



Doporučení CM/Rec(2022)2**výboru ministrů členským státům****o demokratické odpovědnosti volených zástupců a orgánů na místní a regionální úrovni**

(Přijato Výborem ministrů dne 9. února 2022 na 1424. zasedání zástupců ministrů)

Výbor ministrů podle čl. 15 písm. b) Statutu Rady Evropy,

maje na zřeteli, že cílem Rady Evropy je dosáhnout větší jednoty mezi jejími členy za účelem ochrany a realizace ideálů a zásad, které jsou jejich společným dědictvím, a usnadnit jejich hospodářský a sociální pokrok;

vzhledem k tomu, že občané si stále více přejí podílet se na řízení a kontrole veřejných záležitostí na územních úrovních, které jsou jim nejbližší, a že aktivní účast občanů na řízení místních a regionálních veřejných záležitostí mimo jiné tím, že převzmou volitelné funkce, je předpokladem účinné demokracie;

vzhledem k mnoha výhodám, které přináší rozvinutý systém a kultura odpovědnosti volených zástupců a volených orgánů na místní a regionální úrovni, zejména pokud jde o podporu řádné správy věcí veřejných, demokracii, vysoké standardy veřejné etiky, důvěru ve veřejné instituce a zdravé hospodářské a sociální prostředí;

maje na zřeteli, že transparentnost, pokud jde o činnost volených zástupců a subjektů a různých subjektů, které spadají do jejich působnosti, a kvalita informací a snadný přístup k informacím v držení veřejných orgánů jsou obecně obzvláště důležitými prvky rámce odpovědnosti;

maje na zřeteli, že jasnost právních předpisů týkajících se místní a regionální samosprávy, zejména pokud jde o určení odpovědnosti, včetně důsledků nedostatečného řízení, je základní podmínkou řádné správy věcí veřejných v souladu se zásadami právního státu a základními právy a právní jistoty osob povolaných k odpovědnosti;

vzhledem k tomu, že mezi nedávnými trendy se používání různých forem násilí vůči voleným zástupcům stalo v mnoha členských státech stále větším zdrojem obav, což může odrazovat od kandidatur, a tím ovlivnit nezbytnou obnovu politického vedení a mít negativní dopad na schopnost iniciativy a na účinnost veřejné činnosti;

maje na zřeteli, že zkušenosti mnoha členských států ukazují, že je nezbytné organizovat systémy odpovědnosti tak, aby byla na základě Evropské charty místní samosprávy (ETS č. 122) zaručena jak efektivita místních orgánů, tak zachování „široké míry autonomie, pokud jde o jejich povinnosti, způsoby a prostředky, jimiž jsou tyto povinnosti vykonávány, a zdroje potřebné k jejich plnění“;

S ohledem na:

- Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod (ETS č. 5);
- Evropskou chartu místní samosprávy (ETS č. 122) a její Dodatkový protokol o právu účastnit se záležitostí místních orgánů (CETS č. 207);
- další právní nástroje Rady Evropy, které obsahují příslušná ustanovení týkající se veřejné odpovědnosti, jako je Úmluva o přístupu k úředním dokumentům (CETS č. 205), doporučení Výboru ministrů Rec(99)8 členským státům o finanční odpovědnosti místních volených zástupců za jednání nebo opomenutí při výkonu jejich povinností, doporučení CM/Rec(2014)7 o ochraně oznamovatelů, doporučení CM/Rec(2018)4 o účasti občanů na veřejném životě na místní úrovni a doporučení CM/Rec(2019)3 o dohledu nad činnostmi místních orgánů;
- Valencijské prohlášení a strategie pro inovace a řádnou správu věcí veřejných na místní úrovni, včetně 12 zásad řádné demokratické správy, přijaté na 15. zasedání Konference evropských ministrů Rady Evropy odpovědných za místní a regionální samosprávu (15.–16. října 2007, dokument CM(2008)14), konkrétně zásada 12 (odpovědnost);
- činnost Kongresu místních a regionálních orgánů Rady Evropy, zejména doporučení č. 423 (2018) „Střet zájmů na místní a regionální úrovni“, doporučení 424 (2018) „Transparentnost a otevřená správa“, doporučení 395 (2017) „Opakující se problémy zjištěné v hodnoceních po volebních monitorovacích a pozorovacích misích Kongresu (referenční období 2010–2016)“, její zpráva s názvem „Současný komentář Kongresu k vysvětlující zprávě k Evropské chartě místní samosprávy“ (prosinec 2020) a doporučení 459 (2021) „Referendum na místní úrovni“;
- činnost Evropské komise pro demokracii prostřednictvím práva (Benátská komise), včetně její zprávy o odvolávání starostů a místních volených zástupců (dokument CDL- AD(2019)011rev, červen 2019);
- opakující se problémy zjištěné v rámci monitorovací činnosti Skupiny států proti korupci (GRECO);
- cíle udržitelného rozvoje OSN, zejména cíl č. 16 „Mír, spravedlnost a silné instituce“;

doporučuje vládám členských států, aby s ohledem na definice, zásady a pokyny uvedené v dodatku plnily úkoly stanovené v odstavcích 1 až 5 níže, nebo aby tyto úkoly svěřily příslušným orgánům veřejné moci, a to s přihlédnutím k jejich ústavním nebo legislativním ustanovením:

1. vytvořit a udržovat rámec odpovědnosti pro volené zástupce a volené orgány na místní a regionální úrovni, který bude zahrnovat příslušné právní předpisy, instituce, postupy, procedury a normy chování, které společně vytvářejí podmínky a kulturu, přičemž:
 - a. osoby s rozhodovací pravomocí přebírají odpovědnost za svá rozhodnutí;
 - b. tato rozhodnutí jsou publikována, vysvětlována, přezkoumávána a případně prověřována nebo sankcionována; a
 - c. existují účinné a přiměřené opravné prostředky v případě nevhodných rozhodnutí nebo opomenutí a veškerých následných kroků nebo nečinností;
2. zajistit, aby ustanovení v tomto rámci fungovala způsobem, který doplňuje soudní, politické a správní systémy členského státu, včetně systémů zavedených pro volené zástupce a volené orgány na vnitrostátní úrovni;
3. zapojit zvolené místní a regionální zástupce do úvah o reformách, které mají být provedeny v rámci odpovědnosti a postupech pro jejich provádění;
4. pravidelně vyhodnocovat přijatá opatření a v případě potřeby provádět legislativní reformy s cílem zlepšit účinnost mechanismů odpovědnosti stanovených v rámci, jakož i konzistentnost jejich provádění. Členské státy by přitom měly zohlednit doporučení vyplývající z monitorovacích a pozorovacích činností prováděných Kongresem místních a regionálních orgánů Rady Evropy ohledně provádění Evropské charty místní samosprávy;
5. přeložit toto doporučení do úředního jazyka (úředních jazyků) země a aktivně je šířit a propagovat směrem k místním a regionálním orgánům, jejich sdružením a dalším zúčastněným stranám;
6. při přijímání prováděcích opatření společně zvážit toto doporučení a doporučení Výboru ministrů členským státům Rec(99)8 o finanční odpovědnosti místních volených zástupců za jednání nebo opomenutí při výkonu jejich povinností.

Příloha

Definice, zásady a pokyny týkající se odpovědnosti volených zástupců a volených orgánů na místní a regionální úrovni

1. Definice

1.1 Pro účely tohoto doporučení se rozumí:

- a. „volení zástupci na místní a regionální úrovni“ (označovaní jako „volení zástupci“) se vztahují k těm, kteří jsou voleni přímo či nepřímo občany územní jednotky, aby je zastupovali; patří sem osoby vybrané jinými volenými zástupci za účelem výkonu funkce v rámci místního nebo regionálního orgánu a/nebo jeho výkonného orgánu (včetně zastupitele, radního, starosty, vůdce, probošta atd.);
- b. „zvolenými orgány na místní a regionální úrovni“ (dále jen „orgány“) orgány složené výhradně nebo převážně z volených zástupců, včetně shromáždění orgánu a/nebo jeho výkonného orgánu a jakéhokoli podvýboru tohoto shromáždění/výkonného orgánu (včetně zastupitelstev, rad, obcí a městských částí, územních jednotek, krajů, regionů, provincií atd.);
- c. „odpovědným“ se rozumí být ochoten a schopen převzít odpovědnost za svá rozhodnutí, podávat zprávy o těchto rozhodnutích a vysvětlovat je a být připraven k posouzení těchto rozhodnutí, jakož i přijmout jakékoli důsledky nebo přiměřené sankce za nepřiměřená rozhodnutí nebo opomenutí;
- d. „odpovědností“ se rozumí podmínka být odpovědným;
- e. „rámec odpovědnosti“ případně zahrnuje právní předpisy, instituce, postupy, procedury a normy chování, aby občané mohli mít důvěru v odpovědnost svých zástupců a subjektů na místní a regionální úrovni;
- f. „povinnostmi“ se rozumí funkce, pravomoci, záležitosti, jednání a úkoly, za něž musí být zástupci a subjekty odpovědní.

2. Zásady odpovědnosti

- 2.1 Odpovědnost zahrnuje soubor různých vztahů mezi stranami a přenos pravomocí, funkcí a kompetencí z jedné strany na druhou.
- 2.2 Primárně jsou volení zástupci a orgány odpovědní těm, kteří jim udělili pravomoc nebo pravomoc prostřednictvím přímých voleb. Stejně tak osoby, kterým byla udělena pravomoc nebo pravomoc vykonávat výkonné nebo dozorčí funkce prostřednictvím jmenování nebo jmenování ve voleném orgánu, jsou odpovědné těm, kteří jim tuto funkci udělili.
- 2.3 Volení zástupci a orgány mají proto povinnost zodpovídat za své jednání občanům a voličům, pokud jde o oblast působnosti zakotvenou v jejich funkci. Budou rovněž muset nést odpovědnost vůči ostatním zapojeným aktérům do jakéhokoli formálního systému auditu nebo kontroly. Kromě toho mohou existovat úředníci nebo subjekty, kteří jsou odpovědní za chování voleného zástupce nebo orgánu, jakož i řada skupin zúčastněných stran, které budou tak či onak ovlivněny činnostmi volených zástupců a subjektů.
- 2.4 Odpovědnost je osobní a nelze ji delegovat. Pokud byla odpovědnost přenesena na jinou osobu nebo subjekt, jsou volení zástupci a orgány za tyto záležitosti i nadále odpovědní.
- 2.5 Některé aspekty těchto vztahů odpovědnosti budou institucionalizovány nebo začleněny do organizačních nebo politických mechanismů: politická odpovědnost za obecné provádění politik (ve vztahu k voličům nebo jiným orgánům); právní/soudní odpovědnost za jednání zahrnující občanskoprávní nárok nebo trestněprávní odpověď (před soudem); a manažerská odpovědnost za obecné správní a finanční řízení zdrojů a postupů (prostřednictvím kontroly řízení, soudní kontroly, externího auditu atd.).

- 2.6 V zájmu vedení k odpovědnému jednání je nezbytné zajistit otevřenost a transparentnost činností volených zástupců a orgánů, jakož i subjektů a jednotek v jejich působnosti, za něž nesou odpovědnost, a umožnit tak, aby se jejich aktivity dostaly do pozornosti veřejnosti a podléhaly průběžné kontrole. Otevřenost a transparentnost by proto měly být aktivně podporovány všemi prostředky.
- 2.7 Účinná odpovědnost bude rovněž záviset na řadě prvků mimo formální instituce a systémy, jako je aktivní občanská společnost, informovaní a politicky vzdělaní občané, a svobodný a nezávislý tisk a sdělovací prostředky, které podávají zprávy o fungování politického systému.

3. Pokyny k účinnému rámci odpovědnosti volených a zástupců a orgánů na místní a regionální úrovni

- 3.1 Zásadu odpovědnosti lze uvést do praxe zavedením rámce odpovědnosti zahrnujícího nařízení, pravidla, normy, instituce a postupy, který by měl být podporován prostřednictvím vzdělávacích a osvětových iniciativ. Účinný rámec odpovědnosti určí následující prvky vztahů odpovědnosti:

i. Kdo je odpovědný a za co zodpovídá

- 3.2 U všech volených zástupců a orgánů by měl rámec odpovědnosti jasně určit a zdokumentovat záležitosti, za něž jsou odpovědní, a rozsah jejich právní a finanční odpovědnosti.
- 3.3 Volení zástupci a orgány pověřené kolegiálními, rozhodovacími a kontrolními funkcemi (obvykle místní/regionální zastupitelstva) by měli mít zodpovědnost za způsob, jakým tyto úkoly plní. Volení zástupci a orgány pověřené výkonnými a řídicími úkoly (obvykle funkce místní/regionální správy, včetně starostů) by měli zohlednit způsob poskytování veřejných služeb, včetně provádění politik a cílů dohodnutých s poradním orgánem.
- 3.4 Je-li to možné, měl by být snížen počet zákonů, nařízení a dalších pravidel, která musí zástupci a orgány uplatňovat, zejména ministerských vyhlášek a oběžníků; platné právní předpisy v hlavních oblastech činnosti zástupců a subjektů by měly být prezentovány jako konsolidované právní předpisy.

ii. Jak budou vedení k odpovědnosti a vůči komu by měli nést odpovědnost

- 3.5 Zásadní význam by měl být přikládán tomu, aby občané a občanská společnost mohli vyjadřovat názory, poskytovat zpětnou vazbu k politikám, formulovat návrhy a vyjadřovat kritiku nebo obavy. To může zahrnovat referenda, lidové iniciativy a různé formy účasti a konzultací. Při navrhování těchto opatření lze inspirovat dodatkovým protokolem k Evropské chartě místní samosprávy o právu účastnit se záležitostí místního orgánu (CETS č. 207). Zvláštní pozornost a pozornost by měla být věnována těm, kteří se mohou potýkat s překážkami účasti, aby měli rovný vliv na záležitosti, které se jich týkají.
- 3.6 Jednání místních a regionálních shromáždění by měla být veřejná; pořad jednání a důležité dokumenty projednávané na zasedáních by měly být zpřístupněny včas. Zákon by měl stanovit omezené okolnosti, za nichž se mohou konat schůze v soukromém sektoru, a volení zástupci a orgány musí být stále připraveni podávat zprávy o rozhodnutích přijatých na těchto zasedáních.
- 3.7 Veškeré informace poskytnuté za účelem kontroly by měly být zpřístupněny ve formátu, který je přístupný a relevantní pro ty, jimž jsou určeny. Informace, které jsou zveřejněny, by měly být objektivní a vysoce kvalitní, aby občané mohli formulovat své názory na činnost volených zástupců a orgánů. Při využívání potenciálu nových informačních technologií by mělo být pečlivě zváženo zajištění dostupnosti pro skupiny, které se potýkají s překážkami v přístupu k informacím on-line.
- 3.8 Právní rámec by měl stanovit komplexní systém vedení záznamů, uchovávání, klasifikace a archivace, včetně dob uchovávání, týkající se úředních a jiných dokumentů vztahujících se k činnosti a odpovědnosti volených zástupců a orgánů, včetně činnosti subjektů, za něž odpovídají. Doby uchovávání by měly být úměrné lhůtám a promlčecím lhůtám stanoveným pro soudní řízení. Měly by být rovněž zavedeny politiky pro řešení konkrétních žádostí o informace, které mají místní a regionální orgány. Inspiraci lze čerpat z Úmluvy Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům (CETS č. 205) a dodatkového protokolu k Evropské chartě místní samosprávy o právu účastnit se záležitostí místních orgánů (CETS č. 207).

- 3.9 Kontrolní proces by se měl řídit odpovídajícími pravidly a nařízeními, která stanoví kategorie, obsah a četnost účtů, které mají volení zástupci a orgány poskytovat, aby se zajistilo, že aktuální a smysluplné informace, včetně záznamů o činnosti, zůstanou neustále k dispozici.
- 3.10 Kontrolní subjekt by měl mít k plnění svých úkolů prostředky a pravomoci, včetně dostatečného času na zvážení a požadovaného vyjasnění, možnosti obrátit se na osoby s nezbytným stupněm odbornosti, aby jim pomohl, a přístup k příslušným informacím a účtům za účelem informovaného posouzení. To může rovněž zahrnovat pravomoc vyžádat si nezávislý externí audit týkající se konkrétních záležitostí, které mají předložené záznamy pokrýt.
- 3.11 Politická příslušnost by neměla zasahovat do procesu kontroly, který předchází jednání nebo hlasování o konečných závěrech. Stejně informace by měly být ve stejných lhůtách zpřístupněny všem členům kontrolního orgánu bez ohledu na politické úvahy. Pravidla by rovněž měla zaručit spravedlivý přístup členů politických skupin ke specifickým kontrolním funkcím (například jako zpravodaj nebo člen konkrétní hodnotící skupiny). Povinný pravidelný veřejný audit místních a regionálních orgánů by měl být organizován tak, aby byla zajištěna politická neutralita.
- 3.12 Volený zástupce nebo orgán, jehož činnost nebo vedení je předmětem přezkumu, by měl mít možnost být vyslechnut a poskytnout vysvětlení ke svým činnostem a rozhodnutím.
- 3.13 Pokud jsou volení zástupci a orgány odpovědní za svou činnost jiným úrovní vlády nebo jimi jmenovaným subjektům v kterémkoli z následujících případů, mělo by to být jasně stanoveno zákonem: zajištění souladu se zákonem a ústavními zásadami; účelnost, pokud jde o úkoly, které jim byly svěřeny; činnost vyžadovanou zákonem, která nebyla vykonána; finanční dohled zaměřený na podporu osvědčených účetních postupů a účinného řízení, předcházení finanční nerovnováze nebo sledování finanční obnovy místních orgánů, které se potýkají s finančními obtížemi.
- 3.14 Mechanismy politické reakce ve vztahu k voleným zástupcům a orgánům mohou případně zahrnovat: petice vyzývající k přijetí opatření v konkrétní záležitosti; interpelace vyžadující reakci; procesní otázky vyžadující odpověď; návrh důvěry/nedůvěry v to, zda je osoba způsobilá pro danou funkci; návrh na vyslovení nedůvěry nebo suspendaci; odvolání prostřednictvím referenda.
- 3.15 Pro zaměstnance a zúčastněné strany by měly být zavedeny kanály, které by zveřejňovaly podezření z protiprávního jednání spolu s ochrannými opatřeními, přičemž by měly být inspirovány doporučením CM/Rec(2014)7 o ochraně oznamovatelů.
- 3.16 Všechny formy násilí vůči voleným zástupcům a kandidátům by měly být jasně odsouzeny a pokud možno by měly vést k odrazujícím sankcím. Pokud mohou být volení zástupci a orgány (včetně svých příbuzných) ohroženi fyzickým násilím, nenávistnými verbálními projevy, včetně sexistické nenávisi, zastrašováním a zneužíváním on-line, poškozováním majetku atd., měly by mít oběti možnost požívat rychlé a účinné ochrany, například prostřednictvím omezujících příkazů. Je třeba podporovat odpovědné využívání sociálních sítí volenými zástupci a orgány a veřejností, pokud jde o místní a regionální politiku a veřejné záležitosti.

iii. Důsledky

- 3.17 Proces podávání zpráv a vedení k zodpovědnosti prostřednictvím kontroly a dalších mechanismů vyzdvihne jak dobrou, tak slabou výkonnost. Bude motivovat k odpovědnému chování a budovat odpovědnou kulturu zaměřenou na učení a rozvoj lepších veřejných služeb pro budoucnost.
- 3.18 Použití postupů zaměřených na předčasné ukončení mandátu by mělo být výjimečné a mělo by být přísně a přesně upraveno právními předpisy. Právní předpisy by měly definovat procesní záruky transparentnosti, legitimacy a zákonnosti procesu odvolávání, jasně určit subjekty zapojené do procesu a stanovit podmínky pro zahájení postupu a pro potvrzení odvolání. Po předchozích volbách nebo před budoucími volbami by měly být stanoveny jasné a přiměřené lhůty pro zahájení postupu, jakož i soudní kontrola kroků a podmínek procesu.
- 3.19 Zejména:
- a. odvolání veřejností by mělo doplňovat pouze ostatní mechanismy, které jsou k dispozici

v zastupitelské demokracii; měla by podléhat právním omezením, například pokud jde o načasování, počet podpisů, které jsou požadovány pro platnost a závaznost rozhodnutí o odvolání a požadovanou většinu pro rozhodnutí o odvolání. Tato omezení jsou důležitá, aby se zabránilo tomu, že se zastupitelský mandát stane imperativním mandátem;

- b. odvolání veřejností by mělo být možné pouze pro ty, kteří byli zvoleni do funkcí místní a regionální správy ve všeobecných a přímých volbách a mělo by být zakázáno ve vztahu k členům nepřímo volených rad;
- c. místní a regionální shromáždění by v zásadě neměla mít žádnou pravomoc odvolávat starosty a jiné řídící představitele místní samosprávy, kteří jsou voleni přímo, pokud odvolání není nevyhnutelným důsledkem kolektivní rezignace shromáždění nebo nemá za následek rozpuštění samotného shromáždění.

- 3.20 Správní opatření zahrnující pozastavení činnosti nebo odvolání místní samosprávy nebo rozpuštění místních zastupitelstev z podnětu vyšší územní úrovně nebo státních orgánů by měla být ve velmi omezeném počtu případů, jen za výjimečných okolností a jasně stanovená zákonem. Tyto okolnosti, které by měly být vymezeny právními předpisy, by měly zahrnovat případy, kdy je fungování instituce vážně narušeno nebo kdy jeho činnost nesleduje veřejný zájem místních/regionálních složek.
- 3.21 Předčasné ukončení mandátu by mělo v případě potřeby umožnit bezodkladné konání nových voleb a vyhnout se nutnosti jmenovat vedoucího pracovníka, pokud pravidla nebo situace neumožňují volenému náhradníkovi nebo zástupci vykonávat požadované funkce.
- 3.22 Právní, občanskoprávní, trestněprávní nebo disciplinární důsledky jednání nebo nečinnosti by měly být upraveny právními předpisy, a to jasným, předvídatelným a konzistentním způsobem a měly by být zavedeny vhodné záruky, aby se zabránilo jejich zneužití.
- 3.23 Volení zástupci by v zásadě neměli být osobně odpovědní, jedná-li v rámci svých povinností a v dobré víře. Zvláštní trestněprávní ustanovení mohou stanovit situace, kdy jednání zástupců zakládá odpovědnost v případě hrubé nedbalosti. Otázka individuální odpovědnosti zástupců nebo subjektů s právní subjektivitou by měla být posouzena soudem, který určí případné použitelné sankce. Mohlo by být vhodné zřídit specializované sekce v rámci občanskoprávních nebo správních soudů, které by se zabývaly otázkami finanční odpovědnosti, nebo nezávislé specializované orgány, které by poskytovaly stanoviska k těmto záležitostem před vydáním soudních rozhodnutí.
- 3.24 Místní a regionální orgány by měly mít možnost uzavřít jménem svých zástupců pojištění svých finančních závazků a pojištění finanční odpovědnosti za účelem jejich ochrany před soudními spory v důsledku škody nebo ztráty způsobené občanům v rámci běžné činnosti zástupců a subjektů ve veřejném zájmu a za předpokladu, že škoda nebo ztráta nevyplývá z hrubé nedbalosti nebo protiprávního jednání. Místním a regionálním orgánům nebo jejich voleným zástupcům by mělo být rovněž umožněno zřídit vzájemné pojišťovny, které by pokryly výše uvedená rizika.
- 3.25 V případě protiprávních rozhodnutí přijatých kolegiálním orgánem, který jedná na veřejnosti, je vhodné vyloučit osobní odpovědnost těch, kteří formálně odůvodnili svůj nesouhlas s těmito rozhodnutími, za předpokladu, že je možné zjistit, jak každý člen kolegiálního orgánu hlasoval.
- 3.26 Použití jakéhokoli druhu automatického mechanismu peněžitých sankcí by mělo být možné pouze po slyšení všech stran na jednání, ať už soudním, nebo přípravném, a po zjištění hrubé nedbalosti nebo úmyslného deliktu.
- 3.27 Trestné činy spáchané volenými zástupci při výkonu jejich povinností by měly být předmětem přiměřených a odrazujících sankcí. Dodatečné opatření nezpůsobilosti po odsouzení musí být časově omezeno (nikoli „navždy“). Imunita před trestním stíháním, včetně případů, kdy ji mají zástupci na základě dodatečného mandátu na jiné správní úrovni, by neměla bránit trestnímu stíhání v případě závažného trestného činu zahrnujícího zájmy místního nebo regionálního orgánu.