

# EVROPSKÁ CHARTA MÍSTNÍ SAMOSPRÁVY



Kongres místních a regionálních  
samospráv Rady Evropy

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE



# **Evropská Charta místní samosprávy**

English edition:  
*European Charter of Local Self-Government*

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  
Photo: Council of Europe

© Council of Europe, September 2021  
Printed at the Council of Europe

## Obsah

Kongres místních a regionálních samospráv Rady Evropy .....	5
Evropská Charta místní samosprávy .....	9
Dodatkový protokol k Evropské Chartě místní samosprávy o právu podílet se na záležitostech místní samosprávy .....	23
Evropská Charta místní samosprávy – Vysvětlující zpráva.....	33



# Kongres místních a regionálních samospráv Rady Evropy

## Úvod

Kongres místních a regionálních samospráv je jedinečnou institucí v Evropě, která odpovídá za vyhodnocování situace v oblasti místní a regionální demokracie ve 47 členských státech Rady Evropy. Jeho hlavní úlohou je posilovat a sledovat vývoj místní a regionální demokracie.

V tomto kontextu monitoruje, jak členské státy naplňují Evropskou Chartu místní samosprávy - první právně závazný nástroj, přijatý v roce 1985. Charta se stala smluvním mezníkem pro ochranu práv místních a regionálních orgánů, jako je například právo na samosprávu, právo volit své vlastní místní orgány, vykonávat své vlastní pravomoci, disponovat správními strukturami a finančními zdroji, a právo obrátit se na soud v případě vměšování ze strany ostatních úrovní správy.

Místní a regionální orgány se stále více obracejí na Kongres se situacemi, které podle jejich názoru ohrožují jejich způsob fungování. Tyto situace jsou různorodé – mohou se týkat obvinění z přímého porušení ustanovení Charty, jako je například skutečnost, že ústřední orgán státní správy nekonzultoval místní a regionální orgány v otázce, která se jich přímo dotýkala (články 4.6 a 9.6), nebo případy, kdy jejich finanční zdroje neodpovídají jejich odpovědnosti (článek 9). Tato tvrzení se

také mohou vztahovat na nepřímé porušení ducha Charty. Zástupci místních orgánů mohou například Kongres požádat, aby prověřil, do jaké míry členský stát plní své závazky, které pro něj vyplývají z ratifikace Charty. Kongres se zase může zabývat tím, jakým způsobem došlo ke snížení počtu obcí, může komentovat zákon zakazující zaměstnanci parlamentu vykonávat volitelný mandát nebo komentovat návrh zákona, kterým se ruší městské rady v hlavním městě země, nebo může vydávat připomínky k zákazu používání menšinového jazyka pro vyřizování místních záležitostí. Otázky, ke kterým Kongres vydává na vyžádání své stanovisko z hlediska uplatňování Charty, se týkají velmi širokého spektra.

Kongres zajišťuje prostřednictvím svých monitorovacích aktivit správné uplatňování Charty a pomáhá udržovat zdravou místní a regionální samosprávu v Evropě.

## **Jakým způsobem Kongres sleduje místní a regionální demokracii?**

Kongres:

- provádí pravidelné monitorovací návštěvy ve 47 členských státech;
- zkoumá konkrétní aspekty Charty;
- pozoruje místní a regionální volby.

Po skončení svých monitorovacích návštěv Kongres vypracuje zprávy, které musí odsouhlasit monitorovací výbor. Tento výbor rovněž schvaluje doporučení, která se po přijetí Kongresem zasílají členským státům.

Od roku 1995 Kongres přijal téměř 103 monitorovacích zpráv a členské státy provedly mnoho legislativních reforem. Členské



státy mohou rovněž ratifikovat ustanovení Charty, ke kterým při podpisu smlouvy nepřistoupily. Mohou také učinit nezbytná opatření k podpisu a/nebo ratifikaci Dodatkového protokolu k Chartě o právu účastnit se záležitostí místního orgánu.

## **Zlepšení postupů k lepšímu monitorování**

V rámci svého reformního procesu přijal Kongres v roce 2010 pravidla upravující organizaci svých monitorovacích postupů (rezoluce 307 (2010)), revidovaná v roce 2013 (rezoluce 307 (2010) REV2).

Ke zlepšení kvality svých monitorovacích aktivit se Kongres rozhodl:

- že bude pravidelněji a systematictěji sledovat země, které Chartu podepsaly a ratifikovaly (přibližně každých pět let), a že zavede přísnou a důslednou metodu jmenování zpravodajů k zajištění naprosté nestrannosti delegace odpovídající za monitorování;
- že tento proces rozšíří o post-monitorovací postup založený na politickém dialogu s vnitrostátními orgány tak, aby byla společně s dotčenou zemí navržena co nejvhodnější řešení problémů zjištěných delegací a aby byla zajištěna rychlá a efektivní implementace doporučení Kongresu, které jsou uvedeny v „cestovní mapě“ a předkládány vládě.

Tímto způsobem tak Kongres pomáhá dosáhnout základních cílů Rady Evropy na místní a regionální úrovni, kterými jsou posílení demokracie ve světle Evropské Charty místní samosprávy a jejího Dodatkového protokolu o právu účastnit se záležitostí místního orgánu.



# **Evropská Charta místní samosprávy**

**Strasbourg, 15.X.1985**

Autorizovaná znění Evropské Charty místní samosprávy jsou znění vypracovaná v úředních jazycích Rady Evropy, tj. angličtině a francouzštině. Jsou k dispozici na internetových stránkách Úřadu Rady Evropy pro mezinárodní smluvy. Překlady do jazyků, jež nejsou úředními jazyky RE, si každý členský stát zajistil po ratifikaci úmluvy příslušnými vnitrostátními parlamenty. Kongres místních a regionálních samospráv Rady Evropy odmítá veškerou odpovědnost za kvalitu překladu neoficiálních verzí. Česká verze byla vypracována vnitrostátními orgány při příležitosti ratifikace Evropské Charty místní samosprávy Českou republikou dne 7. května 1999.



## **Preamble**

Níže podepsané členské státy Rady Evropy

jsouce toho názoru,

že cílem Rady Evropy je dosažení větší jednoty mezi jejími členy za účelem ochrany a realizace ideálů a principů, jež jsou jejich společným dědictvím;

že jedním z prostředků k dosažení tohoto cíle je sjednání dohod v oblasti správy;

že místní orgány jsou jedním z hlavních základů jakéhokoli demokratického systému;

že právo občanů podílet se na řízení veřejných záležitostí je jedním z demokratických principů, jež jsou uznávány všemi členskými státy Rady Evropy;

jsouce přesvědčeny,

že právě na místní úrovni může být toto právo nejnázve vykonáváno;

že místní orgány se skutečnými pravomocemi mohou zajistit výkon správy, který by byl jak efektivní, tak blízký občanům;

jsouce si vědomy, že ochrana a posilování místní samosprávy v různých evropských zemích je důležitým příspěvkem k formování Evropy, založené na principech demokracie a decentralizace moci;

trvajíce na tom, že podmínkou výše uvedeného je existence místních orgánů, jejichž rozhodovací složky byly demokraticky ustanoveny a které požívají vysoké míry autonomie, pokud

jde o jejich odpovědnost, způsoby a prostředky realizace této odpovědnosti a k tomu potřebné zdroje;

se shodují na následujícím:

## **Článek 1**

Princip místní samosprávy musí být uznáván zákonodárstvím příslušné země a v případě potřeby také ústavou.

## **Část I**

### **Článek 2 – Ústavní a zákonné základy místní samosprávy**

Princip místní samosprávy musí být uznáván zákonodárstvím příslušné země a v případě potřeby také ústavou.

### **Článek 3 – Pojem místní samosprávy**

1. Místní samospráva je výrazem práva schopnosti místních orgánů, v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva regulovat a řídit podstatnou část veřejných záležitostí.
2. Toto právo je vykonáváno radou nebo shromážděním, jejichž členové jsou svobodně zvoleni tajným hlasováním na základě přímého, rovného a všeobecného volebního práva; zvolený orgán si může ustanovit výkonný orgán, který je mu odpovědný. Toto opatření nesmí v žádném případě omezit možnost shromáždění občanů, referenda nebo jakékoli jiné formy přímé účasti občanů tam, kde to dovoluje zákon.

## **Článek 4 – Rozsah místní samosprávy**

1. Základní pravomoci a odpovědnost místních orgánů jsou dány ústavou nebo zákonem. Toto ustanovení však nebrání tomu, aby místním orgánům nemohly být v souladu se zákonem svěřeny pravomoci a odpovědnost pro zvláštní účely.
2. Místní orgány v rámci zákona mají plné právo uplatňovat svoji iniciativu ve všech záležitostech, které nejsou vyňaty z jejich kompetence nebo které nejsou v kompetenci jiného orgánu.
3. Za správu veřejných záležitostí budou odpovídat zejména ty orgány, které mají nejbližší k občanům. Stanovení odpovědnosti jinému orgánu musí odpovídat rozsahu a povaze úkolu, požadavkům efektivnosti a hospodárnosti.
4. Místní orgány mají plné a výlučné pravomoci. Tyto pravomoci nesmějí být zpochybněny nebo omezovány žádným dalším - centrálním či regionálním - orgánem s výjimkou případů stanovených zákonem.
5. Tam, kde jsou pravomoci na místní orgány delegovány centrálními či regionálními orgány, jsou místní orgány oprávněny - podle možností - přizpůsobit jejich výkon místním podmínkám.
6. S místními orgány jsou, pokud je to možné, ve stanoveném čase a stanoveným způsobem projednávány otázky plánování a rozhodování ve všech záležitostech, které se jich bezprostředně týkají.

## **Článek 5 – Ochrana hranic místní samosprávy**

Změny hranic místních územních jednotek nesmějí být provedeny bez předchozího projednání s dotčenými jednotkami, popřípadě bez referenda tam, kde to dovoluje zákon.

## **Článek 6 – Správní struktury a zdroje odpovídající úkolům místních orgánů**

1. Bez újmy vůči obecnějším právním normám, místní orgány si mohou určovat své vnitřní správní struktury, aby se co nejlépe přizpůsobily místním potřebám a zajistily efektivní řízení.
2. Pracovní podmínky zaměstnanců místní správy by měly být takové, aby dovolily nábor vysoce kvalifikovaných lidí, podle zásluh a schopností; za tímto účelem se umožňuje zvyšování kvalifikace, odměňování a služební postup.

## **Článek 7 – Podmínky pro výkon funkce místních orgánů**

1. Podmínky pro činnost místních volených zástupců umožňují svobodný výkon jejich funkcí.
2. Je třeba počítat s přiměřenou finanční náhradou výdajů, spojených s výkonem úřadu, s kompenzací ušlých příjmů a s odpovídajícím sociálním zabezpečením.
3. Jakékoli funkce a činnosti, které se jeví jako neslučitelné se zastáváním místní volené funkce, musí být stanoveny zákonem nebo základními právními zásadami.



## **Článek 8 – Správní dozor nad činností místních orgánů**

1. Jakýkoli správní dozor nad místními orgány může být vykonáván pouze způsobem a v případech stanovených ústavou nebo zákonem.
2. Jakýkoli správní dozor nad činností místních orgánů se zaměřuje zásadně na její soulad se zákonnými a ústavními principy. Jestliže je to účelné, správní dozor může být vykonáván vyššími orgány, jde-li o úkoly, jejichž provádění bylo přeneseno na místní orgány.
3. Správní dozor místních orgánů je vykonáván tak, aby byla zajištěna proporce mezi mírou zasahování kontrolního orgánu a důležitostí zájmů, které má chránit.

## **Článek 9 – Finanční zdroje místních orgánů**

1. Místní orgány mají právo v rámci vnitrostátní hospodářské politiky na odpovídající vlastní finanční zdroje, s nimiž mohou v rámci svých pravomocí volně disponovat.
2. Finanční zdroje místních orgánů jsou úměrné odpovědnosti, kterou jim vymezuje ústava a zákon.
3. Alespoň část finančních zdrojů místních orgánů pochází z místních daní a poplatků, jejich výši mohou místní orgány v mezích zákona určovat.
4. Finanční systém zajišťující zdroje pro místní orgány by měl být natolik různorodý a životaschopný, aby umožnil jejich průběžnou adaptaci na reálný vývoj nákladů, spojených s jejich fungováním.
5. Ochrana finančně slabších místních orgánů je důvodem pro vznik institutu, který by zajišťoval finanční vyrovnávání

nebo přiměřená opatření, určena ke kompenzaci důsledků nerovnoměrného rozdělení potenciálních finančních zdrojů a finančních nákladů, které musejí zajišťovat, takové postupy nebo opatření nesmějí zmenšovat svobodu volby, které místní orgány mohou uplatňovat ve sféře vlastní odpovědnosti.

6. S místními orgány musí být řádně projednán způsob přidělených přerozdělovaných zdrojů.

7. Pokud je to možné, dotace pro místní orgány by neměly být účelově vázány. Poskytování dotací by nemělo omezovat základní svobodu místních orgánů provádět svoji vlastní politiku v rámci své jurisdikce.

8. Ve věci získávání úvěru na kapitálové investice mají místní orgány v mezích zákona přístup na národní kapitálový trh.

## **Článek 10 – Právo místních orgánů na sdružování**

1. Místní orgány jsou oprávněny při výkonu svých funkcí spolupracovat, případně se v mezích zákona sdružovat s jinými místní orgány za účelem zabezpečování záležitostí společného zájmu.

2. Právo místních orgánů stát se členem sdružení, která chrání a rozvíjejí jejich společné zájmy, resp. mezinárodního sdružení místních orgánů, musí být uznáno každým státem.

3. Místní orgány jsou oprávněny za podmínek, které mohou být vymezené zákonem, spolupracovat se svými partnery v jiných státech.

## **Článek 11 – Právní ochrana místní samosprávy**

Místní orgány mají právo na soudní prostředky při volném výkonu svých pravomocí a respektování takových principů samosprávy, které jsou zakotveny v ústavě nebo v zákonech.

## **Část II – Různá ustanovení**

### **Článek 12 – Závazky**

1. Každá strana je zavázána alespoň dvaceti odstavci první části této Charty; přinejmenším deset z nich musí být vybráno z následujících odstavců:

- článek 2,
- článek 3, odstavec 1 a 2
- článek 4, odstavec 1, 2 a 4
- článek 5,
- článek 7, odstavec 1
- článek 8, odstavec 2
- článek 9, odstavec 1, 2 a 3
- článek 10, odstavec 1
- článek 11.

2. Každý smluvní stát při uložení listiny o ratifikaci, přijetí nebo schválení Charty, musí oznámit generálními tajemníkovi Rady Evropy vybrané odstavce ve smyslu prvního odstavce tohoto článku.

3. Každý stát může oznámit v kteroukoli pozdější dobu generálními tajemníkovi, že se cítí být vázaný jakýmkoliv dalším odstavcem této Charty, který již nebyl akceptován v souladu s ustanovením odstavce 1 tohoto článku. Takové následné oznámení bude považováno za integrální součást

ratifikace, přijetí či souhlasu Charty daným státem, a bude mít stejný účinek jako od prvního dne měsíce následujícího po uplynutí tříměsíční lhůty ode dne, kdy generální tajemník obdrží toto oznámení.

### **Článek 13 – Orgány, na něž se Charta vztahuje**

Principy místní samosprávy obsažené v této Chartě se vztahují na všechny druhy místních orgánů na území signatářských států. Všechny státy však zároveň mohou při uložení svých ratifikačních listin, listin o přijetí či schválení, specifikovat kategorie místních či regionálních orgánů, na něž hodlají působnost Charty omezit nebo které hodlají z působnosti Charty vyjmout. Každá strana může zahrnout také další kategorie místních nebo regionálních orgánů v rozsahu Charty s tím, že to bude následovně oznámeno generálnímu tajemníkovi Rady Evropy.

### **Článek 14 – Poskytování informací**

Každý stát bude poskytovat generálnímu tajemníkovi Rady Evropy všechny závažné informace týkající se zákonů a dalších opatření tak, aby bylo možno uvést je do souladu s principy Charty.

## **Část III**

### **Článek 15 – Podpis, ratifikace a vstup v platnost**

1. Tato Charta je otevřena k podpisu členskými státy Rady Evropy. Je předmětem ratifikace, přijetí či souhlasu. Ratifikační listina, listina o přijetí či schválení bude uložena u generálního tajemníka Rady Evropy.

2. Tato Charta nabývá účinnosti první den měsíce následujícího po uplynutí tříměsíční lhůty ode dne, kdy čtyři členské státy Rady Evropy vyjádří souhlas se závazky Charty v souladu s ustanoveními předchozího odstavce.
3. Pokud jde o členský stát, který následně vyjádří souhlas se závazky Charty, nabývá Charta účinnosti první den měsíce následujícího po uplynutí tříměsíční lhůty ode dne uložení listinu o ratifikaci, přijetí či schválení.

### **Článek 16 – Klausule o územní působnosti**

1. Každý stát může při podpisu či uložení listiny o ratifikaci, přijetí, schválení či přístupu specifikovat území, na něž se tato Charta bude vztahovat.
2. Každý stát může kdykoliv později rozšířit území, na něž se Charta vztahuje, prohlášením adresovaným generálnímu tajemníkovi Rady Evropy; v prohlášení se specifikuje dané území. Na takovém území vstoupí Charta v účinnost první den měsíce následujícího po uplynutí tříměsíční lhůty ode dne, kdy generální tajemník obdrží prohlášení.
3. Jakákoli deklarace učiněná ve smyslu předchozích dvou odstavců a týkající se území v ní specifikovaných, může být odvolána oznámením adresovaným generálnímu tajemníkovi. Odvolání vstoupí v platnost první den měsíce následujícího po uplynutí šestiměsíční lhůty ode dne, kdy generální tajemník toto oznámení obdrží.

### **Článek 17 – Výpověď**

1. Kterákoli strana může vypovědět tuto Chartu kdykoli po uplynutí pětiletého období ode dne, kdy v tomto státě Charta

vstoupila v platnost. Generální tajemník Rady Evropy musí být vyrozuměn šest měsíců předem. Taková výpověď neohrožuje platnost Charty v ostatních zemích za předpokladu, že zbývající smluvní strany jsou nejméně čtyři.

2. Kterákoli strana může kdykoliv v souladu s ustanovením předchozího odstavce vypovědět kterýkoli odstavec první části Charty, kterou přijala s tím, že zůstává vázána počtem odstavců a těmi ustanoveními, která jsou uvedena v článku 12, odstavec 1. Smluvní strana, která na základě výpovědi nějakého odstavce již nesplňuje požadavky článku 12, odstavce 1, se bude považovat za stranu, která vypověděla celou Chartu.

## **Článek 18 – Oznamování**

Generální tajemník Rady Evropy oznámí členským státům Rady Evropy:

- a. každý podpis;
- b. uloženy jakékoliv ratifikační listiny, listiny o přijetí či o schválení;
- c. jakékoli datum o vstupu Charty v platnost v souladu s článkem 15;
- d. jakékoli oznámení obdržené v souvislosti s ustanovením článku 12, odstavců 2 a 3;
- e. jakékoli oznámení obdržené v souvislosti s ustanovením článku 13;
- f. jakékoli další rozhodnutí, oznámení nebo sdělení vztahující se k této Chartě.

Na důkaz čehož nížepodepsaní majíce k tomu řádné zmocnění podepsali tuto Chartu.

Dáno ve Štrasburku dne 15. října 1985 v jazyce francouzském a anglickém, přičemž obě znění mají stejnou platnost, v jednom vyhotovení, které bude uloženo v archivu Rady Evropy. Generální tajemník Rady Evropy předá ověřené kopie každému členskému státu Rady Evropy.





**Dodatkový protokol  
k Evropské Chartě  
místní samosprávy  
o právu podílet se  
na záležitostech  
místní samosprávy**

**Utrecht, 16.XI.2009**



## **Preambule**

Členské státy Rady Evropy, signatáři tohoto Dodatkového protokolu k Evropské Chartě místní samosprávy (dále v textu «Charta», Série evropských úmluv č. 122);

Berouce v úvahu, že Rada Evropy usiluje o těsnější svazek mezi svými členy s cílem chránit a podporovat ideály a zásady, jež jsou jejich společným dědictvím;

Berouce v úvahu skutečnost, že právo účastnit se na správě věcí veřejných je součástí demokratických principů, společných všem členským zemím Rady Evropy;

Berouce v úvahu, že vývoj v členských státech poukázal na prvořadý význam tohoto principu pro místní samosprávu;

Berouce v úvahu, že by bylo příhodné, aby Charta byla obohacena o ustanovení, jež by zaručovala právo na účast v záležitostech místní samosprávy;

Majíce na mysli Úmluvu Rady Evropy o přístupu k veřejným dokumentům, přijatou Výborem ministrů 27. listopadu 2008;

Majíce na mysli rovněž Deklaraci a Akční plán, přijaté během 3. Vrcholného setkání nejvyšších představitelů států a vlád Rady Evropy (Varšava, 16. - 17. května 2005),

se shodly na následujícím:

## **Článek 1 – Právo podílet se na záležitostech místní samosprávy**

1. Smluvní státy zajistí komukoli v rámci jejich právní působnosti právo podílet se na záležitostech místní samosprávy.
2. Právo podílet se na záležitostech místní samosprávy znamená právo snažit se určovat či ovlivňovat výkon kompetencí místní samosprávy.
3. Prostředky k usnadnění výkonu tohoto práva jsou stanoveny zákonem. Zákon může, aniž by nespravedlivě diskriminoval jakoukoli osobu či skupinu osob, určit konkrétní opatření vztahující se na různé okolnosti či kategorie osob. V souladu s ústavními a/nebo mezinárodními závazky Smluvní strany může zákon stanovit opatření specificky omezená na voliče.
  - 4.1. Každá Smluvní strana přiznává zákonem svým občanům právo účastnit se jakožto volič nebo kandidát voleb členů místní rady nebo shromáždění samosprávy obce, kde mají trvalé bydliště.
  - 4.2. Zákon taktéž přiznává toto právo dalším osobám, pokud takto rozhodne Smluvní strana v souladu se svými ústavním řádem či svými mezinárodními právními závazky.
    - 5.1. Veškeré formality, podmínky anebo omezení výkonu práva podílet se na záležitostech místní samosprávy musí být stanoveny zákonem a být v souladu s mezinárodními právními závazky Smluvní strany.
    - 5.2. Zákon stanoví formality, podmínky a omezení nezbytné pro záZákon stanoví formality, podmínky a omezení nezbytné pro záruku toho, že etická integrita a transparentnost výkonu

kompetencí místní samosprávy nebudou výkonem práva podílet se narušeny.

5.3. Veškeré další formality, podmínky či omezení musí být nezbytné pro řádné fungování skutečně demokratického politického režimu, pro udržení obecné bezpečnosti v demokratické společnosti nebo pro to, aby Smluvní strana dostála požadavkům svých mezinárodních právních závazků.

## **Článek 2 – Prováděcí opatření pro právo na účast.**

1. Smluvní strany učiní veškerá nezbytná opatření pro umožnění efektivního výkonu práva podílet se na záležitostech místní samosprávy.
2. Opatření týkající se výkonu tohoto práva musí zajistit:
  - i. Propůjčení pravomoci místním orgánům umožnit, podporovat a usnadňovat výkon práva podílet se, jak je stanoví tento Protokol;
  - ii. Zavedení:
    - a. procedur umožňujících účast obyvatel, což může zahrnovat konzultační postupy, místní referenda a petice a tam, kde má obec hodně obyvatel anebo je geograficky velmi rozlehlá, opatření pro účast obyvatel na úrovni jim blízké;
    - b. postupů nutných k přístupu k úředním dokumentům v držení místních orgánů, v souladu s ústavním řádem a mezinárodními právními závazky Smluvní strany;

- c. opatření, vycházející vstříc kategoriím osob, u nichž je možnost účasti spojena s určitými překážkami;
  - d. mechanismů a postupů nezbytných pro zpracování a reakci na stížnosti a návrhy týkající se fungování místních orgánů a místních veřejných služeb.
- iii. Pobídky k využívání informačních a komunikačních technologií pro podporu a výkon práva na účast, jež je předmětem tohoto Protokolu.
3. Tyto postupy, opatření a mechanismy mohou zahrnovat nejrůznější ustanovení platná pro různé kategorie místních samospráv v závislosti na jejich velikosti a rozsahu kompetencí.
4. Během plánování a rozhodování o opatřeních, nutných k umožnění efektivního výkonu práva účastnit se záležitostí místní samosprávy je nutné s místními orgány zavčas a příhodným způsobem vést konzultace.

### **Článek 3 – Samosprávy, na něž se Protokol vztahuje**

Tento Protokol se vztahuje na veškeré kategorie místních samospráv, vyskytující se na území Smluvní strany. V okamžiku předložení svého nástroje ratifikace, akceptace či schválení však každý stát může označit kategorie místních či regionálních samospráv, pro něž hodlá pole působnosti omezit anebo je z pole působnosti daného Protokolu vyloučit. Může taktéž do pole působnosti tohoto Protokolu zahrnout jiné kategorie místních či regionálních samospráv tím, že o tom následně vyrozumí Generálního tajemníka rady Evropy.

## **Článek 4 – Územní uplatnění**

1. V okamžiku podpisu nebo v okamžiku předložení svého nástroje ratifikace, akceptace či schválení může každý stát určit, na které nebo na která území se tento Protokol vztahuje.
2. Kterákoli smluvní strana může deklarací adresovanou Generálnímu tajemníkovi Rady Evropy kdykoli poté rozšířit působnost tohoto Protokolu na jakékoli jiné území, v deklaraci uvedené. Protokol vstoupí ve vztahu k tomuto území v platnost prvním dnem měsíce, který následuje po vypršení tříměsíčního období po datu přijetí výše uvedené deklarace Generálním tajemníkem.
3. Kterákoli deklarace, učiněná ve smyslu dvou předchozích odstavců, může být ve vztahu k území v této deklaraci určenému vyrozuměním adresovaným Generálnímu tajemníkovi Rady Evropy vzata zpět. Toto vzetí zpět vstoupí v platnost prvním dnem měsíce který následuje po vypršení tříměsíčního období po datu přijetí výše uvedeného vyrozumění Generálním tajemníkem.

## **Článek 5 – Podpis a vstoupení v platnost**

1. Tento Protokol je otevřený k podpisu členskými státy Rady Evropy, signatářům Charty. Bude předložen k ratifikaci, akceptaci nebo schválení. Členský stát Rady Evropy nemůže ratifikovat, akceptovat či schválit tento Protokol bez souběžného či předchozí ratifikace, akceptace či schválení Charty. Nástroje ratifikace, akceptace či schválení budou uloženy u Generálního tajemníka Rady Evropy.
2. Tento Protokol vstoupí v platnost prvním dnem měsíce, který následuje po vypršení lhůty tří měsíců od data, kdy svůj

souhlas cítit se vázán tímto Protokolem vyjádří osm členských států Rady Evropy, v souladu s ustanoveními odstavce 1.

3. Tento Protokol, pro kterýkoli členský stát, který následně vyjádří souhlas cítit se jím vázán, vstoupí v platnost prvním dnem měsíce, který následuje po vypršení tříměsíčního období po datu předložení nástroje ratifikace, akceptace či schválení.

## **Článek 6 – Vypovězení**

1. Kterákoli smluvní strana může v kterémkoli okamžiku tento Protokol vypovědět tím, že o tom zašle vyrozumění Generálnímu tajemníkovi Rady Evropy.

2. Toto vypovězení vstoupí v platnost prvním dnem měsíce, který následuje po uplynutí šestiměsíční lhůty následně převzetí vyrozumění Generálním tajemníkem.

## **Článek 7 – Vyrozumění**

Generální tajemník Rady Evropy členské státy Rady Evropy vyrozumí:

- a. o každém podpisu;
- b. o uložení jakéhokoli nástroje ratifikace, akceptace či schválení;
- c. o jakémkoli datu vstupu v platnost tohoto Protokolu v souladu s jeho článkem 5;
- d. o každém vyrozumění, jež bude přijato ve smyslu ustanovení článku 3;
- e. o jakémkoli jiném počínu, vyrozumění či sdělení, majícím souvislost s tímto Protokolem.



Na důkaz čehož připojili níže podepsaní a pro tento účel řádně zplnomocnění zástupci k tomuto protokolu své podpisy.

V Utrechtu, dne 16. listopadu 2009, ve francouzském a anglickém jazyce, přičemž obas texty mají stejnou platnost, v jediném vyhotovení, které bude uloženo v archivu Rady Evropy. Generální tajemník Rady Evropy zašle jeho ověřenou kopii každému členskému státu Rady Evropy.



# **Evropská Charta místní samosprávy**

**Vysvětlující zpráva**



I. Evropská Charta místní samosprávy byla v rámci Rady Evropy vypracována výborem vládních expertů pod dohledem Řídícího výboru pro místní a regionální záležitosti na základě návrhu, předloženého Stálou konferencí místních a regionálních orgánů Evropy. Jakožto úmluva byla členským státům Rady Evropy předložena k podpisu 15. října 1985.

II. Tato publikace obsahuje text vysvětlující zprávy, sestavené na základě diskusí výboru a předložené Výboru ministrů Rady Evropy. Tato zpráva není instrumentem skýtajícím autoritativní výklad textu Charty, jakkoli může napomoci k pochopení jeho ustanovení.

# Vysvětlující zpráva

## A. Z čeho Charta vznikla

Evropská Charta místní samosprávy představuje vyvrcholení série iniciativ a dlouholetých úvah v rámci Rady Evropy.

Ambice představitelů místních samospráv již odedávna směřovaly k ochraně a posílení místní autonomie v Evropě prostřednictvím dokumentu podrobně vysvětlujícího principy, k nimž se hlásí všechny demokratické státy Evropy. Již v rané fázi navíc zavládla shoda, že takový text by měl získat respekt těch, o jejichž počiny se při obraně místní autonomie jedná, tedy národních vlád.

Rada Evropy jakožto strážce lidských práv, podporující zásady demokratické vlády byla samozřejmým rámcem pro sepsání a přijetí takového nástroje; tím spíše, že své pochopení významu místních správ prokázala již v roce 1957, kdy pro ně na evropské úrovni vytvořila zastupitelský orgán, z něž posléze vznikla Stálá konference místních a regionálních orgánů Rady Evropy (CLRAE).<sup>1</sup>

Právě CLRAE ve své Rezoluci 64 (1968) předložila Deklaraci zásad místní samosprávy a vyzvala Výbor ministrů Rady Evropy k jejímu přijetí. Tato iniciativa byla podpořena Poradním shromážděním, jež ve svém doporučení č. 615(1970) předložilo Výboru ministrů text, jenž vydatně čerpal z textu CLRAE a byl sepsán oběma orgány společně. Navrhovaná deklarace však

---

1. Jakožto uznání jejího politického významu byla Stálá konference od 14. ledna 1994 přeměněna na Kongres evropských místních a regionálních orgánů.

na to, aby se stala základem nějakého konkrétního počinu, měla příliš obecný a rozmáchlý charakter.

Nová iniciativa CLRAE z r. 1981 tudíž vycházela z flexibilnějšího přístupu. Zazněl však také názor, že pouhá nezávazná deklarace zásad nemůže adekvátně reflektovat význam místní samosprávy ani postihnout hrozby, jimž je vystavena. Vlády musí být zkrátka vyzvány, aby se ke svým povinnostem závazně přihlásily. Nezbytná flexibilita, beroucí v potaz rozdíly v ústavním uspořádání a správní tradici národních států, měla být zajištěna nikoli nadměrným rozředením požadavků nových instrumentů, ale tím, že vlády budou mít určitou možnost výběru, která ustanovení budou pro sebe považovat za závazná.

Logickým vyústěním tohoto přístupu byla Rezoluce CLRAE 126(1981), v níž byl Výboru ministrů předložen návrh Evropské Charty místní samosprávy, spolu s požadavkem, aby byl přijat formou Evropské úmluvy.

Výbor ministrů se rozhodl návrhy CLRAE předat Řídícímu výboru pro místní a regionální záležitosti (CDRM) s tím, aby byly prodiskutovány během 5. Konference evropských ministrů zodpovědných za místní správu (Lugano, 5.-7. října 1982). Ministři, přítomní v Luganu, ve svých závěrech

„... soudí, že tento návrh Charty představuje významný krok k definování zásad místní samosprávy, s přihlédnutím k výhradám některých ministrů ohledně potřeby Charty v podobě závazné úmluvy a určitých aspektů obsahu Charty;

žádají Výbor ministrů Rady Evropy, aby Řídící výbor pro místní a regionální záležitosti (CDRM) v součinnosti s Konferencí evropských místních a regionálních orgánů pověřil provedením nezbytných změn v návrhu Evropské Charty místní samosprávy v souladu s věcnými i formálními poznámkami,

jež zazněly v průběhu konference, tak, aby ji bylo možno při příští konferenci předložit ke schválení ...”

Výbor ministrů takto instruoval CDRM, jenž následně provedl důkladnou revizi návrhu Charty. Při uplatnění závěrů konference z Lugana se na diskusi podíleli představitelé CLRAE.

Text Charty, revidovaný CDRM, byl následně nakonec předložen 6. Konferenci evropských ministrů odpovědných za místní správu, jež se konala 6. až 8. listopadu 1984 v Římě. Po prostudování tohoto textu ministři vyjádřili jednomyslný souhlas se zásadami v něm obsaženými. Co se týká právní formy, již by měla Charta mít, většina ministrů se vyjádřila ve prospěch úmluvy.

Ve světle názorů Poradního shromáždění a Konference ministrů v Římě tudíž Výbor ministrů v červnu 1985 přijal Evropskou Chartu místní samosprávy v podobě úmluvy. Jakožto uznání skutečnosti, že iniciativa pro vznik Charty původně vzešla od Stálé konference místních a regionálních orgánů Evropy, bylo rozhodnuto, že úmluva bude předložena k podpisu 15. října 1985 při příležitosti 20. Plenárního zasedání CLRAE.

## **B. Obecné poznámky**

Cílem Evropské Charty místní samosprávy je napravit nedostatek společných evropských norem pro měření a ochranu práv místních orgánů, které jsou občanovi nejbližší, a dát mu příležitost účinně se podílet na tvorbě rozhodnutí, jež ovlivňují prostředí jeho každodenního života.

Charta zavazuje strany k uplatňování základních pravidel zaručujících politickou, správní a finanční nezávislost místních úřadů. Na evropské úrovni se tedy takto demonstruje politická



vůle na všech úrovních územní správy propůjčit obsah principům, jež Rada Evropy, která svou funkci spatřuje v uchování evropského demokratického svědomí a hájení lidských práv v nejširším slova smyslu, prosazuje od svého založení. Charta vskutku ztělesňuje přesvědčení, že míru samosprávy, již se těší místní orgány, lze považovat za prubířský kámen skutečné demokracie.

Charta se skládá ze tří částí. První část obsahuje věcná ustanovení vymezující principy místní samosprávy. Specifikuje potřebu ústavního a právního základu pro místní samosprávu, definuje tento pojem a stanoví zásady upravující povahu a rozsah pravomocí místních úřadů. Další články pak chrání meze pravomocí místních orgánů a dbají tak, aby tyto orgány měly autonomii ohledně svých správních struktur a přístupu ke kompetentnímu personálu, a definují podmínky pro výkon místní volené funkce. Dva hlavní články cílí k omezení správního dozoru nad činností místních orgánů a k zajištění adekvátních finančních zdrojů, jež by byly k dispozici za podmínek, které by jejich základní autonomii nenarušovaly. Zbývající ustanovení v této části se týkají práva místních orgánů spolupracovat a vytvářet sdružení a ochrany místní samosprávy prostřednictvím práva na soudní opravný prostředek.

Část druhá obsahuje různá ustanovení vztahující se k rozsahu závazků, převzatých smluvními stranami. V souladu s úmyslem zajistit realistickou rovnováhu mezi ochranou základních principů a flexibilitou, nezbytnou pro reflektování právních a institucionálních osobitostí různých členských států, umožňuje stranám určitá ustanovení Charty z těch, jimiž se cítí vázány, vyloučit. Představuje takto kompromis mezi uznáním skutečnosti, že místní samospráva ovlivňuje strukturu a organizaci

celého státu na jedné straně, a na straně druhé, cílem ochránit minimum základních principů, jež by měl respektovat každý demokratický systém místní správy. Navíc strany mohou dodatečně přidat další závazky, kdykoli se jim podaří odstranit relevantní překážky.

Potenciálně se principy místní samosprávy, stanovené Chartou, vztahují ke všem úrovním či kategoriím v každém členském státě a samozřejmě také, mutatis mutandis, k územním orgánům na regionální úrovni. Nicméně, v určitých speciálních případech mají smluvní strany svolení určité kategorie orgánů z rozsahu Charty vyloučit.

Charta nepamatuje na institucionalizovaný systém kontroly svého uplatňování, kromě požadavku, aby smluvní strany poskytovaly veškeré relevantní informace týkající se legislativních či jiných opatření učiněných pro dosažení souladu s Chartou. Uvažovalo se sice o vytvoření mezinárodního systému dozoru, analogického tomu, jež existuje pro Evropskou sociální chartu. Převládá však názor, že bude možné se obejít bez složité kontrolní mašinerie, díky přítomnosti CLRAE, jež má v rámci Rady Evropy přímý přístup k Výboru ministrů a může zajistit adekvátní politickou kontrolu souladu smluvních stran s požadavky Charty.

Poslední část textu obsahuje závěrečná ustanovení konzistentní s těmi, jež jsou obvykle používány v úmluvách, vytvořených pod záštitou Rady Evropy.

Evropská Charta místní samosprávy je prvním multilaterálním právním instrumentem, jež definuje a hájí principy místní autonomie, jednoho z pilířů demokracie, jež má Rada Evropy za úkol bránit a rozvíjet. Lze doufat, že takto bude představovat podstatný přínos ochraně a podpoře společných evropských hodnot.

## C. Komentář k ustanovením Charty

### Preamble

Preamble je místem, kde jsou uvedeny základní premisy, z nichž Charta vychází. Ty jsou následující:

- životně důležitý příspěvek místní samosprávy k demokracii, efektivní správě a decentralizaci moci;
- významná role místních orgánů při budování Evropy;
- Potřeba, aby místní úřady byly ustaveny demokraticky a těšily se široké autonomii.

### Článek 1

Článek 1 vyjadřuje všeobecné odhodlání smluvních stran dodržovat zásady místní samosprávy stanovené v Části I Charty (články 2-11) v rozsahu, určeném článkem 12.

### Článek 2

Tento článek stanoví, že princip místní samosprávy by měl být zakotven v psaném zákoně.

Dále je pak vzhledem k významu tohoto principu žádoucí, aby toho bylo dosaženo jeho zahrnutím do základního textu upravujícího organizaci státu, tedy do ústavy. Převládá však názor, že v zemích, kde proces novelizace ústavy vyžaduje souhlas stanovené většiny zákonodárného sboru anebo souhlas všech občanů vyjádřený v referendu, by nebylo možné zavázat se k zakotvení zásady místní samosprávy v ústavě. Taktéž platí, že země, které nemají psanou ústavu a ústavnost je odvozována z různých dokumentů a zdrojů, mohou mít s tímto závazkem specifické problémy, potažmo může být dokonce nemožný.

Je třeba taktéž vzít v úvahu, že ve federálních státech může být místní samospráva podřízena spíše jednotlivým zemím federace než ústřední federální vládě. Pro federální státy platí, že tato Charta žádným způsobem rozdělení pravomocí a odpovědností mezi jednotlivými zeměmi a ústřední vládou neovlivňuje.

### *Článek 3*

Tento článek stanoví základní charakteristiky místní samosprávy, jak je třeba je chápat pro účely Charty.

#### *Odstavec 1*

Výraz "schopnost" vyjadřuje myšlenku, že zákonné právo regulovat a řídit určité veřejné záležitosti musí být doprovázeno prostředky, jež umožní tak činit efektivně. Zahrnutí formulace "v mezích daných zákonem" vyjadřuje skutečnost, že toto právo a schopnost mohou být blíže definovány zákonem.

Formulace "v rámci své odpovědnosti" zdůrazňuje, že místní orgány by ve své činnosti neměly být redukovány na pouhé zmocněnce vyšších orgánů.

Není možné přesně definovat, které záležitosti by měly místní orgány mít právo regulovat a řídit. Výrazy "místní záležitosti" nebo "vlastní záležitosti" byly zamítnuty jako příliš vágní a obtížně vyložitelné. Tradice členských států se v tom, které záležitosti jsou považovány za doménu místních orgánů, výrazně liší. Skutečnost je taková, že většina záležitostí má souvislosti jak místní, tak celostátní a odpovědnost za ně se liší v jednotlivých zemích a v průběhu času a může dokonce být na různých úrovních správy sdílená. Omezit pravomoc místních samospráv pouze na záležitosti, jež nemají širší souvislosti,

by znamenalo riziko, že budou odkázány do okrajové role. Na druhé straně je akceptováno, že si jednotlivé země budou přát uchovat určité funkce, například obranu státu, pro ústřední vládu. Záměrem Charty je, že by místní orgány měly mít širokou škálu odpovědností, jež dokážou na místní úrovni vykonávat. Definice těchto odpovědností je tématem Článku 4.

### *Odstavec 2*

Právo na samosprávu musí být vykonáváno prostřednictvím demokraticky ustavených orgánů. Tato zásada je v souladu s významem, jež Rada Evropy přikládá demokratickým formám vládnutí.

Toto právo je normálně spojováno se zastupitelským shromážděním s podřízenými výkonnými orgány nebo bez nich, existuje ovšem také možnost přímé demokracie, jež je zakotvena v zákoně.

### *Článek 4*

Jak již bylo vysvětleno v komentáři k Článku 3, není možné a bylo by nepatřičné pokoušet se zúplna vyčíslit pravomoci a odpovědnosti, jež by měly náležet místním správám po celé Evropě. Tento článek nicméně stanoví obecné principy, z nichž by odpovědnosti místních orgánů a povaha jejich pravomocí měly vycházet.

### *Odstavec 1*

Jelikož povaha odpovědností místní samosprávy je pro reálný průběh její funkce zásadní, je v zájmu jednoznačnosti a také právní jistoty, aby její základní povinnosti nebyly určovány ad hoc, nýbrž byly dostatečně zakotveny v zákonech. Normálně by povinnosti měly být svěřovány ústavou nebo zákonem

parlamentu. Nicméně, jakkoli je v tomto odstavci použito slovo "zákon", připouští se, že v některých zemích může být z hlediska efektivity žádoucí, aby pravomoc určovat konkrétní odpovědnost, zejména ve vztahu k podrobnostem nebo záležitostem vyžadujícím implementaci v důsledku směrnic Evropského společenství, byla určitým způsobem delegována parlamentem, za předpokladu, že si parlament uchová adekvátní pravomoc dozoru nad výkonem svěřených pravomocí. Kromě toho, v případě členských států Evropského společenství platí výjimka, pokud předpisy Společenství (jež jsou podle článku 189 Římské smlouvy přímo uplatnitelné), stanoví užití zvláštního opatření na dané úrovni správy.

### *Odstavec 2*

Kromě povinností přidělených zákonem na určitou úroveň orgánů mohou vyvstat i další potřeby nebo možnosti pro působnost veřejných orgánů. Pokud mají tyto oblasti působnosti místní dopad a nevymykají se z kompetencí platných ve většině členských států, je pro pojetí místních orgánů jakožto politických subjektů konajících samostatně v zájmu obecného prospěchu svých obyvatel důležité, aby měly v takovýchto záležitostech právo uplatňovat svou iniciativu. Obecná pravidla, podle nichž mohou v takovýchto případech jednat, však mohou být stanovena zákonem. V některých členských státech však místní orgány musí být schopny pro své konání předložit zákonné zmocnění. Místním orgánům může být v takovém systému, jehož existenci v tomto rozsahu zahrnuje Článek 4, odstavec 2, poskytnut široký prostor pro uvážení nad rámec specifických povinností.

### *Odstavec 3*

Tento odstavec formuluje obecnou zásadu, že výkon veřejných odpovědností by měl být decentralizován. Tato zásada byla mnohokrát zdůrazněna v kontextu Rady Evropy a obzvláště v Závěrech z Lisabonské konference evropských ministrů odpovědných za místní správu v r. 1977. Z toho vyplývá, že pokud rozsah nebo povaha určitého úkolu nevyžaduje řešení v rámci většího územního celku anebo to není naléhavě nutné z hlediska efektivnosti a hospodárnosti, měl by obecně spadat do odpovědnosti orgánů, které mají nejbližší k občanům.

Z této formulace nicméně nevyplývá požadavek systematicky decentralizovat funkce na takové místní orgány, jež jsou z důvodů své povahy nebo velikosti schopny plnit pouze omezené úkoly.

### *Odstavec 4*

Tento odstavec se zaměřuje na problém překrývajících se odpovědností. V zájmu jednoznačnosti a s cílem vyhnout se jakékoli tendenci k postupnému rozředění odpovědnosti by pravomoci normálně měly být plné a výlučné. V určitých oblastech je však vyžadována doplňková činnost orgánů odlišné úrovně a je důležité, aby v těchto případech intervence ústředních či regionálních orgánů proběhla v souladu s jasnými právními ustanoveními.

### *Odstavec 5*

Správní struktura místních orgánů a jejich obeznámenost s místními podmínkami může znamenat, že dokážou nejlépe vykonávat určité funkce, za něž konečná zodpovědnost spadá na vyšší orgány. Aby však v případě takto delegované

pravomoci nedocházelo k přílišným zásahům do sféry nezávislé autority na místní úrovni, měly by místní orgány, tam kde to je možné, mít možnost při výkonu delegovaných pravomocí brát v úvahu místní podmínky. Platí však, že pro výkon určitých funkcí, například vydávání osobních dokladů, je zapotřebí jednotných pravidel, což na místní úrovni neponechává žádný prostor pro uvážení.

### *Odstavec 6*

Zatímco odstavce 1 až 5 pojednávají o věcech, jež spadají do působnosti místních orgánů, odstavec 6 se zabývá jak záležitostmi, jež do této působnosti spadají, tak těmi, jež se jejímu rámci vymykají, ale jsou jí konkrétně ovlivněny. Text stanoví, že způsob a načasování konzultací by měly místním orgánům poskytnout reálnou možnost uplatnit svůj vliv, jakkoli platí, že výjimečné okolnosti, obzvláště v naléhavých případech, mohou nad požadavkem konzultací převážít. Takovéto konzultace by měly probíhat přímo s dotčeným orgánem nebo orgány, nebo nepřímo, prostřednictvím sdružení samosprávných orgánů.

### *Článek 5*

Návrhy na změny hranic, kdy extrémním případem je sloučení s jinými orgány, mají samozřejmě pro místní orgány a občany, jimž slouží, zásadní význam. Ve většině zemí je sice považováno za nerealistické očekávat, že by místní komunita měla sílu takovéto změny vetovat, předchozí konzultace, přímé či nepřímé, jsou však nezbytné. Pro podobné konzultace by sice byla příhodným nástrojem referenda, v řadě zemí však pro ně neexistují právní ustanovení. Tak, kde právní ustanovení neukládají povinnost využít referenda, je možné se uchýlit k jiným formám konzultací.



## Článek 6

### Odstavec 1

Text tohoto odstavce se netýká ani tak obecně sestavení místního orgánu a jeho rady, jako spíše způsobu, jak jsou organizovány jeho administrativní služby. Na centrální či regionální úrovni sice mohou být zákonem stanoveny určité obecné zásady této organizace, místní úřady však musí být schopné si samy určit své administrativní uspořádání, tak aby vycházelo z místních podmínek a umožnilo efektivní správu. Omezené specifické požadavky místních či regionálních zákonů týkající se například vytvoření určitých výborů či správních funkcí jsou akceptovatelné, nesmí však být natolik obšírné, aby si vynucovaly rigidní organizační strukturu.

### Odstavec 2

Kromě náležitých řídicích struktur je pro účinnost a účelnost místního orgánu nezbytné, aby byl schopen zaměstnat a udržet lidi, jejichž kvalifikace odpovídá jejich odpovědnosti. Tohle samozřejmě do značné míry závisí na schopnosti místní správy nabídnout dostatečně příznivé pracovní podmínky.

## Článek 7

Tento článek má zajistit, aby voleným zástupcům nemohl nějaký počin třetí strany zabránit ve výkonu funkce a také aby určitým kategoriím osob nemohly čistě materiální úvahy zabránit v zájmu ucházet se o funkci. Materiální úvahy zahrnují náležitou finanční kompenzaci za náklady spojené s výkonem funkce a, podle potřeby, také náhradu za ztrátu příjmu a dále, obzvláště v případě členů rady volených do výkonných funkcí na plný úvazek, také odměnu a odpovídající sociální zajištění. V

duchu tohoto článku by rovněž bylo možné očekávat, že bude přijato opatření, umožňující zpětné zařazení lidí zvolených do funkce na plný úvazek do normálního pracovního života po ukončení jejich mandátu.

### *Odstavec 3*

Tento odstavec stanoví, že zákaz zastávat místní volenou funkci by se měl opírat pouze o objektivní právní kritéria a nikoli o rozhodnutí ad hoc. Toto obvykle znamená, že případy neslučitelnosti budou stanoveny zákonem. Jsou nicméně zaznamenány případy, kdy pevně zakotvené nepsané právní principy pravděpodobně skýtají adekvátní záruky.

### *Článek 8*

Tento článek pojednává o dozoru nad činností místních orgánů ze strany správních orgánů na ostatních úrovních. Nezabývá se možností jednotlivců obracet se na soud proti místním orgánům, ani jmenováním či náplní činnosti ombudsmana či jiného oficiálního orgánu obdařeného vyšetřovací funkcí. Jeho ustanovení se především vztahují na filosofii dohledu, jež se normálně spojuje s pojmem *contrôles de tutelle*, kontrolou nadřízenými orgány, jež má v četných zemích dlouhou tradici. Dotýkají se tudíž postupů, kdy je například vyžadováno předchozí povolení k určitému konání a úkony musí být pro svou platnost schváleny, uplatňuje se právo rušit rozhodnutí místního orgánu, provádí se kontroly účetnictví atd.

### *Odstavec 1*

Odstavec 1 stanoví, že pro dozor musí existovat adekvátní legislativní základ a tak vylučuje ad hoc kontrolní postupy.

## *Odstavec 2*

Administrativní dohled by se měl za normálních okolností omezovat na otázku legálnosti počínů místních úřadů a nikoli jejich účelnosti. Konkrétní, nikoli však jedinou výjimku představuje případ delegovaných úkolů, kdy orgán, jenž svěřil své pravomoci může chtít vykonávat určitý dohled nad způsobem, jak je úkol vykonáván. To by však ve výsledku nemělo místní orgán zbavit určitého prostoru pro vlastní uvážení, jak je stanoveno v článku 4, odstavec 5.

## *Odstavec 3*

Tento text čerpá inspiraci s principu "proporcionality", z něž plyne, že nadřízený orgán je při uplatňování svých výsad povinen využít metody, která při dosahování požadovaného výsledku co nejméně ovlivňuje místní autonomii.

Jelikož přístup k soudním opravným prostředkům proti nenáležitému výkonu dohledu a kontroly je pojednán v článku 11, přesná ustanovení pro podmínky a způsob intervencí v konkrétních situacích nebyla považována za nezbytná.

## *Článek 9*

Zákonná pravomoc vykonávat určité funkce ztrácí smysl, pokud jsou místní orgány zbaveny finančních zdrojů k jejich výkonu.

## *Odstavec 1*

Tento odstavec má za cíl zajistit, aby místní orgány nebyly připraveny o svobodu určit si vlastní výdajové priority.

### *Odstavec 2*

V tomto odstavci jde o princip, že by mezi finančními zdroji, jež má místní správa k dispozici, a úkoly, jimiž je pověřena, měl existovat přiměřený vztah. Toto platí obzvlášť silně v případě funkcí, jež jí byly výslovně přiděleny.

### *Odstavec 3*

Základní povinností místních volených zástupců je výkon politické volby při zvažování prospěchu z určitých služeb v poměru k nákladům pro místního daňového poplatníka. Jakkoli je akceptováno, že centrální či regionální zákony mohou určit celkové limity pro stanovení daní místními orgány, tyto zákony nesmějí bránit efektivnímu průběhu místní odpovědnosti.

### *Odstavec 4*

Určité daně či zdroje financování místní správy jsou ze své podstaty nebo z praktických důvodů relativně imunní vůči účinkům inflace a dalších ekonomických faktorů. Nadměrné spoléhání na takové daně či zdroje může místní orgány přivést do obtíží, jelikož náklady na poskytování služeb jsou přímo ovlivňovány vývojem ekonomických faktorů. Obecně se však uznává, že i v případě relativně dynamických zdrojů příjmů nelze vyvozovat automatickou spojitost mezi náklady a pohyby zdrojů.

### *Odstavec 6*

Tam, kde se přerozdělené zdroje přidělují v souladu se specifickými kritérii stanovenými legislativně, budou ustanovení tohoto odstavce naplněna, pokud je příprava relevantních zákonů konzultována s místními orgány.

### *Odstavec 7*

Z hlediska svobody počinů místní správy je nutno dát přednost blokovým grantům či grantům určeným pro specifické sektory před těmi, jež jsou určeny na konkrétní projekty. Nebylo by realistické očekávat, že veškeré projektové granty budou nahrazeny granty obecnými, zvláště v případě významných kapitálových investic, nadměrné využívání takovýchto grantů ovšem závažně omezí svobodu místních správ k uplatnění vlastního uvážení ohledně nákladových priorit. To, jakou část celkových zdrojů představují granty, se však v jednotlivých zemích liší a vyšší podíl grantů určených na konkrétní projekty oproti grantům obecnějším lze považovat za rozumné tam, kde granty jako celek představují relativně nevýznamnou část celkových příjmů.

Druhá věta článku 9, odstavec 7, má za cíl zajistit, aby grant pro konkrétní účel nepodkopával svobodu místních orgánů při uplatňování vlastního uvážení v rámci svých kompetencí.

### *Odstavec 8*

Pro místní orgány je důležité mít přístup k úvěrovým financím pro kapitálové investice. Potenciální zdroje pro takového financování však budou nevyhnutelně záviset na struktuře kapitálových trhů každé země; postupy a podmínky přístupu k těmto zdrojům mohou být stanoveny legislativně.

### *Článek 10*

#### *Odstavec 1*

Tento odstavec upravuje spolupráci mezi místními orgány na funkčním základě, s ohledem především na snahu o větší efektivitu prostřednictvím společných projektů nebo společné

realizace úkolů, jež přesahují kapacitu jednotlivých samospráv. Takováto spolupráce může probíhat formou vytvoření konsorcia nebo federace samosprávy, jakkoli je možno vytváření podobných orgánů upravit legislativně.

### *Odstavec 2*

Odstavec 2 se zabývá sdruženími, jejichž cíle jsou mnohem obecnější nežli funkční úvahy odstavce 1 a jež se zpravidla snaží zastupovat všechny místní samosprávy určitého typu nebo typů na regionální nebo celostátní bázi. Právo náležet ke sdružením tohoto typu nicméně neimplikuje uznání každého jednotlivého sdružení jakožto platného partnera do diskuse s ústřední vládou.

Pro instrumenty Rady Evropy tohoto typu běžně platí, že právo náležet ke sdružením na vnitrostátní úrovni by mělo jít ruku v ruce s paralelním právem náležet ke sdružením mezinárodním, z nichž řada aktivně podporuje evropskou jednotu po linii, která je v souladu s cíli uvedenými ve stanovách Rady Evropy.

Článek 10.2 nicméně ponechává jednotlivým členským státům volbu prostředků, legislativních či jiných, jak tento princip uvést do praxe.

### *Odstavec 3*

Povolena by měla být rovněž přímá spolupráce s jednotlivými místními orgány jiných zemí, ačkoli forma takovéto spolupráce musí respektovat právní normy, jež mohou v jednotlivých zemích existovat, a musí probíhat v rámci pravomocí dotyčných orgánů.

V tomto ohledu jsou obzvláště relevantní Ustanovení Evropské rámcové úmluvy o přeshraniční spolupráci mezi územními

společenstvími (21. května 1980, série evropských úmluv č. 106), ačkoli některé formy spolupráce nemusí být omezeny na příhraniční oblasti.

### *Článek 11*

Právní ochranou se myslí přístup místních orgánů:

- a. k náležitě vytvořenému soudnímu dvoru, nebo
- b. k ekvivalentnímu nezávislému statutárnímu orgánu s pravomocí jak rozhodovat, tak informovat o rozhodnutí o tom, zda jakákoli akce, opominutí, rozhodnutí či jiný administrativní úkon jsou v souladu se zákonem.

Uvádí se příklad jedné země, kde, ačkoli správní rozhodnutí nepodléhají řádným opravným prostředkům u soudu, je možno se uchýlit k mimořádnému opravnému prostředku, jímž je žádost o znovuotevření řízení. Tento soudní opravný prostředek, který je k dispozici v případě, že rozhodnutí je založeno na zjevně nesprávném uplatňování práva, je v souladu s požadavky tohoto článku.

### *Článek 12*

Formulace zásad místní samosprávy, stanovených v první části této Charty musela usilovat o sladění široké rozmanitosti právních systémů a struktur místní správy, jaké v členských státech Rady Evropy existují. Obecně se uznává, že k tomu, aby se jednotlivé vnitrostátní vlády k určitým ustanovením Charty mohly přihlásit, je patrně nutné se potýkat s ústavními či praktickými překážkami,

V souladu s tím tento článek přijímá systém "povinného jádra", jaký byl poprvé vytvořen Evropskou sociální chartou, jelikož stanoví, že smluvní strany Evropské Charty místní samosprávy

mají za povinnost přihlásit se alespoň k dvaceti z třiceti odstavců první části Charty, z nichž alespoň deset musí být vybráno z jádra čtrnácti základních principů. Ježto však konečným cílem zůstává soulad s veškerými ustanoveními Charty, stranám je výslovně umožněno přidat další závazky, jak a kdy to bude možné.

### *Článek 13*

Požadavky stanovené v první části Charty se v zásadě vztahují na všechny kategorie nebo úrovně místních orgánů v každém členském státě. Potenciálně se taktéž vztahují na regionální orgány, pokud v dané zemi existují. Zvláštní právní formy či ústavní postavení některých regionů (obzvláště členských států federací) mohou nicméně vylučovat, aby se podřizovaly stejným požadavkům jako místní orgány. V jednom či dvou členských státech navíc existuje kategorie místních orgánů, jež jsou natolik malé, že mohou zastávat pouze dílčí nebo poradní funkce. Článek 13 bere tyto výjimečné případy na vědomí a umožňuje, aby smluvní strany určité kategorie správních orgánů z rozsahu Charty vyloučily.

### *Článek 14*

Tento článek má usnadnit monitorování, jak jednotlivé smluvní strany Chartu uplatňují, stanovením povinnosti poskytovat generálními tajemníkoví Rady Evropy veškeré relevantní informace. Zejména v případě neexistence konkrétního subjektu odpovědného za dohled nad naplňováním Charty je mimořádně důležité, aby měl generální tajemník přístup k informacím o jakýchkoli legislativních změnách či jiných opatřeních, jež mají významný dopad na místní autonomii, jak je definována v Chartě.



## *Články 15 až 18*

Závěrečná ustanovení obsažená v článcích 15 až 18 vycházejí ze vzorových závěrečných ustanovení pro úmluvy a dohody uzavřené v rámci Rady Evropy.





Evropská Charta místní samosprávy je první mezinárodně závaznou smlouvou, jež garantuje práva obcí a jejich volených orgánů. K podpisu byla připravena dne 15. října 1985 jakožto úmluva členských států Rady Evropy a v platnost vstoupila 1. září 1988.

16. listopadu 2009 byl k doplnění textu Charty přijat Dodatečný protokol, upravující právo podílet se na záležitostech místních úřadů; v platnost vstoupil 1. června 2012.

Kongres místních a regionálních samospráv dbá na to, aby v těch členských státech Rady Evropy, které Chartu a její Dodatečný protokol podepsaly a ratifikovaly, byly zásady stanovené Chartou dodržovány.

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

Rada Evropy je nejvýznamnější organizací kontinentu v oblasti lidských práv. Zahrnuje 47 členských států, z nichž 27 je členy Evropské unie. Institucí Rady Evropy, odpovědnou za posilování místní a regionální demokracie v jejích 47 členských státech, je Kongres místních a regionálních samospráv. Skládá se ze dvou komor – Komory místních orgánů a Komory regionů – a tří výborů a sdružuje 648 volených představitelů zastupujících přes 150 000 místních a regionálních orgánů.