

AKTUALITY PRO PRÁVNÍ PRAXI

Evropský základ územní samosprávy

Petr Mrkývka

Důležitým krokem v harmonizaci naší veřejné správy se západoevropským standardem je přistoupení České republiky k Evropské chartě místní správy (dále jen „Charta“), jež představuje obecné zásady pro fungování územní samosprávy, ochrany jejích práv a zájmů na mezinárodní úrovni. Jejími signatáři před našim podpisem dne 28. května 1998 bylo

dvacet sedm evropských států, včetně našich sousedů. Pro některé již dříve byla základním pilířem výstavby obrozené demokratické samosprávy na začátku devadesátých let. Připomeňme např. gminní zřízení v Polsku v roce 1990¹ a obnovu samosprávných powiatů a wojvodství k 1.1.1999², jež plně naplňují ideje této charty³. I naše reforma veřejné správy se

²⁸ Návrh koncepce nové kodifikace trestního práva hmotného ČR s. 11

²⁹ Tamtéž s. 11

¹ Viz zákon z 8.3.1990.

² Zákon o samosprávě wojvodství a zákon o powiatové samosprávě, oba z 5.6.1998, a další předpisy.

³ Viz např. MIEMIEC, W., Europejska karta samorządu terytorialnego jako zespól gwarancji samodzielności finansowej gmin

snaží dostát svým mezinárodně právním závazkům⁴ tak, aby prokázala svoji připravenost pro členství v Evropské unii, přičemž nejde jen o tuto integraci, ale především o solidní výkon veřejné správy na místní úrovni odpovídající ideálnímu „le service public“. Mnohá ustanovení Charty⁵ nejsou pro náš systém obtížně naplnitelná neboť se již tak dříve stalo, jiná si však vyžadují úpravy v našem právním řádu, jsou však i taková ustanovení, která si Česká republika vyhradila.⁶

Geneze Evropské charty místní samosprávy nebyla jednoduchá. Její počátek můžeme hledat v práci Adolfa Gassera „Svoboda obcí jako záchrana Evropy“ poprvé vydané v Basilei v roce 1943⁷. Jeho myšlenky se přičinily o vytvoření Unie starostů v roce 1948 a následně v letech 1950–51 Unie obcí Evropy. Na jejím prvním shromáždění ve Verssailles v roce 1953 byla přijata první politická deklarace nazvaná Charta svobody obcí. Jejím cílem bylo zajištění práv a svobod obcím proti státní centralizaci a totalitě⁸. Podstatnější odezvu však tato deklarace neměla. V roce 1967 byl Stálo konferencí místních a regionální moci při Radě Evropy – CPLRE vytvořen návrh zásad místní autonomie, který však přes pozitivní hodnocení jako předčasné Konferencí ministrů Rady Evropy odmítla a kladného rozhodnutí se obdobná iniciativa dočkala až v roce 1981. Poslední verze Charty byla představena v Římě v listopadu 1984 a konečně na XX. Plenárním zasedání Rady Evropy dne 15. října 1985 ve Strasburgu byla přijata členskými státy⁹. Charta mohla nabýt platnosti podle čl. 15 odst. 2 teprve po její ratifikaci alespoň čtyřmi členskými státy, což se stalo až v roce 1988¹⁰.

Čl. 2 „Ústavní a zákonné základy místní správy“. Tento článek je v České republice naplněn, neboť tak, jak ustanovení zavazuje, byl našim zákonodárstvím přijat princip místní samosprávy a byl rovněž zakotven přímo v Ústavě České republiky¹¹, přičemž byl na úrovni obcí realizován též v obecním zřízení podle zákona 367/1990 Sb. a dále v ústav-

ním zákoně 347/1997 Sb., o vyšších územních samosprávných celcích.

V čl. 3 Charty je vyložen pojem „místní správa“, který je v odst. 1 chápán jako výraz práva a schopnosti místních orgánů v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva regulovat a řídit podstatnou část veřejných záležitostí, přičemž toto právo, dle odst. 2, má být vykonáváno radou nebo shromážděním, jejichž členové jsou svobodně zvoleni tajným hlasováním na základě přímého, rovného a všeobecného volebního práva. Charta dále dává možnost, aby zvolený orgán ustanovil jemu odpovědný výkonný orgán. Výslovně nesmí být vytvořením těchto orgánů popřena práva k shromažďování občanů, k referendu či jiným možnostem uplatnění prvků přímé demokracie v mezích zákona. Náš právní řád v podstatě pojetí místní samosprávy zakotvuje jak Ústavou¹² a ústavním zákonem o vyšších územních samosprávných celcích, tak i v obecním zřízení¹³ a jiných zákonech. Zákonodárce zajisté bude přihlížet k tomuto pojetí místní správy i v nejbližší době projednávaném zákonu o působnosti vyšších územních samosprávných celků. Obdobně je tomu tak i v případě tvorby orgánů samosprávy, kdy základní zásady voleb samosprávy zakotvené v chartě jsou naplněny v zákoně 152/1994 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích, v platném znění, a stejný princip má být obsažen i v připravovaném zákoně o volbách do zastupitelstev vyšších územních samosprávných celků, o jehož přijetí se uvažuje ve čtvrtém čtvrtletí roku 1999.

Čl. 4 určuje základní rámec místní samosprávy. Odst. 1 předepisuje ústavní či zákonné zakotvení základních pravomocí a odpovědnosti místních orgánů. Působnost a pravomoc orgánů místní správy je zakotvena v ústavě a zákonech, zejména v zákoně o obcích, a to včetně přenesené působnosti tak, jak požaduje Charta v tomto ustanovení a shodně i s ustanovením odst. 2, kdy místní orgány v rámci zákona mají plné právo uplatňovat svoji iniciativu ve všech záležitostech, které nejsou vyňaty z jejich

– wybrane zagadnienia teoretyczno-prawne, Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – diagnoza i perspektywy, Wrocław 1997.

⁴ Srovnej např. Návrh koncepce reformy veřejné správy projednaný ve vládě ČR 31.3.1999.

⁵ Text Charty byl zatím publikován pouze časopisecky.

⁶ Výhrady České republiky a zdůvodnění byla částečně použita z důvodové zprávy k návrhu na schválení její ratifikace.

⁷ Reprint GASSER, A., F.L.KNEMAYER: Gemeindefreiheit als Rettung Europas, München 1983.

⁸ HEBERLEIN, H.: Europa der Kommunen, Würzburg 1995.

⁹ Viz MIEMIEC, W. cit. dílo.

¹⁰ LIPOWICZ, I.: Europejski standard samorządu terytorialnego a ustawodawstwo polskie, „Samorząd Terytorialny“ 1991, č.11/12, MIEMIEC, W. cit. dílo.

¹¹ A to v čl. 8 a v hlavě sedmé Ústavy.

¹² Čl. 101 odst. 1 a 3.

¹³ § 13 a násl.

kompetence nebo které nejsou v kompetenci jiného orgánu. Pro reformu veřejné správy je důležité rovněž ustanovení odst. 3, které zakotvuje princip často používaný jako zbraň zastánců menších územních celků a zastánců decentralizace, kdy za správu veřejných záležitostí mají odpovídat zejména ty orgány, které mají nejbližší k občanům. V tomto ustanovení jsou obsaženy též principy platné pro tvorbu a činnost zejména různých dekoncentrátů, kdy stanovení odpovědnosti jinému orgánu musí odpovídat rozsahu a povaze úkolu, požadavkům efektivnosti a hospodárnosti. Překážky pro nevázané ingerence státu do místní samosprávy zakotvuje odst. 4, kdy se tak může dít stanoví výlučně zákon. V našich podmínkách jde o případy zejména nápravy nesprávných rozhodnutí, rozpuštění „mrtvých“ zastupitelstev, zákonem nařízený audit hospodaření apod. Odst. 5 zakotvuje právo místní samosprávy rozhodovat o věcech plánování, rozumějme zejména územního plánování, což náš stavební zákon svým způsobem řeší (viz zákon 50/1976 Sb. v platném znění).

Z čl. 4 se Česká republika necítí vázána odst. 5: „Tam, kde jsou pravomoci na místní orgány delegovány ústředními či regionálními orgány, jsou místní orgány oprávněny podle možností přizpůsobit jejich výkon místním podmínkám.“¹⁴ Důvodem je, že tento mechanismus prozatím náš právní řád neumožňuje. Domnívám se ovšem, že nejde o ustanovení, které by pro náš právní řád de lege ferenda bylo nepřekonatelné a lze se domnívat, že je i v celku správné, pokud budou v rámci zákonné úpravy možnosti delegace stanoveny i podmínky pro partikulární úpravu podmínek delegovaných pravomocí.

Teritoriální základ místní správy podléhá zákoně ochraně tak, jak to vyžaduje čl. 5 Charty. Každý samosprávný celek má své území, jehož hranice mohou být měněny jen po předchozím projednání s dotčenými jednotkami. Přednost je dána referendu, avšak není podmínkou tam, kde to dovoluje zákon. Tímto ustanovením se má zamezit rozhodování ústřední moci o území samosprávného celku od zeleného stolu. Charta vychází z existujících územních celků a nereguluje jejich vznik bez právního, resp. územního předchůdce. Parlament České republiky při tvorbě vyšších územních samosprávných celků se řídil uspokojováním svých politických ambicí a příliš hlasu základních článků samosprávy, obcím, nenaslouchal. Viz nespokojenost mnoha obcí v okresech Třebíč a Žďár nad Sázavou se začleněním do nového a nepříliš hospodářsky a demograficky šťastného

Jihlavského kraje, jakož i nerespektování historických a etnografických prvků v rámci likvidace údajného moravského separatismu, kdy nejsou v novém krajském zřízení respektovány staré zemské hranice, ačkoliv obce z moravských okresů stávajícího Vychoďského kraje požadovaly přičlenění k moravským krajům, zejména k olomouckému.

Správní struktury a zdroje místních orgánů jsou regulovány v čl. 6 Charty. Ze dvou odstavců je Česká republika vázána jen prvním, kdy bez újmy vůči obecnějším právním předpisům, si místní orgány mohou určovat své vnitřní správní struktury, aby se co nejlépe přizpůsobily místním potřebám a zajistily efektivní řízení. V České republice na úrovni obcí mohou obecní rady vytvářet vedle obligatorní kontrolní a finanční komise i jiné komise, odbory a pracovní skupiny podle místních podmínek a rovněž i struktura obecního úřadu je ponechána na potřebách obce¹⁵ a obdobně se uvažuje i v případě připravované úpravy v rámci krajské samosprávy.

Odst. 2 čl. 6 stanovil podmínky péče o zaměstnance místní správy, kdy jejich pracovní podmínky by měly být takové, aby dovolily nábor vysoce kvalifikovaných lidí, podle zásluh a schopností, přičemž za tímto účelem má být umožněno zvyšování kvalifikace, odměňování a služební postup. Akceptací tohoto ustanovení brání zejména neexistence regulace statutu veřejných zaměstnanců a úřednictva samosprávného i státního, ačkoliv určité náznaky na úrovni vlády byly patrné již začátkem devadesátých let¹⁶, avšak práce nad touto úpravou ustaly, a to zřejmě vzhledem k průtahům v realizaci a vůbec ve vytváření koncepcí reformy veřejné správy a také vzhledem k finanční situaci státu.

Základní podmínky pro výkon funkce místních orgánů jsou stanoveny v čl. 7 Charty, kdy signatář je povinen zajistit, aby:

- podmínky pro činnost místních volených zastupců umožňovaly svobodný výkon jejich funkcí,
- bylo počítáno s přiměřenou finanční náhradou výdajů spojených s výkonem úřadu, kompenzací ušlých příjmů a odpovídajícím sociálním zabezpečením,
- byly stanoveny zákonem funkce a činnosti neslučitelné se zastáváním volených funkcí.

Refundační podmínku Česká republika nedokázala naplnit a refundace jdou v podstatě k tíži obec-

¹⁴ Viz odkaz 6.

¹⁵ Viz. zejména § 14 odst. 1 písm. l), § 36 odst. 1 písm. g), § 36 odst. 1 písm. k), § 45, § 56 odst. 5 obecního zřízení.

¹⁶ Náznakem např. MRKÝVKA, P. in kol.: Správní věda – vybrané otázky, Brno 1993.

ních financí¹⁷. Zbylé podmínky jsou více méně splněny jak ústavní úpravou v čl. 102 a dále pak v § 31 až 35 zákona o obcích. Inkompabilita je obsažena v § 7 odst. 2 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, avšak podle mého názoru bude třeba se tomuto problému věnovat více, a to zejména na krajské úrovni.

Základní rámec správního dozoru nad činností místních orgánů je dán čl. 8 Charty. Jakýkoli správní dozor smí být vykonáván pouze způsobem a v případech stanovených ústavou nebo zákonem, což je obecně u nás platný princip legitimacy a legality státní správy vůči jejím adresátům, jakož i státu vůči veřejné samosprávě. Jakýkoli správní dozor nad činností místních orgánů se zaměřuje zásadně na její soulad se zákonnými a ústavními principy. Jestliže je to účelné, správní dozor může být vykonáván vyššími orgány, jde-li o úkoly, jejichž provádění bylo přeneseno na místní orgány. Správní dozor místních orgánů je vykonáván tak, aby byla zajištěna proporce mezi mírou zasahování kontrolního orgánu a důležitostí zájmů, které má chránit. Úprava v České republice je zaměřena především na nápravu nesprávných rozhodnutí, dále pak se objevuje určitý náznak dozoru v oblasti financí např. v podobě auditu nebo u správních poplatků v § 10a zákona o správních poplatcích. Mým názorem je, že dozorová činnost a kontrolní činnost vůbec by měla dostat patřičně kvalitnější rámec, alespoň takový, jaký je u našich severních sousedů (viz činnost NIK nebo RIO)¹⁸.

Pro úpravu lokálních samosprávných financí má význam čl. 9 Charty upravující zásady týkající se finančních zdrojů místních orgánů. Podle něj místní orgány mají právo v rámci vnitrostátní hospodářské politiky na odpovídající vlastní finanční zdroje, s nimiž mohou v rámci svých pravomocí volně disponovat. Finanční zdroje místních orgánů jsou úměrné odpovědnosti, kterou jim vymezuje ústava a zákon. Finanční systém zajišťující zdroje pro místní orgány by měl být natolik různorodý a životaschopný, aby umožnil jejich průběžnou adaptaci na reálný vývoj nákladů, spojený s jejich fungováním. Dotace, pokud je to možné, neměly by být pro místní orgány účelově vázány. Poskytování dotací by nemělo omezovat základní svobodu místních orgánů provádět vlastní politiku v rámci své jurisdikce. Za účelem získávání úvěrů na kapitálové investice mají místní orgány v mezích zákona přístup na vnitrostát-

ní kapitálový trh. Ekonomický či materiální základ územní samosprávy¹⁹ je zakotven přímo v Ústavě²⁰ a dále pak v zákoně o obcích a rozpočtových pravidlech (zákon 576/1990 Sb. v platném znění). Zdroje lokálních fondů jsou upraveny dále v mnoha jiných fiskálních předpisech, např. v zákoně o místních poplatcích (565/1990 Sb. v platném znění). Některé fiskální podmínky obsažené v Chartě Česká republika neakceptovala²¹:

- Alespoň část finančních zdrojů místních orgánů pochází z místních daní a poplatků jejichž výši mohou místní orgány v mezích zákona určovat²². Argumentem proti tomuto ustanovení je neexistence místních daní, což je nepřesné. „Daň“ v našem právní řádu, podobně jako „poplatek“ postrádá legální definici. Chápeme-li daň jako zákonem stanovenou cyklickou platbu do veřejného fondu bez ekvivalentního protiplnění ze strany správce daně a poplatek jako rovněž zákonem stanovenou necyklickou (tedy ad hoc) platbu do veřejného fondu s ekvivalentním plněním správce poplatku a porovnáme-li s těmito definicemi objekty místních poplatků, pak zjistíme, že v rámci nich existují mnohé „kamuflované“ daně, tedy cyklické „poplatky“ bez ekvivalentu (např. poplatek ze psů, poplatek z ubytovací kapacity a poplatek za lázeňský a rekreační pobyt), pak tento argument neobstojí a Česká republika se mohla tímto ustanovením bez zardění řídit.
- Ochrana finančně slabších místních orgánů je důvodem pro vznik institutu, který by zajišťoval finanční vyrovnání nebo přiměřená opatření určená ke kompenzaci důsledků nerovnoměrného rozdělení potencionálních finančních zdrojů a finančních nákladů, které musejí zajišťovat. Takové postupy nebo opatření nesmějí zmenšovat svobodu volby, které místní orgány mohou uplatňovat ve sféře vlastní odpovědnosti (čl. 9 odst. 5 Charty). V tomto ohledu právní řád České republiky není připraven, určitá redistribuce prostředků se děje v rámci státního rozpočtu, resp. dotací z rozpočtu okresního úřadu, avšak komplexní úprava zajištění vyrovnání celků prozatím přijata nebyla.
- S místními orgány musí být řádně projednán způsob přidělení přerozdělovaných zdrojů (čl. 9

¹⁷ Viz odkaz 6.

¹⁸ K tomu srovnej např. GAJL, N.: *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*, Warszawa 1993.

¹⁹ K pojmu materiální základ viz MRKÝVKA, P.: *Finanční správa*, Brno 1997.

²⁰ Čl. 101 odst. 3 Ústavy.

²¹ Čl. 9 odst. 3.

²² Viz odkaz 6.

odst. 6 Charty). Zde právní rámec fiskálních redistribučních negociací absentuje a nelze jej zhojit ani schvalováním dotací v rámci okresních shromáždění. Jde zajisté o formální překážku, kterou lze k naší dokonalosti odstranit v rámci legislativních opatření spojených s reformou místní správy a lokálních financí.

Právo sdružovací pro samosprávné celky je upraveno v čl. 10 Charty. Současná právní úprava obecního zřízení a související předpisy, jakož i připravované krajské zřízení, v podstatě plně odpovídají požadavkům Charty. Místní orgány jsou oprávněny při výkonu svých funkcí spolupracovat, případně se v mezích zákona sdružovat s jinými místními orgány za účelem zabezpečování záležitostí společného zájmu. Právo místních orgánů stát se členem sdružení, která chrání a rozvíjejí jejich společné zájmy, resp. mezinárodní sdružení místních orgánů, musí být uznáno každým státem. Místní orgány jsou oprávněny za podmínek, které mohou být vymezeny zákonem, spolupracovat se svými partnery v jiných státech. V praxi se tyto požadavky naplňují, a to např. v rámci vytváření euroregionů Nysa (ČR, PR, SRN), Ziemia Kozzka (ČR, PR), Beskydy (ČR, PR, SR), dále pak existencí partnerských měst ku příkladu Brno – Dallas, Vídeň apod.²³

Čl. 11 Charty zakotvuje požadavek na právní ochranu místní správy, kdy místní orgány mají

právo na soudní prostředky při svobodném výkonu svých pravomocí a respektování takových principů samosprávy, které jsou zakotveny v ústavě a v zákonech. Tento požadavek má reálný odraz v naší ústavě²⁴.

Zbývající články Charty obsažené v její druhé části obsahují předpoklady pro účastníka Charty. Z nich vyplývá např. že principy místní samosprávy obsažené v Chartě se vztahují na všechny druhy místních orgánů na území signatářského státu (čl. 13), povinnost poskytování závažných informací generálnímu tajemníkovi Rady Evropy týkajících se souladu právního řádu s Chartou (čl. 14) atd.

Podle čl. 12 signatářský stát má ze 14 ustanovení Charty v čl. 2 až 11 akceptovat alespoň 10. Česká republika se cítí vázána 12 z nich, přičemž nevyužila další možnosti ve směs omezující působnost či účinnost Charty např. co do vymezení orgánů místní správy dle čl. 13 nebo vymezení určitého území v čl. 16.

Věřme, že podpis České republiky pod Evropskou chartou místní samosprávy bude dobrým vodítkem při realizaci reformy veřejné správy a že zákonodárné orgány i výkonná moc budou i nadále čerpat zkušenosti a aplikovat pozitivní poznatky ostatních signatářů a zejména těch, kteří prochází obdobnou cestou vývoje místních demokracií, aby náš systém místní samosprávy byl plně kompatibilní s evropským standardem a ne jen jejím podivným a nedokonalým hybridem.