

Evropská charta místní samosprávy

Evropská charta místní samosprávy je dokumentem Rady Evropy, který stanovuje základní principy a směry, kterými se jednotlivé státy, které tuto chartu přijaly, zavázaly dodržovat, podporovat a v jejichž mezích by měly být poskytovány kompetence, práva a povinnosti subjektům veřejné správy na municipální úrovni. Jednotlivé státy, které se rozhodly tento dokument přijmout se zavazují k tomu, že na centrální úrovni budou zajišťovat takový institucionální a legislativní rámec, který umožní místním subjektům veřejné správy rozvoj s ohledem a důrazem na principy uvedené v této chartě.

Evropská charta místní samosprávy (dále jen „Charta“) byla přijata 15. října 1985 ve Štrasburku a v platnost vstoupila dne 1. září 1988. Chartu Česká republika přijala 28. května 1998 také ve Štrasburku a v platnost vstoupila pro Českou republiku 1. září následujícího roku.

Charta má v podstatě tříúrovňovou strukturu. Lze ji dělit na jednotlivé části, dále pak na články a posledním stupněm jsou odstavce. Skládá se z následujících čtyř částí: preambule a části I až III. V části první jsou řešeny nejružnější tématické oblasti a konkrétní principy a směry, které musí být signatářskými státy dodržovány, jde tedy o stěžejní část, která obsahuje samotnou podstatu a účel Charty. Ve druhé části jsou pak uvedeny ustanovení týkající se dodržování závazků z Charty vyplívající a v poslední třetí části jsou uvedené některé formální požadavky týkající se informací o ratifikaci, územní platnosti nebo případného vypovězení této smlouvy. Na další úrovni členění Charty jsou jednotlivé články, kterých je v Chartě osmnáct, a poslední úrovní jsou odstavce, kterých obsahuje 37.

Část I Evropské charty místní samosprávy

První část Charty obsahuje články 2 až 11, které mají dohromady 30 odstavců. Jak už bylo výše řečeno tyto části jsou obsahově nejvýznamnější součástí Charty. V jednotlivých člancích jsou stanoveny následující principy:

- legislativní zakotvení místní samosprávy (pokud možno na zákonné i ústavní úrovni, čl.2);
- právo a schopnost na svoji odpovědnost vykonávat podstatnou část věcí veřejných (čl.3 odst. 1), a to prostřednictvím zástupců zvolených tajným hlasováním na základě přímého, rovného a všeobecného volebního práva (čl.3 odst.2);
- rozsah místní samosprávy:
 - o možnost udělení dalších pravomocí než těch základních ukotvených v ústavě či v zákoně (čl.4 odst.1);
 - o plná volnost v samostatné působnosti (čl.4 odst. 2);
 - o odpovědnost za věci veřejné podle principu subsidiarity (čl.4 odst. 3);
 - o pravomoci místních společenství jsou plné a výlučné (čl.4 odst. 4);
 - o možnost přizpůsobení přenesené působnosti místním podmínkám (čl.4 odst. 5);
 - o s místními společenstvími se konzultují otázky plánování a rozhodování (čl.4 odst. 6);
- hranice místních společenství nelze měnit bez předchozího souhlasu obyvatelstvem (pokud možno prostřednictvím referenda, čl.5);
- možnost specifické vnitřní správní struktury (čl.6 odst.1);
- zajištění přiměřených kariérních a kvalifikačních možností rozvoje zaměstnanců (čl.6 odst.2);
- zajištění svobodného výkonu funkcí pro zvolené zástupce (čl.7 odst. 1);

- přiměřená náhrada výdajů, ušlých příjmů a sociálního zabezpečení místních funkcionářů (čl.7 odst.2);
- zákonem jsou stanovené funkce a činnosti, které jsou neslučitelné s výkonem daných funkcí (čl.7 odst.3);
- správní dozor je vykonáván jen v případech, které stanoví zákon nebo ústava (čl.8 odst.1);
- správní dozor v samostatné působnosti sleduje pouze soulad se zákony a ústavou, v přenesené působnosti existuje i možnost dozoru nad zvolenými prostředky (čl.8 odst.2);
- zásahy dozorčího orgánu jsou přiměřené významu daných zájmů (čl.8 odst.3);
- finanční zdroje místních společenství:
 - o právo na přiměřené vlastní finanční zdroje (čl.9 odst.1);
 - o jsou úměrné odpovědnosti stanovené zákonem (čl.9 odst.2);
 - o část zdrojů pochází z místních daní a poplatků, které mohou tato společenství ovlivnit (čl.9 odst.3);
 - o pružnost a různorodost zdrojů a jejich schopnost odpovídat nákladům plynoucím ze svěřených úkolů (čl.9 odst.4);
 - o finanční vyrovnání slabších místních společenství (čl.9 odst.5);
 - o konzultace přerozdělování zdrojů s místními společenstvími (čl.9 odst.6);
 - o neúčelovost finančních dotací místním společenstvím (čl.9 odst.7);
 - o přístup na národní kapitálový trh (čl.9 odst.8);
- právo se sdružovat (čl.10 odst.1);
- možnost být členem sdružení na ochranu a prosazování svých zájmů a mezinárodního sdružení místních společenství (čl.10 odst.2);
- možnost spolupracovat se zahraničními protějšky (čl.10 odst.3);
- právo obracet se na soudy (čl.11 odst.1).

Část II Evropské charty místní samosprávy

Druhá část Charty obsahuje články 12 až 14 které zastupují 5 odstavců. Tato část obsahuje různá ustanovení týkající se v jednotlivých člancích následujících problematických oblastí: závazky, společenství, na něž se Charta vztahuje, a poskytování informací. Z těchto tří oblastí je nejdůležitějším ustanovením odstavec první článku 12, podle kterého se každý signatářský stát musí zavázat k dodržování **alespoň 20 odstavců**, z nichž alespoň deset musí být z taxativního výčtu uvedeného v tomto odstavci (tento výčet obsahuje 14 různých odstavců).

Část III Evropské charty místní samosprávy

Třetí část Charty obsahuje články 15 až 18, které představují 11 odstavců. Tato poslední část obsahuje ustanovení týkající se formálních náležitostí souvisejících s podpisem, ratifikací a platností této smlouvy, dále pak obsahuje územní klauzuli, výpovědní podmínky a některá povinná oznámení. K nejdůležitějším odstavcům této části patří odstavec první článku 17, který stanovuje podmínky k vypovězení Charty. Tyto podmínky jsou následující:

- uplynutí **lhůty pěti let**, od okamžiku, kdy Charta vstoupila v platnost;
- poskytnutí **vyrozumění Generálnímu tajemníkovi Rady Evropy, alespoň šest měsíců předem**.

Vypovězení Charty se nedotýká její platnosti pro ostatní strany, pokud jich v kterékoli době není méně než čtyři.

Signatářský stát se také může zavázat k dodržování dalších odstavců, které nebyli obsaženy v původní smlouvě, případně může dodržování některých článků vypovědět. Pokud by však

vypovězení závazku k některým článkům znamenalo, že daný stát se zavazuje pouze k dodržování méně než 20 článků, znamená to, že vypovídá Chartu jako takovou.

Výjimky pro Českou republiku

Česká republika není vázána následujícími odstavci Charty:

- Článek 4 - odstavec 5 - možnost přizpůsobení přenesené působnosti místním podmínkám;
- Článek 6 - odstavec 2 - zajištění přiměřených kariérních a kvalifikačních možností rozvoje zaměstnanců;
- Článek 7 - odstavec 2 - přiměřená náhrada výdajů, ušlých příjmů a sociálního zabezpečení místních funkcionářů;
- Článek 9 - odstavec 3 - část zdrojů pochází z místních daní a poplatků, které mohou tato společenství ovlivnit;
- Článek 9 - odstavec 5 – zajištění finančního vyrovnání slabších místních společenství;
- Článek 9 - odstavec 6 - konzultace přerozdělování zdrojů s místními společenstvími.

Důvodem pro vyčlenění výše zmíněných odstavců je určitý opatrnostní motiv představitelů České republiky v okamžiku přijetí Charty. Tento opatrnostní motiv může být spojen s poměrně ojedinělou a specifickou strukturou českých obcí, kde téměř 80% z celkového počtu 6248 nedosahuje počtu jednoho tisíce obyvatel (což je nejvyšší zastoupení těchto malých obcí v Evropě vůbec, ČR je pak následována v tomto směru Francií, Slovenskem a Španělskem), a tedy zejména v těchto obcích mohou (a často až do dnešní doby jsou) být výše zmíněné principy zanedbávány nebo opomíjeny např. přizpůsobení rozsahu přenesené působnosti (např. jen 5 % obcí do tisíce obyvatel vede agendu matriky a jen 0,5 % agendu stavebního úřadu) nebo přiměřené zajištění náhrady výdajů, ušlých příjmů a sociálního zabezpečení (řada starostů v malých obcích není pracovní právním poměru zaměstnána na plný úvazek) apod. Odstavec 3 článku 9 týkající se zdrojů z místních daní a poplatků zase odráží tehdejší nastavení příjmů obcí.

Poslední dva nezávazné odstavce (5 a 6) článku 9 pak můžeme chápat jako určité zachování centralistického přístupu a jeho odraz lze v praxi spatřovat jednak v tom, že některá větší města mohou mít ve srovnání s menšími obcemi příjem ze sdružených prostředků ze státního rozpočtu v přepočtu na jednoho obyvatele až několikrát vyšší (což nekoresponduje s principem finančního vyrovnání slabších místních společenství), odpovídající část sdružených prostředků je rozdělována mezi jednotlivé obce s ohledem na prostý počet obyvatel a rozlohu obce jen ze 6%. Naopak váhu 94 % mají stanovené koeficienty přepočítávající počet obyvatel obcí způsobem zvýhodňujícím velké obce.