

Postavení a činnost hraničních komisí

1. Úvod

Správou státních hranic se rozumí výkon státní správy při určování, vytýčení a vyznačení státních hranic, jejich kontrole, udržování, geodetickém zajišťování i udržování zřetelnosti jejich průběhu, jakož i při vedení hraničního dokumentárního díla.¹⁾ Toto obecně přijímané definiční vymezení oboru správy státních hranic vychází z příslušné obecně závazné právní úpravy,²⁾ současně zobecňuje základní atributy daného oboru stanovené v jednotlivých bilaterálních mezinárodních smlouvách, které Česká republika uzavřela se sousedními státy³⁾. Uvedené vymezení zahrnuje i technickou agendu údržby hraničního pruhu a volných kruhových ploch,⁴⁾ která je ovšem současně i prováděním závazků ze smluv o státních hranicích.

Specifickým rysem správy státních hranic je přitom skutečnost, že ji stát může samostatně vykonávat, jen pokud jde o agendu, která nemá bezprostřední dosah na suverénní práva sousedního státu. Rozhodnutí, která se týkají přímo státních hranic, musejí být činěna zpravidla oběma sousedícími státy společně a mají tedy obvykle charakter mezinárodní.⁵⁾ Se zřetelem k tomu lze konstatovat, že stěžejní úlohu v daném smyslu sehrávají příslušné mezinárodní smlouvy o státních hranicích, které obsahují „institucionální část“ zahrnující vytvoření hraničních komisí jako specifických orgánů vlád zúčastněných států pověřených v rámci stanovené působnosti společnou správou státních hranic⁶⁾.

Institucionální zajištění správy státních hranic v mezinárodních souvislostech bylo dlouhodobým procesem, jehož „zárodky“ lze vysledovat již v období mezi oběma světovými válkami. Hraniční komise v historickém kontextu navazují na činnost rozhraničovacích komisí působících po první světové válce,

¹⁾ HARTL, K.: *Právo a státní hranice ČSSR*, nakladatelství Naše vojsko, 1983, s. 42.

²⁾ Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů (kompetenční zákon), zákon č. 312/2001 Sb., o státních hranicích, ve znění pozdějších předpisů.

³⁾ Například Smlouva mezi Českou republikou a Polskou republikou o společných státních hranicích ze dne 17. ledna 1995 (č. 181/1996 Sb.), Smlouva mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o společných státních hranicích ze dne 4. ledna 1996 (č. 246/1997 Sb.) ve znění novely ze dne 13. května 2010 (č. 33/2011 Sb. m. s.).

⁴⁾ Podle ustanovení § 8 písm. b) zákona č. 312/2001 Sb., o státních hranicích Ministerstvo vnitra při správě státních hranic zabezpečuje i údržbu hraničního pruhu a volných kruhových ploch.

⁵⁾ Op. cit. poznámka č. 1.

⁶⁾ Op. cit. poznámka č. 3.

přebírají některé z procedur (věcně i organizačně technicky), které byly uplatňovány již v rámci rozhraničovací práce. Jsou zde však mnohé odlišnosti. Zatímco rozhraničovací komise byly určeny především ke stanovení hranic a k vytvoření hraničních dokumentů, základní náplní hraničních komisí je „údržba a přezkoušení“ hranic, tedy jejich správa. Hraniční komise jsou především zřizovány na bilaterálním smluvním základě (na rozdíl od rozhraničovací komise zřízených mírovými smlouvami), mají stálý charakter (rozhraničovací komise měly omezený časový mandát), jejich jednacím jazykem jsou úřední jazyky smluvních států (nikoli francouzský jazyk), členy hraničních komisí jsou osoby jmenované vládami smluvních států (absentuje účast třetích států - vítězných mocností).

Zřízení hraničních komisí a jejich korektní „fungování“ je přitom do značné míry i vyjádřením aktuální úrovně bilaterálních politicko-právních vztahů. Případná absence smlouvy o státních hranicích, jakož i odpovídající hraniční komise je zpravidla odrazem neuspokojivých zahraničně politických vztahů obou sousedících států.⁷⁾

S ohledem na pojednávané věcné téma je zřejmě účelné uvést alespoň dílčí „historický exkurs“ vývoje, který vedl k vytváření hraničních komisí v československé (české) smluvní praxi, resp. konkrétně řečeno v hraniční agendě.

2. Hraniční komise v době první republiky (období 1918 až 1938)

Přímým předchůdcem hraničních komisí byly, jak je konstatováno v úvodu, rozhraničovací (delimitační) komise, které byly zřízeny mírovými smlouvami⁸⁾ nebo rozhodnutím Konference velvyslanců. Z časových hledisek spadalo těžiště jejich činnosti do první poloviny dvacátých let dvacátého století. Základní aspekty postavení a působnosti rozhraničovací komise stanovily jednotlivé mírové smlouvy, podle nichž byly tyto komise nadány nejen úplným právem určit části hranic definované výrazem „čára, jež se určí na místě samém“, ale i revidovat části hranic určené hranicemi správními, požádá-li o to některý ze zúčastněných států a uzná-li to komise za vhodné.⁹⁾ Stěžejními výsledky činnosti rozhraničovací komise bylo jednak „definitivní“ stanovení průběhu hranic, včetně jejich vyznačení v terénu, jednak vypracování odpovídající hraniční dokumentace.

Ve třicátých letech vývoj směřoval k ukončení rozhraničovací práce podle

⁷⁾ Tento stav existoval mezi někdejší Československou socialistickou republikou a Spolkovou republikou Německo.

⁸⁾ Například Mírová smlouva mezi mocnostmi spojenými a sdruženými a Německem (Versailleská mírová smlouva publikovaná pod č. 217/1921 Sb. z. a n.).

⁹⁾ MIKEŠ, P.: *Vývoj státních hranic Československé republiky a České republiky*, Tiskárna Ministerstva vnitra, 2018, s. 10.

mírových smluv¹⁰⁾ a v hraniční praxi se objevovaly tendence k vytvoření hraničních komisí v relaci k jednotlivým sousedním státům.

Konkrétní výraz uvedené tendence „nalezly“ při přípravě Hraničního statutu s Německou říší,¹¹⁾ který ovšem již nebyl ratifikován s ohledem na mezinárodně politický vývoj směřující k Mnichovské dohodě a druhé světové válce.

Hraniční statut s Německou říší obsahoval záměr vytvořit Stálou komisi ke správě společných hranic, včetně stanovení její působnosti a základních procesních pravidel činnosti.¹²⁾ Připravená úprava předpokládala vytvoření jednacího řádu komise, stanovila mechanismus vytváření usnesení komise jako formy jejího rozhodnutí, vymezila okruh věcí, které podléhaly výhradě schválení vládami smluvních států. Uvedená komise měla být nadána permanentní působností, zahrnující zejména údržbu, kontrolu průběhu hranic (institut přezkoušení společných hranic).¹³⁾ Velmi precizně, až do jisté míry kazuisticky byl stanoven mechanismus řešení sporů, resp. přesněji řečeno řešení situací, kdy komise nedospěje k žádnému usnesení a věc není vyřešena ani diplomatickou cestou. Je zřejmé, že tento „podrobný“ mechanismus byl výsledkem krajně napjatých vztahů mezi oběma zeměmi; situace v českých příhraničních oblastech byla navíc specifická s ohledem na mimořádně početné německé osídlení. Za těchto podmínek měly případné hraniční spory lokálního významu potenciál přerůst do konfliktů výsostně politického charakteru.

Je však nespornou skutečností, že legislativní rámec stanovený v čl. 67 a 68 Hraničního statutu s Německou říší splňoval i z dnešního hlediska všechny podstatné „parametry“ institucionálního a kompetenčního konstituování hraničních komisí.

Lze jen litovat, že zřízení této komise, které by mělo nepochybný precedenční význam pro celou hraniční agendu, bylo zmařeno vývojem směřujícím ke druhé světové válce. Ve vztahu k ostatním sousedním státům (Rakousko, Polsko, Maďarsko, Rumunsko) tak případné zřízení hraniční komise nepřekročilo stádium obecného záměru.

3. Hraniční komise v době od konce druhé světové války do zániku České a Slovenské Federativní Republiky (období 1945 až 1992)

Poválečný vývoj bohužel nenavázal na pozitivní tendence z konce první republiky a byl v tomto ohledu jednoznačně diskontinuitní. To bylo součástí

¹⁰⁾ Vládní nařízení č. 237/1921 Sb. z. a n., jímž se stanoví ukončení doby provádění rozhraničovacích ustanovení mezinárodních smluv.

¹¹⁾ Smlouva mezi republikou Československou a Německou říší o úpravě hraničních poměrů ze dne 12. listopadu 1937 podepsaná v Berlíně (Hraniční statut), sjednaná a neratifikovaná smlouva, Hraniční archiv Ministerstva vnitra.

¹²⁾ Viz čl. 67 a 68 Hraničního statutu s Německou říší.

¹³⁾ MIKEŠ P., GRONWALDTOVÁ WAGNEROVÁ, P.: Hraniční statuty v československé smluvní praxi, in: *Správní právo* č. 3/2019.

celkového někdejšího přístupu ke státním hranicím, který jednostranně preferoval ochranu státních hranic a tzv. statutární agenda¹⁴⁾ měla až druhořadý význam.¹⁵⁾ Přitom pohraniční (hraniční) pásmo sloužící „ochraně“ státních hranic pochopitelně limitovalo možnosti klasické správy státních hranic. Tento stav byl důsledkem vývoje, který nastal po konci druhé světové války, tj. vytvoření „železné opony“,¹⁶⁾ faktického stavu „studené války“ a blokového uspořádání Východ-Západ.

Do počátku sedmdesátých let hraniční smlouvy neobsahovaly zřízení hraničních komisí a spolupráce sousedních států měla v zásadě pragmatický charakter opírající se zpravidla o ustanovení, které upravovalo spolupráci příslušných orgánů smluvních stran v hraniční (statutární) agendě, tedy bez vytváření společných orgánů smluvních stran ke správě společných hranic.¹⁷⁾

Až sedmdesátá a osmdesátá léta přinesla sjednání smluv o státních hranicích se socialistickými „partnery“, jež obsahovaly institucionální ustanovení o zřízení Stálé hraniční komise (např. se SSSR, NDR).¹⁸⁾

Průlomové však bylo sjednání hraniční smlouvy s Rakouskem,¹⁹⁾ která zahrnovala zřízení Stálé československo-rakouské hraniční komise, včetně stanovení její působnosti a základních principů činnosti. Samotné sjednání smlouvy bylo z hlediska mezinárodně politických souvislostí do značné míry výsledkem neutrálního statutu Rakouska a bylo tehdejšími československými představiteli prezentováno jako příklad možnosti zavedení klasické správy státních hranic mezi státy s rozdílným společenským zřízením. V širším kontextu bylo výsledkem ofenzivní smluvní politiky tehdejšího Československa, které usilovalo o sjednání takových bilaterálních smluv s Rakouskem, které měly zahraničně politický význam (např. státní hranice, právní pomoc v trestních věcech, extradice).²⁰⁾

¹⁴⁾ „Statutární agendou“ se v praxi již od období první republiky označuje agenda správy státních hranic („režimovou agendou“ se rozumí zejména ochrana hranic, pravidla jejich překračování, včetně způsobů odbavování osob a zboží na hraničních přechodech, jakož i zřizování, změny charakteru a zrušování hraničních přechodů, „incidenční agendou“ mechanismus řešení incidentů na hranicích).

¹⁵⁾ MIKEŠ, P.: *Vývoj státních hranic Československé a České republiky*, Tiskárna MV, 2018, s. 33.

¹⁶⁾ Jako „železná opona“ se označovala fakticky neprostupná hranice mezi Západem a Východem (viz projev Winstona Churchilla ze dne 5. března 1946 na Westminster College ve Fultonu).

¹⁷⁾ Viz například Smlouva mezi Československou republikou a Svazem sovětských socialistických republik o režimu na československo-sovětských státních hranicích a o způsobu urovnávání pohraničních incidentů ze dne 30. listopadu 1956 (nepublikováno).

¹⁸⁾ Například Smlouva mezi Československou socialistickou republikou a Svazem sovětských socialistických republik o režimu na československo-sovětských hranicích, spolupráci a vzájemné pomoci v hraničních otázkách ze dne 10. února 1973, č. 87/1974 Sb., Smlouva mezi Československou socialistickou republikou a Německou demokratickou republikou o společných státních hranicích ze dne 3. prosince 1980 (č. 112/1982 Sb.).

¹⁹⁾ Smlouva mezi Československou socialistickou republikou a Rakouskou republikou o společných státních hranicích ze dne 21. prosince 1973 (č. 95/1975 Sb.).

²⁰⁾ MIKEŠ, P.: *Vývoj československých a českých státních hranic*, Tiskárna MV, 2018, s. 40.

Zcela specifická situace byla ve vztahu ke Spolkové republice Německo, kde se spolupráce obou sousedících států v hraniční agendě uskutečňovala řadu let výlučně na pragmatickém základě s orgány Svobodného státu Bavorsko, a to výlučně na pracovní (technické) úrovni.²¹⁾ Šlo o tzv. provizorní hraniční práce zajišťované na straně jedné federálním ministerstvem vnitra, na straně druhé bavorským ministerstvem vnitra.²²⁾ K pozitivnímu vývoji došlo až po uzavření Smlouvy mezi Československou socialistickou republikou a Spolkovou republikou Německo o vzájemných vztazích (tzv. normalizační smlouva)²³⁾ a navázání diplomatických styků.²⁴⁾ Tato smlouva vytvořila předpoklady pro zřízení institutu hraničních zmocněnců.²⁵⁾ (resp. jejich poradců pověřených statutární agendou), kteří svou činností vytvořili rozhodující podmínky pro „konsolidaci“ hraniční agendy a perspektivní zřízení hraniční komise po společensko-politických změnách v bývalém Československu a s tím souvisejícím zásadním „restartem“ vzájemných vztahů.

V období od listopadu 1989 do zániku společného federativního státu hraniční komise v hraniční agendě reagovaly na společensko-politické změny a podílely se vývoji, který si i v hraničních věcech vyžadovalo připravované zrušení čs. federace a vznik České republiky jako samostatného subjektu mezinárodního práva. Zejména v roce 1992 československé delegace v hraničních komisích s Polskem a Rakouskem připravovaly „rozdělení“ hraniční agendy, jež vyvolávalo připravované zrušení čs. federace. Je zřejmé účelné připomenout, že správa státních hranic byla v období čs. federace „klasičnou“ federální působností bez přímých vazeb na orgány obou republik.²⁶⁾

4. Hraniční komise v České republice (období 1993 až do současnosti)

Na všech úsecích českých státních hranic byly se sousedními státy (Spolková republika Německo, Rakouská republika, Polská republika, Slovenská republika²⁷⁾) zřízeny Stálé hraniční komise. V relaci ke Spolkové republice

²¹⁾ Byl to přirozený důsledek napjatých vzájemných vztahů, jakož i „neexistence“ vzájemného diplomatického zastoupení, které by umožňovalo jinak standardní komunikaci ohledně společných státních hranic.

²²⁾ Rozbor základních statutárních otázek státních hranic mezi ČSSR a SRN, s. 4 (interní materiál federálního ministerstva vnitra), Hraniční archiv Ministerstva vnitra.

²³⁾ Podrobněji k citované smlouvě in. BŘACH, R.: Smlouva o vzájemných vztazích mezi ČSSR a SRN (studie), *Sešity Ústavu pro soudobé dějiny AV ČR, svazek 25*, 1994.

²⁴⁾ Výměna diplomatických nót ze dne 11. prosince 1973 (příloha 9) Smlouvy mezi Československou socialistickou republikou a Spolkovou republikou Německo o vzájemných vztazích (č. 94/1974 Sb.).

²⁵⁾ Forma výměny diplomatických nót (vyhláška č. 33/1982 Sb., o úpravě spolupráce na státních hranicích mezi Československou socialistickou republikou a Spolkovou republikou Německa).

²⁶⁾ Viz rozdělení kompetencí mezi orgány federace a republik podle zákona č. 128/1970 Sb., o vymezení působnosti Československé socialistické republiky ve věcech vnitřního pořádku a bezpečnosti.

²⁷⁾ Se Slovenskem bylo nezbytné nejdříve zřídit Rozhraničovací komisi, jejímž úkolem bylo „připravit“ definitivní vzájemné hranice, včetně jejich vyznačení v terénu. Až návazně byla zřízena Stálá česko-slovenská hraniční komise (Smlouva mezi Českou republikou

Německo, k Rakouské republice a Polské republice byly někdejší „federální“ hraniční komise transformovány na Stálou česko-německou hraniční komisi, Stálou česko-rakouskou hraniční komisi a Stálou česko-polskou hraniční komisi. V České republice byla pro tento proces zásadní věcná, organizačně technická, administrativní, jakož i převážně personální kontinuita.²⁸⁾

Složení, jednání a rozhodování hraničních komisí

Hraniční komise se skládají z delegací obou smluvních států, počet jejich členů stanoví příslušné smlouvy, v čele každé delegace je určený předseda. Na české straně jmenovala v minulosti předsedy a členy těchto komisí vláda svým usnesením (s výjimkou Polska, kde členy jmenoval ministr vnitra). S ohledem na hlediska účelnosti a operativnosti vláda delegovala jmenování předsedů a členů těchto komisí na předsedu vlády. V současné době tedy platí, že předsedu a členy českých delegací (s uvedenou výjimkou) jmenuje na návrh ministra vnitra předseda vlády (forma osobního dopisu). Stejný postup se uplatňuje i při odvolávání předsedy a členů těchto delegací.²⁹⁾

Hraniční komise se scházejí zpravidla jednou ročně k zasedání, které se uskutečňuje střídavě na územích smluvních států. Hraničním komise rozhoduje formou usnesení, která jsou zahrnuta v protokolech o zasedání. Podle potřeby hraniční komise uskutečňují prohlídky státních hranic, o nichž je rovněž sepsán protokol.

Protokoly o zasedání hraničních komisí

Protokoly o zasedání hraničních komisí (resp. o prohlídkách státních hranic) jsou vnitrostátně projednávány, platnosti nabývají schválením podle vnitrostátních předpisů smluvních stran. V České republice schvaluje protokoly po vnitrostátním projednání ministr vnitra. O vnitrostátním schválení protokolů se informují předsedové obou delegací.

Velmi diskutovanou otázkou byl „charakter“ (právní povaha) protokolů o jednání hraničních komisí, která aktuálně probíhala zejména v osmdesátých letech minulého století. Ve věci zaujal autoritativní stanovisko mezinárodně právní odbor někdejšího federálního ministerstva zahraničních věcí. Podle tohoto stanoviska protokoly neobsahují klasické závazky smluvních stran, a proto je třeba je pokládat za specifické organizačně technické dokumenty.

a Slovenskou republikou o společných státních hranicích ze dne 4. ledna 1996 – č. 246/1997 Sb.).

²⁸⁾ Na rozdíl od toho činnost slovenských delegací v nově vzniklých hraničních komisích začínala do jisté míry „na zelené louce“, protože převážnou část území někdejší federální agendy převzala česká strana.

²⁹⁾ Usnesení vlády České republiky ze dne 3. března 1993 č. 98, usnesení vlády České republiky ze dne 27. března 1996 č. 214, usnesení vlády České republiky ze dne 17. září 1997 č. 579 a usnesení vlády České republiky ze dne 5. listopadu 1997 č. 692.

Tím byla definitivně vyřešena otázka, zda se na protokoly vztahuje postup stanovený vládou pro přípravu a sjednávání mezinárodních smluv.³⁰⁾

Protokoly o jednání hraničních komisí však jsou rozhodujícím organizačně technickým dokumentem pro zajišťování hraničních prací v běžném kalendářním roce. V tomto ohledu mají mimořádný význam pro plánování činnosti (nasazení technického personálu, plánování potřebných finančních prostředků na zajištění činnosti). Obsahují věcný i časový harmonogram úkolů, které je třeba v daném období uskutečnit. Úkoly stanovené v těchto protokolech zajišťují Ministerstvo vnitra (odbor všeobecné správy) a Český úřad zeměměřický a katastrální (Zeměměřický úřad).

Hraniční komise jako expertní orgán

Hraniční komise představují úroveň určenou k odbornému řešení stanovených úkolů. Pokud by to bylo nezbytné, sporné otázky by byly přeneseny na politickou úroveň (na české straně ministr vnitra, vláda). Tento postup je naprosto výjimečný, uplatnil se v omezeném rozsahu při rozhraničovací pracích se Slovenskem (řešení výměny pozemků, v němž se přímo angažovali ministři vnitra obou států), popřípadě při řešení čs. územního zisku ve vztahu k Polské republice. Konkrétní postup „přenesení“ sporné věci na politickou úroveň spočívá v tom, že obě delegace o tom podají zprávu svým vládám s vysvětlením stavu věci a poukazem na rozdílnost názorů. Smluvní státy na úrovni vlád pak usilují o řešení sporné záležitosti ve vzájemné shodě.³¹⁾

Pracovní orgány hraničních komisí

K výkonu prací na státních hranicích hraniční komise zřizují své technické skupiny složené ze zeměměřických odborníků a pomocného personálu. Každá delegace hraniční komise je oprávněna přizvat (zpravidla na zasedání nebo prohlídku hranic) experty.³²⁾ Specifickým pracovním orgánem Stálé česko-německé komise jsou koordinátoři prací pro úsek hranic se Svobodným státem Sasko a se Svobodným státem Bavorsko.³³⁾

³⁰⁾ Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv (usnesení vlády ze dne 11. února 2004 č. 131).

³¹⁾ Viz např. čl. 42 odst. 2 Smlouvy mezi Československou socialistickou republikou a Rakouskou republikou o společných státních hranicích ze dne 21. prosince 1973 (č. 95/1975 Sb.).

³²⁾ Např. z oblasti zahraničních věcí, výkonu zeměměřických činností, kartografie, geodézie, vodního hospodářství, zemědělství, samosprávy (kraje, obce).

³³⁾ Jde o důsledek spolkového uspořádání Německa, kdy jednotlivé spolkové státy spravují své hranice relativně samostatně, spolek pak sehrává jen „zastřešující roli“. Ta je mimo jiné vyjádřena tím, že funkci předsedy německé delegace v hraničních komisích vykonával vždy kariéerní diplomat ze spolkového ministerstva zahraničních věcí. Tento přístup byl dílčím způsobem modifikován v roce 2020, kdy uvedenou funkci nově převzal představitel spolkového ministerstva vnitra.

Pracovní styk delegací v hraniční komisi

Předsedové obou delegací jsou oprávněni udržovat mezi sebou přímý pracovní styk, jehož předmětem jsou stanoviska k věcem v rámci působnosti komise nebo věci organizačně technického charakteru.

Korespondenčním způsobem jsou vyřizována rovněž stanoviska předsedů obou delegací hraniční komise ke stavebním aktivitám v bezprostřední blízkosti hranic (jde-li o zásah do vyznačení hranice nebo stavbu na území obou států). Věc je pak následně projednána na „plenárním“ zasedání komise a je zahrnuta do příslušného usnesení komise v rámci protokolu o zasedání.

Působnost hraničních komisí

Působnost hraničních komisí je stanovena příslušnými smlouvami.³⁴⁾ Obecně lze konstatovat, že jde o rozsáhlý soubor kompetencí na úseku vyznačování státních hranic, přípravy a zajišťování změn a aktualizací hraničního dokumentárního díla. Zpravidla jsou vybaveny i oprávněním navrhopvat změny průběhu státních hranic. Jde například o následující okruhy oprávnění:³⁵⁾

- zajišťování společných přezkoušení a udržování hraničních znaků,
- příprava nového hraničního dokumentárního díla, resp. změn a doplňků hraniční dokumentace,
- vyměřování a vyznačování státních hranic v souvislosti s vodohospodářskými opatřeními na hraničních vodách,
- posuzování stavebních aktivit na státních hranicích,
- řízení a zajišťování činnosti pracovních orgánů (technické skupiny),
- provádění prohlídek státních hranic zaměřených zejména na závady ve vyznačení státních hranic,
- předání souborů dat o státních hranicích pro účely nadnárodních projektů.³⁶⁾

Oprávnění hraničních komisí navrhopvat změny průběhu státních hranic má za následek stěžejní úlohu těchto komisí při přípravě tzv. změnových smluv,³⁷⁾ jejichž předmětem úpravy je reciproční výměna oddělených částí

³⁴⁾ Viz např. čl. 23 Smlouvy mezi Českou republikou a Spolkovou republikou Německo o společných státních hranicích ze dne 3. listopadu 1994 (č. 266/1997 Sb.), tzv. Bonnská smlouva.

³⁵⁾ Srovnej např. Protokol o 25. zasedání Stálé česko-rakouské hraniční komise (26. až 29. červen 2017, Kroměříž), Hraniční archiv Ministerstva vnitra (odbor všeobecné správy, oddělení státních hranic).

³⁶⁾ Např. State Boundaries of Europe (SBE).

³⁷⁾ Jde o smlouvy o změnách společných státních hranic; změny hranic stanovené těmito smlouvami vyžadují schválení věcně korespondujícím ústavním zákonem (viz článek 11 Ústavy).

území, a to na základě například vodohospodářských opatření, z dopravních nebo jiných důvodů ve veřejném zájmu. Hraniční komise vypracovává zejména geodeticko-technické přílohy příslušné smlouvy³⁸⁾ Hraniční komise se zabývají i záměry, kdy mají být prováděny práce k vyhledávání nebo dobývání nerostného bohatství ve stanovené vzdálenosti (například pruh padesáti metrů) po obou stranách státních hranic. V těchto případech je třeba stanovit nutná opatření k zajištění průběhu státních hranic a jejich vyznačení.³⁹⁾

Od vzniku České republiky hraniční komise uskutečnily celkem 100 zasedání, z toho Stálá česko-německá hraniční komise 22 zasedání, Stálá česko-rakouská hraniční komise 26 zasedání, Stálá česko-polská hraniční komise 26 zasedání a Stálá česko-slovenská hraniční komise 26 zasedání.⁴⁰⁾

Působnost hraničních komisí nebyla dotčena ani zásadními změnami, které v hraniční režimové agendě vyvolalo plné převzetí schengenských závazků.⁴¹⁾

Hraniční komise se zabývají i agendou, která je do jisté míry specifická a mnohdy bývá i předmětem intenzivního mediálního zájmu. Zpravidla jde o stavební nebo další aktivity, jež mají být realizovány v bezprostřední blízkosti státních hranic nebo přímo v hraničním pruhu.

Hraniční komise s Rakouskem řešila např. přesah střechy prominentního hotelu v lokalitě Guglwald do hraničního pruhu a rozhodla o odpovídající stavební úpravě. Hraniční komise s Německem aktuálně projednává umělecký projekt „Spojené ruce“, který má být umístěn přímo v hraničním pruhu (projekt „Evropa velmi blízko“), obdobný projekt „Kulatého stolu“ schválila v nedávné době i hraniční komise s Rakouskem. Tyto umělecké projekty zpravidla vyjadřují symbolicky bilaterální přátelské vazby obou sousedících zemí, resp. jejich evropskou sounáležitost, jsou ovšem problematické z hlediska zřetelnosti průběhu státních hranic. Media rovněž sledují aktuální projekt lávky přes řeku Moravu, který byl realizován na Břeclavsku (agenda hraniční komise se Slovenskem).

Zřejmě největší mediální pozornost si vyžádala agenda tzv. polského dluhu (čs. územního tisku), kterou projednávala hraniční komise s Polskem. V tomto případě jde o agendu, která je důsledkem uzavření Smlouvy mezi Československou republikou a Polskou lidovou republikou o konečném vytyčení státních hranic.⁴²⁾

³⁸⁾ Například Popis státních hranic, Plán státních hranic, Situační plán se seznamem ploch, Seznam souřadnic.

³⁹⁾ Viz například čl. 23 Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o společných státních hranicích ze dne 4. ledna 1996 (č. 246/1996 Sb.)

⁴⁰⁾ Údaje jsou aktuální k 31. květnu 2020.

⁴¹⁾ Vstup České republiky do schengenského prostoru se uskutečnil dne 21. prosince 2007.

⁴²⁾ Vyhláška č. 23/1959 Sb.

Součinnostní vztahy hraničních komisí

Působnost hraničních komisí je věcně provázána zejména s působností tzv. komisí pro hraniční vody, které byly zřízeny podle smluv o spolupráci na hraničních vodách.⁴³⁾ Věcná provázanost se projevuje především v protokolech o zasedáních obou typů těchto hraničních komisí. Charakteristická je rovněž „provázanost“ v personálním obsazení těchto komisí. V České republice působí komise pro hraniční vody v gesci Ministerstva pro životní prostředí.⁴⁴⁾

Vnitrostátní zabezpečení činnosti českých delegací v hraničních komisích

Materiálně technické, věcné, administrativní a personální zabezpečení činnosti českých delegací hraničních komisí zajišťuje Ministerstvo vnitra v intencích ustanovení § 8 písm. d) zákona č. 312/2001 Sb., o státních hranicích, ve znění pozdějších předpisů. Příslušné finanční prostředky jsou součástí rozpočtové kapitoly Ministerstva vnitra.

Závěrem

Za zásadní je však třeba považovat aktuální vývojové trendy změn v působnosti hraničních komisí. Jde o změny, které mají jednak charakter přímých novel dosavadní smluvní úpravy⁴⁵⁾, jednak jde o pragmatické rozšíření okruhů činnosti v rámci stávajícího legislativního rámce, popřípadě prioritní zaměření na vypracování hraničních dokumentárních děl.

Novelizační změny sledují především posílení ekologických hledisek v hraniční agendě (absence jinak standardního čištění hraničního pruhu v ekologicky senzitivních lokalitách) a dále větší prostor pro poskytování výjimek ze zásady „nezastavitelnosti“ hraničního pruhu (stavby v bezprostředním prostoru státních hranic). Např. Stálá česko-rakouská hraniční komise je oprávněna navrhopvat výjimky z čištění hraničního pruhu, resp. ze zásady „nezastavitelnosti“ hraničního pruhu.

O schválení výjimek rozhodují příslušné orgány smluvních stran (v České

⁴³⁾ Např. Smlouva mezi Československou socialistickou republikou a Rakouskou republikou o úpravě vodohospodářských otázek na hraničních vodách ze dne 7. prosince 1967 (č. 57/1970 Sb.), Smlouva mezi vládou České republiky a vládou Spolkové republiky Německo o spolupráci na hraničních vodách v oblasti vodního hospodářství ze dne 12. prosince 1996 (č. 66/1988 Sb.).

⁴⁴⁾ Srovnej MUDRUŇKA, V.: *Spolupráce na hraničních vodách*, Státní zemědělské nakladatelství Praha, 1981.

⁴⁵⁾ Smlouva mezi Českou republikou a Rakouskou republikou o změnách průběhu společných státních hranic v hraničních úsecích X a XI, jakož i o změnách Smlouvy mezi Československou socialistickou republikou a Rakouskou republikou o společných státních hranicích ze dne 21. prosince 1973, ve znění Smlouvy ze dne 26. října 2001 (č. 96/2012 Sb.m.s.).

republiky ministr vnitra). Děje se tak v rámci schvalování protokolů ze zasedání komise, popřípadě protokolů o prohlídce státních hranic.

Hraniční komise v posledním období rovněž nově poskytují data pro účely programu State Boundaries of Europe (data o hranicích v systému ETRS89). V tomto smyslu činnost bilaterálních hraničních komisí podporuje evropské projekty v hraničních věcech.

V činnosti hraničních komisí lze v posledním období jednoznačně vysledovat tendenci k prioritnímu zaměření na vypracování nových hraničních dokumentárních děl. Je třeba konstatovat, že hraniční komise jsou rozhodujícím „místem“, kde se stanoví základní věcné i formální parametry připravovaných hraničních dokumentárních děl. Nově připravovaná hraniční dokumentární díla (Rakousko, Německo, Slovensko) jsou vypracovávána na základě využití moderních metod (letecké snímkování, laserscanning, GNNS). Oproti dosavadnímu stavu zahrnují seznam souřadnic, což umožňuje jasnou lokalizaci každého hraničního znaku, popřípadě nevyznačeného lomového bodu. Se zřetelem k tomu budou tato nová hraniční dokumentární díla umožňovat podstatně jednodušší projektování staveb v bezprostřední blízkosti státních hranic, včetně případů, kdy projektovaná stavba protíná státní hranice (zejména stavby komunikací a technických vedení).

Obecně lze konstatovat, že čím vyspělejší budou hraniční dokumentární díla a v důsledku toho i úplnější a uživatelsky komfortnější údaje o průběhu státních hranic, tím snadnější bude realizace stavebních, vodohospodářských a dalších technických aktivit v bezprostřední blízkosti státních hranic. V daném smyslu přispívají hraniční komise k obecnému naplňování servisní funkce státní správy ve vztahu k právnickým a fyzickým subjektům v zúčastněných státech. Význam této agendy trvale narůstá se zvyšujícím se počtem stavebních a obdobných aktivit v příhraničních oblastech. To je mimo jiné přirozený důsledek situace, kdy je řada tzv. hospodářských parků z logistických důvodů situována právě do prostoru státních hranic.

Shrnutí:

Článek je věnován hraničním komisím, které představují institucionální rámec pro výkon společné správy státních hranic oběma sousedními státy. Široce jsou pojednány zejména základní fáze vývoje, které vedly v československé (české) smluvní praxi ke zřízení hraničních komisí v rámci smluv o hraniční agendě. Současně jsou analyzovány další rozhodující aspekty hraničních komisí (personální složení, základní organizace činnosti, protokoly ze zasedání hraničních komisí). Zvláštní pozornost je věnována působnosti hraničních komisí, a to včetně aktuálních změn a trendů dalšího vývoje.

Boundary Commissions – Summary:

The article gives attention to Boundary Commissions, which represent the institutional framework for the execution of common administration of state borders. Article discusses in detail basic stages of development – it describes development of Czechoslovak (Czech) long-term contractual practise, i.e. establishment of Boundary Commissions in border agenda contracts. Other relevant aspects of Boundary Commissions (personal composition, basic organization of activity, reports on the hearings of Boundary Commissions) are analysed, too. There is the particular attention given to powers of Boundary Commission, including current changes and trends of further development.