

KONGRES MIESTNYCH  
A REGIONÁLNYCH  
SAMOSPRÁV RADY EURÓPY



Európska Charta  
Miestnej Samosprávy

SLOVAKIAN VERSION/VERSION SLOVAQUE



# **Európska Charta Miestnej Samosprávy**

English edition:

*European Charter of Local Self-Government*

ISBN 978-92-871-6943-3

Reproduction of the texts in this publication is authorised provided that the full title of the source, namely the Council of Europe, is cited. If they are intended to be used for commercial purposes or translated into one of the non-official languages of the Council of Europe, please contact [publishing@coe.int](mailto:publishing@coe.int).

Cover and layout: SPDP, Council of Europe

© Council of Europe, November 2012

Printed at the Council of Europe

# **Kongres miestnych a regionálnych samospráv Rady Európy**

## **Úvod**

Kongres miestnych a regionálnych samospráv (ďalej len „Kongres“) je jedinou inštitúciou v Európe zodpovednou za posudzovanie situácie miestnej a regionálnej demokracie v 47 členských štátach Rady Európy. Jej hlavným poslaním je posilňovanie miestnej demokracie a sledovanie jej rozvoja.

V centre pozornosti Kongresu stojí implementácia Európskej charty miestnej samosprávy, ako prvého právne-záväzného dokumentu prijatého v roku 1985 členskými štátmi Rady Európy. Charta sa stala zmluvným meradlom pre ochranu práv miestnych a regionálnych samospráv, ako je právo užívania autonómie a samosprávy, právo voliť si miestne orgány a zastupiteľstvá a disponovať vlastnými kompetenciami, administratívnymi štruktúrami a finančnými zdrojmi, ako aj právo obrátiť sa na súd v prípade bránenia v jej činnosti.

Miestne a regionálne samosprávy sa čoraz častejšie obracajú na Kongres s reagovaním na situácie, ktoré pokladajú za ohrozenie ich spravovania. Tieto situácie sa môžu lísiť, od obvinení z priameho rozporu s ustanoveniami charty, ako je absencia konzultácií centrálnych autorít s miestnymi a regionálnymi samosprávami v oblastiach priamo sa ich týkajúcich (články 4.6 a 9.6), či nedostatok väzieb medzi miestnymi samosprávami a ich finančnými príjmami (článok 9). Obvinenia

sa môžu týkať i nepriameho porušovania podstaty Charty. Zástupcovia miestnych samospráv môžu napríklad požiadať Kongres o preskúmanie záväzkov štátu vyplývajúcich z Charty pre zníženie počtu obcí, vyjadrenie sa k právu brániacemu členovi parlamentu vo vykonávaní zvolenej politickej funkcie, priatí opatrení proti zmene návrhu o zrušení okresných rád v hlavnom meste, či vyjadrení k zákazu používania menšinového jazyka v miestnych záležitostach. Dalo by sa povedať, že otázky smerované Kongresu o stanovisku k uplatňovaniu Charty pokrývajú široké spektrum.

Kongres zaistiuje prostredníctvom svojich monitorovacích aktivít správne uplatňovanie charty, čím zabezpečuje zdravý stav miestnej a regionálnej samosprávy na našom kontinente.

## **Ako Kongres monitoruje miestnu a regionálnu demokraciu?**

- Prostredníctvom pravidelných monitorovacích návštěv,
- overovaním jednotlivých aspektov charty,
- pozorovaním miestnych a regionálnych volieb.

Na základe svojich monitorovacích návštěv, Kongres pripravuje správy, ktoré prerokúva v Monitorovacom výbore, a prostredníctvom svojich odporúčaní adresovaných členským štátom prispieva k zlepšeniu miestnej a regionálnej samosprávy v Európe.

Od roku 1995 bolo vypracovaných okolo 50 monitorovacích správ a členskými štátmi prijatých viacero legislatívnych reforiem. Členské štaty Rady Európy môžu taktiež odstúpiť od výhrad k charte, ku ktorým sa v čase ratifikácie zaviazali.

## **Zlepšené opatrenia monitoringu**

V rámci kongresovej reformy prijal Stály výbor Kongresu v júni 2010 pravidlá upravujúce postupy a procedúru monitoringu (Resolution 307rev (2010)).

Pre zlepšenie kvality monitoringu Kongres rozhodol:

- vykonávať viac pravidelných a systematických monitorovacích návštev v členských štátoch, ktoré podpísali a ratifikovali Chartu (približne každých 5 rokov);
- vytvoriť prísnejší rámec pre menovanie spravodajcov pre zaručenie nestrannosti delegácie zodpovednej za monitoring;
- o dokončení procesu podpory post-monitoringu založeného na spolupráci národných a miestnych a regionálnych samospráv, tak aby bolo určené, spoločne s dotknutou krajinou, najvhodnejšie riešenie problémov určených delegáciou.

Kongres týmto prispieva, na miestnej a regionálnej úrovni, k základným cieľom Rady Európy, ktoré majú posilňovať demokraciu a ochranu ľudských práv, so zreteľom na Chartu miestnej samosprávy a jej Dodatkového protokolu o práve zúčastňovať sa na záležitostach miestneho orgánu.



# **Európska Charta miestnej samosprávy**



## **Preambula**

Členské štáty Rady Európy, signatári tejto charty,  
majúc na zreteli, že cieľom Rady Európy je dosiahnutie väčšej  
jednoty medzi jej členmi na účely ochrany a realizácie ideálov  
a princípov, ktoré sú ich spoločným dedičstvom;

majúc na zreteli, že jednou z metód na dosiahnutie uvedeného  
cieľa sú dohody v oblasti správy;

majúc na zreteli, že miestne orgány sú jedným z hlavných  
základov každého demokratického systému;

majúc na zreteli, že právo občanov podieľať sa na riadení verej-  
ných vecí je jedným z demokratických princípov uznávaných  
členskými štátmi Rady Európy;

presvedčené o tom, že toto právo možno priamo uplatňovať  
práve na miestnej úrovni;

presvedčené o tom, že existencia miestnych orgánov so sku-  
točnými právomocami môže zabezpečiť výkon správy, ktorá  
je efektívna a zároveň i blízka k občanovi;

vedomé si toho, že ochrana a posilňovanie miestnej samo-  
správy v rôznych európskych krajinách je dôležitým príspev-  
kom k budovaniu Európy založenej na zásadách demokracie  
a decentralizácie moci;

potvrdzujúc, že uvedené predpokladá existenciu miest-  
nych orgánov vybavených demokraticky konštituovanými

rozhodovacími orgánmi s vysokým stupňom autonómie, pokiaľ ide o ich kompetencie, spôsoby a prostriedky uplatňovania týchto kompetencií a zdroje potrebné na ich plnenie, dohodli sa takto:

### **Čl.1**

Zmluvné strany sa zaväzujú považovať sa za viazané nasledujúcimi článkami, a to spôsobom a v rozsahu uvedenom v článku 12 tejto chartry.

## **Časť I**

### **Čl.2 – Ústavné a právne základy miestnej samosprávy**

Princíp miestnej samosprávy je uznaný zákonodarstvom príslušnej krajiny, a kde je to možné, aj ústavou.

### **Čl.3 – Pojem miestnej samosprávy**

1. Miestna samospráva označuje právo a spôsobilosť miestnych orgánov v medziach zákona spravovať a riadiť podstatnú časť verejných záležitostí v rámci ich kompetencií a v záujme miestneho obyvateľstva.

2. Toto právo vykonávajú rady alebo zastupiteľstvá, ktorých členovia sú slobodne volení na základe priameho, rovného a všeobecného voľebného práva tajným hlasovaním a ktoré môžu mať k dispozícii im podriadené výkonné orgány. Toto ustanovenie nijako neovplyvňuje možnosť konáť zhromaždenia občanov, referendum alebo použiť akúkoľvek inú formu priamej účasti občanov tam, kde to dovoľuje zákon.

## **Čl.4 – Pôsobnosť miestnej samosprávy**

1. Základné práva a povinnosti miestnych orgánov sú zakotvené v ústave alebo zákone. Toto ustanovenie však nebráni tomu, aby miestnym orgánom boli v súlade so zákonom priznané osobitné práva a povinnosti.
2. Miestne orgány majú v medziach zákona plné právo konáť vo všetkých veciach, ktoré nie sú vyňaté z ich pôsobnosti alebo nie sú v pôsobnosti iného orgánu.
3. Vo všeobecnosti správu verejných vecí vykonávajú prednostne tie orgány, ktoré sú k občanovi najbližšie. Priznanie kompetencie inému orgánu by malo zohľadňovať rozsah a charakter úlohy i požiadavky efektívnosti a hospodárnosti.
4. Právomoci udelené miestnym orgánom sú obyčajne plné a výlučné. Tieto právomoci nesmie porušiť ani obmedziť žiadnen ústredný či regionálny orgán s výnimkou prípadov ustanovených zákonom.
5. Tam, kde právomoci deleguje ústredný alebo regionálny orgán a pokiaľ je to možné, majú miestne orgány právo pri-spôsobiť ich vykonávanie miestnym podmienkam.
6. Všetky záležitosti, ktoré sa priamo týkajú miestnych orgánov, sa v procese plánovania a rozhodovania, pokiaľ je to možné, včas a primerane s nimi prerokujú.

## **Čl.5 – Ochrana územných hraníc miestnych orgánov**

So zainteresovanými miestnymi samosprávami sa vopred prekonzultujú všetky miestne zmeny územných hraníc, prípadne sa tam, kde to zákon umožňuje, uskutoční referendum.

## **Čl.6 – Primerané správne štruktúry a zdroje zodpovedajúce úlohám miestnych orgánov**

1. Ak sa pritom nedostanú do rozporu so všeobecnejšími zákonnými ustanoveniami, môžu si miestne orgány samy určovať vlastné vnútorné administratívne štruktúry tak, aby ich prispôsobili miestnym potrebám a zabezpečili účinné riadenie.
2. Podmienky služby zamestnancov miestnej samosprávy sú také, aby umožňovali prijímať vysokokvalifikovaných ľudí podľa ich zásluh a schopností; na tento účel sa poskytujú primerané možnosti na vzdelávanie, odmeňovanie a perspektívnu služobného postupu.

## **Čl.7 – Podmienky výkonu funkcií na miestnej úrovni**

1. Postavenie miestnych volených zástupcov im umožňuje slobodný výkon ich funkcií.
2. Umožňuje primeranú finančnú náhradu výdavkov spojených s výkonom funkcie a tam, kde je to vhodné, aj kompenzáciu ušlých príjmov alebo odmenu za vykonanú prácu a zodpovedajúce sociálne zabezpečenie.
3. Všetky funkcie a činnosti, ktoré sa považujú za nezlučiteľné so zastávaním volenej funkcie na miestnej úrovni, sú stanovené zákonom alebo základnými právnymi princípmi.

## **Čl.8 – Správny dohľad nad činnosťou miestnych orgánov**

1. Akýkoľvek správny dohľad nad miestnymi orgánmi možno vykonávať len takým spôsobom a v takých prípadoch, ktoré vymedzuje ústava alebo zákon.
2. Akýkoľvek správny dohľad nad činnosťou miestnych orgánov je obyčajne zameraný len na zabezpečenie jej súladu s právom a ústavnými princípmi. Správny dohľad však tam, kde je to účelné, môžu vykonávať aj vyššie orgány, pokiaľ ide o plnenie úloh, ktorých výkon je prenesený na miestne orgány.
3. Správny dohľad nad miestnymi orgánmi sa vykonáva tak, aby sa zabezpečila vyváženosť medzi mierou zasahovania kontrolného orgánu a významom záujmom, ktoré má v úmysle chrániť.

## **Čl.9 – Finančné zdroje miestnych orgánov**

1. Miestne orgány majú v rámci hospodárskej politiky štátu právo na primerané vlastné finančné zdroje, s ktorými môžu voľne disponovať v rámci svojich právomocí.
2. Finančné zdroje miestnych orgánov sú úmerné kompetenciám, ktoré im ukladá ústava alebo zákon.
3. Aspoň časť finančných zdrojov miestnych orgánov je odvodená z miestnych daní a poplatkov, ktorých výšku majú právo určovať v medziach zákona tieto miestne orgány.
4. Finančné systémy zabezpečujúce zdroje miestnych orgánov by mali byť dostatočne rozmanité a životaschopné na to, aby im umožňovali čo najlepšie držať krok s reálnym výkonom orgánov spojených s plnením ich úloh.

5. Ochrana finančne slabších miestnych orgánov vyžaduje zavedenie postupov finančného vyrovnávania alebo zodpovedajúcich opatrení zameraných na korekciu dôsledkov nerovnomerného rozdelenia potenciálnych finančných záväzkov a finančných záväzkov, ktoré musia hradieť. Takéto postupy alebo opatrenia neznižujú slobodu konania miestnych orgánov v rámci ich vlastnej konkurencie.
6. Spôsob pridelovania prerozdelených zdrojov sa vhodným spôsobom prekonzultuje s miestnymi orgánmi.
7. Pokiaľ je to možné, dotácie miestnym orgánom nie sú účelovo viazané. Poskytovanie dotácií neobmedzuje základnú slobodu miestnych orgánov uskutočňovať svoju politiku v rámci vlastnej pôsobnosti.
8. Pri získavaní úverov na kapitálové investície majú miestne orgány v medziach zákona prístup na vnútorný kapitálový trh.

## **ČI.10 – Právo miestnych orgánov na združovanie**

1. Miestne orgány sú pri výkone svojich právomocí oprávnené spolupracovať a v medziach zákona sa združovať s inými miestnymi orgánmi na zabezpečenie úloh spoločného záujmu.
2. V každom štáte sa uznáva právo miestnych orgánov stať sa členom združenia, ktoré chráni a rozvíja ich spoločné záujmy, a právo stať sa členom medzinárodného združenia miestnych orgánov.
3. Miestne orgány majú právo za podmienok, ktoré môžu byť vymedzené zákonom, spolupracovať s miestnymi orgánmi v iných krajinách.

## **Čl.11 – Právna ochrana miestnej samosprávy**

Miestne orgány majú právo na súdne opravné prostriedky s cieľom zabezpečiť slobodný výkon svojich právomocí a rešpektovanie princípov samosprávy zakotvených vo vnútrostátom zákonodarstve.

## **Časť II – Rôzne ustanovenia**

### **Čl.12 – Záväzky**

1. Každá zmluvná strana sa zaväzuje považovať sa za viazanú najmenej dvadsiatimi odsekmi prvej časti tejto charty, z ktorých aspoň desať sa vyberie z týchto odsekov:
  - článok 3 ods. 1 a 2,
  - článok 4 ods. 1, 2 a 4,
  - článok 5,
  - článok 7 ods. 1,
  - článok 8 ods. 2,
  - článok 9 ods. 1, 2 a 3,
  - článok 10 ods. 1,
  - článok 11.
2. Každý zmluvný štát pri uložení ratifikačnej listiny, listiny o prijatí alebo schválení oznámi generálnemu tajomníkovi Rady Európy vybrané odseky v súlade s ustanovením odseku 1 tohto článku.
3. Každá zmluvná strana môže kedykoľvek neskôr označiť generálnemu tajomníkovi, že sa považuje za viazanú ktorýkoľvek ďalším odsekom tejto charty, ktorý dovtedy ešte neprijala v súlade s ustanoveniami odseku 1 tohto článku. Takto dodatočný záväzok sa pokladá za neoddeliteľnú súčasť

ratifikácie, prijatia alebo schválenia charty zmluvnou stranou, ktorá ho oznámila, a má rovnaký účinok od prvého dňa mesiaca nasledujúceho po uplynutí trojmesačnej lehoty odo dňa prevzatia tohto oznámenia generálnemu tajomníkovi.

### **Čl. 13 – Orgány, na ktoré sa charta vzťahuje**

Princípy miestnej samosprávy obsiahnuté v tejto charte platia pre všetky kategórie miestnych orgánov existujúce na území zmluvnej strany. Každá zmluvná strana však zároveň môže pri uložení ratifikačnej listiny, listiny o prijatí alebo schválení špecifikovať kategórie miestnych alebo regionálnych orgánov, na ktoré chce pôsobnosť charty obmedziť alebo ktoré chce z jej pôsobnosti vyňať. Následným oznámením generálnemu tajomníkovi Rady Európy môže zmluvná strana charty zahrnúť do pôsobnosti charty aj ďalšie kategórie miestnych alebo regionálnych orgánov.

### **Čl.14 –Poskytovanie informácií**

Každá zmluvná strana poskytuje generálnemu tajomníkovi Rady Európy všetky potrebné informácie týkajúce sa zákonov a iných opatrení, ktoré prijala s cieľom splniť podmienky tejto charty.

## **Časť III**

### **Čl.15 – Podpis, ratifikácia a nadobudnutie platnosti**

1. Táto charta je otvorená na podpis členským štátom Rady Európy. Podlieha ratifikácii, prijatiu alebo schváleniu. Ratifikačné listiny, listiny o prijatí alebo schválení sa uložia u generálneho tajomníka Rady Európy.

2. Táto charta nadobudne platnosť prvý deň mesiaca, ktorý nasleduje po uplynutí troch mesiacov odo dňa, keď štyri členské štáty Rady Európy vyjadrili svoj súhlas byť viazané chartou v súlade s ustanoveniami predchádzajúceho odseku.
3. Vo vzťahu ku ktorémukoľvek členskému štátu, ktorý vyjadrí svoj súhlas byť viazaný chartou neskôr, nadobudne charta platnosť prvý deň mesiaca, ktorý nasleduje po uplynutí troch mesiacov odo dňa uloženia ratifikačnej listiny, listiny o prijatí alebo schválení.

## **Čl.16 – Klauzula o územnej pôsobnosti**

1. Každý štát môže pri podpise alebo uložení ratifikačnej listiny, listiny o prijatí alebo schválení charty určiť územie alebo územia, na ktorých sa bude táto charta uplatňovať.
2. Každý štát môže kedykoľvek neskôr vyhlásením zaslaným generálnemu tajomníkovi Rady Európy rozšíriť uplatňovanie charty na akékoľvek iné územie uvedené vo vyhlásení. Vo vzťahu k tomuto územuju nadobudne charta platnosť prvý deň mesiaca, ktorý nasleduje po uplynutí troch mesiacov odo dňa prijatia takéhoto vyhlásenia generálnemu tajomníkovi.
3. Akékoľvek vyhlásenie urobené v zmysle predchádzajúcich dvoch odsekov môže byť vo vzťahu ku ktorémukoľvek územiu uvedenému v takomto vyhlásení odvolané prostredníctvom oznámenia zaslaného generálnemu tajomníkovi. Odvolanie nadobudne platnosť prvý deň mesiaca, ktorý nasleduje po uplynutí šiestich mesiacov odo dňa prijatia takéhoto oznámenia generálnemu tajomníkovi.

## **Čl. 17 – Výpoved'**

1. Každá zmluvná strana môže vypovedať túto chartu kedykoľvek po uplynutí piatich rokov odo dňa, keď pre ňu nadobudla platnosť. Výpoved' musí byť generálnemu tajomníkovi Rady Európy oznamená šesť mesiacov vopred. Takáto výpoved' nemá vplyv na platnosť charty pre ostatné zmluvné strany za predpokladu, že vždy zostanú aspoň štyri zmluvné strany.

2. Každá zmluvná strana môže v súlade s ustanovením predchádzajúceho odseku kedykoľvek vypovedať ktorýkoľvek odsek prvej časti charty, ktorý prijala, za predpokladu, že zostáva viazaná takým počtom a druhom odsekov, aký je uvedený v článku 12 ods. 1. Každá zmluvná strana, ktorá na základe vypovedania nejakého odseku už nespĺňa požiadavky článku 12 ods. 1, sa považuje za stranu, ktorá vypovedala chartu ako celok.

## **Čl.18 – Oznámenia**

Generálny tajomník Rady Európy oznámi členským štátom Rady Európy:

- a každý podpis;
- b uloženie každej ratifikačnej listiny, listiny o prijatí alebo schválení;
- c každý dátum nadobudnutia platnosti tejto charty v súlade s článkom 15;
- d každé oznamenie prijaté podľa ustanovení článku 12 ods. 2 a 3;
- e každé oznamenie prijaté podľa článku 13;

f každý iný úkon, oznamenie alebo informáciu,  
ktoré sa týkajú tejto charty.

Na dôkaz toho dolupodpísaní, ktorí boli na to riadne splnomocnení, podpísali túto chartu.

Dané v Štrasburgu 15. októbra 1985 v anglickom a francúzskom jazyku, pričom obe znenia majú rovnakú platnosť, v jednom vyhotovení, ktoré zostane uložené v archíve Rady Európy. Jeho overené kópie zašle generálny tajomník Rady Európy všetkým členským štátom Rady Európy.



**Dodatkový protokol k Európskej  
charte miestnej samosprávy o práve  
zúčastňovať sa na záležitostach  
miestneho orgánu**

**Utrecht, 16.XI.2009**



## **Preambula**

Členské štáty Rady Európy, signatári tohto Dodatkového protokolu k Európskej charte miestnej samosprávy (ďalej len „charta“, ETS č. 122),

majúc na zreteli, že cieľom Rady Európy je dosiahnutie väčšej jednoty medzi jej členmi na účely ochrany a realizácie ideálov a princípov, ktoré sú ich spoločným dedičstvom;

majúc na zreteli, že právo zúčastňovať sa na správe vecí verejných je jednou z demokratických zásad, ktoré zdieľajú všetky členské štáty Rady Európy;

majúc na zreteli, že vývoj v členských štátoch svedčí o prvoradom význame tejto zásady pre miestnu samosprávu;

majúc na zreteli, že by bolo vhodné doplniť chartu o ustanovenia, ktorými sa zaručí právo zúčastňovať sa na záležitostach miestneho orgánu;

berúc do úvahy dohovor Rady Európy o prístupe k úradným dokumentom prijatý Výborom ministrov dňa 27. novembra 2008;

berúc do úvahy aj vyhlásenie a akčný plán prijatý na treťom summite hláv štátov a vlád Rady Európy (Varšava, 16.-17. mája 2005),

dohodli sa takto:

## **Článok 1 – Právo zúčastňovať sa na záležitostach miestneho orgánu**

1 Štáty, zmluvné strany, zaručia každému, kto podlieha ich jurisdikcii, právo zúčastňovať sa na záležitostach miestneho orgánu.

2 Právo zúčastňovať sa na záležitostach miestneho orgánu znamená právo usilovať sa o určovanie a ovplyvňovanie spôsobu, akým miestny orgán vykonáva svoje právomoci a povinnosti.

3 Zákon ustanoví prostriedky, ktoré uľahčujú uplatňovanie tohto práva. Zákon môže ustanoviť osobitné opatrenia vzťahujúce sa na konkrétnu situáciu alebo kategóriu osôb bez toho, aby nespravodlivo diskriminovali niektorú osobu alebo skupinu. V súlade s ústavnými a/alebo medzinárodnými záväzkami zmluvnej strany môže zákon ustanoviť najmä opatrenia špecificky obmedzené na voličov.

4.1 Každá zmluvná strana uzná zákonom právo jej občanov zúčastňovať sa, buď ako voliči alebo ako kandidáti, na voľbe členov obecnej rady alebo na zasadnutiach obecného zastupiteľstva samosprávneho orgánu v mieste svojho bydliska.

4.2 Zákon môže ustanoviť právo na účasť aj pre iné osoby, ak sa tak zmluvná strana rozhodne v súlade so svojím ústavným poriadkom, alebo ak je to v súlade s medzinárodnými právnymi záväzkami zmluvnej strany.

5.1 Všetky formálne postupy, podmienky alebo obmedzenia týkajúce sa uplatňovania práva zúčastňovať sa na záležitostach

miestneho orgánu musia byť ustanovené zákonom a musia byť v súlade s medzinárodnými právnymi záväzkami zmluvnej strany.

5.2 Zákon ustanoví potrebné formálne postupy, podmienky a obmedzenia, ktorými zabezpečí, aby uplatňovanie práva na účasť neohrozilo morálnu bezúhonnosť a transparentnosť vykonávania právomocí a povinností miestnych orgánov.

5.3 Akékoľvek ďalšie formálne postupy, podmienky alebo obmedzenia sa môžu zaviesť len vtedy, keď sú nevyhnutné na účinné uplatňovanie politickej demokracie, udržiavanie verejnej bezpečnosti v demokratickej spoločnosti, alebo na plnenie požiadaviek vyplývajúcich pre zmluvnú stranu z jej medzinárodných právnych záväzkov.

## **Článok 2 – Opatrenia umožňujúce uplatniť právo na účasť**

1 Zmluvné strany prijmú všetky potrebné opatrenia, ktorými zabezpečia účinnosť práva zúčastňovať sa na záležitostiach miestneho orgánu.

2 K týmto opatreniam na uplatňovanie práva na účasť patrí:

- i posilniť miestne orgány smerom k tomu, aby mohli vytvárať príležitosti na uplatňovanie práva na účasť podľa tohto protokolu, podporovať ho a uľahčovať;
- ii zabezpečiť prijímanie:
  - a postupov na účasť ľudí, ako sú verejné prerokovanie, miestne referendá a petície, a prijímanie opatrení, ktoré ľuďom umožnia zúčastňovať sa

- na úrovni, ktorá im je blízka, ak do pôsobnosti miestneho orgánu patrí veľký počet obyvateľov a/alebo veľké územie;
  - b postupov umožňujúcich prístup k úradným dokumentom miestnych orgánov v súlade s ústavným poriadkom a s medzinárodnými právnymi záväzkami zmluvnej strany;
  - c opatrení na zabezpečenie potrieb tých kategórií osôb, pre ktoré je účasť spojená s osobitnými prekážkami; a
  - d mechanizmov a postupov na riešenie a vybavovanie sťažností a podnetov súvisiacich s fungovaním miestnych orgánov a miestnych verejných služieb;
- iii povzbudzovať využívanie informačných a komunikačných technológií na podporu a uplatňovanie práva na účasť podľa tohto protokolu.

3 Na rozdielne kategórie miestnych orgánov sa môžu vzťahovať odlišné postupy, opatrenia alebo mechanizmy v závislosti od ich veľkosti a kompetencií.

4 V procese plánovania a rozhodovania o opatreniach na zaistenie účinného uplatňovania práva zúčastňovať sa na záležitostiach miestneho orgánu sa tieto opatrenia v rámci možností včas a primeraným spôsobom prerokujú s miestnymi orgánmi.

## **Článok 3 – Orgány, na ktoré sa vzťahuje protokol**

Tento protokol sa vzťahuje na všetky kategórie miestnych orgánov, ktoré existujú na území zmluvnej strany. Každý štát však pri uložení svojej ratifikačnej listiny, listiny o prijatí alebo schválení môže označiť kategórie miestnych alebo regionálnych orgánov, na ktoré chce obmedziť rozsah protokolu, alebo ktoré má v úmysle z jeho rozsahu vylúčiť. Následným oznámením generálnemu tajomníkovi Rady Európy môže do rozsahu protokolu zahrnúť aj ďalšie kategórie miestnych alebo regionálnych orgánov.

## **Článok 4 – Územná pôsobnosť**

- 1 Každý štát môže pri podpise alebo pri uložení svojej ratifikačnej listiny alebo listiny o prijatí alebo schválení označiť územie alebo územia, ktorých sa tento protokol bude týkať.
- 2 Každá zmluvná strana môže kedykoľvek neskôr vyhlásením adresovaným generálnemu tajomníkovi Rady Európy rozšíriť uplatňovanie tohto protokolu aj na ktorokoľvek iné územie označené vo vyhlásení. Pre takéto územie protokol nadobudne platnosť prvý deň mesiaca nasledujúceho po uplynutí troch mesiacov odo dňa doručenia vyhlásenia generálnemu tajomníkovi.
- 3 Akékoľvek vyhlásenie vyhotovené podľa predchádzajúceho odseku možno vo vzťahu ku ktorémukoľvek územiu uvedenému v takom vyhlásení odvolať oznamením adresovaným generálnemu tajomníkovi Rady Európy. Také odvolanie sa stane účinným prvý deň mesiaca nasledujúceho po uplynutí šiestich mesiacov odo dňa doručenia oznamenia generálnemu tajomníkovi.

## **Článok 5 – Podpis a nadobudnutie platnosti**

- 1 Tento protokol je otvorený na podpis členským štátom Rady Európy, ktoré sú signatárimi charty. Podlieha ratifikácii, prijatiu alebo schváleniu. Členský štát Rady Európy nesmie tento protokol ratifikovať, priať alebo schváliť, pokial súčasne alebo predtým neratifikoval, neprijal alebo neschválil chartu. Ratifikačné listiny, listiny o prijatí alebo schválení sa uložia u generálneho tajomníka Rady Európy.
- 2 Tento protokol nadobudne platnosť prvý deň mesiaca nasledujúceho po uplynutí troch mesiacov odo dňa, ku ktorému osem členských štátov Rady Európy vyjadrielo svoj súhlas byť viazané protokolom podľa ustanovení odseku 1.
- 3 Pre každý štát, ktorý vyjadri svoj súhlas byť viazaný protokolom neskôr, protokol nadobudne platnosť prvý deň mesiaca nasledujúceho po uplynutí troch mesiacov odo dňa uloženia ratifikačnej listiny, listiny o prijatí alebo schválení.

## **Článok 6 – Výpoved'**

- 1 Každá zmluvná strana môže tento protokol vypovedať oznámením adresovaným generálnemu tajomníkovi Rady Európy.
- 2 Takáto výpoved' nadobudne platnosť prvý deň mesiaca nasledujúceho po uplynutí šiestich mesiacov odo dňa doručenia oznámenia generálnemu tajomníkovi.

## **Článok 7 – Oznámenia**

Generálny tajomník Rady Európy oznamí členským štátom Rady Európy

- a každý podpis,
- b uloženie každej ratifikačnej listiny alebo listiny o prijatí alebo schválení,
- c každý dátum nadobudnutia platnosti tohto protokolu v súlade s článkom 5,
- d každé oznamenie prijaté v súlade s ustanoveniami článku 3,
- e každý iný úkon, oznamenie alebo informáciu, ktoré sa týkajú tohto protokolu.

Na dôkaz toho dolupodpísaní, ktorí na to boli náležite splnomocnení, podpísali tento protokol.

Dané v Utrechte 16. novembra 2009 v anglickom a francúzskom jazyku, pričom obe znenia majú rovnakú platnosť, v jednom vyhotovení, ktoré bude uložené v archívoch Rady Európy. Generálny tajomník Rady Európy zašle overené kópie každému členskému štátu Rady Európy.



# **Európska Charta miestnej samosprávy a dôvodová správa**

**Zmluvy a správy**



- I. Európsku chartu miestnej samosprávy vypracoval výbor vládnych expertov v rámci Rady Európy pod vedením Riadiaceho výboru pre regionálne a obecné záležitosti na základe návrhu predloženého Stálou konferenciou miestnych a regionálnych samospráv Európy. Pre členské štáty Rady Európy bola otvorená na podpis ako dohovor dňa 15. októbra 1985.
- II. Táto publikácia obsahuje znenie dôvodovej správy, ktorá bola vypracovaná na základe rokovania výboru a predložená Výboru ministrov Rady Európy. Hoci táto správa nie je nástrojom poskytujúcim záväzný výklad charty, môže uľahčiť pochopenie jej ustanovení.
- III. V tejto publikácii sa uvádzajú aj znenie Európskej charty miestnej samosprávy.

# Dôvodová Správa

## A. Vznik charty

Európska charta miestnej samosprávy je vyvrcholením série iniciatív a dlhoročných diskusií v rámci Rady Európy.

V prostredí miestnej samosprávy sa už celé roky hovorí o potrebe chrániť a posilniť miestnu samosprávu v Európe prostredníctvom dokumentu obsahujúceho výklad zásad, ku ktorým sa hlásia všetky demokratické štaty Európy. Okrem toho sa už v počiatočnej fáze uznalo, že cieľom tohto dokumentu by malo byť zaistenie jeho dodržiavania tými, ktorých konanie vystupuje do popredia pri každej obhajobe miestnej autonómie, t. j. vládou.

Rada Európy ako strážkyňa ľudských práv a obhajkyňa zásad demokratického vládnutia tvorila logický rámc na vypracovanie a prijatie takéhoto nástroja, o to viac, že už v roku 1957 dokázala, aký význam pripisuje orgánom miestnej samosprávy, keď pre ne zriadila reprezentatívny orgán na celoeurópskej úrovni, z ktorého sa následne stala Stála konferencia miestnych a regionálnych samospráv Európy (CLRAE).<sup>1</sup>

Bola to skutočne CLRAE, ktorá vo svojej rezolúcii 64 (1968) navrhla Vyhlásenie o zásadách miestnej autonómie a vyzvala Výbor ministrov Rady Európy, aby ho schválil. Túto iniciatívu podporilo Poradné zhromaždenie, ktoré vo svojom odporúčaní 615 (1970) predložilo Výboru ministrov text, ktorý do značnej

---

1. Od 14. januára 1994 sa ako výraz uznania jej politického významu stála konferencia pretransformovala na Kongres miestnych a regionálnych samospráv Európy.

miery vychádzal z návrhu CLRAE, a ktorý spoločne vypracovali obe inštitúcie. Navrhované vyhlásenie však bolo príliš všeobecné a príliš široko zamerané na to, aby sa mohlo stať východiskom pre rozhodný postup.

Z tohto dôvodu sa v novej iniciatíve CLRAE z roku 1981 uplatnil flexibilnejší prístup. Zároveň však existoval názor, že nezáväzné vyhlásenie o zásadách nemôže samo osebe vyjadriť význam miestnej autonómie alebo povahu ohrození, ktorým je vystavená. Bolo preto treba vyzvať vlády, aby prijali vymáhatelné záväzky. Bolo potrebné zabezpečiť flexibilitu umožňujúcu zohľadniť rozdiely medzi ústavnými systémami a administratívnymi tradíciami jednotlivých štátov, nie však neúmerným oslabením požiadaviek nových nástrojov, ale poskytnutím istej možnosti vládam, aby si zvolili ustanovenia, ktorými sa budú cítiť byť viazané.

Tento prístup logicky vyústil do predloženia návrhu Európskej charty miestnej samosprávy Výboru ministrov v rezolúcii CLRAE 126 (1981), v ktorom sa požadovalo, aby charta mala štatút európskeho dohovoru.

Výbor ministrov sa rozhadol, že návrhy CLRAE postúpi Riadiacemu výboru pre regionálne a obecné záležitosti (CDRM) s cieľom predložiť ich na prerokovanie na 5. konferenciu európskych ministrov zodpovedných za miestnu samosprávu (Lugano, 5.-7. októbra 1982). Vo svojich záveroch ministri prítomní v Lugane uviedli, že

„...považujú tento návrh charty za významný krok k vymedzeniu zásad miestnej autonómie, berúc na vedomie výhrady niektorých ministrov k potrebe prijať chartu v podobe záväzného dohovoru, a k niektorým aspektom obsahu charty;

žiadajú Výbor ministrov Rady Európy, aby poveril Riadiaci výbor pre regionálne a obecné záležitosti (CDRM), aby v súčinnosti s Konferenciou miestnych a regionálnych orgánov Európy urobili potrebné zmeny v návrhu Európskej charty miestnej samosprávy v súlade s formálnymi aj vecnými pripomienkami predloženými počas konferencie tak, aby sa im návrh mohol predložiť na schválenie na ich ďalšej konferencii..."

Výbor ministrov v tomto zmysle vydal pokyn pre CDRM, ktorý následne podrobil návrh charty dôkladnej revízii. V zmysle záverov konferencie z Lugana sa na diskusiách zúčastňovali aj zástupcovia CLRAE.

Text návrhu charty v revidovanom znení napokon CDRM predložil na 6. konferencii európskych ministrov zodpovedných za miestnu samosprávu, ktorá sa konala v Ríme v dňoch 6.-8. novembra 1984. Ministri toto znenie posúdili a vyjadrili jednomyselný súhlas so zásadami, ktoré v ňom boli obsiahnuté. Pokial' ide o právnu formu, ktorú by mala mať charta, väčšina ministrov sa vyjadrila v prospech dohovoru.

Výbor ministrov preto s prihliadnutím na stanovisko Poradného zhromaždenia a rímskej ministerskej konferencie prijal v júni 1985 Európsku chartu miestnej samosprávy vo forme dohovoru. S prihliadnutím na skutočnosť, že iniciatívu na prijatie charty predložila ako prvá Stála konferencia miestnych a regionálnych orgánov Európy, bolo prijaté rozhodnutie otvoriť dohovor na podpis 15. októbra 1985 pri príležitosti 30. plenárneho zasadnutia CLRAE.

## **B. Všeobecné poznámky**

Cieľom Európskej charty miestnej samosprávy je napraviť absenciu spoločných európskych nariem na posudzovanie a ochranu práv miestnych orgánov, ktoré majú k občanovi najbližšie a poskytujú mu príležitosť na účinnú účasť na prijímaní rozhodnutí ovplyvňujúcich prostredie pre jeho každodenný život.

Charta zaväzuje zmluvné strany k uplatňovaniu základných pravidiel zaručujúcich politickú, správnu a finančnú nezávislosť miestnych orgánov. Na európskej úrovni je tak výrazom politickej vôle konkretizovať na všetkých úrovniach územnej samosprávy zásady presadzované už od založenia Radou Európy, ktorá považuje za svoju úlohu udržiavanie demokratického vedomia Európy a obhajobu ľudských práv v najširšom zmysle slova. Charta skutočne vyjadruje presvedčenie, že mieru samosprávneho konania miestnych orgánov možno vnímať ako skúšobný kameň skutočnej demokracie.

Charta sa skladá z troch častí. Prvá časť obsahuje hmotnoprávne ustanovenia, v ktorých sa vymedzujú zásady miestnej samosprávy. Špecifikuje sa v nej nutnosť ústavného a právneho základu pre miestnu samosprávu, vymedzuje sa pojem právomocí miestnych orgánov a ustanovujú sa zásady určujúce povahu a rozsah týchto právomocí. V ďalších článkoch sa rieši otázka ochrany hraníc pôsobnosti miestnych orgánov s cieľom zabezpečiť ich autonómiu vo vzťahu k ich správnym štruktúram a k prijímaniu schopných pracovníkov a vymedzujú sa podmienky vykonávania volenej funkcie v miestnom orgáne. Dva hlavné články sú zamerané na vytýčenie hraníc administratívneho dohľadu nad činnosťou miestnych orgánov a na zabezpečenie primeraných finančných zdrojov bez toho, aby sa

tým zasahovalo do základnej autonómie miestnych orgánov. Zvyšné ustanovenia tejto časti sa vzťahujú na právo miestnych orgánov navzájom spolupracovať a vytvárať združenia a na ochranu miestnej samosprávy prostredníctvom práva na súdny opravný prostriedok.

Časť II obsahuje rôzne ustanovenia týkajúce sa rozsahu záväzkov priatých zmluvnými stranami. V súlade so zámerom zaistiť reálnu rovnováhu medzi ochranou základných zásad a flexibilitou potrebnou na zohľadnenie právnych a inštitucionálnych osobitostí jednotlivých členských štátov sa v tejto časti zmluvným stranám poskytuje možnosť výslovne oddeliť určité ustanovenia charty od tých ustanovení, ktorými sa cítia byť viazané. Predstavuje teda kompromis medzi uznaním vplyvu miestnej samosprávy na štruktúru a organizáciu samotného štátu na jednej strane, čo je dôležitá okolnosť z pohľadu vlády, a ochranou minimálnych základných zásad, ktoré by mal rešpektovať každý demokratický systém miestnej správy, na druhej strane. Zmluvné strany môžu navyše vždy, keď sa odstránia relevantné prekážky, pridať k svojim záväzkom ďalšie.

Zásady miestnej samosprávy ustanovené v charte sa potenciálne vzťahujú na všetky úrovne a kategórie miestnych orgánov v každom členskom štáte a mutatis mutandis aj na územné orgány na regionálnej úrovni. Aby však zmluvné strany mohli zohľadniť osobitné prípady, niektoré kategórie orgánov môžu vyňať z rozsahu pôsobnosti charty.

Charta neustanovuje inštitucionalizovaný systém kontroly jej uplatňovania s výnimkou požiadavky, aby zmluvné strany poskytovali všetky relevantné informácie o legislatívnych a iných opatreniach prijímaných na zabezpečenie súladu s chartou. V tejto súvislosti sa zvažovalo zriadenie medzinárodného

systému dohľadu, ktorý by bol analogický systému dohľadu v rámci Európskej sociálnej charty. Prevládol však názor, že nie je potrebné zavádzajť zložitý mechanizmus dohľadu, pretože prítomnosť CLRAE v systéme Rady Európy s priamym prístupom k Výboru ministrov zabezpečí primeranú politickú kontrolu nad dodržiavaním požiadaviek charty zmluvnými stranami.

Posledná časť textu obsahuje záverečné ustanovenia, ktoré zodpovedajú ustanoveniam bežne používaným v dohovoroch vypracovaných pod záštitou Rady Európy.

Európska charta miestnej samosprávy je prvým multilaterálnym právnym nástrojom, ktorý vymedzuje a chráni zásady miestnej autonómie ako jedného z pilierov demokracie, ktorej ochrana a rozvoj patrí k funkciám Rady Európy. Preto možno vyjadriť nádej, že bude znamenať významný prínos pre ochranu a posilňovanie spoločných európskych hodnôt.

## **C. Komentár k ustanoveniam charty**

### **Preamble**

Preamble je príležitosťou na vyjadrenie základných východiskových predpokladov charty. V zásade ide o tieto predpoklady:

- rozhodujúci príspevok miestnej samosprávy k demokracii, účinnej správe a decentralizácii moci;
- významná úloha miestnych orgánov pri budovaní Európy;
- nutnosť demokraticky konštituovať miestne orgány a zveriť im rozsiahlu autonómiu.

## **Článok 1**

Článok 1 vyjadruje všeobecný záväzok strán dodržiavať zásady miestnej samosprávy ustanovené v časti I charty (články 2-11) v rozsahu predpísanom v článku 12.

## **Článok 2**

Tento článok ustanovuje, že zásada miestnej samosprávy by mala byť zakotvená v písanom práve.

Vzhľadom na dôležitosť tejto zásady je ďalej žiaduce, aby sa tak stalo jej začlenením do základného dokumentu upravujúceho organizáciu štátu, t. j. do ústavy. Priupustilo sa však, že krajiny, v ktorých je na zmenu ústavy potrebný súhlas stanovenej väčšiny zákonodarného zboru alebo súhlas všetkých obyvateľov vyjadrený v referende, by možno nemohli prijať záväzok ústavne zakotviť zásadu miestnej samosprávy. Priupustilo sa tiež, že krajiny, ktorých ústava nie je písaná, ale možno ju nájsť v rôznych dokumentoch a prameňoch, by mohli mať s prijatím tohto záväzku osobitné ťažkosti, alebo by ho dokonca nemuseli byť schopné prijať.

Treba prihliadnuť aj na skutočnosť, že vo federálnych štátoch môže miestna samospráva podliehať jednotlivým štátom federácie a nie ústrednej federálnej vláde. V prípade federálnych štátov táto charta nemá žiadny vplyv na deľbu právomocí a zodpovednosti medzi federálnym štátom a jednotlivými štátmi federácie.

## **Článok 3**

Tento článok ustanovuje základné charakteristiky miestnej samosprávy tak, ako sa majú chápať na účely charty.

## *Odsek 1*

Výraz „spôsobilosť“ vyjadruje myšlienku, že zákonom ustanovené právo spravovať a riadiť niektoré verejné záležitosti musia sprevádzať prostriedky, ktoré umožnia účinné uplatňovanie tohto práva. Výraz „v medziach zákona“ je uznaním skutočnosti, že toto právo a spôsobilosť môžu byť presnejšie vymedzené zákonom.

Výraz „v rámci ich kompetencií“ zdôrazňuje, že miestne orgány by sa nemali obmedzovať len na úlohu sprostredkovateľov vyšších orgánov.

Záležitosti, ktoré by miestne orgány mali byť oprávnené spravovať a riadiť, nie je možné presne vymedziť. Výrazy ako „miestne záležitosti“ alebo „vlastné záležitosti“ boli odmietnuté ako príliš nejasné a ľahko interpretovateľné. Jednotlivé členské štáty majú značne rozdielne tradície, pokiaľ ide o to, ktoré záležitosti považujú za patriace do sféry pôsobnosti miestnych orgánov. V skutočnosti má väčšina záležitostí miestny aj celoštátny rozmer a pôsobnosť pre jednotlivé záležitosti sa môže lísiť medzi štátmi alebo sa môže meniť postupom času, a dokonca ju môžu spoločne vykonávať rôzne úrovne verejnej správy. Keby boli miestne orgány obmedzené len na vykonávanie vecí bez širšieho rozmeru, mohlo by to znamenať riziko ich odsunutia do okrajovej úlohy. Na druhej strane sa uznáva, že štáty môžu mať snahu vyhradiť niektoré funkcie, napr. národnú obranu, pre ústrednú vládu. Cieľom charty je dosiahnuť, aby sa miestnym orgánom uložila široká škála povinností, ktoré sú schopné vykonávať na miestnej úrovni. Definíciu týchto povinností uvádzajú článok 4.

## *Odsek 2*

Samosprávne práva musia vykonávať demokraticky konštituované orgány. Táto zásada je v súlade s významom, ktorý Rada Európy pripisuje demokratickým formám vládnutia.

Toto právo zvyčajne znamená existenciu zastupiteľského zboru, ktorému môžu ale nemusia podliehať výkonné orgány, avšak ponecháva sa aj možnosť uplatňovania priamej demokracie, pokial to ustanovuje zákon.

## *Článok 4*

Ako sa vysvetľuje v komentári k článku 3, nie je možné a ani by nebolo vhodné pokúšať sa vypracovať vyčerpávajúci zoznam právomocí a povinností miestnej správy v celej Európe. V tomto článku sa však ustanovujú všeobecné zásady, na ktorých by sa mali zakladať povinnosti miestnych orgánov a povaha ich právomocií.

## *Odsek 1*

Vzhľadom na to, že povaha povinností miestnych orgánov má zásadný význam pre praktické fungovanie miestnej samosprávy, v záujme jednoznačnosti aj právnej istoty sa im základné povinnosti nemajú ukladať ad hoc, ale majú byť primerane ustanovené v právnych predpisoch. Tieto povinnosti sa za normálnych okolností ukladajú ústavou alebo zákonom. Hoci v tomto odseku sa používa slovo „zákon“, uznáva sa, že v niektorých štátoch môže byť v záujme efektívnosti žiaduce, aby parlament mohol na miestne orgány delegovať právomoc ukladať niektoré konkrétné povinnosti, najmä tie, ktoré sa týkajú detailov alebo záležitostí vyžadujúcich implementáciu na základe smerníc Európskeho spoločenstva, pod podmienkou,

že parlament si zachová primerané právo dohľadu nad využívaním delegovaných právomocí. Pre členské štáty Európskeho spoločenstva navyše platí výnimka v prípadoch, keď nariadenia Spoločenstva (ktoré sú podľa článku 189 Rímskej zmluvy priamo uplatniteľné) ustanovujú, že určité opatrenie by sa malo vykonávať na konkrétnej úrovni správy.

### *Odsek 2*

Okrem povinností, ktoré konkrétnym úrovniam verejnej moci ukladajú právne predpisy, verejné orgány sa môžu stretnúť aj s inými potrebami alebo oblastami činnosti. Ak tieto oblasti činnosti majú miestny rozmer a nie sú vylúčené zo všeobecných právomocí existujúcich vo väčšine členských štátov, je dôležité, aby v nich miestne orgány mali právo iniciatívy, aby mohli byť vnímané ako samostatne konajúce politické subjekty, ktorých cieľom je podporovať všeobecné blaho miestneho obyvateľstva. Všeobecné pravidlá, ktorými by sa mali v takýchto prípadoch riadiť, však môžu byť vymedzené zákonom. V niektorých členských štátoch sa od miestnych orgánov môže požadovať, aby boli schopné predložiť dôkaz o svojom zákonné oprávnení na príslušné činnosti. V takomto systéme, ktorého existenciu v tomto zmysle chápe článok 4 ods. 2, sa miestnym orgánom môže poskytovať široká možnosť voľnej úvahy presahujúcej rámec ich konkrétnie vymedzených povinností.

### *Odsek 3*

V tomto odseku je vyjadrená všeobecná zásada, že správa verejných vecí by mala byť decentralizovaná. Táto zásada bola v kontexte Rady Európy sformulovaná pri viacerých príležitostach, najmä v záveroch lisabonskej konferencie európskych

ministrov zodpovedných za miestnu správu v roku 1977. Znamená, že ak si rozsah alebo povaha úlohy nevyžaduje, aby sa riešila v širšej geografickej oblasti, alebo ak to nevyžadujú naliehavé dôvody efektívnosti či hospodárnosti, úloha sa má vo všeobecnosti zveriť čo najnižšej miestnej úrovni verejnej správy.

Z tohto ustanovenia však nevyplýva požiadavka systematicky decentralizovať funkcie na tie miestne orgány, ktoré vzhľadom na svoju povahu alebo veľkosť môžu vykonávať len obmedzené úlohy.

#### *Odsek 4*

V tomto odseku sa rieši otázka prekrývajúcich sa právomocí. Z dôvodu jednoznačnosti a zamedzenia akejkoľvek tendencie k postupnému rozptýleniu zodpovednosti by právomoci mali byť spravidla úplné a výlučné. V niektorých oblastiach však orgány verejnej moci na rôznych stupňoch musia konať nad rámcem týchto právomocí a je dôležité, aby ústredné alebo regionálne orgány v takýchto prípadoch postupovali v súlade s jednoznačnými právnymi normami.

#### *Odsek 5*

Vzhľadom na svoje správne štruktúry a znalosť miestnych podmienok môžu byť miestne orgány vhodné na vykonávanie určitých funkcií, za ktoré nesú konečnú zodpovednosť ich nadriadené orgány. Je však dôležité, aby takéto delegovanie právomocí nepredstavovalo neprimeraný zásah do sféry pôsobnosti nezávislého orgánu na miestnej úrovni; preto vždy, keďže to možné, tento orgán musí mať právo prispôsobiť vykonávanie delegovaných právomocí miestnym podmienkam.

Uznáva sa však, že v prípade niektorých funkcií, ako je napr. vydávanie osobných dokladov, nutnosť jednotných právnych predpisov nemusí poskytnúť nijaký priestor na voľnú úvahu.

### *Odsek 6*

Kým v odsekoch 1 až 5 sa riešia otázky, ktoré patria do pôsobnosti miestnych orgánov, odsek 6 sa týka záležitostí patriacich do ich pôsobnosti ako aj záležitostí, ktoré do ich pôsobnosti súce nepatria, ale sa ich osobitne dotýkajú. Ustanovuje sa v ňom, že spôsob a čas konzultácie o týchto otázkach by mal byť stanovený tak, aby miestnym orgánom reálne umožnil uplatniť ich vplyv, aj keď sa pripúšta, že najmä v naliehavých prípadoch môžu mimoriadne okolnosti prevážiť nad povinostou rokovať. Tieto konzultácie by sa mali viest' priamo s dotknutým orgánom alebo orgánmi alebo, ak ide o viac orgánov, nepriamo prostredníctvom ich združení.

### *Článok 5*

Je pochopiteľné, že pre miestny orgán a občanov, ktorým slúži, sú návrhy územných zmien, ktorých extrémnym príkladom je zlúčenie s inými orgánmi, vecou zásadného významu. Hoci vo väčšine krajín sa považuje za nereálne očakávať, že by miestne spoločenstvo malo mať v súvislosti s takýmito zmenami právo veta, tieto zmeny s ním treba priamo či nepriamo prekonzultovať. Vhodným postupom tejto konzultácie by mohlo byť referendum, ktoré však v mnohých krajinách nie je ustanovené zákonom. Ak zákon neustanovuje povinné vyhlásenie referenda, môžu sa použiť iné formy konzultácií.

## **Článok 6**

### ***Odsek 1***

Tento odsek sa netýka spôsobu konštituovania miestneho orgánu a jeho rady vo všeobecnosti, ale spôsobu organizácie správnych služieb, ktoré poskytuje. Hoci v predpisoch prijatých na ústrednej alebo regionálnej úrovni sa môžu ustanoviť určité všeobecné zásady tejto organizácie, miestne orgány musia mať právo poveriť svoje vlastné správne štruktúry, aby zohľadňovali miestne okolnosti a potrebu efektívneho výkonu správy. Akceptuje sa, že predpisy prijaté na ústrednej alebo regionálnej úrovni môžu obsahovať isté obmedzené konkrétné požiadavky, napr. v súvislosti so zriadením niektorých výborov alebo vytvorením určitých pracovných pozícií, ale tieto požiadavky by sa nemali uplatňovať v takom širokom meradle, aby nanutili rigidnú organizačnú štruktúru.

### ***Odsek 2***

Popri primeraných riadiacich štruktúrach si efektívne a účinné fungovanie miestneho orgánu vyžaduje, aby mohol prijímať a udržať si pracovníkov s kvalifikáciou zodpovedajúcou jeho povinnostiam. To do značnej miery nesporne závisí od schopnosti miestneho orgánu ponúknuť dostatočne priaznivé podmienky zamestnania.

## **Článok 7**

Cieľom tohto článku je zabezpečiť, aby konanie tretej strany nemalo za následok, že voleným zástupcom sa bude brániť vo výkone ich funkcie, a aby čisto materiálne dôvody nebránili niektorým kategóriám osôb kandidovať na funkciu. Medzi takéto materiálne okolnosti patrí primeraná finančná

náhrada za výdavky spojené s výkonom funkcie a tam, kde je to vhodné, aj kompenzácia ušlých príjmov alebo odmena za vykonanú prácu a zodpovedajúce sociálne zabezpečenie. V súlade s duchom tohto článku by bolo primerané očakávať záruku, že osoby vykonávajúce funkciu na plný úvazok sa po skončení ich funkčného obdobia budú môcť opäťovne zaradiť do normálneho pracovného života.

### *Odsiek 3*

V tomto odseku sa ustanovuje, že o nespôsobilosti zastávať volenú funkciu na miestnej úrovni by sa malo rozhodovať len na základe objektívnych právnych kritérií a nie prostredníctvom rozhodnutí ad hoc. To obvykle znamená, že prípady nezlučiteľnosti sú ustanovené zákonom. Existujú však aj prípady pevne zavedených nepísaných právnych zásad, ktoré sa zdajú byť dostatočnou zárukou.

### *Článok 8*

Tento článok sa vzťahuje na dohľad nad činnosťou miestnych orgánov, ktorý vykonávajú iné úrovne verejnej správy. Nedotýka sa práva jednotlivcov podávať súdne žaloby proti miestnym orgánom, ani menovania a činnosti verejného ochrancu práv alebo iného úradného orgánu s vyšetrovacou funkciou. Ustanovenia tohto článku sa vzťahujú predovšetkým na filozofiu dohľadu, ktorý sa obvykle spája s *contrôles de tutelle [kontroly v rámci dohľadu]*, ktoré majú v mnohých krajinách dlhú tradíciu. Týkajú sa teda napr. takej praxe ako je povinnosť vyžiadať si predchádzajúci súhlas s určitým aktom alebo potreba potvrdiť akt, aby sa stal právoplatný, právo zrušiť rozhodnutia miestneho orgánu, účtovné kontroly atď.

## *Odsek 1*

V ods. 1 sa ustanovuje, že by mal existovať vhodný legislatívny základ pre oblasť dohľadu, čím sa vylučujú kontrolné postupy ad hoc.

## *Odsek 2*

Administratívny dohľad by sa mal za normálnych okolností obmedzovať len na zákonnosť činnosti miestneho orgánu a nemal by skúmať jej účelnosť. Jedna konkrétna, hoci nie jediná, výnimka platí v prípade prenesených úloh, keď orgán delegujúci svoje právomoci si môže želať vykonávať istý dohľad nad plnením úlohy. Nemalo by to však mať za následok, že miestny orgán nebude môcť uplatňovať určitú mieru voľnej úvahy v súlade s článkom 4 ods. 5.

## *Odsek 3*

Toto ustanovenie je inšpirované zásadou „primeranosti“, podľa ktorej kontrolný orgán musí na vykonávanie svojich právomoci používať takú metódu, ktorá čo najmenej zasahuje do autonómie miestneho orgánu, ale zároveň umožňuje dosiahnuť požadovaný výsledok.

Kedže prístup k súdnym opravným prostriedkom v prípade nesprávneho výkonu dohľadu a kontroly je upravený v článku 11, nepovažuje sa za nutné presne ustanoviť podmienky a spôsob zasahovania v konkrétnych situáciach.

## *Článok 9*

Zákonné oprávnenie vykonávať určité funkcie je bezúčelné, ak miestne orgány nemajú na ich vykonávanie finančné prostriedky.

## *Odsek 1*

Cieľom tohto odseku je zabezpečiť, aby sa miestnym orgánom neupieralo ich právo slobodne rozhodovať o ich výdavkových prioritách.

## *Odsek 2*

Ide tu o zásadu, že by mal existovať primeraný vzťah medzi finančnými zdrojmi, ktoré má miestny orgán k dispozícii, a jeho úlohami. Tento vzťah je obzvlášť silný v prípade funkcií, ktoré sú mu špecificky uložené.

## *Odsek 3*

Uplatňovanie politickej voľby pri zvažovaní prínosu poskytovaných služieb v porovnaní s nákladmi pre miestného daňového poplatníka alebo používateľa je základnou povinnosťou miestnych volených zástupcov. Pripúšťa sa, že hranice právomocí miestnych orgánov v daňovej oblasti môžu byť vymedzené predpismi z ústrednej alebo regionálnej úrovne, ktoré však nesmú brániť efektívному fungovaniu procesu miestnej zodpovednosti.

## *Odsek 4*

Vzhľadom na svoju povahu alebo na praktické okolnosti niektoré dane alebo zdroje financovania miestnych orgánov relativne slabo reagujú na infláciu a na ďalšie ekonomicke faktory. Ak miestne orgány príliš závisia od takýchto daní alebo zdrojov, môžu sa dostať do problémov, pretože vývoj ekonomických faktorov priamo ovplyvňuje náklady na poskytovanie služieb. Pritom sa však uznáva, že ani v prípade relatívne dynamických zdrojov príjmov nie je možné mechanicky prepájať pohyby nákladov s pohybmi zdrojov.

## *Odsek 6*

Ak sa prerozdelené zdroje prideľujú podľa špecifických kritérií stanovených v právnych predpisoch, ustanovenia tohto odseku sa považujú za splnené, keď sa príprava príslušnej legislatívy prekonzultuje s miestnymi orgánmi.

## *Odsek 7*

Z hľadiska slobody konania miestnych orgánov sú hromadné dotácie alebo dokonca aj dotácie určené pre konkrétnie odvetvia vhodnejšie ako účelové dotácie na konkrétné projekty. Bolo by nereálne očakávať, že všetky účelové dotácie na projekty budú nahradené všeobecnými dotáciami, najmä v prípade veľkých kapitálových investícií; prílišné využívanie účelových dotácií by však vážne obmedzilo slobodu miestneho orgánu uplatňovať voľnú úvahu pri určovaní výdavkových priorit. Podiel dotácií na celkových zdrojoch sa však medzi jednotlivými krajinami značne líši a vyšší pomer medzi účelovými dotáciemi na konkrétné projekty a všeobecnejšími dotáciemi sa môže považovať za vhodný vtedy, ak dotácie ako celok tvoria relatívne menej významnú časť celkových príjmov.

Cieľom druhej vety článku 9 ods. 7 je zabezpečiť, aby účelovo viazaná dotácia nenarušila slobodu miestneho úradu uskutočňovať svoju politiku v rámci vlastnej pôsobnosti.

## *Odsek 8*

Pre miestne orgány je dôležité, aby mali prístup k úverom na kapitálové investície. Možné zdroje takýchto finančných prostriedkov však nevyhnutne závisia od štruktúry kapitálového trhu každej krajiny; postupy a podmienky prístupu k týmto zdrojom môžu byť vymedzené zákonom.

## **Článok 10**

### *Odsek 1*

Tento odsek sa vzťahuje na spoluprácu medzi miestnymi orgánmi uskutočňovanú na funkčnom základe najmä s cieľom zvýšiť efektívnosť prostredníctvom spoločných projektov alebo vykonávať úlohy presahujúce možnosti jediného orgánu. Táto spolupráca môže mať formu konzorcií alebo združení orgánov, pričom právny rámec na vytváranie takýchto organizácií môže byť vymedzený zákonom.

### *Odsek 2*

Predmetom druhého odseku sú združenia, ktorých ciele sú oveľa všeobecnejšie a presahujú funkčné vymedzenie podľa odseku 1, a ktorých cieľom je zvyčajne zastupovať všetky miestne orgány určitého typu alebo typov na regionálnom či celoštátnom základe. Právo stať sa členom združenia tohto typu však neznamená, že ústredná vláda musí každé jednotlivé združenie uznáť ako svojho platného partnera.

V nástroji Rady Európy tohto druhu je obvyklé, že právo vstupovať do združení na národnej úrovni by sa malo spájať s paralelným právom vstupovať do medzinárodných združení, z ktorých mnohé aktívne presadzujú európsku jednotu v smere, ktorý je v súlade s cieľmi vytýčenými v Štatúte Rady Európy.

Ustanovenia článku 10 ods. 2 však jednotlivým členským štátom umožňujú, aby si zvolili legislatívne alebo iné prostriedky potrebné na zabezpečenie účinnosti tejto zásady.

### *Odsek 3*

Mala by sa umožniť aj priama spolupráca s jednotlivými miestnymi orgánmi v iných krajinách, ale spôsob uskutočnenia tejto spolupráce musí rešpektovať právne predpisy každej krajiny, a spolupráca sa musí vykonávať v rámci pôsobnosti dotknutých orgánov.

V tejto súvislosti sú osobitne dôležité ustanovenia Európskeho rámcového dohovoru o cezhraničnej spolupráci medzi územnými celkami alebo orgánmi (21. mája 1980, ETS č. 106), aj keď niektoré formy spolupráce sa nemusia obmedzovať len na pohraničné oblasti.

### *Článok 11*

Použitie súdneho opravného prostriedku znamená, že miestny orgán má prístup k:

- a riadne ustanovenému súdu, alebo
- b rovnocennému nezávislému štatutárному orgánu, ktorý má právomoc vydávať a oznamovať rozhodnutia o tom, či konanie, opomenutie, rozhodnutie alebo iný správny akt je v súlade so zákonom.

V jednej krajine nie je napr. možné podať riadny súdny opravný prostriedok, ale môže sa použiť mimoriadny opravný prostriedok, ktorý sa nazýva žiadosť o obnovu konania. Tento súdny opravný prostriedok, ktorý možno využiť v prípade, že rozhodnutie sa zakladá na zjavne nesprávnom uplatnení práva, je v súlade s požiadavkami tohto článku.

## Článok 12

Formulácia zásad miestnej samosprávy uvedených v časti I charty bola spojená so snahou zosúladiť veľmi rôznorodé právne systémy a štruktúry miestnej správy existujúce v členských štátach Rady Európy. Pripúšťa sa však, že napriek tomu niektoré vlády čelia ústavným alebo praktickým prekážkam k prihláseniu sa k jednotlivým ustanoveniam charty.

To je dôvod, pre ktorý sa týmto článkom zavádza systém „povinného základu“, ktorý ako prvá zaviedla Európska sociálna charta, a podľa ktorého sa zmluvné strany Európskej charty miestnej samosprávy musia prihlásiť aspoň k dvadsiatim z tridsiatich odsekov časti I charty, vrátane najmenej desiatich zo štrnásťich základných zásad. Konečným cieľom však zostáva dosiahnutie súladu so všetkými ustanoveniami charty, a preto sa zmluvným stranám poskytuje osobitná možnosť pridať k svojim záväzkom ďalšie hned, ako to je možné.

## Článok 13

V zásade platí, že požiadavky uvedené v časti I charty sa týkajú všetkých kategórií a úrovni miestnej správy v jednotlivých členských štátach. Pokiaľ existujú regionálne orgány, potenciálne sa vzťahujú aj na ne. Môže sa však stať, že vzhľadom na osobitnú právnu formu alebo ústavný štatút niektorých regiónov (najmä v členských štátach federácie) nie je pre ne možné predpísť rovnaké požiadavky ako pre miestne orgány. Okrem toho v jednom či dvoch členských štátach existuje kategória miestnych orgánov obmedzenej veľkosti, ktoré plnia len menej dôležité alebo poradné funkcie. Aby zmluvné strany mohli zohľadniť takéto výnimcočné prípady, článok 13 im umožňuje vyňať určité kategórie orgánov z pôsobnosti charty.

## **Článok 14**

Cieľom tohto článku je uľahčiť monitorovanie uplatňovania charty zavedením povinnosti zmluvných strán poskytovať generálnemu tajomníkovi Rady Európy potrebné informácie. Najmä vzhľadom na neprítomnosť osobitného orgánu zodpovedného za dohľad nad vykonávaním charty je mimoriadne dôležité poskytovať generálnemu tajomníkovi informácie o zmenách právnych predpisov alebo o ďalších opatreniach, ktoré majú výrazný vplyv na miestnu autonómiu vymedzenú v charte.

## **Články 15 až 18**

Záverečné ustanovenia v článkoch 15 až 18 sú založené na vzorových záverečných ustanoveniach dohovorov a dohôd uzatváraných v rámci Rady Európy.

Európska charta miestnej samosprávy (ďalej len „charta“) je prvou medzinárodne záväznou zmluvou zaručujúcou práva samospráv a ich volených orgánov. bola otvorená na podpis ako dohovor Rady Európy členských štátov dňa 15. októbra 1985 a do platnosti vstúpila dňa 1. septembra 1988. Dodatkový protokol k Európskej charte miestnej samosprávy bol prijatý 16. novembra 2009 a do platnosti vstúpil dňa 1. júna 2012. Kongres miestnych a regionálnych samospráv zabezpečuje dodržiavanie zásad charty v tých členských štátoch Rady Európy, ktoré podpísali a ratifikovali chartu a jej Dodatkový protokol.

*Kongres miestnych a regionálnych samospráv je inštitucionálny orgán Rady Európy. Predstavuje miestne a regionálne samosprávy posilňujúce miestnu demokraciu v 47 členských štátoch Rady Európy. Skladá sa z dvoch komôr, Komory miestnych samospráv a Komory regiónov a predstavuje inštitucionálny hlas viac ako 200 000 európskych obcí a regiónov.*

*Rada Európy tvorí 47 členských štátov, a tým zahrňuje prakticky celý európsky kontinent. Usiluje o spoločné demokratické a právne princípy založené na Európskom dohovore o ľudských правach a textoch týkajúcich sa ochrany práv jednotlivcov. Od jej založenia roku 1949, a následkoch druhej svetovej vojny, Rada Európy symbolizuje uzmierenie.*

The Congress  
Le Congrès



[www.coe.int](http://www.coe.int)