
Doporučení CM/Rec(2019)3 Výboru ministrů členským státům k dohledu nad činností místních orgánů

(Přijato Výborem ministrů dne 4. dubna 2019 na 1343. 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 podporovat jejich hospodářský a sociální pokrok;

Vzhledem k tomu, že pokud mají místní orgány podle čl. 3 odst. 1 Evropské charty místní samosprávy (ETS č. 122, dále jen „Listina“) „právo a schopnost... v mezích zákona regulovat a řídit podstatnou část veřejných záležitostí na vlastní odpovědnost a v zájmu místního obyvatelstva“, jsou tyto orgány odpovědné občanům a státním orgánům, jak stanoví zákon;

Maje na zřeteli, že podle čl. 4 odst. 3 Charty „veřejnou odpovědnost obecně vykonávají ty orgány, které jsou občanům nejbližší“;

Maje na zřeteli, že dodržování zásad právního státu a vymezených úloh různých veřejných orgánů, jakož i ochrana občanských práv a účinná správa veřejného majetku odůvodňují existenci náležitého dohledu;

Maje na zřeteli, že zásady zakotvené v článku 8 Charty se týkají především dohledu nad činnostmi místních orgánů;

Vzhledem k tomu, že finanční situace místních orgánů představuje ve většině zemí velký problém, a proto má větší význam dohled nad finančními činnostmi;

Maje na zřeteli, že povaha a rozsah dohledu nad činnostmi místních orgánů by měly být obvykle rozlišeny podle toho, zda zahrnují úkoly v rámci přenesené nebo samostatné působnosti;

Maje na zřeteli, že jasnost předpisů upravujících fungování místní samosprávy, zejména pokud jde o vymezení pravomocí a postupů, je základní podmínkou řádné správy věcí veřejných a náležitého dohledu nad činnostmi místních orgánů;

Vzhledem k tomu, že transparentnost je nejlepší zárukou toho, že veřejné orgány vykonávají svou činnost v zájmu společnosti a že je nezbytným předpokladem účinného demokratického dohledu;

Vzhledem k tomu, že dohled je důležitým aspektem vztahů mezi státem a místní samosprávou;

Maje na zřeteli, že zkušenosti mnoha členských států dokládají potřebu zajistit, aby systémy dohledu byly organizovány tak, aby byly v souladu s Chartou zaručeny jak jejich účinnost, tak zachování „široké míry autonomie, pokud jde o odpovědnost [místních orgánů], způsoby a prostředky, jimiž jsou tyto povinnosti vykonávány, a zdroje potřebné k jejich plnění“;

Vzhledem k tomu, že podle čl. 7 odst. 1 Charty „podmínky mandátu místních volených zástupců stanoví volný výkon jejich funkcí“, by sankce týkající se volených zástupců místních orgánů (pozastavení nebo odvolání místních volených zástupců, zrušení místních orgánů nebo pokuty) měly být výjimečné a měly by být uplatňovány pouze v případech, že je narušeno fungování instituce;

Maje na zřeteli, že podle článku 11 Charty mají „místní orgány právo využít opravných prostředků k zajištění volného výkonu svých pravomocí“, což znamená možnost podat žalobu proti nesprávnému výkonu pravomocí dohledu;

S ohledem na:

Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod (ETS č. 5);

Evropskou chartu místní samosprávy (ETS č. 122);

Dodatkový protokol k Evropské chartě místní samosprávy o právu účastnit se záležitostí místních orgánů (CETS č. 207);

Úmluvu Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům (CETS č. 205);

Doporučení [CM/Rec\(2018\)4](#) Výboru ministrů členským státům o účasti občanů na místním veřejném životě a o pokynech pro účast občanů na politickém rozhodování;

Valencijské prohlášení a strategii pro inovace a řádnou správu věcí veřejných na místní úrovni, včetně 12 zásad řádné demokratické správy, přijaté na 15 zasedání Konference evropských ministrů odpovědných za místní a regionální správu (15.– 16. října 2007);

Doporučení Kongresu místních a regionálních orgánů Rady Evropy č. 395 (2017) o opakujících se otázkách založených na hodnoceních monitorovacích a volebních pozorovatelských misí Kongresu;

Doporučuje, aby vlády členských států plnily úkoly stanovené v odstavcích 1 a 2 níže, nebo aby tyto úkoly svěřily příslušným orgánům veřejné moci s přihlédnutím k jejich ústavnímu nebo legislativnímu uspořádání;

1. S ohledem na pokyny uvedené v příloze přijaly vhodná opatření s cílem:

- uplatňovat zásady zakotvené v článku 8 Charty, pokud jde o správní dohled, na všechny formy dohledu nad činností místních orgánů;
- zavést vhodný právní, institucionální a regulační rámec pro dohled nad činností místních orgánů, který je:
 - přiměřený, z právního i praktického hlediska zájmům, které má chránit; a
 - v souladu se standardy Rady Evropy, zejména s Chartou a 12 zásadami řádné demokratické správy věcí veřejných;
- podporovat úlohu demokratického dohledu ze strany občanů, mimo jiné podporou dynamické místní demokracie;
- zajistit, aby důsledky dohledu byly zachovány nebo případně obnovení zákonnosti nebo zdravých financí;
- zajistit svobodný výkon místních volebních mandátů;
- vybízet místní orgány, aby vytvořily postupy a služby vnitřní kontroly s cílem snížit riziko chyb a soudních sporů a usnadnit vztahy s orgány vnější kontroly;
- vytvořit vhodné podmínky k tomu, aby osoby odpovědné za dohled mohly poskytovat místním orgánům poradenství v právních, finančních a správních záležitostech, pokud o to požádají.

2. Pravidelně přezkoumávat přijatá opatření a podle potřeby provádět legislativní reformy s cílem zlepšit účinnost systémů dohledu a jejich soulad se zásadou subsidiarity. Přitom by měly zohlednit otázky vznesené v důsledku monitorovacích a volebních pozorovatelských misí Kongresu místních a regionálních orgánů Rady Evropy v souvislosti s prováděním Evropské charty místní samosprávy.

Pokyny ke zlepšení systémů dohledu nad činnostmi místních orgánů

Pro účely tohoto doporučení se pojmy „dohled“ a „činnosti“ chápou tak, že mají stejný význam jako v Evropské chartě místní samosprávy (ETS č. 122, dále jen „Listina“):

I. Zásady dohledu

1. Zásady zakotvené v článku 8 Charty, pokud jde o správní dohled, jsou:

- i. zásada zákonnosti: v čl. 8 odst. 1 se uvádí, že „jakýkoli správní dohled nad místními orgány může být vykonáván pouze v souladu s postupy a v případech stanovených ústavou nebo zákonem“; dohled, jeho rozsah, postupy a důsledky jsou tedy stanoveny zákonem;
- II. zásada proporcionality: v čl. 8 odst. 3 se uvádí, že „správní dohled nad místními orgány je vykonáván tak, aby zásah kontrolního orgánu byl zachován v poměru k významu zájmů, které má chránit“; dohled by proto měl být omezen tak, aby odrážel význam chráněných zájmů.

2. Uplatňování těchto zásad by mělo ve všech ohledech respektovat pojem samosprávy uvedený v článku 3 Charty a rozlišovat mezi vlastními a delegovanými pravomocemi, pokud mají níže uvedený význam:

- i. vlastní kompetence: v souladu s čl. 4 odst. 4 Charty „pravomoci svěřené místním orgánům jsou obvykle plné a výlučné“;
- II. delegované pravomoci: jak je stanoveno v čl. 4 odst. 5 Charty, „jsou-li na ně přeneseny pravomoci ústředním nebo regionálním orgánem, mají místní orgány, pokud je to možné, možnost vlastního uvážení při přizpůsobování svého výkonu místním podmínkám“.

3. Vzhledem k tomu, že dohled nad činnostmi místních orgánů je důležitým faktorem při provádění veřejných politik a řízení finančních zdrojů, měl by rovněž zohlednit 12 zásad řádné demokratické správy věcí veřejných. Z těchto zásad mají pro dohled zvláštní význam tyto zásady:

- i. otevřenost a transparentnost, které zajišťují přístup veřejnosti k informacím o rozhodnutích a provádění politik umožňujících orgánům a veřejnosti sledovat činnost místních orgánů a přispívat k ní;
- II. právní stát, který zajišťuje, aby orgány dodržovaly právní a soudní rozhodnutí a aby pravidla a nařízení byla přijímána a nestranně vymáhána v souladu s postupy stanovenými zákonem;
- III. kompetence a kapacity, které zajišťují, aby byly neustále udržovány a posilovány odborné dovednosti osob, které zajišťují správu věcí veřejných;
- iv. řádné finanční řízení, které zajišťuje obezřetnost ve finančním řízení a řádné hodnocení a řízení rizik;
- v. odpovědnost, která zajišťuje, aby všichni aktéři s rozhodovací pravomocí, kolektivní i individuální, převzali odpovědnost za svá rozhodnutí, která jsou zveřejňována, vysvětlována a mohou být sankcionována, a aby byly zavedeny účinné opravné prostředky proti nesprávnému úřednímu postupu.

II. Cíle a rámec dohledu

1. Cílem dohledu je v konečném důsledku zajistit efektivitu místní samosprávy a efektivní správu veřejných zdrojů, včetně správy financí a veřejného majetku. To zahrnuje ochranu práv občanů.

2. Povaha a rozsah dohledu nad činností místních orgánů by měly být stanoveny zákonem v závislosti na tom, zda se týkají odpovědnosti vykonávané v rámci vlastních pravomocí místních orgánů nebo jsou prováděny jménem ústředních nebo regionálních orgánů.

3. Je třeba rozlišovat mezi třemi různými druhy dohledu:

správní dohled;

finanční dohled;

demokratický dohled.

4. Pokud jde o správní a finanční dohled, měly by zákony či jiné právní předpisy pokud možno jasně definovat obecný orgán dohledu a orgány a subjekty odpovědné za dohled nad přenesenými pravomocemi, jakož i jejich působnost, aby se zabránilo zdvojení a nedostatkům v systému dohledu nebo nejistotě, kterým orgánem je vykonáván dohled.

5. Právní rámec dohledu by měl zajistit odborné znalosti osob odpovědných za správní nebo finanční dohled a účinné, profesionální a nestranné provádění jejich činností.

III. Druhy dohledu a jejich rozsah

Správní dohled

1. Podle čl. 8 odst. 2 Charty: „Každý správní dohled nad činností místních orgánů se obvykle zaměřuje pouze na zajištění souladu se zákonem a ústavními zásadami. Správní dohled však může být vykonáván orgány vyšší úrovně i se zřetelem na kritérium účelnosti, pokud jde o přenesené úkoly, jejichž plněním jsou pověřeny místní orgány.“

2. Správní dohled může vykonávat dozorový úřad jmenovaný státním orgánem. Může se týkat jasně vymezených činností vykonávaných místními orgány za účelem ověření jejich zákonnosti. Dozorový úřad může rovněž zvážit nebo přijmout opatření v souvislosti se zákonem požadovanou činností, která nebyla vykonána, nebo v případě delegovaných pravomocí jinou požadovanou činností, která nebyla vykonána.

3. Na tomto základě by se na správní dohled mělo vztahovat toto:

- i. činnosti podléhající dohledu by měly být jasně stanoveny zákonem;
- II. povinný automatický správní dohled, pokud má orgán dozoru povinnost systematicky ověřovat zákonnost, by měl být omezen na činnosti určitého významu v souladu se zásadou proporcionality;
- III. správní dohled, zejména pokud jde o vlastní pravomoci, by měl obvykle probíhat následně po výkonu pravomocí (a posteriori);
- IV. a priori správní dohled, je-li zapojení dozorového úřadu nezbytné k tomu, aby místní rozhodnutí nabylo účinku nebo bylo platné, by mělo být omezeno na minimum a obvykle vyhrazeno pro přenesené pravomoci;
- v. právní předpisy by měly stanovit lhůtu nebo lhůtu poskytnutou orgánu dozoru k výkonu dohledu nebo požadovat, aby tak bylo učiněno v přiměřené lhůtě;
- VI. v případě a priori dohledu by neexistence rozhodnutí dozorového úřadu ve stanovené lhůtě měla znamenat, že zamýšlená činnost může nabýt účinku.

4. Doporučuje se:

zavést v právním rámci metodiku dohledu, která by měla být obecně k dispozici orgánu podléhajícímu dohledu, s cílem harmonizovat a zlepšit výkon dohledu a poskytnout místním samosprávám jistotu a transparentnost; a

zpřístupnit veřejnosti informace o právním a regulačním rámci a obecně použitelné metodice dohledu v souladu s příslušnými úmluvami Rady Evropy a dalšími mezinárodními závazky.

Finanční dohled

5. Finanční dohled se liší od správního dohledu nad finančními akty a jeho cílem je zohlednit finanční situaci, záznamy, účty a opatření místního orgánu. Může být prováděna s cílem podpořit osvědčené účetní postupy a účinné řízení, předcházet finanční nerovnováze nebo sledovat finanční obnovu místních orgánů, které se potýkají s finančními obtížemi.

6. Finanční, účetní nebo řídící audity, jakož i hodnocení hodnoty za peníze, by obvykle měly provádět orgány veřejné moci nebo auditoři jmenovaní v souladu se zákonem, v koordinaci s příslušným místním orgánem nebo jeho rozhodnutím.

7. Přípomínky vyplývající z finančního dohledu mohou být zveřejněny, aby byla zajištěna účinnost zásady transparentnosti.

8. Finanční dohled by neměl zpochybňovat politické cíle místních volených zástupců v mezích jejich funkcí.

Demokratický dohled

9. Demokratický dohled ze strany občanů zahrnuje jejich možnost pohnat k odpovědnosti a ovlivňovat osoby s rozhodovací pravomocí; nutně vyžaduje, aby občané měli přístup k příslušným informacím a aby rozhodovací proces byl dostatečně transparentní.

10. Prostředky umožňující občanům vykonávat demokratický dohled mohou zahrnovat volby, referenda, lidové iniciativy a různé formy účasti, a to jak přímé, tak nepřímé.

11. Občané by měli mít právo vyjádřit se k významným rozhodnutím, která zahrnují dlouhodobé závazky nebo rozhodnutí, která lze obtížně zvrátit a která se jich týkají, jak je uznáno v příslušných nástrojích Rady Evropy.

12. Zákony by měly uznat význam a hodnotu této formy dohledu a usnadnit jeho účinné provádění tím, že budou brát zřetel na ustanovení, pokyny a doporučení uvedenými v příslušných instrumentech.

13. Občané by rovněž měli mít právo napadnout rozhodnutí orgánů veřejné moci v rámci správních nebo soudních řízení.

14. Posílení úlohy nezávislých orgánů, jako jsou veřejní ochránci práv a mediátoři, v záležitostech souvisejících s činností místních orgánů může pomoci omezit případy soudních sporů a usnadnit občanům přístup k pohodlnějším postupům.

15. Demokratický dohled může mít také podobu dohledu volených zástupců, zejména členů místních zastupitelstev, kteří mohou využít své pravomoci k napadení činnosti místních orgánů, a to i ve finančních záležitostech, které považují za porušení zákona.

IV. Mechanismy doplňující dohled

Zkušenosti a osvědčené postupy v členských státech ukazují, že správní a finanční dohled by měl být doplněn o:

posílení dialogu mezi ústředními a místními orgány;

rozvoj vnitřních mechanismů dohledu s cílem informovat a zlepšovat rozhodnutí místních orgánů;

usnadnění poskytování poradenství a pomoci státními orgány, včetně orgánů dohledu.

V. Důsledky dohledu

1. V případě, že jsou v souvislosti s vlastními pravomocemi zjištěny chyby, protiprávnosti nebo opomenutí v důsledku jednání nebo nečinnosti, náprava by měla být primárně dosahována tím, že je místní orgán vyzván, aby své rozhodnutí přezkoumal, nebo, pokud to stanoví platné ústavní a právní předpisy, postoupením věci příslušnému soudu.

2. V případě delegovaných pravomocí mohou postupy pro nápravu ze strany pověřujícího nebo dozorového úřadu zahrnovat vydání poradního stanoviska; žádost o změnu, zrušení, pozastavení nebo zrušení rozhodnutí nebo činnosti; nebo nahrazení nebo donucovací opatření v souladu se zákonem. Zrušení činností by mělo být omezeno na minimum.

3. Pokud právní rámec pro dohled stanoví, že věc má být předložena soudu, aby rozhodl o určité otázce, měl by zákon zajistit dodržování jak norem týkajících se soudnictví a soudních řízení Rady Evropy, tak zásad autonomie místní samosprávy.

4. Pokud za výjimečných okolností ustanovení stanoví, že soud převeze kontrolní úlohu, mělo by být jakékoli takové ustanovení, podle něhož má soud úlohu nahrazovat dozorový úřad, přiměřené a zajistit, aby nebylo dotčeno právo na samosprávu zakotvené v Chartě.

VI. Účinný opravný prostředek proti rozhodnutím orgánu dozoru

V souladu s článkem 11 Charty by právo mělo stanovit možnost účinného použití opravných prostředků proti nesprávnému výkonu pravomocí dohledu.