

EURÓPSKA CHARTA MIESTNEJ SAMOSPRÁVY



Kongres miestnych a regionálnych
samosppráv Rady Európy

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Európska charta miestnej 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.

Cover and layout: SPDP, Council of Europe
Photo : Council of Europe

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

Obsah

Kongres miestnych a regionálnych samospráv Rady Európy	5
Európska charta miestnej samosprávy	9
Dodatkový protokol k Európskej charte miestnej samosprávy o práve zúčastňovať sa na záležitostiach miestneho orgánu	23
Európska charta miestnej samosprávy – Dôvodová správa	33

Kongres miestnych a regionálnych samospráv Rady Európy

Úvod

Kongres miestnych a regionálnych orgánov je jedinou inštitúciou v Európe zodpovednou za posudzovanie stavu demokracie na miestnej a regionálnej úrovni v 47 členských štátoch Rady Európy. Jeho hlavnou úlohou je posilňovať a monitorovať rozvoj demokracie na miestnej a regionálnej úrovni.

V tejto súvislosti monitoruje, ako členské štáty uplatňujú Európsku chartu miestnej samosprávy – prvý právne záväzný nástroj prijatý v roku 1985. Charta sa stala kľúčovým zmluvným dokumentom na ochranu práv miestnych a regionálnych orgánov, ako je právo na samosprávu, právo voliť si miestne orgány, vykonávať svoje právomoci, právo na vlastné administratívne štruktúry a finančné zdroje, a právo na súdne opravné prostriedky v prípade zasahovania zo strany iných zložiek štátnej moci.

Ak sa miestne a regionálne orgány ocitnú v situácii, ktorá podľa nich ohrozuje spôsob výkonu ich činnosti, čoraz častejšie sa obracajú na Kongres. Ide o situácie rôznej povahy; patria sem tvrdenia o priamom porušení ustanovenia charty, ako je napríklad tvrdenie, že ústredná vláda neprerokovala s miestnymi a regionálnymi orgánmi záležitosť, ktorá sa ich priamo dotýka (článok 4.6 a 9.6), alebo prípady, keď finančné zdroje týchto orgánov nie sú úmerné im zvereným kompetenciám (článok

9). Tieto tvrdenia sa môžu vzťahovať aj na nepriame porušovanie ducha charty. Zástupcovia miestnych samospráv môžu napríklad Kongres požiadať o posúdenie plnenia záväzkov, ktoré pre členský štát vyplývajú z ratifikácie charty. Kongres môže posúdiť napríklad spôsob znižovania počtu obcí, vyjadriť sa k zákonu, ktorým sa zamestnancom parlamentu zakazuje vykonávať volenú funkciu, alebo k návrhu zákona, ktorým sa rušia miestne zastupiteľstvá mestských častí hlavného mesta krajiny, alebo podať pripomienky k zákazu používania menšinového jazyka v miestnych záležitostiach. Okruh otázok, ku ktorým bol Kongres požiadaný o stanovisko týkajúce sa uplatňovania charty, je veľmi široký.

Prostredníctvom svojich monitorovacích aktivít Kongres zabezpečuje správne uplatňovanie charty a pomáha udržiavať dobrý stav miestnych a regionálnych samospráv v Európe.

Akým spôsobom Kongres monitoruje demokraciu na miestnej a regionálnej úrovni?

Kongres:

- vykonáva pravidelné monitorovacie návštevy v 47 členských štátoch;
- posudzuje konkrétne aspekty charty;
- je pozorovateľom v miestnych a regionálnych voľbách.

V nadväznosti na svoje monitorovacie návštevy Kongres vypracúva správy, ktoré prijíma Monitorovací výbor. Tento výbor schvaľuje aj odporúčania, ktoré sa po ich prijatí Kongresom zasielajú členským štátom.

Od roku 1995 Kongres prijal už takmer 103 monitorovacích správ a členské štáty uskutočnili mnohé legislatívne reformy. Členské štáty môžu ratifikovať aj tie ustanovenia charty, ku ktorým nepristúpili pri jej podpise. Môžu tiež prijať opatrenia potrebné na podpis resp. ratifikáciu Dodatočného protokolu k charte o práve zúčastňovať sa na záležitostiach miestneho orgánu.

Posilnené postupy na zvýšenie kvality monitorovania

V roku 2010 Kongres v rámci svojho reformného procesu prijal pravidlá organizácie postupov monitorovania (rezolúcia 307 (2010)), revidované v roku 2013 (rezolúcia 307 (2010) REV2).

Na zlepšenie kvality monitorovania sa Kongres rozhodol:

- vykonávať pravidelné a systematické monitorovanie krajín, ktoré podpísali a ratifikovali chartu (približne raz za päť rokov) a zaviesť prísnu a dôslednú metodiku menovania spravodajcov s cieľom zabezpečiť úplnú neustrannosť delegácie poverenej monitorovaním;
- doplniť tento proces prostredníctvom tzv. postmonitorovacej procedúry založenej na politickom dialógu s vnútroštátnymi orgánmi s cieľom navrhnúť, v súčinnosti s príslušnou krajinou, najvhodnejšie riešenia na problémy zistené delegáciou a zabezpečiť rýchle a účinné vykonávanie odporúčaní Kongresu uvedených v „cestovnej mape,“ predloženej vláde.

Takýmto spôsobom Kongres pomáha na miestnej aj regionálnej úrovni plniť základné ciele Rady Európy zamerané na posilňovanie demokracie vo svetle Európskej charty miestnej

samosprávy a jej dodatkového protokolu o práve zúčastňovať sa na záležitostiach miestneho orgánu.

Európska charta miestnej samosprávy

Strasbourg, 15.X.1985

Autorizované verzie textu Európskej charty miestnej samosprávy sú verzie vyhotovené v oficiálnych jazykoch Rady Európy, angličtine a francúzštine. Sú dostupné na webovom sídle Úradu pre zmluvy Rady Európy (Council of Europe Treaty Office). Preklady do neoficiálnych jazykov Rady Európy urobili jednotlivé členské štáty po ratifikácii dohovoru príslušným národným parlamentom. Kongres miestnych a regionálnych samospráv Rady Európy odmieta akúkoľvek zodpovednosť za kvalitu verzie prekladu do neoficiálneho jazyka. Slovenskú verziu vyhotovili národné orgány pri príležitosti ratifikácie Európskej charty miestnej samosprávy Slovenskou republikou 1. februára 2000.

Preambula

Členské štáty Rady Európy, signatári tejto charty,

majúc na zreteli, že cieľom Rady Európy je dosiahnutie väčšej jednoty medzi jej členmi za účelom 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 verejných 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 skutočnými právomocami môže zabezpečiť výkon správy, ktorá je efektívna a zároveň i blízka k občanovi;

vedomé si toho, že ochrana a posilňovanie miestnej samosprávy v rôznych európskych krajinách je dôležitým príspevkom k budovaniu Európy založenej na zásadách demokracie a decentralizácie moci;

potvrdzujúc, že uvedené predpokladá existenciu miestnych 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:

Článok 1

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

Časť I

Článok 2 – Ústavné a právne základy miestnej samosprávy

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

Článok 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 volebného práva tajným hlasovaním, a ktoré môžu mať k dispozícii im podriadené výkonné orgány. Toto ustanovenie nijako neovplyvňuje možnosť konať zhromaždenia občanov, referendum alebo použiť akúkoľvek inú formu priamej účasti občanov tam, kde to dovoľuje zákon.

Článok 4 – Pôsobnosť miestnej samosprávy

1. Základné práva a povinnosti miestnych orgánov sú zakotvené v ústave alebo zákone. Toto ustanovenie však neb-
ráni tomu, aby miestnym orgánom boli v súlade so zákonom
priznané osobitné práva a povinnosti.
2. Miestne orgány majú v medziach zákona plné právo
konať vo všetkých veciach, ktoré nie sú vyňaté z ich pôsobnosti
alebo nie sú v pôsobnosti iného orgánu.
3. Vo všeobecnosti správu verejných vecí vykonávajú pred-
nostne 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
žiaden 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-
spôbiť 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.

Článok 5 – Ochrana územných hraníc miestnych orgánov

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

Článok 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 prispôbili miestnym potrebám a zabezpečili účinné riadenie.
2. Podmienky služby zamestnancov miestnej správy sú také, aby umožňovali prijímať vysoko kvalifikovaných ľudí podľa ich zásluh a schopností; za týmto účelom sa poskytujú primerané možnosti pre vzdelávanie, odmeňovanie a perspektívu služobného postupu.

Článok 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.

Článok 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 záujmov, ktoré má v úmysle chrániť.

Článok 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, výšku ktorých 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 vývojom nákladov 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 zdrojov a finančných záväzkov, ktoré musia znášať. Takéto postupy alebo opatrenia neznižujú slobodu konania miestnych orgánov v rámci ich vlastnej kompetencie.
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.

Článok 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 za účelom zabezpečovania 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.

Článok 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 vnútroštátnom zákonodarstve.

Časť II – Rôzne ustanovenia

Článok 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 nasledovných 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 oznámiť generálnemu tajomníkovi, že sa považuje za viazanú ktorýmkoľvek ďalším odsekom tejto charty, ktorý dovtedy ešte neprijala v súlade s ustanoveniami odseku 1. tohto článku. Takýto 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 generálnym tajomníkom.

Článok 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.

Článok 14 – Poskytovanie informácií

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

Časť III

Článok 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, kedy 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 táto platnosť prvý deň mesiaca, ktorý nasleduje po uplynutí troch mesiacov odo dňa uloženia ratifikačnej listiny, listiny o prijatí alebo schválení.

Článok 16 – Klausula 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 územiu nadobudne charta platnosť prvý deň mesiaca, ktorý nasleduje po uplynutí troch mesiacov odo dňa prijatia takéhoto vyhlásenia generálnym tajomníkom.

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 generálnym tajomníkom.

Článok 17 – Výpoveď

1. Každá zmluvná strana môže vypovedať túto chartu kedykoľvek po uplynutí piatich rokov odo dňa, kedy pre ňu nadobudla platnosť. Výpoveď musí byť generálnemu tajomníkovi Rady Európy oznámená šesť mesiacov vopred. Takáto výpoveď 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 odsek 1. Každá zmluvná strana, ktorá na základe vypovedania nejakého odseku už nespĺňa požiadavky článku 12 odsek 1, sa považuje za stranu, ktorá vypovedala chartu ako celok.

Článok 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 oznámenie prijaté podľa ustanovení článku 12 odsek 2 a 3;

- e. každé oznámenie prijaté podľa ustanovení článku 13;
- f. každý iný úkon, oznámenie alebo informáciu, ktoré sa týkajú tejto charty.

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

Dané v Štrasburgu dňa 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 záležitostiach
miestneho orgánu**

Utrecht, 16.XI.2009

Preambula

Členské štáty Rady Európy, signatári tohto Dodatočného 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 záležitostiach 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 záležitostiach miestneho orgánu

1. Štáty, zmluvné strany, zaručia každému, kto podlieha ich jurisdikcii, právo zúčastňovať sa na záležitostiach miestneho orgánu.
2. Právo zúčastňovať sa na záležitostiach 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 konkrétne situácie alebo kategórie 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 záležitostiach

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 prijímú 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;

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 možnosti 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 ktorékoľvek 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 oznámením adresovaným generálnemu tajomníkovi Rady Európy. Také odvolanie sa stane účinným prvý deň mesiaca nasledujúceho po uplynutí šiestich mesiacov odo dňa doručenia oznámenia generálnemu tajomníkovi.

Článok 5 – Podpis a nadobudnutie platnosti

1. Tento protokol je otvorený na podpis členským štátom Rady Európy, ktoré sú signatármi charty. Podlieha ratifikácii, prijatiu alebo schváleniu. Členský štát Rady Európy nesmie tento protokol ratifikovať, prijať alebo schváliť, pokiaľ 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 vyjadrilo svoj súhlas byť viazané protokolom podľa ustanovení odseku 1.
3. Pre každý štát, ktorý vyjadrí 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 – Výpoveď

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

Článok 7 – Oznámenia

Generálny tajomník Rady Európy oznámi 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 oznámenie prijaté v súlade s ustanoveniami článku 3,
- e. každý iný úkon, oznámenie 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

Dôvodová správa

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 rokovaní výboru a predložená Výboru ministrov Rady Európy. Hoci táto správa nie je nástrojom poskytujúcim záväzný výklad charty, môže uľahčiť pochopenie jej ustanovení.

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 štáty 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 rámec 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).¹

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

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

značnej 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 nezáväznú vyhlásenie o zásadách nemôže samo osebe vyjadriť význam miestnej autonómie alebo povahu ohrozenia, ktorým je vystavená. Bolo preto treba vyzvať vlády, aby prijali vymáhateľné 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 rozhodol, že návrhy CLRAE postúpi Riadiacemu výboru pre regionálne a obecné záležitosti (CDRM) s cieľom predložiť ich na prerokovanie na 5. konferencii 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. Pokiaľ 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 noriem 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 hmotno-právne 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 zdru-

ženia a na ochranu miestnej samosprávy prostredníctvom práva na súdny opravný prostriedok.

Časť II obsahuje rôzne ustanovenia týkajúce sa rozsahu záväzkov prijatých 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 zavádzať 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

Preambula

Preambula 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. Pripustilo 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. Pripustilo 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 delbu 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 ťažko 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 líšiť 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 uvádza 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, pokiaľ 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 právomocí.

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 konkrétne 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 úrovňam verejnej moci ukladajú právne predpisy, verejné orgány sa môžu stretnúť aj s inými potrebami alebo oblasťami 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 zákonom 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 konkrétne 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 príležitostiach, 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 rámec 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, keď je to možné, tento orgán musí mať právo prispôbiť vykonávanie delegovaných právomocí miestnym podmienkam. Uznáva sa však, že v prípade niektorých funkcií, ako je napr. vydávanie osobných dokladov, nutnosť jednotných právnych predpisov nemusia 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 síce 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 pripúšťa, že najmä v naliehavých prípadoch môžu mimoriadne okolnosti prevážiť nad povinnosťou rokovať. Tieto konzultácie by sa mali viesť 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 konkrétne 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 nanútili 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 neb-
ránili 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 úväzok sa po skončení ich funkčného obdobia budú môcť opätovne zaradiť do normálneho pracovného života.

Odsek 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.

Keďže 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 situáciách.

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 miestneho 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 efektívnemu fungovaniu procesu miestnej zodpovednosti.

Odsek 4

Vzhľadom na svoju povahu alebo na praktické okolnosti niektoré dane alebo zdroje financovania miestnych orgánov relatívne slabo reagujú na infláciu a na ďalšie ekonomické 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 pridelujú 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 konkrétne odvetvia vhodnejšie ako účelové dotácie na konkrétne 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 priorít. Podiel dotácií na celkových zdrojoch sa však medzi jednotlivými krajinami značne líši a vyšší pomer medzi účelovými dotáciami na konkrétne projekty a všeobecnejšími dotáciami 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 uznať 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 vytyčenými 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 uskutočňovania 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 územ-

nými 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 štatutárnemu 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 štátoch 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 štrnástich 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 hneď, 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 štátoch. 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 štátoch federácie) nie je pre ne možné predpísať rovnaké požiadavky ako pre miestne orgány. Okrem toho v jednom či dvoch členských štátoch existuje kategória miestnych orgánov obmedzenej veľkosti, ktoré plnia len menej dôležité alebo poradné funkcie. Aby zmluvné strany mohli zohľadniť takéto výnimočné 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

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

Európska charta miestnej samosprávy 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.

www.coe.int

Rada Európy je najvýznamnejšou organizáciou na ochranu ľudských práv na európskom kontinente. Má 47 členských štátov, vrátane všetkých členských štátov Európskej únie. Kongres miestnych a regionálnych samospráv je orgánom Rady Európy, ktorého úlohou je posilňovať demokraciu v miestnej a regionálnej úrovni v jej 47 členských štátoch. Kongres pozostávajúci z dvoch komôr – Komory miestnych samospráv a Komory regiónov – a troch výborov združuje 648 volených predstaviteľov zastupujúcich viac ako 150 000 miestnych a regionálnych samospráv.