

Jednání Skupiny nezávislých expertů na Evropskou chartu místní samosprávy

Ve dnech 22. a 23. září 2016 se v Paláci Evropy ve Štrasburku uskutečnilo pravidelné každoroční jednání Skupiny nezávislých expertů na Evropskou chartu místní samosprávy (orig. „*The Group of Independent Experts on the European Charter of Local Self-Government*“, dále jen „Skupina expertů“), kterého se autor zúčastnil jakožto pozorovatel a osoba doprovázející JUDr. Stanislava Kadečku, Ph.D. (*Právnická fakulta Masarykovy univerzity*), který je řádným členem této Skupiny expertů za Českou republiku.

Předně autor považuje za účelné Skupinu expertů a její postavení v rámci funkčních vztahů Rady Evropy alespoň stručně představit. Tato Skupina expertů sestává z významných odborníků pro oblast práva, politiky a ekonomie, kteří se zabývají problematikou místních samospráv a obdobných demokratických samosprávných seskupení. Každý členský stát Rady Evropy má v zásadě jednoho zástupce v této skupině (někdy jsou jmenováni i náhradníci za jednotlivé členské státy, kteří se jednání či průběžné práce účastní v případě neúčasti hlavního zástupce). Smyslem a účelem této skupiny je zejména poskytování právní pomoci, odborných (hlavně, nikoliv však výlučně) právních stanovisek a jiná obdobná činnost v oblasti místní a regionální demokracie pro Kongres místních a regionálních samospráv (orig. „*The Congress of Local and Regional Authorities*“, dále jen „Kongres samospráv“).¹⁾

Samotný Kongres samospráv je oproti tomu politickým orgánem, jenž je složen ze zástupců 47 evropských států, přičemž v recentní době má přibližně 650 členů. Tento orgán Rady Evropy byl zřízen za účelem podpory místní a regionální demokracie, zlepšení místní a regionální správy a upevnění samosprávy místních samosprávných celků v členských státech. Jedním z jím sledovaných okruhů problémů je i aplikace principů zakotvených v Evropské chartě místní samosprávy²⁾. Za tímto účelem podnikají zástupci Kongresu samospráv především monitorovací mise v členských státech s tím, že následně dochází k hodnocení právního a faktického stavu v daném členském státě. Jde tedy v podstatě o nezávislé pozorování recentního stavu a jeho kritické hodnocení. Řada těchto monitorovacích misí se věnuje též volbám a volebnímu procesu,

¹⁾ Blíže viz též http://www.coe.int/t/congress/Fonctionnement/WorkingGroups/default_en.asp?mytabsmenu=2. Zde je k dispozici i aktuální statut Skupiny expertů („*Revised Statute of the Group of Independent Experts on the European Charter of Local Self-Government*“), jakož i kompletní informace o jejím stávajícím složení.

²⁾ Blíže viz sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy.

a tomu, zda v průběhu voleb nedošlo k jakýmkoliv právně relevantním nezávislým jevům. Na základě následného vyhodnocení těchto vskutku užitečných monitorovacích misí pak mimo jiné dochází též k přijímání doporučení, a to zpravidla na obecnější úrovni tak, aby došlo ke zlepšování současné situace napříč členskými státy.

Nyní k samotnému obsahu letošního jednání Skupiny expertů. Po úvodní řeči prezidenta Skupiny expertů, *prof. Dr. Angela M. Morena*, kterou veškeré zúčastnivší se členy přivítal, byla věnována pozornost minulému zasedání, neb bylo třeba schválit zprávu z tohoto zasedání a odsouhlasit přijaté výstupy. Po plodné diskusi mezi členy Skupiny expertů došlo k přijetí zprávy z minulého zasedání Skupiny expertů v r. 2015, kdy se Skupina expertů i. a. zabývala monitorovací činností Kongresu či soudobou situací místní demokracie v členských státech. Následně byli členové Skupiny expertů seznámeni s pozváním na výjezdní zasedání na Národní univerzitě práva Jaroslava Moudrého v Charkově. Tato univerzita pozvala celou Skupinu expertů do Charkova s tím, že vyjma zasedání této skupiny se měla zosnovat i akademická diskuse mezi členy skupiny a akademickou obcí této univerzity.

Dalším bodem jednání bylo seznámení Skupiny expertů s výsledky monitorovacích misí zástupců Kongresu samospráv, které proběhly v předcházejících obdobích. Tyto mise se zabývaly nejen aplikací Evropské charty místní samosprávy ve zkoumaných zemích, ale též proběhnuvšími volbami. Skupina expertů tyto výsledky diskutovala, přičemž zástupci pozorovaných zemí se k výsledkům a závěrům postupně podrobněji vyjadřovali.

Jedním z nejzajímavějších bodů celého dvojdeenního jednání byla ovšem nepochybně diskuse nad kompletní rešerší, jejíž dílčí pasáže za svoji zemi zpracovávali všichni členové Skupiny expertů. Tyto rešerše se zabývaly otázkou, jak je nejvyššími soudy a ústavními soudy (samozřejmě za předpokladu jejich zřízení) aplikována, a tedy i interpretována Evropská charta místní samosprávy. Závěry byly vskutku zajímavé, neb v některých státech se tato mezinárodní smlouva neaplikuje *de facto* vůbec. Takovou zemí je třeba Německo. Německý zástupce ve Skupině expertů přitom tuto skutečnost vysvětloval především tím, že má za to, že v podstatě veškerá recentní německá právní úprava je v souladu s Evropskou chartou místní samosprávy a veškeré její principy prosvítají německým právem, pročez nevystává potřeba ze strany německých soudů Evropskou chartu místní samosprávy jako takovou aplikovat, posléze tedy ani interpretovat (aniž by to však obsah, principy a závaznost této mezinárodní smlouvy jakkoliv zpochybňovalo). Skupina expertů se však opakovaně shodla, že na rozdíl od Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (taktéž mezinárodní smlouvy sjednané na úrovni Rady Evropy) je u Evropské charty místní samosprávy relevantním problémem absence účinného donucovacího orgánu a jednotné autority soudního typu, která by ji interpretovala (tak jako existuje a pracuje i Evropský soud pro lidská práva). Taktéž bylo patrné, jak poměrně zásadně se projevuje při zacházení s Evropskou chartou místní samosprávy rozdíl mezi monistickým a dualistickým systémem v souvislosti s poměrem vnitrostátního

a mezinárodního práva. V souvislosti s těmito závěry byla diskutována možnost tvorby plnohodnotného komentáře k Evropské chartě místní samosprávy či alespoň nějakého podrobnějšího výkladového stanoviska na úrovni Kongresu či Skupiny expertů.

Neméně významnými byly v této souvislosti shledány závěry *prof. Dr. Nikolaose-Komninose Hlepase*, jenž jako hlavní autor připravil komparativní pojednání o implementaci Evropské charty místní samosprávy do právních řádů všech 47 členských států.

Závěrem jednacího dne došlo ještě k prezentaci zabývající se situací místních a regionálních demokracií v členských státech v roce 2015.

Druhý jednací den byl započnut prezentací *prof. Dr. Zoltana Szenteho*, který představil nový dotazník zabývající se adekvátností finančních prostředků určených pro místní samosprávy v jednotlivých členských státech. Na základě tohoto zadání následně bylo uloženo členům Skupiny expertů zpracovat takový dotazník pro zemi, kterou na úrovni Skupiny expertů zastupují, s tím, že následně by měly být z těchto dotazníků data zpracována ke komparativní studii.

Na tuto velmi zajímavou prezentaci navazovalo představení současných aktivit Kongresu samospráv tak, aby Skupina expertů byla dostatečně s tímto seznámena a mohla vycházet rovněž z těchto informací. Taktéž zástupce Kongresu samospráv prezentoval státy, které byly pro nadcházející období vybrány jako objekt monitorování.

Posledním tématem zabývajícím se věcně místními samosprávami byl příspěvek řešící postavení hlavních měst členských států. Byly tedy řešeny otázky jejich právního zakotvení, jejich charakteristika, jejich diferencí oproti ostatním městům či samosprávným celkům či případné možnosti hlavních měst participovat na legislativě na místní či národní úrovni. V závěru byly řešeny specifické problémy spojené s hlavními městy z pohledu Evropské charty místní samosprávy.

Závěrem se Skupina expertů zabývala shora zmíněným pozváním univerzity v Charkově. Při jednání o tomto návrhu byly patrné i některé politické úvahy u jinak apolitického poradního orgánu Kongresu samospráv či obavy o bezpečnost členů Skupiny expertů. Nakonec došlo k internímu hlasování mezi členy Skupiny expertů, která dospěla k tomu, že pozvání této univerzity nepřijme, a tedy setkání této expertní skupiny proběhne příští rok opět ve Štrasburku.

Z komplexního pohledu autorovi nezbyvá než konstatovat, že Skupinu expertů Kongresu samospráv považuje za mimořádně významný celoevropský orgán, mimo jiné i s ohledem na skutečnost, že dosud neexistuje žádný orgán soudního typu, jenž by se zabýval výkladem Evropské charty místní samosprávy a který by byly všechny členské státy povinny *de iure* respektovat (obdobně jako jsou závazné rozsudky Evropského soudu pro lidská práva). Ačkoliv tento orgán nepochybně není v povědomí tolika právníků či úředníků jako

Evropský soud pro lidská práva, jeho odborná autorita a erudovanost činí z tohoto orgánu hlavní zdroj (přinejmenším inspirativní) interpretace Evropské charty místní samosprávy, a tedy výsledky činnosti Skupiny expertů a Kongresu by měly být dle názoru autora v maximální možné míře reflektovány i v českém právním prostředí.³⁾

Mgr. Jan Brož

³⁾ V této souvislosti si ostatně nelze nepovšimnout prvního knižního komentáře Evropské charty místní samosprávy, jehož autorem je právě jeden ze členů Skupiny expertů. Viz Himsworth, C. M. G.: *The European Charter of Local Self-Government: A Treaty for Local Democracy*. Edinburgh : Edinburgh University Press, 2015.