EU

Evropská unie zahrnuje země se silnými politickými, ekonomickými a právními identitami, stejně jako národními tradicemi. Přitom nebylo vždy jednoduché spojit tyto různorodé prvky dohromady. Nicméně postupem času se v samotné Unii vyvinul právní systém *sui generis*, s vlastním ústavním rámcem, který má samozřejmě dopad i v oblasti trestního práva. Podstatné je však uvědomit si, že evropské právo bylo utvářeno přenášením pravomocí z členských států na Evropskou unii.

Ve výsledku však, díky svému složitému formování a komplexitě, může být europeizace práva považována za nejdůležitější prvek spojující právní řády

\* Mgr. Petr Zarivnij, doktorand na Katedře trestního práva, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno.