

Európska charta miestnej samosprávy – normatívny dokument medzinárodného práva

European Charter of Local Self-Government – normative document of international law

Viktória Kráľová

<https://doi.org/10.33542/VSS2022-1-07>

Abstract

The European Charter of Local Self-Government is an important document that has enshrined the fundamental rights of municipalities and cities on an international scale and formulated the principles on which the local level of government is to be built. The author deals with general characteristics of the document, emphasizing the issue of how to implement the European Charter of Local Self-Government in the legal systems, and provides a general interpretation of the substantive provisions contained in the European Charter of Local Self-Government.

Keywords: European Charter of Local Self-Government, local self-government, principles of local self-government, Congress of Local and Regional Authorities

Úvod

Európska charta miestnej samosprávy poskytuje vo svojom znení materiálnu definíciu miestnej samosprávy: „*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*“.

Charta¹ tak neformuluje miestnu samosprávu ako inštitucionálnu úroveň verejnej správy, ale ako právo a spôsobilosť spravovať a riadiť podstatnú časť verejných záležitostí - pre naplnenie tejto požiadavky je nevyhnutné, aby štát vytváral miestnym orgánom vhodné podmienky a aby bola miestna samospráva vnímaná ako silný a plnohodnotný partner štátu pri správe vecí verejných. Európska charta miestnej samosprávy obsiahla základné práva samospráv, princípy a požiadavky, na ktorých má byť samospráva v štáte budovaná, vzhľadom k čomu je nevyhnutné, aby orgány verejnej moci svoje medzinárodné záväzky rešpektovali a v súlade s nimi pristupovali k miestnej samospráve, pretože miera rešpektu týchto záväzkov je prejavom miery demokracie v štáte.

Problematike Európskej charty miestnej samosprávy nie je v podmienkach Slovenskej republiky venovaná výrazná pozornosť, okrajovo sa touto témou zaoberá napr. Trellová

¹ Pojem Charta používame v rámci príspevku ako ekvivalent pojmu Európska charta miestnej samosprávy.

(2018), Buček a Nemec (2012), Sotolář (2016), Košičiarová (2018) či Tekeli, Hoffmann, Tomáš (2021). Združenie miest a obcí Slovenska (2021) publikovalo analýzu Európskej charty miestnej samosprávy, v ktorej pristupuje ku komparácii výkonu kompetencií miestnej samosprávy v legislatívnom rámci Slovenskej republiky s ustanoveniami Európskej charty miestnej samosprávy. Predmetný materiál sa však nezaobrá komplexným výkladom podstaty ustanovení Charty.

1. Proces prijímania Európskej charty miestnej samosprávy

Počiatky vývoja vzniku Európskej charty miestnej samosprávy možno nájsť v práci Adolfa Gassera „Sloboda obcí ako záchrana Európy“ z roku 1943. Jeho myšlienky sa pričínili o vytvorenie Únie starostov v roku 1948 (Mrkývka 1999) a následne, v roku 1951, o vytvorenie Rady európskych samospráv (CEM) za účelom podpory budovania zjednotenej, mierovej a demokratickej Európy založenej na princípoch miestnej samosprávy, rešpektovaní princípu subsidiarity a účasti občanov na správe miestnych záležitostí. Jednou z hlavných priorít CEM bola podpora vytvárania partnerstiev medzi obcami a mestami krajín, ktoré boli rozdelené vojnou. Na prvom valnom zhromaždení CEM vo Versailles v roku 1953 prijali volení miestni zástupcovia z niekoľkých európskych krajín Európsku chartu miestnych práv a slobôd. Jej účelom bolo zabrániť štátnej centralizácii a totalite prostredníctvom zakotvenia práv a slobôd miestnych samospráv. Text, ktorý bol prijatý, po prvýkrát objasnil práva európskych obcí a miest (Rada európskych obcí a regiónov 2011). Z právneho hľadiska bola Európska charta miestnych práv a slobôd len politickou dohodou, avšak predstavovala prvý dokument, ktorý v európskom priestore pojednával o právach miestnych samospráv.

V kruhoch miestnych samospráv boli ochrana a posilnenie autonómie miestnej samosprávy v Európe prostredníctvom dokumentu objasňujúceho princípy, ktoré budú dodržiavať všetky demokratické štáty, dlhodobou ambíciou. Dokument tohto typu si vyžiadala rozsiahla verejná diskusia o reforme miestnej a regionálnej samosprávy a zodpovedajúci vývoj v tejto oblasti, kde takáto komplexnejšia úprava absentovala (Trellová 2018). Rada Európy, ako inštitúcia zodpovedná za ochranu ľudských práv a zásad demokratického vládnutia a ako zriaďovateľ Stálej konferencie miestnych a regionálnych orgánov Európy (CLRAE), bola prirodzenou platformou, prostredníctvom ktorej bolo možné takýto dokument navrhnúť a prijať. CLRAE vo svojej rezolúcii 64 (1968) navrhla Vyhlásenie o zásadách miestnej autonómie a vyzvala Výbor ministrov Rady Európy aby ho schválili. Túto iniciatívu podporilo Poradné zhromaždenie, ktoré vo svojom odporúčaní č. 615 (1970) predložilo Výboru ministrov Rady Európy text, ktorý do značnej miery vychádzal z návrhu CLRAE, a ktorý spoločne vypracovali obe inštitúcie (Kongres miestnych a regionálnych samospráv 2013). Navrhované vyhlásenie obsahovalo všeobecne formulované princípy a bolo príliš široko koncipované, na základe čoho sa v roku 1981 uplatnil flexibilnejší prístup, ktorý zohľadňoval rozdiely medzi ústavnými

systémami a administratívnymi tradíciami jednotlivých štátov, nie však neúmerným oslabením požiadaviek, ale poskytnutím možnosti výberu ustanovení, ktorým sa jednotlivé vlády budú cítiť viazané. Tento prístup vyústil do predloženia návrhu Európskej charty miestnej samosprávy prostredníctvom rezolúcie CLRAE 126 (1981), v ktorom sa požadovalo, aby mala Charta štatút európskeho dohovoru. Výbor ministrov následne rozhodol, že návrhy CLRAE postúpi Riadiacemu výboru pre regionálne a obecné záležitosti (CDRM) s cieľom predložiť ich na rokovaní 5. konferencie európskych ministrov zodpovedných za miestnu samosprávu. Vo svojich záveroch ministri 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, 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. Návrh 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 na základe posúdenia predloženého znenia vyjadrili jednomyseľný súhlas so zásadami v ňom uvedenými a v júni 1986 tak Výbor ministrov prijal 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, dohovor bol otvorený na podpis 15. októbra 1985 pri príležitosti 30. plenárneho zasadnutia CLRAE (Kongres miestnych a regionálnych samospráv 2013; Himsworth 2015). Proces podpisovania, ratifikácie a následného nadobúdania účinnosti Charty naprieč členskými štátmi Rady Európy začal v roku 1985 a vyvrcholil v roku 2014, kedy Charta nadobudla účinnosť v San Maríne. V súčasnosti je tak Európska charta miestnej samosprávy ratifikovaná a účinná vo všetkých členských štátoch Rady Európy, ktoré sa zaviazali akceptovať požiadavky z nej vyplývajúce bez výhrad alebo na základe čl. 12 Charty s výhradami.

2. Implementácia Európskej charty miestnej samosprávy

V štádiu príprav Charty boli mnohé z ustanovení zámerne formulované vo všeobecnom jazyku, štáty dostali voľnosť v rozsahu, v akom ratifikujú záväzky vyplývajúce z Charty a s výnimkou týchto výhrad sa zamýšľalo, že ratifikáciou vybraných záväzkov sa štáty zaväzujú ich dodržiavať. Ratifikácia Charty tak nepredstavovala len symbol demokratických aspirácií jednotlivých štátov ale mala predstavovať zmluvne podloženú, právne záväznú záruku práv autonómie miestnych orgánov a očakávalo sa, že hlavným nástrojom, ktorým by sa tieto

záruky mohli presadzovať, bude monitorovacia činnosť Rady Európy (Kongresu miestnych a regionálnych samospráv ako inštitúcie Rady Európy). Druhá možnosť presadzovania spočívala v priamej aplikovateľnosti Charty na vnútroštátnych súdoch krajín. Čl. 11 Charty poskytuje miestnej samospráve právnu ochranu tým, že zakotvuje právo miestnych orgánov na súdne opravné prostriedky s cieľom zabezpečiť slobodný výkon svojich právomocí a rešpektovanie princípov samosprávy zakotvených vo vnútroštátnom zákonodarstve (Himsworth 2015). Toto ustanovenie však nezabezpečuje priamu aplikovateľnosť Charty na súdoch, preto je potrebné zaoberať sa otázkou postavenia/implementácie Charty ako medzinárodnej zmluvy v právnych poriadkoch jednotlivých krajín a na základe toho posudzovať jej vykonateľnosť.

Táto problematika bola v rámci Rady Európy viackrát nastolená v správach, odporúčaníach a uzneseniach Kongresu miestnych a regionálnych samospráv. Už v roku 1994 Kongres miestnych a regionálnych samospráv vo svojom odporúčaní 2 (1994) o monitorovaní implementácie Európskej charty miestnej samosprávy uviedol, že obrátiť sa na vnútroštátne súdy v prípadoch nesúladu národnej legislatívy s Chartou nie je vždy možné. Ťažkosti môžu vyplývať zo skutočností, že: a) v niektorých krajinách nebola Charta začlenená do vnútroštátneho práva, zatiaľ čo v iných krajinách k tomuto začleneniu došlo; b) v dôsledku toho nie je vždy možné obrátiť sa na vnútroštátne súdy v prípadoch nesúladu vnútroštátnych právnych predpisov s Chartou; okrem toho, ak je možný opravný prostriedok, súdy nie vždy majú právomoc zrušiť nekonformné právne predpisy; c) znenie niektorých článkov Charty je také, že ich implementácia si vyžaduje doplňujúce vnútroštátne právne predpisy, zatiaľ čo na iné články sa možno priamo odvolávať pred súdmi krajín, ktoré začlenili Chartu do svojho vnútroštátneho práva. V roku 1998 prijal Kongres miestnych a regionálnych samospráv odporúčanie 39 (1998) o začlenení Európskej charty miestnej samosprávy do právnych systémov ratifikujúcich krajín a o právnej ochrane miestnej samosprávy. V odporúčaní Kongres konštatoval že: a) Charta by sa nemala považovať za súbor nezáväzných odporúčaní, ale za medzinárodnú zmluvu s právnou silou, ktorá ustanovuje povinnosti pre štáty, ktoré ju ratifikovali a ustanovenia o právach by sa mali považovať za priamo aplikovateľné právne normy; b) ostatné ustanovenia sa musia vykladať vo svetle už vykonaného monitorovania Charty; c) je nevyhnutné začleniť Chartu do vnútroštátneho právneho poriadku prostredníctvom formálneho potvrdenia o začlenení.

3. Principiálne základy miestnej samosprávy vo svetle Európskej charty miestnej samosprávy

Európska charta miestnej samosprávy predstavuje prvý multilaterálny právny nástroj, ktorý vymedzuje a chráni zásady miestnej autonómie ako jedného z pilierov demokracie, ktorej ochrana a rozvoj patrí k hlavným poslaním Rady Európy. Preambula Charty zdôrazňuje, že miestne orgány, vybavené demokraticky konštituovanými rozhodovacími orgánmi s vysokým stupňom autonómie, sú jedným z hlavných základov každého demokratického systému. Ochrana a posilňovanie miestnej samosprávy v európskych krajinách je tiež v zmysle preambuly Charty dôležitým príspevkom k budovaniu Európy založenej na zásadách demokracie a decentralizácie moci, pričom na dosiahnutie väčšej jednoty medzi členmi Rady Európy a za účelom ochrany a realizácie ideálov a princípov, ktoré sú ich spoločným dedičstvom, je potrebné uzavrieť dohody v oblasti správy.

Právna úprava miestnej samosprávy

Charta v článku 2 ustanovuje, že zásada miestnej samosprávy by mala byť na vnútroštátnej úrovni zakotvená v písanom práve. Vzhľadom na dôležitosť tejto zásady je tiež žiadúce, aby sa tak stalo jej začlenením do základného dokumentu upravujúceho organizáciu štátu, t.j. ústavy. Výraz „*miestna samospráva*“ predstavuje samotné jadro Charty, pričom predstavuje mnohostranný pojem, ktorý pozostáva zo všetkých aspektov, na ktoré sa Charta vzťahuje. V dôsledku toho sa považuje za dostatočné uznať v právnych predpisoch základné prvky miestnej samosprávy, ku ktorým možno zaradiť predovšetkým: demokraticky konštituované miestne orgány s rozhodovacími právomocami, vysoký stupeň autonómie vo vzťahu ku kompetenciám samosprávy, spôsobom a prostriedkom uplatňovania týchto kompetencií a vo vzťahu ku zdrojom potrebným na ich plnenie. Vo vzťahu k prameňom práva, v ktorých musí byť princíp miestnej samosprávy zakotvený, stanovuje Charta dve úrovne uznania. Minimálna požiadavka spočíva v uznaní tohto princípu prostredníctvom legislatívy prijatej na úrovni parlamentu, bez možnosti využitia podzákonných právnych aktov. Druhá úroveň spočíva v uznaní princípu v ústave – tento prístup sa má uplatniť v krajinách s rigidným typom ústavy. V krajinách, v ktorých je na zmenu ústavy potrebný súhlas stanovenej väčšiny zákonodarného zboru alebo súhlas obyvateľov vyjadrený v referende, by totiž nemuselo byť možné prijať záväzok ústavného zakotvenia princípu miestnej samosprávy. Pripúšťa 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. Treba prihliadnuť aj na skutočnosť, že vo federálnych štátoch môže miestna samospráva podliehať jednotlivým štátom federácie a nie ústrednej federálnej vláde.

Pojem miestnej samosprávy

Článok 3 Charty vymedzuje obsah a subjekty miestnej samosprávy, pričom subjektmi, nositeľmi práv, sú miestne orgány. Právo miestnych orgánov spravovať a riadiť verejné záležitosti musia sprevádzať prostriedky, ktoré umožnia účinné uplatňovanie tohto práva, pričom toto právo nie je absolútne a v súlade s ustanoveniami Charty ho môže presnejšie vymedziť vnútroštátna legislatíva. Podľa Charty by mali miestne orgány spravovať a riadiť „podstatnú časť verejných záležitostí“. Záležitosti, ktoré by miestne orgány mali byť oprávnené spravovať a riadiť, nie je možné presne vymedziť, jednotlivé členské štáty majú značne rozdielne tradície, pokiaľ ide o to, ktoré záležitosti považujú za patriace do sféry pôsobnosti miestnych orgánov. Keby však boli miestne orgány obmedzené len na vykonávanie záležitostí bez širšieho vymedzenia, mohlo by to znamenať riziko ich odsunutia do okrajovej úlohy. Na druhej strane sa uznáva, že štáty môžu mať snahu vyhradiť niektoré funkcie pre ústrednú vládu. V súlade s tým Charta poskytuje štátom určitú mieru voľnej úvahy, pokiaľ ide o určenie rozsahu pôsobnosti miestnych orgánov. Cieľom Charty je dosiahnuť, aby sa miestnym orgánom uložila široká škála povinností, ktoré sú schopné vykonávať na miestnej úrovni, miestne orgány by sa tak nemali obmedzovať len na rutinné povinnosti a mali by mať celý rad zodpovedností s možnosťou vypracúvať a implementovať vhodné a relevantné miestne verejné politiky v prospech miestneho obyvateľstva (Himsworth 2015; Kongres miestnych a regionálnych samospráv 2013; Kongres miestnych a regionálnych samospráv 2020; Panasyuk 2018). Za rozhodnutia (realizované v medziach zákona) sa miestne orgány nezodpovedajú nadriadeným orgánom, ale politicky sa zodpovedajú miestnym občanom. Článok 3 Charty tiež vyjadruje skutočnosť, že miestne orgány svoje záležitosti nielen spravujú ale aj regulujú, tzn. vydávajú nariadenia. Charta však nepredpisuje úroveň regulačnej autonómie, ktorá by mala byť legislatívou priznaná miestnym orgánom, úplne odňatie regulačných právomocí by však bolo v rozpore s Chartou.

Vo vzťahu k subjektom, ktoré samosprávu na miestnej úrovni vykonávajú, zdôrazňuje Charta dva princípy. V prvom rade je to zastupiteľská demokracia na miestnej úrovni, v ktorej rozhodovacou právomocou disponujú „ *rady alebo zastupiteľstvá, ktorých členovia sú slobodne volení na základe priameho, rovného a všeobecného volebného práva tajným hlasovaním*“. Táto zásada určuje, že právo občanov podieľať sa na správe vecí verejných uvedené v preambule sa na miestnej úrovni vykonáva najmä voľbou zástupcov, ktorí musia byť volení v slobodných voľbách, tajným hlasovaním na základe priameho, rovného a všeobecného volebného práva, čo znamená, že nepriame voľby zastupiteľstiev nie sú v súlade s Chartou. Popri zastupiteľskej demokracii zohráva doplnkovú (nie subsidiárnu) úlohu priama demokracia, keďže Charta uvádza, že „*toto ustanovenie nijako neovplyvňuje možnosť konať zhromaždenia občanov, referendum alebo použiť akúkoľvek inú formu priamej účasti občanov tam, kde to dovoľuje zákon*“. Právo na účasť na správe vecí verejných bolo konkretizované v

Dodatkovom protokole k Európskej charte miestnej samosprávy o práve zúčastňovať sa na záležitostiach miestneho orgánu, ktorý zohľadňuje obe formy účasti obyvateľov na správe miestnych záležitostí.

Pokiaľ ide o štruktúru orgánov miestnej samosprávy, Charta neuprednostňuje žiadnu špecifickú formu organizácie miestnych orgánov, len zdôrazňuje ústrednú úlohu rád alebo zastupiteľstiev a uvádza, že „*môžu mať k dispozícii im podriadené výkonné orgány*“, pričom nezmieňuje potrebu alebo nevyhnutnosť ich existencie a ani spôsob, akým by mali byť kreované. Z uvedenej formulácie vyplýva interpretačný problém spočívajúci v podriadenosti výkonných orgánov vo vzťahu k radám alebo zastupiteľstvám. Podriadené výkonné orgány sú v originálnej verzii Charty (v anglickom preklade) definované ako „*responsible*“, teda „*zodpovedné*“ volenému zastupiteľstvu. Interpretácia pojmu zodpovednosť má dôležité následky pre formu vlády na miestnej úrovni. Podľa komentára Kongresu miestnych a regionálnych samospráv k dôvodovej správe k Európskej charte miestnej samosprávy (2020) spočíva podstata pojmu zodpovednosť vo voľbe výkonného orgánu prostredníctvom zastupiteľstva. V čase vzniku Charty sa nepredpokladal trend priamo volených starostov, ktorý sa rozšíril po celej Európe, preto by sa dalo tvrdiť, že sa toto ustanovenie Charty nevzťahuje na priamo volených starostov, keďže ich nemožno označiť za výkonné orgány miestneho zastupiteľstva, avšak Charta zakotvuje všeobecnú zásadu, že exekutíva sa zodpovedá zastupiteľským orgánom bez ohľadu na spôsob voľby alebo menovania. Dominantné postavenie priamo a všeobecne voleného zastupiteľstva znamená, že tento orgán by mal prijímať najdôležitejšie rozhodnutia a mali by existovať nástroje, ktoré zabezpečia naplnenie požiadavky zodpovednosti výkonného orgánu voči zastupiteľstvu. Minimum, ktoré je potrebné na splnenie tejto požiadavky, je zavedenie systému efektívneho dohľadu nad exekutívou. Kongres miestnych a regionálnych samospráv v odporúčaní 113 (2002) o vzťahoch medzi verejnosťou, miestnym zastupiteľstvom a výkonnou mocou (ďalej len „*odporúčanie 113 (2002)*“) konštatuje, že v mnohých prípadoch môžu zo špecifických dôvodov, ako je neefektívnosť alebo nedostatok kontrolných postupov, krátke funkčné obdobie členov zastupiteľstva či slabé základy demokratických tradícií, nastať ťažkosti pri dodržiavaní uvedenej zásady, preto je potrebné hľadať inštitucionálnu rovnováhu na miestnej úrovni. V súvislosti so zodpovednosťou výkonných orgánov voči volenému zastupiteľstvu sa tiež otvára otázka možnosti využitia referenda ako nástroja priamej politickej zodpovednosti. Ak je starosta priamo volený obyvateľmi, tí by ho mali mať taktiež možnosť odvolať z funkcie. Odporúčanie 113 (2002) uvádza, že tento postup musí niesť všetky záruky pre zabezpečenie stability miestnej samosprávy (presné vymedzenie otázok, za ktoré možno exekutívu odvolať, kvalifikovaná väčšina na odvolanie, primerané lehoty na realizáciu referenda). Využitie referenda ako nástroja na odvolanie poslancov miestneho zastupiteľstva by v súvislosti s čl. 7

ods. 1 Charty, ktorý upravuje slobodný výkon funkcií miestnych volených zástupcov, bolo v rozpore s Chartou.

Pôsobnosť miestnej samosprávy

Povaha povinností miestnych orgánov má zásadný význam pre praktické fungovanie miestnej samosprávy čo je zdôraznené v článku 4 Charty. V záujme jednoznačnosti, právnej istoty, trvalosti a ochrany miestnej samosprávy sa základné povinnosti nemajú ukladať *ad hoc*, ale majú byť primerane ustanovené v právnych predpisoch. Tieto povinnosti sa za normálnych okolností ukladajú ústavou alebo zákonom. Toto všeobecné pravidlo však nie je nezlučiteľné s pridelovaním osobitných práv a povinností prostredníctvom správnych aktov a v súlade so zákonom, pričom využívanie takéhoto mechanizmu je možné len vo výnimočných prípadoch. Z výkladu článku 4 Charty vzhľadom na interpretačný problém spočívajúci vo vymedzení „základných práv a povinností miestnych orgánov“ a teda v tom, ktoré práva a povinnosti možno považovať za základné, vyžadujúce zákonnú alebo ústavnú úpravu. Berúc do úvahy množstvo tradícií vzťahujúcich sa k delbe právomocí medzi jednotlivé úrovne verejnej správy naprieč krajinami Európy, definícia základných práv a povinností sa v jednotlivých krajinách líši a vnútroštátne orgány tak disponujú veľkou mierou voľnej úvahy. Charta vo svojom znení zavádza princíp subsidiarity, v zmysle ktorého 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 úrovni verejnej správy (miestnej úrovni). Princíp subsidiarity zavádza blízkosť k občanom ako primárne kritérium prerozdelenia právomocí, miestne orgány sa môžu na tento princíp odvolávať vždy, keď sa kompetencie miestnych orgánov presúvajú smerom k regionálnej úrovni územnej samosprávy, alebo k centrálnej úrovni verejnej správy. Charta tiež zavádza požiadavky pre pridelovanie zodpovednosti inému orgánu: rozdelenie kompetencií by malo zvažovať „rozsah“ a „charakter“ úlohy ako aj požiadavky „efektívnosti“ a „hospodárnosti“. Z dôvodu jednoznačnosti a zamedzenia akejkoľvek tendencie k postupnému rozptýleniu zodpovednosti by právomoci mali byť spravídla „plné a výlučné“ a nemožno ich oslabiť alebo obmedziť „s výnimkou prípadov ustanovených zákonom“. Zákon môže výnimočne zaviesť určité obmedzenia právomocí udelených miestnym orgánom, avšak musia byť založené na objektívnych dôvodoch a mali by sa vykladať úzko. Kongres miestnych a regionálnych samospráv (2017) uvádza, že nepresné vymedzenie právomocí na centrálnej, regionálnej a miestnej úrovni môže viesť k nejednoznačnosti, prekryvaniu a následnému presunu moci v prospech ústredných orgánov, preto je potrebná presná definícia rozsahu právomocí na rôznych úrovniach riadenia avšak bez toho, aby sa tým obmedzoval rozsah činnosti miestneho orgánu a zároveň sa mu ponechala voľnosť pri rozvoji a zlepšovaní služieb.

Vzhľadom na svoje štruktúry a znalosť miestnych podmienok môžu byť miestne orgány vhodné na vykonávanie určitých funkcií, za ktoré nesú konečnú zodpovednosť nadriadené orgány. Dekoncentrácia právomocí môže byť realizovaná prostredníctvom legislatívy, ale aj prostredníctvom *ad hoc* rozhodnutí, či nariadení. Je však dôležité, aby takéto delegovanie právomocí nepredstavovalo neprimeraný zásah do sféry pôsobnosti a autonómie nezávislého orgánu na miestnej úrovni, preto vždy, „*pokiaľ je to možné*“, musí mať tento orgán možnosť prispôbiť vykonávanie týchto právomocí miestnym podmienkam, musí teda disponovať určitou mierou voľnej úvahy. Okrem povinností, ktoré konkrétnym úrovniam verejnej správy ukladajú právne predpisy, sa orgány verejnej moci môžu stretnúť aj s inými potrebami alebo oblasťami činnosti. Ak majú tieto oblasti činnosti miestny rozmer a nie sú výslovne vylúčené z pôsobnosti miestnych orgánov alebo nie sú v pôsobnosti iných orgánov, 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 (Kongres miestnych a regionálnych samospráv 2013).

Miestne orgány by tiež v zmysle článku 4 mali byť zapojené do diskusie pri schvaľovaní zákonov, nariadení, plánov a programov ovplyvňujúcich právny a operačný rámec miestnej samosprávy. Miestny orgán je priamo dotknutý, ak implementácia vládnej politiky alebo akéhokoľvek iného právneho aktu priamo ovplyvňuje jeho právne postavenie, právomoci alebo finančnú situáciu (Odporúčanie Kongresu miestnych a regionálnych samospráv 328 (2012) o práve miestnych orgánov na konzultácie s inými úrovňami vlády), pričom čas konzultácie o týchto záležitostiach 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. Charta nešpecifikuje štandardný časový rámec, konzultácie by sa však mali konať v prípravnej fáze navrhovania rozhodnutí a politik, nie po ich prijatí. Konzultácie by tiež mali byť organizované spôsobom, ktorý pred prijatím konečného rozhodnutia umožňuje miestnym orgánom formulovať a prezentovať vlastné pripomienky, stanoviská a návrhy (čo však nevyhnutne neznamená, že ich budú príslušné orgány akceptovať). Tieto konzultácie by sa mali viesť priamo s dotknutým orgánom alebo ak ide o viac orgánov, nepriamo prostredníctvom ich združení.

Ochrana územných hraníc miestnych orgánov

Charta zavádza v článku 5 procedurálne pravidlá pre miestne zmeny hraníc. Žiadna zmena hraníc nemôže byť prijatá bez predchádzajúcej konzultácie, ktorá sa musí uskutočniť pred prijatím konečného rozhodnutia. Čo sa týka konkrétnych subjektov, s ktorými je potrebné konzultácie viesť, vzniká v jednotlivých jazykoch nejednoznačnosť. Francúzska verzia Charty odkazuje na „*collectivités locales*“, čo je termín ekvivalentný „*miestnym orgánom*“ používaný v

celej Charte. Anglická verzia Charty používa pojem „*local communities*“, čo je ekvivalent pojmu „*miestne spoločenstvá*“, ktorý zahŕňa priamo dotknuté miestne orgány, obyvateľov, ako aj organizácie medziodobecnej spolupráce, ktorých členmi sú dotknuté obce a združenia miestnych orgánov. Slovenská verzia Charty používa pojem „*miestne samosprávy*“, pričom v iných odsekoch Charty, ktoré sa zaoberajú konzultáciami (čl. 4 ods. 6, čl. 9. ods. 6) pracuje s pojmom „*miestne orgány*“. Vzhľadom k tomu, že článok 5 umožňuje realizovať konzultácie prostredníctvom referenda, je možné stotožniť pojem „*miestne samosprávy*“ s anglickým výrazom „*local communities*“, ktorý zahŕňa miestnu občiansku spoločnosť vo všeobecnosti. Hoci vo väčšine krajín sa považuje za nereálne očakávať, že by miestne spoločenstvo malo mať v súvislosti s takýmito zmenami právo veta, zmeny hraníc 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 však zákon neustanovuje povinné vyhlásenie referenda, môžu sa použiť aj iné formy konzultácií.

Primerané správne štruktúry a zdroje miestnych orgánov

Jednou zo súčastí autonómie miestnych orgánov je v zmysle článku 6 Charty aj právomoc určovať si vnútorné administratívne štruktúry alebo vnútornú organizáciu. Hoci sa v predpisoch prijatých na ústrednej úrovni môžu ustanoviť určité všeobecné zásady tejto organizácie, miestne orgány musia mať právo vytvárať svoje vlastné správne štruktúry tak, aby zohľadňovali miestne okolnosti a potrebu efektívneho výkonu správy (Mikheev 2014). Akceptuje sa, že predpisy prijaté na ústrednej úrovni môžu obsahovať isté konkrétne požiadavky, ale tieto požiadavky by sa nemali uplatňovať v takom širokom meradle, aby nanútili rigidnú organizačnú štruktúru. Právomoc miestnych orgánov organizovať svoju štruktúru by sa mala vykonávať s náležitým rešpektovaním všeobecne uznávaných princípov riadenia, akými sú efektívne riadenie, racionálna štruktúra, dobrá správa vecí verejných, prijímanie rozhodnutí v otvorenej diskusii a politiky formulované tak, aby dosahovali výsledky podľa dlhodobých cieľov a spĺňali kolektívne potreby a očakávania.

Popri primeraných radiaciach štruktúrach si efektívne a účinné fungovanie miestnych orgánov vyžaduje, aby mohli prijímať a udržať si pracovníkov s kvalifikáciou zodpovedajúcou ich povinnostiam, čo do značnej miery nesporne závisí od schopností miestnych orgánov ponúknuť dostatočne priaznivé podmienky zamestnania. Podmienky služby môžu byť komplexne upravené v právnych predpisoch alebo môžu existovať špecifické nariadenia prispôbené miestnym podmienkam. Miestne orgány by mali mať pri rešpektovaní zákonného rámca možnosť a slobodu určovať podmienky služby vlastných zamestnancov prostredníctvom vnútorných predpisov a nariadení. Právomoc najímať vlastných zamestnancov a určovať ich odmeňovanie je faktor zdôrazňujúci organizačnú a inštitucionálnu autonómiu samospráv. Charta uvádza aj všeobecné náležitosti služobných podmienok.

Služobné podmienky musia „*umožňovať prijímať kvalifikovaných ľudí podľa ich zásluh a schopností*“. Z tohto hľadiska je dôležitá autonómia miestnych orgánov pri výbere zamestnancov. Zamestnancom by sa mali poskytovať „*primerané možnosti pre vzdelávanie*“, ktoré umožňujú zamestnancom aktualizovať svoje vedomosti a zručnosti. Zamestnanci by tiež mali mať „*perspektívu služobného postupu*“, čo znamená možnosť povýšenia v rámci svojej profesijnej oblasti a mali by za svoju prácu dostávať „*primeranú odmenu*“. Kongres miestnych a regionálnych samospráv (2020) konštatuje, že zamestnanci miestnych orgánov by mali mať aspoň nárok na možnosti vzdelávania, odmeny a kariérne príležitosti podobné zamestnancom na iných úrovniach verejnej správy.

Podmienky výkonu funkcií na miestnej úrovni

Podľa Kongresu miestnych a regionálnych samospráv (2020) možno pod *pojem „miestne volení zástupcovia“* zahrnúť akúkoľvek osobu zastávajúcu funkciu na základe výsledkov volieb (poslanci zastupiteľstva, starosta). Podmienky výkonu funkcie miestnych volených zástupcov môžu byť v zmysle článku 7 Charty upravené vnútroštátnymi právnymi predpismi ale v každom prípade by mal byť ponechaný priestor nato, aby mohol miestny orgán tieto podmienky vo vzťahu k voleným zástupcom upresniť. Miestni volení zástupcovia by mali dostávať „*primeranú finančnú náhradu*“ aby nedochádzalo k tomu, že podmienky výkonu funkcie budú brániť, obmedzovať alebo vylučovať potenciálnych kandidátov kandidovať z finančných dôvodov. Pod primeranou finančnou náhradou Charta rozumie kombináciu niekoľkých prvkov: „*náhradu výdavkov spojených s výkonom funkcie*“, „*kompenzáciu ušlých príjmov*“, ktoré volenému zástupcovi vznikli pri výkone jeho povinností, „*odmenu za vykonanú prácu*“ a „*zodpovedajúce sociálne zabezpečenie*“, pričom systémy finančnej kompenzácie by mali byť súčasťou politiky ľudských zdrojov miestnych orgánov.

Článok 7 sa tiež zaoberá otázkou nezlučiteľnosti volených funkcií na miestnej úrovni. O nespôsobilosti zastávať volenú funkciu na miestnej úrovni by sa malo rozhodovať len na základe objektívnych právnych kritérií a nie prostredníctvom rozhodnutí *ad hoc*, čo obvykle znamená, že prípady nezlučiteľnosti sú ustanovené zákonom alebo pevne zavedenými nepísanými princípmi (napr. delba moci, autonómia samosprávy, princíp zastupiteľskej demokracie). Hlavné obmedzenia výkonu funkcie by sa mali týkať potenciálnych konfliktov záujmov alebo takých funkcií a činností, ktoré bránia voleným zástupcom vykonávať svoje povinnosti profesionálnym spôsobom alebo v súlade so zásadou dobrej správy vecí verejných.

Správny dohľad nad činnosťou miestnych orgánov

Podľa Kongresu miestnych a regionálnych samospráv (2020) predstavuje „*dohľad*“ akúkoľvek formu zásahu do rozhodovacieho procesu miestneho subjektu realizovanú vyššou administratívnou úrovňou. Administratívny dohľad môže mať v zmysle článku 8 Charty rôzne

inštitucionálne a procedurálne formy, môže sa realizovať *a priori*, keď miestny orgán musí získať predchádzajúci súhlas alebo povolenie pre prijatie konečného rozhodnutia, alebo *ex post*, kedy má dohliadajúci orgán právomoc zrušiť alebo pozastaviť rozhodnutie prijaté miestnym orgánom. Každá forma správneho dohľadu musí byť v zmysle Charty zakotvená v ústave alebo v zákone, dohľad sa teda musí vykonávať v súlade s princípom zákonnosti. Vyššie úrovne verejnej správy tak nedisponujú všeobecnou právomocou vykonávať dohľad nad miestnymi orgánmi, môžu využívať len také metódy dohľadu, ktoré sú prísne regulované zákonom. Orgány vykonávajúce dozor musia zároveň dôsledne dodržiavať postupy ustanovené zákonom pre výkon takéhoto dohľadu. Výbor ministrov Rady Európy v odporúčaní CM/Rec (2019) 3 o dohľade nad činnosťou miestnych orgánov definoval súbor zásad a usmernení, ktorými by sa mal administratívny dohľad riadiť: činnosti podliehajúce dohľadu by mali byť zreteľne špecifikované v zákone; povinný správny dohľad by sa mal obmedziť len na činnosti určitého významu; správny dohľad by sa mal uskutočňovať najmä formou *ex post*, *a priori* správny dohľad by sa mal obmedzovať na minimum a mal by byť vyhradený pre delegované kompetencie; lehota na vykonanie dozoru by mala byť vymedzená zákonom, v prípade *a priori* dohľadu by absencia rozhodnutia dozorného orgánu v stanovenej lehote mala znamenať, že prijaté rozhodnutie môže nadobudnúť účinnosť.

Správny dohľad môže pozostávať z kontroly zákonnosti alebo kontroly účelnosti, pričom dozorný orgán by sa mal pri výkone správneho dohľadu zameriavať predovšetkým na kontrolu zákonnosti. Kontrolou zákonnosti môže dozorný orgán zistiť, či pri prijímaní rozhodnutí dodržiaval miestny orgán platné zákony a nariadenia (vo veci samej alebo pri postupe). Kontrola účelnosti je Chartou obmedzená len na delegované právomoci, kedy si delegujúci orgán ponecháva kontrolu nad ich výkonom, čo však nesmie obmedzovať uplatňovanie určitej miery voľnej úvahy v súlade s čl. 4 ods. 5 Charty, v zmysle ktorého „*tam, kde právomoci deleguje ústredný alebo regionálny orgán a pokiaľ je to možné, majú miestne orgány právo prispôsobiť ich vykonávanie miestnym podmienkam*“. Charta tiež zakotvuje zásadu proporcionality, podľa ktorej dozorný orgán musí na vykonávanie svojich právomoci používať také metódy, ktoré čo najmenej zasahujú do autonómie miestneho orgánu, ale zároveň umožňujú dosiahnuť požadovaný výsledok. Táto všeobecne formulovaná zásada sa vzťahuje na akúkoľvek formu správneho dohľadu. Dozorný orgán by tak mal v súlade so zásadou proporcionality zasahovať len v nevyhnutnej miere berúc do úvahy závažnosť porušenia zákona, ktorého sa mal dopustiť miestny orgán a pred zrušením či pozastavením rozhodnutia by mal využívať iné prostriedky včasného varovania.

Finančné zdroje miestnych orgánov

V článku 9 zakotvuje Charta niekoľko základných princípov miestnej samosprávy v oblasti financií. Financovanie miestnej samosprávy by malo vychádzať z požiadavky úmerného

vzťahu medzi finančnými zdrojmi, ktoré má miestny orgán k dispozícii a jeho úlohami vymedzenými právnym poriadkom. Podľa tejto požiadavky musí byť každá úloha pridelená miestnym orgánom sprevádzaná zodpovedajúcim financovaním. V súlade s tým a v záujme ochrany autonómie miestnych orgánov sa odporúča, aby sa akýkoľvek prenos právomocí a úloh zakladal na starostlivom výpočte skutočných nákladov. Náklady by sa tiež mali pravidelne kontrolovať a aktualizovať, keďže odhadované náklady pri prenose právomocí nemusia zodpovedať skutočným nákladom v čase realizácie predmetných úloh.

Právomoc miestnych orgánov vyberať miestne dane a poplatky je kľúčovou súčasťou finančnej autonómie miestnych orgánov. Miestne daňové systémy sa však v jednotlivých krajinách líšia a odrážajú príslušné národné tradície. Charta neustanovuje presnú štruktúru príjmov miestnych orgánov ale uvádza, že *„aspoň časť finančných zdrojov miestnych orgánov je odvodená z miestnych daní a poplatkov“*. Táto časť má zabezpečiť čo najväčšiu finančnú nezávislosť miestnych orgánov. Miestne dane sú zvyčajne ustanovené v národnej legislatíve, ktorá jednotlivé druhy daní označuje ako *„miestne“*. Dôležitým aspektom miestnych daní je oprávnenie miestnych orgánov určovať *„v medziach zákona ich výšku“*. Okrem toho by mali mať miestne orgány právomoc schvaľovať interné predpisy vzťahujúce sa k technickým a prevádzkovým aspektom výberu daní. Vo vzťahu k dotáciám z vyšších úrovní správy zdôrazňuje Charta preferenciu bezúčelových dotácií z dôvodu väčšej voľnosti miestnych orgánov pri rozhodovaní ako naložiť s finančnými prostriedkami na základe strategických rozhodnutí a výdavkových priorít. Napriek tejto preferencii vyjadrenej v Charte však vo väčšine krajín dominuje trend poskytovania účelových dotácií, ktorý môže obmedziť schopnosť miestnych orgánov vykonávať politiku podľa vlastného uváženia. Charta v článku 9 formuláciou *„miestne orgány majú v medziach zákona prístup na vnútorný kapitálový trh“* priznáva obciam právo vstupovať na kapitálový trh, pričom však nejde o absolútne právo ale prístup sa musí uskutočniť *„v medziach zákona“*, v dôsledku čoho môže zákon ustanoviť požiadavky, postupy, kritériá alebo limity týkajúce sa finančných aktivít miestnych orgánov, tieto však nemajú odrádzať od požičiavania si na kapitálovom trhu ani ho v praxi mimoriadne sťažovať. Prístup na vnútorný kapitálový trh je pre miestne orgány dôležitý vzhľadom k financovaniu investičných projektov potrebných pre rozvoj obcí, pretože v mnohých prípadoch vlastné zdroje nepostačujú na krytie obecných projektov a plánov.

Finančné systémy zabezpečujúce zdroje miestnych orgánov by mali byť *„dostatočne rozmanité a životaschopné“*. Rozmanitosť finančných zdrojov je dôležitá z hľadiska odolnosti miestnej samosprávy voči kolísaniu hospodárskych cyklov, voči vonkajším ekonomickým faktorom a umožňuje miestnym orgánom reagovať na zmeny súvisiace s výdavkami. V dôsledku toho by nemali byť príjmy samospráv založené len na daniach a transferoch, ale mali by byť doplnené rôznymi inými zdrojmi a právomocou miestnych orgánov o týchto zdrojoch rozhodovať. Životaschopnosť finančných zdrojov spočíva v ich schopnosti prispôbovať sa

aktuálnym okolnostiam a potrebám. Miestne orgány tak musia disponovať právomocou zvyšovať sadzby daní, pri transferoch sa musí zohľadňovať nárast cien a prenos nových úloh musí byť sprevádzaný takým finančným krytím, ktoré zohľadňuje novovzniknuté náklady.

Miestne orgány by v zmysle Charty mali mať právo „*slobodne rozhodovať o výdavkoch*“. Sloboda rozhodovania o výdavkoch má podobu rôznych rozhodnutí o výdavkoch, z ktorých najdôležitejšie je prijatie rozpočtu. V súlade s čl. 8 Charty by iné úrovne verejnej správy nemali vykonávať dohľad ani monitorovanie miestneho rozpočtu, pokiaľ ide o vynakladanie vlastných miestnych zdrojov. Právo na primerané vlastné zdroje nie je absolútne, ale musí sa uplatňovať „*v rámci hospodárskej politiky štátu*“, miestne financie teda nemožno považovať sa oblasť izolovanú od trendov ekonomického rastu alebo stagnácie. Akékoľvek obmedzenia uložené miestnym orgánom by mali byť špecifikované, odôvodnené a mali by byť zamerané na zabezpečenie makroekonomickej stability a riadneho finančného hospodárenia.

Charta sa vo svojom znení tiež zaoberá otázkou finančnej situácie obcí, ktoré sú znevýhodnené z hľadiska ich polohy v ekonomicky alebo geograficky slabých regiónoch či z hľadiska ich veľkosti. Zmluvné strany Charty sú povinné chrániť finančne slabšie miestne orgány a musia zaviesť taký systém finančnej podpory, aby bola naplnená požiadavka „*úmernosti*“ medzi finančnými zdrojmi miestnych orgánov a kompetenciami zverenými zákonom. Charta vo svojom znení používa formuláciu „*zavedenie postupov finančného vyrovnávania alebo zodpovedajúcich opatrení*“ pretože systém finančného vyrovnávania je špecifický pre jednotlivé krajiny, zahŕňa rôzne inštitúcie, mechanizmy a opatrenia určené na nápravu účinkov nerovnomerného rozdelenia financovania. Podľa odporúčania Rec (2005) 1 Výboru ministrov Rady Európy o finančných zdrojoch miestnych a regionálnych orgánov je finančné vyrovnávanie možné dosiahnuť prostredníctvom horizontálneho a vertikálneho vyrovnávania alebo ich kombináciou. Podstatou horizontálneho vyrovnávania je zákonne ustanovené prerozdelenie miestnych daňových príjmov obcí s vyššou daňovou silou v prospech obcí s nižšou daňovou silou. Výhodou horizontálneho vyrovnávania je posilňovanie medziobecnej solidarity a nezávislosti samosprávy od ústrednej authority. Vertikálne vyrovnávanie spočíva v dotáciách zo štátneho rozpočtu, výhodou je znížovanie rizika nevôle medzi miestnymi orgánmi. Zavádzanie jednotlivých postupov musí byť vždy v súlade s princípmi spravodlivosti, stability, efektívnosti a transparentnosti. Charta zároveň zdôrazňuje, že vyrovnávacie postupy alebo ekvivalentné opatrenia „*neznižujú slobodu konania miestnych orgánov v rámci ich vlastnej kompetencie*“.

Združovanie miestnych orgánov

Charta v článku 10 zakotvuje oprávnenie miestnych orgánov spolupracovať s inými miestnymi orgánmi pri „*výkone svojich právomocí*“ a pri „*zabezpečovaní úloh spoločného záujmu*“. Medziobecná spolupráca na vnútroštátnej alebo medzinárodnej úrovni je jedným zo

spôsobov, prostredníctvom ktorého môžu miestne orgány prekonať nedostatok zdrojov, nedostatočnú veľkosť a vykonávať úlohy presahujúce možnosti jedného miestneho orgánu. Táto spolupráca môže mať rôzne formy, realizovať sa však musí „v medziach zákona“. Miestne orgány by tiež v zmysle Charty mali mať právo „stať sa členom združenia, ktoré chráni a rozvíja ich spoločné záujmy, a právo stať sa členom medzinárodného združenia miestnych orgánov“. Účelom týchto združení je zvyčajne zastupovať všetky miestne orgány, jedná sa o združenia, ktoré chránia, rozvíjajú a presadzujú spoločné záujmy miestnych orgánov v krajine ako aj medzinárodné združenia miestnych orgánov. Právo byť členom takéhoto združenia ako aj právo zakladať takéto združenia musí byť obsiahnuté v právnom poriadku.

Súdna ochrana miestnej samosprávy

Článok 11 Charty upravuje právo miestnych orgánov na súdnu ochranu, ktorá predstavuje elementárny nástroj zabezpečujúci uznanie a ochranu miestnej autonómie. Použitie súdneho opravného prostriedku znamená, že miestny orgán má prístup k riadne ustanovenému súdu alebo 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 (Kongres miestnych a regionálnych samospráv 2013). Charta uvádza aspekty miestnej samosprávy, ktoré majú byť chránené pred súdmi, a to „slobodný výkon právomocí“ a „rešpektovanie princípov samosprávy zakotvených vo vnútroštátnom zákonodarstve“. Slobodný výkon právomocí je ekvivalentný autonómnemu vykonávaniu úloh miestnych orgánov, bez zasahovania a obmedzovania iných orgánov. Miestne orgány sa tiež môžu pred súdom dovolávať rešpektovania princípov samosprávy, obsiahnutých v právnom poriadku (v konečnom dôsledku aj princípov obsiahnutých v Charte, keďže väčšina krajín ratifikované záväzky transponovala do svojej legislatívy).

Záver

Európska charta miestnej samosprávy predstavuje významný dokument medzinárodného práva vzhľadom k tomu, že je prvým a jediným nástrojom, ktorý na medzinárodnej úrovni formuluje základné práva samospráv a princípy, na ktorých má byť samosprávne zriadenie v členských štátoch Rady Európy budované. Cieľom príspevku bolo poskytnúť komplexný výklad článkov prvej časti Európskej charty miestnej samosprávy. Hmotnoprávne ustanovenia Charty je potrebné vykladať vo vzájomných súvislostiach, pričom k esenciálnom princípom možno zaradiť: legislatívne zakotvenie základných aspektov miestnej samosprávy a nato nadväzujúce dodržiavanie princípu zákonnosti; existencia demokraticky konštituovaných orgánov s určitou mierou regulačnej autonómie a možnosť využívania rôznych foriem priamej účasti obyvateľov na správe miestnych záležitostí; legislatívou široko vymedzený rozsah kompetencií miestnych orgánov v súlade s princípom

subsidiarity; konzultácie s miestnymi orgánmi o všetkých záležitostiach, ktoré sa ich týkajú; autonómia vo vzťahu k financovaniu, výkonu kompetencií a tvorbe správnych štruktúr či súdna ochrana miestnej samosprávy.

V záujme dodržiavania požiadaviek formulovaných v Charte je vzhľadom k absencii jej priamej aplikovateľnosti nevyhnutná ich legislatívna úprava a taký prístup orgánov verejnej moci, ktorý je v súlade so znením Charty. Aplikačná prax však ukazuje, že právne opatrenia a prístup štátnych orgánov v krajinách Rady Európy nie sú vždy v súlade s princípmi a hodnotami predmetného dokumentu. Na tento fakt tiež opakovane poukazuje Kongres miestnych a regionálnych samospráv (ako orgán zodpovedný za monitorovanie dodržiavania ustanovení Charty) vo svojej monitorovacej činnosti. Budúcnosť Európy leží v dôsledku krízy viac ako kedykoľvek predtým v rukách miestnych a regionálnych orgánov, tieto jednotky samosprávy majú totiž kapacitu podporovať rozvojové projekty priamo v regiónoch a môžu tak nadviazať plnohodnotnú spoluprácu s vládami a európskymi inštitúciami s cieľom vytvárať optimálne podmienky pre udržateľný a inkluzívny rast. Uvedené skutočnosti zdôrazňujú dôležitosť orientácie pozornosti na posilňovanie územnej samosprávy, na vytváranie podmienok pre jej optimálne fungovanie a v konečnom dôsledku zdôrazňujú dôležitosť rešpektovania zásad, ktorých ratifikácia bola výsledkom slobodného záujmu členských štátov Rady Európy.

Literatúra

BUČEK, Milan a Juraj NEMEC, 2012. Local government in Slovakia. In: *Local government in the member states of the European union: A comparative legal perspective*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. ISBN: 978-84-7351-417-0.

Európska charta miestnej samosprávy

HIMSWORTH, Chris, 2015. *The European Charter of Local Self-Government. A treaty for local democracy*. Edinburgh: University Press Ltd. ISBN: 978-1-4744-0333-7.

KONGRES MIESTNYCH A REGIONÁLNYCH SAMOSPRÁV, 2013. European charter of local self-government [online]. [cit. 18-05-2022]. Dostupné na internete: <https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-gbr-a6/16808d7b2d>.

KONGRES MIESTNYCH A REGIONÁLNYCH SAMOSPRÁV, 2017. Recurring issues based on assessments resulting from Congress monitoring and election observation missions (reference period 2010-2016) [online]. [cit. 17-05-2022]. Dostupné na internete: <https://rm.coe.int/16806fb9a8>.

KONGRES MIESTNYCH A REGIONÁLNYCH SAMOSPRÁV, 2020. A contemporary commentary by the Congress on the explanatory report to the European Charter of Local Self-Government [online]. [cit. 17-05-2022]. Dostupné na internete: <https://rm.coe.int/a-contemporary-commentary-by-the-congress-on-the-explanatory-report-to/16809cbf8c>.

KOŠIČIAROVÁ, Soňa, 2018. *Zákon o obecnom zriadení – komentár*. Bratislava: Eurokódex. ISBN: 978-80-8155-079-9.

MIKHEEV, Denis Stepanovich, 2014. Legal analysis of the European charter of the local self-government in the light of the principle of publicity. In: *Life Science Journal*. Roč. 11, č. 6, s. 619-622. ISSN: 1097-8135.

MRKÝVKA, Petr, 1999. Evropský základ územní samosprávy. In: *Časopis pro právní vědu a praxi*. Roč. 7, č. 3, s. 277-281. ISSN: 1210-9126.

Odporúčanie CM/Rec (2019) 3 Výboru ministrov Rady Európy o dohľade nad činnosťou miestnych orgánov

Odporúčanie Rec (2005) 1 Výboru ministrov Rady Európy o finančných zdrojoch miestnych a regionálnych orgánov

Odporúčanie Kongresu miestnych a regionálnych samospráv 113 (2002) o vzťahoch medzi verejnosťou, miestnym zastupiteľstvom a výkonnou mocou

Odporúčanie Kongresu miestnych a regionálnych samospráv 2 (1994) o monitorovaní implementácie Európskej charty miestnej samosprávy

Odporúčanie Kongresu miestnych a regionálnych samospráv 328 (2012) o práve miestnych orgánov na konzultácie s inými úrovňami vlády

Odporúčanie Kongresu miestnych a regionálnych samospráv 39 (1998) o začlenení Európskej charty miestnej samosprávy do právnych systémov ratifikujúcich krajín a o právnej ochrane miestnej samosprávy

PANASYUK, Sergiy, 2018. The Term "Local Authority" in the European Charter of Local Self Government: Different Meanings Lead to Different Implementation. In: *University in Bologna Law Review*. Roč. 3, č. 1, s. 123-141. ISSN: 2531-6133.

RADA EURÓPSKÝCH OBCÍ A REGIÓNOV, 2011. Local and regional government in Europe [online]. [cit. 18-05-2022]. Dostupné na internete: https://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/local_government_structuresandcompetences_2011_en.pdf.

SOTOLÁŘ, Jozef, 2016. Základné štandardy Európskej únie a ich vplyv (dopad) na verejnú správu v Slovenskej republike/so zameraním na miestnu samosprávu/. In: *Európska únia a jej vplyv na organizáciu a fungovanie verejnej správy v Slovenskej republike*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. ISBN: 978-80-8152-444-8.

TEKELI, Jozef, Marian HOFFMANN a Lukáš, TOMAŠ, 2021. *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. 2. vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer SR s.r.o. ISBN: 978-80-571-0359-2.

TRELLOVÁ, Lívia, 2018. *Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy*. Bratislava: Wolters Kluwer SR. ISBN: 978-80-8168-842-3.

ZDRUŽENIE MIEST A OBCÍ SLOVENSKA, 2021. Komparácia výkonu kompetencií miestnej územnej samosprávy v legislatívnom rámci Slovenskej republiky s ustanoveniami Európskej charty miestnej samosprávy [online]. [cit. 18-05-2022]. Dostupné na internete: https://npmodmus.zmos.sk/download_file_f.php?id=1618626.

Adresa autora

Mgr. Viktória Kráľová

ID ORCID: 0000-0002-4815-3132

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Fakulta verejnej správy

Popradská 66, 040 11 Košice

Email: viktoria.kralova@student.upjs.sk