

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Eva Křížková

Vertikální dělba moci v rámci Německa a Rakouska

Diplomová práce

Olomouc 2016

„Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Vertikální dělba moci v rámci Německa a Rakouska vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.“

V Olomouci dne 25. 3. 2016

Eva Křížková

Poděkování

Tímto bych chtěla poděkovat panu JUDr. Jaroslavu Sovinskému, Ph.D. za cenné rady, připomínky a odborné vedení při psaní této diplomové práce, také bych chtěla poděkovat i své rodině a všem, co mě při psaní této práce podporovali.

Obsah

1. Úvod.....	5
2. Dělbá moci	7
2.1 Unitární stát, federace, konfederace.....	9
2.2 Federalismus	11
2.2.1 Historie federalismu	12
2.2.2 Federativní historie Československa	14
2.2.3 Monistická a dualistická teorie	14
2.2.4 Znaky federalismu	15
3. Rakouská republika a Německá spolková republika obecně	17
3.1 Ústava Rakouské republiky a Základní zákon Německé spolkové republiky	22
3.2 Vztah k Evropské unii a mezinárodnímu právu.....	22
3.3 Další členění území.....	24
3.4 Rozdělení pravomocí mezi spolek a země.....	25
3.5 Postih zemí.....	28
3.6 Exekutiva	29
3.7 Spolkový sněm.....	29
3.8 Národní rada	30
3.9 Spolková rada Německé spolkové republiky.....	31
3.10 Spolková rada Rakouské republiky	32
3.11 Společný výbor	34
3.12 Spolkové shromáždění	34
3.13 Úprava legislativy a exekutivy v Ústavě Rakouské republiky	35
3.14 Zákonodárství zemí a spolku - srovnání	38
3.15 Soudnictví	41
3.16 Otázka daní a financí	41
3.17 Vypořádání se s minulostí.....	42
4. Česká republika dnes a aplikace zjištěných poznatků.....	43
4.1 Česká republika federací?	44
5. Závěr	47
6. Seznam zdrojů.....	49
7. Abstrakt (Resumé)	52
8. Klíčová slova (Keywords).....	53

1. Úvod

Má práce se týká vertikální dělby moci v Rakousku a Německu. Nejedná se o kompletní srovnání vertikální dělby moci, jelikož se chci zaměřit pouze na vztah spolek – země a vztahu spolek – obce, země – obce se již věnovat nebudu, protože důležité je pro mě srovnat rozdíly a podobnosti zemí na té vyšší úrovni, kde přeci jen odlišnosti budou větší než ve vztahu s obcemi. Výsledek tohoto srovnání chci poté aplikovat na teoretickou (fiktivní) možnost vzniku federace v České republice a zjistit, který druh federace by byl vhodný, pokud vůbec nějaký. Práce bude zaměřena na srovnání ústavní úpravy, takže dalším zákonným úpravám nebude věnována pozornost.

V úvodu práce se chci obecně věnovat tomu, co je to vertikální dělba moci, co tento pojem obnáší, co je to horizontální dělba moci, vzhledem ke státům, kterých se má moje diplomová práce dotýkat. Chci zmínit i definici federace a jejího odlišení od klasického unitárního státu a konfederace, definici bikameralismu, historii federalismu a vzhledem ke směřování práce i historii českého federalismu. Věnovat se budu také znakům federalismu, a jelikož se zaměřuji na Rakousko a Německo, chci se také krátce zmínit o monistické a dualistické teorii kooperace spolku a jeho částí, jelikož tyto teorie pochází právě ze zkoumaných států.

V další části práce se již zaměřím na Německo a Rakousko, přičemž ale nejprve chci psát o těchto zemích obecně a až později se zaměřit spíše na konkrétnější záležitosti, které se týkají jejich postupu v rámci federace. Tyto úpravy budou vyhledány v rámci ústav těchto dvou (respektive tří) zemí. Zvláštní pozornost bude věnována komorám parlamentu obou zemí, jelikož zde se mohou země projevit na federální úrovni. Obsah bude spíše zaměřen na pravomoci zemí a na záležitosti, do kterých smí zemím zasahovat Spolek.

V závěru práce pak aplikuji získané poznatky, pokud možno v ideální variantě na federaci, která by vznikla v rámci České republiky a zhodnotím, zda je vůbec vhodné, aby takováto federace vznikla.

Co se týče zdrojů, tak vzhledem k ambicím práce budou hlavním zdrojem Základní zákon Německé spolkové republiky a Ústava Rakouské republiky, další zdroje budou spíše obecného charakteru a využity spíše v té části práce, která se věnuje obecně vysvětlení pojmů důležitých pro danou práci. Pro práci s ústavami jsem si zvolila oficiální český překlad – KLOKOČKA, Vladimír, WAGNEROVÁ, Eliška. *Ústavy států Evropské unie, 1. díl. 2. vydání.* Praha: Linde Praha, a.s., 2004. 795 s. – a to z toho důvodu, aby nenastala situace, kdy

může dojít k dvojímu překladu a význam se změní, práce s originály sloužila k porovnání s českým překladem. Pro případ, že by došlo v oficiálním českém překladu k písařské chybě, jsem použila pro kontrolu starší verzi této knihy - KLOKOČKA, Vladimír, WAGNEROVÁ, Eliška. *Ústavy států Evropské unie*. 1. vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 1997. 788 s..

Téma práce jsem si zvolila proto, jelikož mám za to, že vertikální dělba moci není věnována taková pozornost jako třeba horizontální dělba, přestože je tento druh dělby také velmi významný. Výběr států souvisel s tím, že se jedná o státy, které s naší zemí sousedí a mají s ní bohatou historii. Navíc pokud se jedná o komparaci federací, většinou se autoři těchto komparací zaměřují na Spojené státy nebo o případnou tendenci Evropské unie směřovat tímto směrem, ale tyto dvě federace bývají opomíjené.

Cílem práce a současně také výzkumnými otázkami práce je, zda a jak se od sebe dané federace liší, zda je možné, aby se od sebe nějakým způsobem inspirovaly, nebo jestli jsou na takové úrovni, že se od sebe nijak inspirovat nemohou. Současně chci také zjistit, jestli mají země těchto dvou federací skutečně vliv na federální úrovni, nebo jestli se jen jakoby vytváří dojem vlivu, ale ve skutečnosti se nijak výrazně projevit nemohou.

Mou tezí je, že se tyto federace budou lišit jen v drobnostech a že inspirace druhým státem nebude možná, jelikož srovnávám pouze ústavní úpravu, pokud bych se věnovala vertikální dělbě moci více do hloubky, zřejmě bych našla větší rozdíly. Aplikaci ideálu na Českou republiku pak budu muset zřejmě provést tak, že vyberu klasický model federace a použití těchto dvou nebude příliš možné.

Poznámka pro orientaci v textu – kde je zmiňována Ústava, rozumí se tím Ústava Rakouské republiky, kde je zmiňován Základní zákon, rozumí se tím Základní zákon Německé spolkové republiky.

2. Dělbba moci

Základním principem demokratického státu je dělbba moci. Dělbba je důležitá z toho důvodu, aby se veškerá moc nesoustředila do rukou jedné osoby či skupiny osob, protože by se tohoto dalo velmi snadno zneužít. Dělbba moci je známá už od dob antického Řecka. Moc lze dělit dvojm způsobem a to na horizontální anebo vertikální.

Horizontální dělbba moci se týká institucionálního dělení moci na zákonodárnou, výkonnou a soudní moc. Tato dělbba je založena na principu brzd a rovnováh, což znamená, že moci se navzájem vyvažují a kontrolují, aby žádná nezískala převahu. „Horizontální dělbba moci je rozdělení státní moci do tří autonomních celků – orgánům zákonodárným, výkonným a soudním. Ty jsou vzájemně neslučitelné, nejsou si podřízené ani odpovědné. Zásadu dělby moci formuloval John Locke (1632 – 1704). Otázku oddělení a nezávislosti uvedených oblastí rozebral dále v 18. století Charles Montesquieu (1689 – 1755). Poprvé byla dělbba moci tohoto typu zakotvena v americké federální ústavě z roku 1787, kde se uplatnil také takzvaný princip brzd a rovnováh (checks and balances). Jeho úkolem je zabránit, aby jedna ze složek získala dominantní postavení nad jinou. Výkonná moc (vláda, orgány státní správy, někde i prezident) musí být ústavní (zřízená ústavním způsobem) a zákonná (řídí se podle platných zákonů). Soudní moc musí být nezávislá na zákonodárných a výkonných orgánech (princip právního státu) a musí se řídit jen platnými zákony. Je nutno poznamenat, že ve skutečnosti existuje určité propojení mezi parlamentem a vládou. O striktním oddělení exekutivy a legislativy by se dalo hovořit u prezidentského systému demokratického vládnutí.“¹

Důležitým prvkem je ovšem i vertikální dělbba moci. Vertikální dělbba moci je založena na principu decentralizace moci a principu subsidiarity. Pokud bychom neměli vertikální dělbu moci, vše by bylo řízeno jen z jednoho centra, v případě většiny států by tím bylo zřejmě hlavní město. Právě z tohoto důvodu má být zajištěn princip subsidiarity, což znamená, že rozhodování orgánů má probíhat na nejnižším stupni, tzn. co nejbližše běžným občanům. To ovšem neznamená, že vyšší jednotky nerozhodují. Mohli bychom říci, že se jedná o vzájemnou spolupráci centra a nižších jednotek. V roce 1931 bylo vyjádřeno v Encyklice Quadragesimo anno: „To, co jednotlivec může zvládnout z vlastní iniciativy a vlastními silami, nesmí mu být odňato a přikázáno společnosti.“ Pokud toto tedy převedeme na vertikální dělbu moci, zjistíme, že nadřazené celky či orgány mají plnit pouze to, co nemohou plnit nižší celky stejně nebo lépe samy. A tak se tedy zajistí, aby se co nejvíce mohli jednotlivci podílet na rozhodování v daném území. „Vertikální dělbba moci znamená rozdělení

¹ JANDOUREK, Jan. *SLOVNÍK SOCIOLOGICKÝCH POJMŮ 610 hesel*. 1. vydání. Praha: Grada Publishing, 2012. s. 54 - 55

kompetencí mezi centrální a místní orgány. Základním principem vertikální dělby moci je decentralizace, tedy přenášení pravomoci a odpovědnosti co nejbližší místu, kde se rozhodnutí uskutečňuje. Decentralizace může mít také podobu federalizace nebo autonomie.² Je také nutné odlišovat decentralizaci moci od dekoncentrace. Tak, jak je decentralizace chápána jako přenos moci z jednoho subjektu na jiné, je potřeba dekoncentraci chápat jako přenos pouze v rámci určité organizační struktury jednoho veřejnomocenského subjektu.³ „Vertikální dělba moci v demokratických federacích zároveň znamená, že státní moc federace i státní moc členských států je komplementární a vzájemně koordinovaná. Předpokládá, že jak federální orgány, tak orgány členských států mají vlastní ústavně vymezenou pravomoc, přičemž federální orgány nejsou nadřazeny orgánům členských států. Výrazem toho je především zákonodárná moc federace i jejích členských jednotek, již federace i její subjekty svobodně disponují.“⁴

Rozdělením státu na více částí, které mají možnost se samy spravovat, je možno lépe zajistit, aby ani jedna část země nebyla "zanedbávána". Pokud by stát nebyl rozdělen, tak by na příslušná ministerstva připadala obrovská množství úkolů, které by samozřejmě úředníci nemohli správně a určitě ani vhodně vyřešit, jelikož by se na dotčené místo prostě neměli pro množství úkolů čas podívat, případně danou záležitost náležitě vyhodnotit. Můžeme si to představit na příkladu, že by pražští úředníci rozhodovali o opravě chodníků na území vesnice, která se nachází na druhé straně republiky. Na úředníky těchto vyšších úřadů by také připadaly úkoly jako vydávání občanských průkazů či například řidičských oprávnění pro občany celého státu a jelikož by jistě došlo k zahlcení těchto úřadů nebo enormnímu nárůstu počtu úředníků, tak by byly zřejmě jistě narušeny principy dobré správy. Zcela jistě by to byl princip rychlosti a hospodárnosti.

„Na vertikální strukturu státu lze nazírat z různých hledisek. V ústavněprávním (institucionálně-ústavním) pohledu lze hovořit o federalismu, jestliže v určitém politickém systému existují základní strukturální prvky státu (legislativa, exekutiva, justice, byrokracie aj.) na obou vládních úrovních odděleně a jejich existence je ústavněprávně chráněna a

² JANDOUREK, Jan. *SLOVNÍK SOCIOLOGICKÝCH POJMŮ 610 hesel*. 1. vydání. Praha: Grada Publishing, 2012. s. 55

³ KADEČKA, Stanislav, RIGEL, Filip. *Výkon státní správy - kompetence, odpovědnost*. [online]. mvcr.cz, 16. září 2009 [cit. 31. října 2015]. s. 3 Dostupné na <<https://cse.google.com/cse?cx=015489265366623571386%3Aizzrwg3bmqm&q=v%C3%BDkon+st%C3%A1tn%C3%AD+spr%C3%A1vy&ok.x=0&ok.y=0&ok=ok#gsc.tab=0&gsc.q=v%C3%BDkon%20st%C3%A1tn%C3%AD%20spr%C3%A1vy&gsc.page=1>>

⁴ GROSPÍČ, Jiří, MATULA, Miloš. *Přehled dělby kompetencí ve významných federativních státech*. Informační studie č. 1.004 [online]. invenio.nusl.cz, leden 1992 [cit. 12. prosince 2015]. s. 6. Dostupné na <https://invenio.nusl.cz/record/189005/files/nusl-189005_1.pdf>.

nemůže být zákrokem z druhé strany odstraněna. Jiné pohledy na vertikální strukturu státu uplatňují spíše přístup sociologický a politickovědní, a proto zohledňují též prvky etnické, religiozní, sociální, jakož i politickou strukturu a kulturu a v důsledku toho dospívají nezdědky k odlišným závěrům. Např. Velkou Británii pokládají za zemi s jakýmsi funkčním federalismem, přestože je státem unitárním, Německo charakterizují spíše jako decentralizovaný unitární stát, ač jde ústavněprávně o federaci apod. Naproti tomu silně decentralizovaný systém se funkčně může blížit federalismu, jako to ukazuje např. oblastní zřízení v Itálii, resp. ve Španělsku.⁵

2.1 Unitární stát, federace, konfederace

Díky vertikální dělbě moci můžeme dělit různé druhy států podle územně správního členění, například zda se jedná o unitární stát, o konfederaci nebo třeba o federaci atd..

"Unitární státy (usilující o jednotu) jsou státy s jednou vládou, jedněmi zákony a jediným občanstvím na celém území státu. Jednomu centru moci jsou podřízeny nižší správní jednotky. Unitárním státem je například Česká republika, Slovenská republika, Polsko, Itálie atd..⁶ „Unitární stát vychází z právní jednoty konstituované státní moci, což znamená, že na území státu neexistuje právní úprava ani takové kompetence státních orgánů, jež by byly nezávislé na nejvyšších orgánech státu. Státní moc je založena jako jednotná, ucelená a homogenní státní moc, spočívající ve vertikálně neděleném rozhodovacím „centru“. V jednotném státě existují jedny společné nejvyšší orgány státu, jež mají ústavou svěřenou kompetenční výsost. Horizontální dělba moci mezi nimi je možná a existuje všude, kde je uplatněn princip dělby moci. Avšak, jde-li o čistě unitární stát, který je centralisticky organizován, neexistují v něm vertikálně jiné, byť podřízené státní celky ani regionální autonomie.“⁷

„Federace je složený neboli spolkový stát, vzniklý spojením dvou nebo více států (zemí, provincií, kantonů), které se vzdaly části své suverenity ve prospěch celku. Vedle jednotného federálního zákonodárství mohou mít jednotlivé části vlastní ústavu i zákony, dvojí soustavu nejvyšších státních orgánů i dvojí občanství. Federace mívají společnou zahraniční politiku, měnu, popř. justici. Mezi federativní státy patří například Švýcarsko,

⁵ KLOKOČKA, Vladimír. *ÚSTAVNÍ SYSTÉMY EVROPSKÝCH STÁTŮ*. 2. vydání. Praha: Linde Praha a.s, 2006. s. 241

⁶ GRINC, Jaroslav. *PRÁVO PRO POLITOLOGU*. 1. vydání. Praha: Grada Publishing, 2010. s. 12

⁷ KLOKOČKA, Vladimír. *ÚSTAVNÍ SYSTÉMY EVROPSKÝCH STÁTŮ*. 2. vydání. Praha: Linde Praha a.s, 2006. s. 253 - 254

Spolková republika Německo nebo Rakouská republika."⁸ Federace, která se skládá pouze dvou států, není příliš častá z toho důvodu, že se spíše mění na konfederaci nebo decentralizovaný unitární stát, čehož příkladem byla i Česká a Slovenská Federativní Republika.⁹ Zdrojem federace je její ústava. Ta bývá zpravidla psaná a to hlavně z toho důvodu, aby byly jasně vymezeny pravomoci mezi celkem a jeho částmi. Federativní ústava zakládá federaci, vymezuje nejvyšší ústavní orgány a stanovuje další základní znaky daného státu, jako je například občanství nebo jazyk. Má také svrchovanou platnost ve všech členských státech, takže ji nemusí každý zvlášť implementovat. To samé platí i o federálních zákonech. Jak bylo již výše zmíněno, členové federace mohou mít vlastní ústavu a zákony. Tyto zákony, stejně jako ústava, musí být v souladu s federativní ústavou a zákony. „V soustavě nejvyšších ústavních orgánů federací zpravidla existuje dvoukomorový federální parlament, v němž jedna komora reprezentuje všechny občany a druhá zastupuje zpravidla paritně členy federace. Přitom postavení této komory může být vyšší než první (USA), stejné (Švýcarsko) nebo nižší (Spolková rada SRN).“¹⁰ Tomuto dvoukomorovému systému se říká bikameralismus.

Konfederace je oproti federaci volnějším spojením dvou nebo více celků. „Konfederace vznikla nejdříve ve Švýcarsku (1291 – 1847), dále existovala v Holandsku (1579 – 1795), USA (1777 – 1789), jako Rýnský spolek (1806 – 1813) a jako Německý spolek (1815 – 1866). Nedávno tuto podobu měla Senegambie, svazek Senegal a Gambie (1983 – 1990).“¹¹ V dnešní době se čistá konfederace spíše nevyskytuje. Zpravidla je smíšená s prvky federalismu. Problémem je také to, že konfederace nemá zpravidla příliš dlouhou dobu trvání, často se právě přemění na federaci nebo se rozpadne. Konfederace se od federace odlišuje tím, že v konfederaci si členské státy ponechávají suverenitu v plném rozsahu, kdežto u federace se jedná o suverenitu dvojí, kdy vedle sebe současně existuje suverenita federálního státu a suverenita člena federace. Historicky se konfederace zpravidla vyvinula například ve federaci (příkladem tohoto vývoje jsou Spojené státy Americké v roce 1787 nebo Švýcarsko v roce 1848, které se právě takto na federaci přeměnily), dále se také často stalo, že se takováto konfederace rozpadla (příkladem nemusíme jít daleko, jedná se třeba o Rakousko-Uhersko). „O konfederaci lze hovořit, dokud „kompetenční výsost“ je soustředěna u jednotlivých členských států. Konfederace se mění ve spolkový stát (federaci) tehdy, když

⁸GRINC, Jaroslav. *PRÁVO PRO POLITOLOGU*. 1. vydání. Praha: Grada Publishing, 2010. s. 12

⁹KLOKOČKA, Vladimír. *ÚSTAVNÍ SYSTÉMY EVROPSKÝCH STÁTŮ*. 2. vydání. Praha: Linde Praha a.s., 2006. s. 257

¹⁰BLAHOŽ, Josef, BALÁŠ, Vladimír, KLÍMA, Karel. *SROVNÁVACÍ ÚSTAVNÍ PRÁVO*. 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015. s. 299

¹¹FILIP, Jan, SVATOŇ, Filip. *STÁTOVĚDA*. 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2011. s. 358

kompetence společných orgánů vzrostou v té míře, že vznikne dualismus rozhodovacích center natolik, že ani spolek, ani členské státy nedisponují souhrnem kompetenční výsosti.¹² „Zkoumáme-li charakter konfederace, pak je třeba ji odlišit nejen od užšího státního spojení, jímž je federace, respektive spolkový stát, ale zároveň i od volnějšiho svazku - aliance. Aliance se rovněž zakládá mezinárodní smlouvou mezi státy, zejména za účelem společné obrany. Na rozdíl od konfederativního spojení však aliance nezřizují společné orgány, jejichž kompetence by ovlivňovala působnost orgánů jednotlivých členských států. Aliance nemá proto státoprávní (vnitrostátní) účinky, zůstává výhradně ve sféře mezinárodněprávní. Konfederace má však s aliancí společné to, že se zakládá na kritériu sociálním a nemá charakter veřejnoprávní korporace, jako je tomu u spolkového státu.“¹³

2.2 Federalismus

Federalismus je způsob politického sdružování a organizace, která spojuje samostatná politická zřízení do obsáhlejšího politického systému takovým způsobem, aby si každé zachovalo svou vlastní zásadní politickou integritu.¹⁴ Někdy bývá také charakterizován jako jednota v rozmanitosti. „Stát federativní je ústavněprávně typem složeného státu, vzniklého na základě procesu (hnutí) nazvaného federalizací. Všeobecně se rozeznávají dva (v zásadě protisměrné) postupy k federaci, a to asociací do té doby samostatných nebo konfederovaných států nebo disociací (jako federalizace do té doby unitárního státu – příklad Československa v roce 1968).“¹⁵

Ve federálním státě vzniká zákonitě otázka, komu přísluší jaké pravomoci, kdy a jakým způsobem je možné něco činit. Existují dva způsoby, jak toto vyřešit. Buď systémem separace, ten je typický pro Spojené státy nebo angloamerické právní systémy, nebo systém vzájemné závislosti, který je typický například právě pro Německou spolkovou republiku.¹⁶ V této práci se budeme věnovat systému vzájemné závislosti.

Moderní federalismus je zaměřen na občany, efektivní, hospodárný, inovativní, demokratický, motorem pro větší rozmanitost, výhodný pro obchod, flexibilní, zejména v krizových situacích, kooperativní, reálný pro budoucí vývoj spolupráce mezi státy.

¹² KLOKOČKA, Vladimír. *ÚSTAVNÍ SYSTÉMY EVROPSKÝCH STÁTŮ*. 2. vydání. Praha: Linde Praha a.s, 2006. s. 253

¹³ GROSPÍČ, Jiří. Federalismus - federace – konfederace. *Mezinárodní vztahy*, 1992, roč. 27, č. 3, s. 73.

¹⁴ ELAZAR, Daniel. 1995. *Federalism: an Overview*. 1. vydání. Pretoria: HSRC Publishers, 1995. s. 1

¹⁵ BLAHOŽ, Josef, BALAŠ, Vladimír, KLÍMA, Karel. *SROVNÁVACÍ ÚSTAVNÍ PRÁVO*. 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015. s. 296

¹⁶ KILPER, Heiderose, LHOTTA, Roland. *FÖDERALISMUS IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND. Eine Einführung*. 1. vydání. Opladen: Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, 1996. s. 64

Federalismus umožňuje, aby země a jejich obyvatelstvo byli zodpovědní a nezávislí. Toto také posiluje inovace a efektivitu, povzbuzuje se sebeurčení zemí a vznik společenského základu důležitého pro soudržnost celé společnosti.¹⁷

Federalismus je také oddělením vnitřní a vnější politiky, přičemž speciální otázkou je otázka diplomacie a to už v rámci Spolku nebo s ostatními státy.¹⁸

2.2.1 Historie federalismu

Prvky federalismu můžeme vysledovat prakticky ve všech historických obdobích, ale jako takový se začal objevovat až později. Původně se můžeme spíše setkávat s unitárním centralizovaným státem. Vývoj k decentralizaci a volnějším spojením nastal nejspíše na přelomu 16. a 17. století. Ze začátku se však jednalo spíše o útvary, které nebyly méně než státem, ale více než pouhou aliancí. Jednalo se například o smlouvy zajišťující společnou obranu a pomoc proti nepříteli. Zpravidla byla vybudována společná armáda, ale v určitých případech jednotliví členové aliance přispívali na společnou obranu, vždy podle toho, co bylo dohodnuto ve smlouvě. Mohli přispívat pouze finančně, ale častějším způsobem bylo například vyčíslení, kolik vojáků má který participant dané smlouvy poskytnout v případě boje. Historické základy teorie federalismu můžeme vysledovat zejména v Německu, Švýcarsku nebo Nizozemsku. Zřejmě nejvýznamnějšími představiteli federální teorie jsou Ludolph Hugo a Gottfried Wilhelm Leibniz.

„Ludolph Hugo ve své práci *De statu regionum Germaniae etc.* (Helmstadt 1661) hovoří o pojmu duplex regimen, který vyjadřoval rozdělení výkonu státní moci na dvě roviny. Hugo viděl v panování zemských knížat analogii – repliku nejvyšší vlády císaře říše římské. Podle něho působily teritoriální jednotky říše pouze na první pohled jako plně podřízené centru. Tyto územní jednotky – analogie státu – jsou daleko více než pouhé správní jednotky, neboť mají rozsáhlou pravomoc. Moc je tak rozdělena mezi vrchní stát – říši a státy, ze kterých je tento celek říše složen. Vrchní moc tohoto celku směřuje k blahu všech, nižší územní vlády zabezpečují blaho jednotlivých regionů. Hugo považoval říši za „federální“ model vlády lišící se od konfederativních lig i decentralizovaných unitárních států.“¹⁹

„Podobně Gottfried Wilhelm Leibniz se v díle *De Suprematu Principum Germaniae* (1799) přiblížil modernímu chápání federalismu, neboť i on se oprostil od přežívajícího pojetí

¹⁷ALLE NEUNE. *Gute Gründe für einen modernen Föderalismus in Österreich*. [online]. landtag.steiermark.at, [cit. 15. 2. 2016]. s. 4 – 6. Dostupné na <http://www.landtag.steiermark.at/cms/dokumente/11384531_73552632/1ddfaf17/16_192_1_RV_Beilage.pdf>.

¹⁸FRANTZ, Constantin. *DEUTSCHLAND UND DER FÖDERALISMUS*. 1. vydání. Aischines, 2014. s. 155

¹⁹ADAMOVÁ, Karolina. *K HISTORII EVROPSKÉHO FEDERALISMU*. 1. vydání. Praha: Karolinum, vydavatelství Univerzity Karlovy, 1997. s. 79

suverenity jako nedílné a jednotné moci států. Suverenitu spojil s vládami menších územních celků a říši vyhradil majestát – moc, která musí respektovat svrchovanost členských států. K vysvětlení složeného státu si vypomohl analogiemi práva soukromého a zdůrazňoval, že spojením několika států vzniká *republica nova*, která je samostatným subjektem a není jen pouhou konfederací, tedy volným spojením suverénních států.²⁰

Mezi významné filozofy, kteří se věnovali teorii federalismu, lze také zařadit Barucha Spinozu, známého také jako Benedikt Spinoza. Spinoza se k pojmu spolkového, či složeného, státu dostává svým pojmem *plures urbes*. Vytváří stát, který se skládá z několika měst, která mají výrazné postavení. Toto si můžeme představit na příkladu svazků městských obcí ze starověkého Řecka. Tato města měla ve státu silnější pozici než jiná a tato vyplývala z vysokého počtu obyvatel či moci, kterou oplývala. Představovala vlastní autonomní jednotky a měla vlastní orgány. Podílela se také na ustavení centrálních orgánů – zákonodárné nejvyšší rady, senátu a nejvyššího soudu, který byl odvolací instancí proti rozhodnutí městských soudních orgánů. Stát s těmito městy disponoval společnou armádou a společnými financemi.²¹

Důvody vzniku federace byly a jsou různé. Je možné, aby se jednalo o smluvní důvod, vznik z důvodu rozhodnutí nadřízeného orgánu nebo aby byl vznik v nějaké míře donucený. „Důvody vzniku federací byly politickomocenské (například SSSR), národnostní (například Zakavkazská federace), historickoregionální (SRN v roce 1949), účelověintegrační (například Spojené arabské emiráty v kontextu osamostatnění se v rámci Britského společenství) apod.“²²

Součástí federace se mohou nazývat různě. V případě zemí, kterým se věnuje tato práce, se jedná o země (spolky). Dalším příkladem názvů jednotlivých částí federace jsou např. státy (v tomto případě budou asi nejznámějším příkladem Spojené státy americké), dále republiky (zde nemusíme chodit pro příklad daleko, byla to třeba Československá federativní republika, případně Česká a Slovenská federativní republika), kantony (Švýcarsko), provincie (Kanada) nebo emiráty (Spojené arabské emiráty).

²⁰ ADAMOVÁ, Karolina. *K HISTORII EVROPSKÉHO FEDERALISMU*. 1. vydání. Praha: Karolinum, vydavatelství Univerzity Karlovy, 1997. s. 79 - 80

²¹ ADAMOVÁ, Karolina. *K HISTORII EVROPSKÉHO FEDERALISMU*. 1. vydání. Praha: Karolinum, vydavatelství Univerzity Karlovy, 1997. s. 80

²² BLAHOŽ, Josef, BALAŠ, Vladimír, KLÍMA, Karel. *SROVNÁVACÍ ÚSTAVNÍ PRÁVO*. 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015. s. 297

2.2.2 Federativní historie Československa

I přesto, že se tato práce věnuje převážně Spolkové republice Německo a Rakouské republice, je dobré znát i federativní historii České republiky, resp. Československa. „Československá federace představovala v průběhu své existence (1968 až 1992) dvoustátní federaci, která vznikla disociací unitárního státu. Svým vznikem znamenala jistý způsob emancipace slovenského národa. Způsob rozhodování dvoukomorového Federálního shromáždění byl v určitém okruhu věcí založen na tzv. zákazu majorizace (zákaz přehlasování), čímž se v pluralitním politickém systému ČSFR (1990 – 1992) hlasování v parlamentu projevovalo jako systém veto umožňující jedné části poslanců ve Sněmovně národů Federálního shromáždění kdykoliv odmítnout závažné rozhodnutí. Vzhledem ke dvoustátní federaci se v ústavním systému uplatňovaly též principy parity (stejný početní zastoupení obou států v určitém orgánu) a tzv. alternace ve funkcích (zásada, je-li předsedou občan jedné republiky, je jeho náměstkem, místopředsedou, zástupcem občan druhé republiky). Tato alternace měla podobu jednak ústavně psanou (např. funkcionáři Federálního shromáždění ČSSR) a jednak podobu ústavní nepsané zvyklosti (ministr federálního ministerstva a první náměstek ministra).“²³

2.2.3 Monistická a dualistická teorie

Existuje více druhů teorií, které popisují koexistenci a kooperaci federativního celku s jeho jednotlivými součástmi. Tyto teorie se nazývají dualistická a monistická. Dualistická teorie se týká oddělené suverenity celku a jednotlivých jeho součástí, kdežto monistická teorie vychází z nedělitelnosti suverenity neboli z jednoty ústavního práva jako uzavřeného normativního systému. Zatímco původ dualistické teorie můžeme spatřovat v klasické německé státovědě, teorie monistická pochází z vídeňské právně pozitivistické školy a chápe spolkový stát jako decentralizovaný jednotný stát. Další teorií popisující koexistenci a kooperaci federace a jejích částí je také tříčlanková spolkověstátní teorie, jejímž asi nejznámějším představitelem je Hans Kelsen. Tato stanovuje, že jak celek, tak jednotlivé části federace jsou jedinému společnému pořádku podřazeny a jedná se proto o monistickou a hierarchickou konstrukci státnosti a ústavnosti.²⁴

²³ BLAHOŽ, Josef, BALAŠ, Vladimír, KLÍMA, Karel. *SROVNÁVACÍ ÚSTAVNÍ PRÁVO*. 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015. s. 297 - 298

²⁴ BLAHOŽ, Josef, BALAŠ, Vladimír, KLÍMA, Karel. *SROVNÁVACÍ ÚSTAVNÍ PRÁVO*. 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015. s. 298 - 299

2.2.4 Znaký federalismu

„Státoprávní uspořádání federativního státu je dáno federální ústavou, která upravuje vztahy mezi spolkem a jednotlivými členskými státy tohoto spolku. Někdy je před přijetím federální ústavy uzavřena smlouva mezi státy, které chtějí federaci utvořit. V teorii a praxi federalismu období do 17. století se federativní (konfederativní) sdružení teritoriálních celků zakládalo smlouvou a ta také byla základním dokumentem upravujícím vztahy mezi členskými jednotkami navzájem i vůči spolku jako celku. Ústava, jak ji známe z moderní doby, tehdy neexistovala, takže skutečně základním prostředkem regulace uvnitř federace (konfederace) byla smlouva, i když tomu tak nebylo v každém případě. Ve Svaté říši římské se systém svazků mezi jednotlivými zeměmi tvořícími říši formuloval velmi složitě, přičemž zde základní určující roli nehrála vždy smlouva uzavíraná mezi rovnými partnery. Objevuje se tu i uplatňování síly vůči slabšímu partnerovi, sňatková politika, vyjednávání a tiché dohody či rámcová ujednání a decentralizační procesy.“²⁵

Jednotlivé složky federace mohou uzavírat smlouvy. A to mezi sebou navzájem nebo také samostatně s federativním státem, jehož jsou součástí. Vše záleží na úpravě ve federativní ústavě. „Například Rakouská ústava umožnila uzavírání dohod mezi zeměmi a Spolkem až ústavní novelou v roce 1974. V praxi se tyto státoprávní dohody týkají zejména záležitostí spadajících do tzv. komplexních kompetencí (např. péče o životní prostředí, územního plánování, hospodaření s energií, odstraňování odpadů). Smlouvy mezi členskými jednotkami federací se týkají např. otázek územního plánování, sociální pomoci, stavebního práva, školství atd. Státoprávními dohodami mohou též členské jednotky federace zřídit společné orgány a zařízení výkonného charakteru.“²⁶

„Základem moderního federalismu, ale i charakteristickým rysem samotné federace, je dobrovolné spojení a setrvání teritoriálních jednotek ve federativním svazku. Rovněž členské státy konfederace se sdružují na základě dobrovolnosti a mají právo jednostranně vystoupit z konfederace. Ukončení členství ve federaci je však přece jen složitější a vyžaduje se tu vyjádření všech členských partnerů.“²⁷

Federalismus je vybudován na kooperativním principu a to zejména co se týče dělby kompetencí mezi celek a jeho části. V případě této práce se jedná o dělbu kompetencí třísloužkovou (federální, subjektů a tzv. konkurující) a to pro Spolkovou republiku Německo a

²⁵ ADAMOVÁ, Karolina. *K HISTORII EVROPSKÉHO FEDERALISMU*. 1. vydání. Praha: Karolinum, vydavatelství Univerzity Karlovy, 1997. s. 90

²⁶ GROSPÍČ, Jiří. Federalismus - federace – konfederace. *Mezinárodní vztahy*, 1992, roč. 27, č. 3, s. 72.

²⁷ ADAMOVÁ, Karolina. *K HISTORII EVROPSKÉHO FEDERALISMU*. 1. vydání. Praha: Karolinum, vydavatelství Univerzity Karlovy, 1997. s. 93

dělbu kompetencí čtyřoblastní (např. zákonodárství v kompetenci federace a exekutiva v kompetenci země ve stejné oblasti) pro Rakouskou republiku. Dále existuje také například dělba kompetencí dvousložková.²⁸

²⁸ BLAHOŽ, Josef, BALÁŠ, Vladimír, KLÍMA, Karel. *SROVNÁVACÍ ÚSTAVNÍ PRÁVO*. 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015. s. 300

3. Rakouská republika a Německá spolková republika obecně

Rakousko je federativním státem, který se skládá z devíti spolkových zemí. Právní zakotvení tohoto stavu můžeme nalézt v rakouské spolkové ústavě ve článku 2 s použitím obou odstavců. V prvním odstavci je výslovně řečeno, že se jedná o spolkový stát, a z druhého odstavce tohoto článku se pak dozvíme, ze kterých zemí se spolkový stát skládá. Těmito zeměmi jsou Horní Rakousy, Dolní Rakousy, Vídeň, Štýrsko, Tyrolsko, Korutany, Salcbursko, Vorarlbersko a Burgenland.

Německo, jak už originální název „die Bundesrepublik Deutschland“ napovídá, je také federativním státem. Skládá se ze šestnácti spolkových zemí. Tyto země jsou vyjmenovány v Preambuli německé ústavy neboli základního zákona. Jsou to - Bavorsko, Berlín, Braniborsko, Bádensko – Württembersko, Brémy, Hamburk, Hesensko, Dolní Sasko, Meklenbursko – Přední Pomořansko, Severní Porýní – Vestfálsko, Porýní – Falc, Sársko, Sasko, Sasko – Anhaltsko, Šlesvicko – Holštýnsko a Durynsko. V Preambuli je také zajištěn jejich svobodný stav a možnost sebeurčení.

Původně existovalo, ať už na rakouském či na německém území, jen několik zemí. Již na středověkých mapách vyčteme, jak tato území vypadala, a že mnoho z těchto struktur zůstalo zachováno. Některé hranice se posunuly, některá území připadla jiným státům, ovšem oproti Německu, které bylo rozděleno do druhé poloviny 19. století na malé a velmi malé státy, země, existující pod habsburskou korunou si dlouhou dobu udržovaly svůj tvar.²⁹

Německo nebylo prakticky nikdy vyloženě unitární stát. Pokud tomu tak bylo, jednalo se jen o nepříliš dlouhá období, jako například v období 2. světové války, tedy za vlády Adolfa Hitlera. Historicky bylo Německo vždy složeno z menších útvarů, jejichž velikost se ale měnila, ovšem jednotný celek netvořily nikdy. Dnešní podoba Německa je výsledkem historického vývoje a tradice této země. Po druhé světové válce byla obnovena myšlenka federalismu, ovšem v původních úvahách mělo být stanoveno pouze velmi silné postavení zemí, což se později ukázalo jako nepraktické z hlediska existence Spolku, takže bylo do Základního zákona zakomponováno výlučné a konkurující zákonodárství a také výjimečná situace, kdy může Spolek vystupovat nadřazeně zemím. Přestože je ale Německo rozdrobené, vystupuje na mezinárodní úrovni jednotně. Co se týče vnitropolitické situace, je snaha o co největší sblížení systémů jednotlivých zemí, ale přesto zachovanou jejich samostatnost a sílu.

²⁹ SEIDL, Conrad. *Junger Bundesstaat mit altem Föderalismus*. [online]. derstandard.at, 10. května 2011 [cit. 29. února 2016]. Dostupné na <<http://derstandard.at/1304551404613/Analyse-II-Junger-Bundesstaat-mit-altem-Foederalismus>>

Moc si země zachovávají zejména prostřednictvím Spolkové rady. Přesto je zachovááno nadřazené postavení spolkového práva a to prostřednictvím ustanovení v Základním zákoně.

V Německu můžeme spatřovat tři modely projevu federalismu. Konkuroující federalismus, politickou integraci a kooperativní federalismus.³⁰

Důležitou informací, kterou je ve vztahu k Rakousku potřeba zmínit, je to, že na rozdíl od Německé spolkové republiky nebo třeba Spojených států amerických, mají země poměrně slabé postavení. Někdy je rakouský federalismus nazýván federalismem pomyslným nebo také fiktivním. Jejich skutečné pravomoci totiž nejsou nijak zásadní ve vztahu k celému státu.³¹ Když vezmeme Německý federalismus, dá se říci, že se jedná o jakousi symetrii, kdy země jsou reprezentovány na celospolkové úrovni prostřednictvím Spolkové rady, kdy Základní zákon udává počet zástupců, které může jednotlivá země vyslat. Počet je odstupňován podle počtu obyvatel dané země na základě sčítání lidu. Podobný postup má i Rakouská republika, s výjimkou toho, že v Německu jsou počty zástupců přesně dané, kdežto v Rakousku se počet zástupců vypočítává až na základě právě počtu obyvatel. Jednotlivé německé země spolu navzájem spolupracují, proto by se dal německý federalismus nazvat také kooperačním federalismem.

Rakouské země mají sice svou zemskou reprezentaci (ať už na zákonodárné či exekutivní úrovni), také mají své vlastní zákonodárství a účastní se prostřednictvím Spolkové rady na zákonodárství Spolku, jsou ale v porovnání s Německem na mnohem slabší úrovni.

„Rakouská ústava však vychází z principiální rovnosti (parity) spolku a spolkových zemí. Zejména ve vztahu mezi spolkovými zákony a zemskými zákony neplatí automaticky, že „spolkové právo ruší právo zemské“, rozhoduje Spolkový ústavní soudní dvůr, který útvar je k vyhlášení úpravy příslušný. V určitých případech mohou být spolkové zákony vyhlášeny pouze se souhlasem spolkových zemí (např. spolkové zákony zřizující spolkové úřady).“³²

„Největší část zákonodárných kompetencí v Německu představují kompetence konkurující. To znamená, že, jak to odpovídá základní koncepci německého federálního systému, se jedná v zásadě o kompetence spolkových zemí, které však spolek může stáhnout k sobě, pokud to vyžadují typicky federální hlediska jako např. potřeba právní jednoty či jednoty hospodářské. Jde o kompromis mezi autonomií spolkových zemí a požadavky

³⁰ STURM, Roland. *FÖDERALISMUS IN DEUTSCHLAND*. 1. vydání. Opladen: Landeszentrale für politische Bildungsarbeit Berlin, 2001. s. 36

³¹ BUSSJÄGER, Peter. Federalism without Federal Values? Austrian Citizens' Attitudes towards Federalism and their Effects on Political Culture. *Federal Governance: a graduate journal*, 2012, roč. 9, č. 1, s. 7 - 26

³² KLÍMA, Karel. *O PRÁVU ÚSTAVNÍM*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. s. 221 - 222

moderního sociálního státu, který v určitých oblastech vyžaduje jednotnou právní úpravu v zájmu stejného zacházení se všemi obyvateli.³³

Německo i Rakousko jsou státy, které fungují na principu bikameralismu. V Německu jsou těmito dvěma komorami Spolková rada a Spolkový sněm, v Rakousku se jedná o Národní radu a Spolkovou radu. Spolková rada v obou zemích funguje jako reprezentant zemí, jelikož jejich členové jsou voleni za každou zemi. Spolkový sněm a Národní rada je složena z osob napříč zeměmi. Jak v Německu, tak i v Rakousku má každá země také svůj vlastní systém vrcholných orgánů. V Rakousku jsou tyto orgány přímo popsány Ústavou.

Národní rada Rakouska se skládá ze 183 poslanců, kteří jsou voleni na 4 roky systémem proporčního zastoupení, přičemž k přepočítávání hlasů se v Rakousku používá Hagenbach-Bischoffova metoda a preferenční hlasy. Poslanci Spolkové rady jsou voleni nepřímo zemskými sněmy a jejich volební období trvá stejně dlouho jako volební období zemského sněmu země, za kterou byli vysláni. Jedná se o zpravidla pětileté mandáty, v Horních Rakousech je mandát šestiletý.³⁴

V Německu je tento systém trochu odlišný. „Struktura parlamentu a vlády v rámci spolkové země nemusí být identická se strukturou spolkových orgánů: postačuje, pokud se shodují základní hodnoty státu – demokracie, právní stát, sociální stát a republikánské zřízení ve spolku a spolkových zemích, zatímco v ostatních ohledech nejsou spolkové země vázány. V organizaci vrcholných státních orgánů či v ochraně základních práv tak nalézáme mezi jednotlivými spolkovými zeměmi rozdíly. I v případě referenda je možno si povšimnout, že zatímco je nepřipustné na úrovni federální, existuje v mnoha spolkových zemích.“³⁵

Jak již bylo řečeno, Spolková rada v obou zemích představuje orgán, jehož členové jsou zástupci zemí. To byl i původní záměr zřízení takového orgánu. Současně má působit jako orgán, který usměrňuje ať už Národní radu či Spolkový sněm. V případě Německa má však mnohem významnější roli a mnohem více pravomocí, v některých případech, kdy je vyžadován souhlas obou komor s navrhovaným zákonem, může být tímto orgánem vlastně vysloveno veto, v některých případech je ale Spolková rada pouze příslušná k vyslovení námitek. Je zde navíc dána zásada účasti Spolkové rady na rozhodování v Evropské unii. Země se tedy tímto způsobem mohou zapojit do tohoto systému. V Německu je přímo

³³ RAINER, Arnold. Aktuální problémy německého federalismu. *Právní rozhledy, příloha Evropské právo*, 2003, roč. 7, č. 2, s. 13

³⁴ KOLÁŘ, Petr a kol. *Přímé volby, pravomoci a odpovědnost prezidenta v ústavních systémech některých evropských států*. [online]. psp.cz, říjen 2003 - aktualizováno květen 2009 [cit. 17. února 2016]. s. 61. Dostupné na <<https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=139944>>.

³⁵ RAINER, Arnold. Aktuální problémy německého federalismu. *Právní rozhledy, příloha Evropské právo*, 2003, roč. 7, č. 2, s. 12 – 14.

Základním zákonem řečeno, kolik zástupců má která země mít, to se řídí podle počtu obyvatel dané země. Nyní vychází počet zástupců na číslo 68. V Rakousku je postup trochu odlišný, kdy se sice počet zástupců řídí počtem obyvatel dle sčítání lidu, ale konkrétní počet zástupců je určen až výpočtem daným Ústavou. V Německu se užívá postup, že zástupci zemí jsou zpravidla zemští hejtmani a jejich nejbližší spolupracovníci, v Rakousku si zemský sněm volí zástupce do Spolkové rady a ti nemusí být členy zemského sněmu. Němečtí zástupci jsou tedy, spíše bychom řekli, voleni přímo, ač nejsou voleni do Rady, lid si je jako zástupce zvolil, kdežto v Rakousku mohou zemi reprezentovat i lidé, kteří nebyli lidem zvoleni, ale dostalo se jim důvěry ze strany zemského sněmu (jedná se o zástupce stran, které byly nejvíce úspěšné ve volbách do zemského sněmu – druhá neúspěšnější strana má přímo z Ústavy právo na alespoň jednoho zástupce v Radě) a splňují podmínky volitelnosti do tohoto orgánu. Tito zástupci odpovídají za výkon své funkce orgánu, který je vyslal, přičemž změna zástupců probíhá dle voleb do zemského sněmu v dané zemi.

V Rakouském parlamentu je zřejmé nadřazené postavení Národní rady, byla sice snaha postupem času rozšířit pravomoci Spolkové rady a to pomocí několika novel, ale její postavení je stále oproti Národní radě slabé.³⁶

Rakouské spolkové země mají, stejně jako německé země, vlastní symboly. Každá rakouská země má dvě vlastní vlajky – zemskou a zemskou služební. „Od roku 1988 jsou spolkové země také oprávněny uzavírat mezinárodní smlouvy v záležitostech, které spadají do jejich působnosti. V zahraničních věcech má však přednost spolková vláda.“³⁷ Spolkové země se samozřejmě ještě dále člení na okresy a statutární města s výjimkou, kterou tvoří Vídeň – ta se člení na samosprávné městské okresy.

Každá ze zemí Německé spolkové republiky užívá jako svůj symbol kromě vlajky celého spolkového státu i svou vlastní zemskou vlajku. Německé spolkové země se také ještě dále člení na okresy a statutární města.

Co se německé soudní soustavy týče, jsou i v tomto ohledu země poměrně nezávislé a mají vlastní soustavu soudů včetně soudu ústavního. Výjimku tvoří jen Šlesvicko – Holštýnsko, které využívá „služeb“ spolkového ústavního soudu na základě článku 99 Základního zákona.

³⁶ KOLÁŘ, Petr a kol. *Přímé volby, pravomoci a odpovědnost prezidenta v ústavních systémech některých evropských států*. [online]. psp.cz, říjen 2003 - aktualizováno květen 2009 [cit. 17. února 2016]. s. 62. Dostupné na <<https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=139944>>.

³⁷ HORECKÝ, Jiří. *Rakousko* [online]. mpsv.cz [cit. 25. listopadu 2015]. Dostupné na <http://www.mpsv.cz/files/clanky/14440/2_Rakousko.pdf>.

V Rakousku funguje Spolkový ústavní soud jako kontrolní orgán ústavnosti zejména ve věcech, které se týkají kompetencí mezi federací a zeměmi. Vše funguje na principu koncentrovaného ústavního soudnictví, pro který je Rakousko originární zemí.³⁸

Pomocí rakouského státoprávního principu je zajištěno, že celá veřejná správa, stejně jako soudní pravomoc mohou být vykonávány pouze na základě příslušnosti stanovené zákonem.³⁹

„Finanční systém Německa upírá spolkovým zemím významný manévrovací prostor pro financování jejich úkolů. Všechny výnosnější daně se projednávají jako spolkové zákony, vyžadují však souhlas zemského zastupitelstva – Spolkové rady. Část těchto daní plyne jen do spolkové centrály nebo zemím, další část, jež zahrnuje i mimořádně výnosné daně, se mezi spolkovou centrálu a země rozděluje. V tomto ohledu se tedy německý spolkový stát podobá unitárnímu státu. Přesto spolkové země kontrolují velkou část celostátní kapacity veřejné správy.“⁴⁰

V době vzniku Německa se tento stát skládal z 11 zemí. Postupem času však docházelo ke slučování a rozdělování zemí až se nakonec od roku 1957 ustálil počet zemí na deseti.⁴¹ Od roku 1949 bylo v Základním zákoně provedeno značné množství změn. Nejvýznamnější změny se týkaly oblasti federálních vztahů. Do ústavy bylo přijato okolo 34 dodatků a federálních vztahů se týkalo 25 z nich. Jednalo se hlavně o společné úkoly spolku a zemí, které jsou vyjmenované v čl. 91a Základního zákona a kde spolek získal rozhodující převahu. Celkově tedy nastal přesun pravomocí ze zemí na spolek.⁴² Toto kompetenční „vytunelování“ spolkových zemí je problémem německého federalismu, jelikož je s tímto spojena zejména nefunkčnost zemských parlamentů na straně jedné (právě z důvodu zásahu spolku, který na sebe přetáhl velké oblasti pravomocí v rámci konkurujícího zákonodárství), na druhé straně je problémem přesun vnitřních zákonodárných kompetencí, ať již na spolek, na teritoriální podjednotky, na Evropskou unii.⁴³

³⁸ KLÍMA, Karel. *O PRÁVU ÚSTAVNÍM*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. s. 221

³⁹ *DAS POLITISCHE SYSTEM IN ÖSTERREICH*. 1. vydání. Wien: Bundespressedienst, 1997. s. 8

⁴⁰ *Fakta o Německu* [online]. tatsachen-ueber-deutschland.de, [cit. 2. prosince 2015]. Dostupné na <<http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/cz/politicky-system/main-content-04/spolkovy-stat.html>>.

⁴¹ BLAHOŽ, Josef, BALÁŠ, Vladimír, KLÍMA, Karel. *SROVNÁVACÍ ÚSTAVNÍ PRÁVO*. 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015. s. 314 - 315

⁴² BLAHOŽ, Josef, BALÁŠ, Vladimír, KLÍMA, Karel. *SROVNÁVACÍ ÚSTAVNÍ PRÁVO*. 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015. s. 317 - 318

⁴³ RAINER, Arnold. Aktuální problémy německého federalismu. *Právní rozhledy, příloha Evropské právo*, 2003, roč. 7, č. 2, s. 13

3.1 Ústava Rakouské republiky a Základní zákon Německé spolkové republiky

Základní zákon Spolkové republiky Německo byl přijat v týdnu od 16. do 22. května 1949, o čemž se můžeme přesvědčit už z prvních vět této ústavy. Zde máme také důkaz o tom, že přijetí zákona probíhalo v rámci zastupitelské demokracie a ústava byla přijata více než dvěma třetinami na hlasování zúčastněných německých zemí. To svědčí o tom, že přijetí ústavy zřejmě nebylo úplně jednomyslné. Základní zákon by mnohokrát novelizován. V rámci této práce se věnuji vertikální dělbě moci, což pro mne v tuto chvíli znamená, že se nebudu věnovat všem článkům Základního zákona, ale zaměřím se pouze na ty články, které se týkají pravomocí německých zemí a této oblasti obecně. První zmínka o federaci, pomineme-li již dříve zmíněné úvodní věty týkající se přijetí ústavy, se nachází již v Preambuli a jedná se vlastně o vyjmenování všech zemí Německa a určení toho, že Německo je jednotné, stejně tak i toho, že Základní zákon se vztahuje na všechny německý lid. Tato část je velmi důležitá, protože se vlastně dozvídáme, že se nejedná jen o jakýsi druh aliance, ale že spojení zemí je na této vyšší úrovni. Konkrétně vztahu spolku a zemí se Základní zákon věnuje již v druhé části, či můžeme říci v druhé hlavě. Tato druhá část se zejména věnuje záležitostem, které se týkají Spolku, ale současně také vyjmenovává situace, ke kterým se mohou vyjadřovat země.

Rakouská ústava byla přijata 10. listopadu 1920. Je tedy o něco starší než Základní zákon Německé spolkové republiky. Samozřejmě od té doby se mnohokrát novelizovala, stejně jako Základní zákon. Již druhý článek nám říká, že se jedná o spolkový stát a také, že kterých zemí se skládá.

Článek 22 Ústavy stanoví povinnost vzájemné pomoci mezi Spolkem, zeměmi a obcemi v mezích svých zákonných kompetencí, což vlastně určuje povinnost určité spolupráce, která samozřejmě nefunguje jen v Rakousku, ale také v Německu. Víceméně se jedná o určení toho, že země a Spolek nesmějí spolupracovat jen tehdy, když se jim to hodí, ale pokaždé, když je to v rámci jejich kompetencí.

3.2 Vztah k Evropské unii a mezinárodnímu právu

Německo je členem Evropské unie. To však neznamená, že jednotlivé německé země se nemohou na fungování Evropské unie nijak podílet, či se nijak nevyjadřovat, pokud by se za ně Spolek k něčemu zavázal. Tuto situaci řeší čl. 23 odst. 5 a 6 Základního zákona – „Pokud jsou v oblasti výlučných působností Spolku dotčeny zájmy zemí nebo pokud má

v ostatních věcech právo vydávat zákony Spolek, vezme Spolková vláda na zřetel stanovisko Spolkové rady. Jde-li o závažný zásah do zákonodárné působnosti zemí, do uspořádání jejich orgánů nebo do jejich správního řízení, chápe se názor Spolkové rady při tvorbě spolkové vůle v tomto rozsahu jako rozhodující; přitom je celostátní odpovědnost Spolku zachována... Jde-li o závažný zásah do výlučných zákonodárných pravomocí zemí, má být výkon práv, která přísluší Spolkové republice Německo, jakožto členskému státu Evropské unie, přenesen na zástupce zemí, jmenovaného Spolkovou radou...⁴⁴ Z těchto dvou odstavců můžeme vyčíst silné postavení Spolkové rady, která právě představuje zastoupení německých zemí. Země prostřednictvím Spolkové rady vyjadřují své postoje a v případě, že nesouhlasí s danou situací, mohou určit jiné směřování Spolku.

Stejně jako tomu funguje v Německu, tak i v Rakousku mají země právo na to být informovány Spolkem o všech záměrech Evropské unie, které zasahují do samostatné působnosti zemí či se případně dotýkají jejich zájmů, viz článek 23d Ústavy. Oproti Německu však země mohou pouze zaujmout nějaké stanovisko k dané záležitosti, to nasvědčuje, že teoreticky může být zájem země přehlasován. V Německu je tato možnost informování dána také, ale je ztížena nutností souhlasu Spolkové rady (viz výše), jejíž členové jsou zástupci zemí. Takovéto kontrolní možnosti rakouské země nemají, jelikož v Ústavě je pouze řečeno, že jak Spolková rada, tak Národní rada pouze k záměrům Evropské unie vyjadřují své stanovisko.

V rámci Evropské unie a nejen jí, je v některých případech zapotřebí přenesení svrchovaných práv na mezistátní či nadnárodní instituce. Ve federaci je podobná situace nejen ve smyslu, že existují orgány federace, které reprezentují federaci jako celek, ale i v tom smyslu, že někdy je zapotřebí, aby samotné země přenesly svá oprávnění a plnění svých úkolů na jiné země. K tomuto se vyjadřuje článek 24 Základního zákona v odstavci 1a. Jedinou podmínkou, kterou však stanovuje je, aby k tomuto přenesení dala souhlas spolková vláda. Ze článku také vyčteme, že se jedná pouze o přenesení v rámci sousedních zemí. Není tedy možné, aby byly oprávnění či povinnosti přeneseny například z Bavorska do Šlesvicka – Holštýnska. Rakouská Ústava se této otázce nevěnuje.

V čl. 25 Základního zákona se dočteme, že obecná pravidla mezinárodního práva jsou součástí spolkového práva a mají přednost před zákony atd.. Z tohoto chápeme, že zde platí klasická přednost mezinárodního práva, jakou známe třeba z právního systému české republiky, viz článek 10 a 10a Ústavy ČR. Můžeme si tedy vyvodit, že pokud se Spolek jako

⁴⁴ čl. 23, odst. 5 a 6 Základní zákon Německé spolkové republiky, ve znění pozdějších předpisů

celek zaváže nějakou mezinárodní smlouvou, bude tato smlouva závazná ve všech německých zemích a nemůže, resp. neměla by, nastat situace, kdy by některá ze zemí přijala svůj zákon, který by byl v rozporu s touto mezinárodní smlouvou. Na toto víceméně navazuje článek 28 Základního zákona, který stanoví, že ústavní řád v zemích musí odpovídat zásadám republikánského, demokratického a sociálního právního státu. Upravuje také otázku zastoupení lidu, přičemž to vychází ze všeobecných, přímých, svobodných, rovných a tajných voleb. Zde můžeme vnímat propojení s článkem 20 Základního zákona, který říká obecně pro celý spolek, že Spolková republika Německo je demokratický a sociální spolkový stát a že veškerá moc vychází z lidu a lid ji vykonává prostřednictvím zastupitelské demokracie.

Článkem 9 Ústavy Rakousko považuje normy mezinárodního práva za součást práva spolkového. To znamená, že podobně jako v Německé spolkové republice nebo v České republice, tak i v Rakousku má mezinárodní právo výsadní postavení. Jak Ústava zmiňuje, jedná se o součást práva spolkového, tudíž právo zemské je tímto vázané a nesmí se odchýlit.

3.3 Další členění území

Základním zákonem není vyloučeno, aby se území spolku nově rozčlenilo. V článku 29 jsou stanoveny podmínky pro toto rozčlenění. Je ale zapotřebí říci, že podmínky jsou značně tvrdé a dle mého názoru v současné době prakticky neprolomitelné. Například podmínka respektování historických a kulturních souvislostí zřejmě nebude úplně snadno průchodná, vzhledem k tomu, že území německých zemí víceméně respektuje historický vývoj v Německu. Ovšem v případě, že by tato situace nastala, je nutné rozhodnout schválit takové opatření přímým rozhodnutím lidu, kdy dotčené země musí být slyšeny. Vlastně to znamená zakotvení povinnosti vyhlásit referendum v zemích, kterých se týká spojení, rozdělení či jiná územní změna. Podmínky referenda jsou upraveny v třetím odstavci tohoto článku, včetně toho, jak má být položena otázka. Z tohoto můžeme vysledovat, že Německo jakožto celek uznává postavení jednotlivých celků. Pokud by se totiž jednalo o unitární stát, pak by se ohledně rozšiřování či rušení dělených částí území jednalo spíše pomocí celostátního hlasování, za předpokladu, že by i v tomto státě bylo podmínkou veřejné referendum. Tento systém, nastavený v Německu, považuji za velmi praktický, jelikož se k záležitostem, které se opravdu týkají jen určité části Německa, vyjadřují zejména ti, kterých se daná záležitost týká. A je v pravomoci jednotlivých zemí si vlastně rozhodovat o svém území, do kterého nějakým závažnějším způsobem nemůže Spolek, díky této úpravě, zasahovat. Ve vztahu k článku 29 je potřeba zmínit články 118 a 118a, které upravují výjimky

k tomuto článku. Tyto dva články říkají: „Nové rozdělení v oblasti zahrnující země Bádensko, Wirtembersko-Bádensko a Wirtembersko-Hohenzollernsko, lze provést odchylně od ustanovení článku 29 dohodou mezi zúčastněnými zeměmi. Jestliže k dohodě nedojde, bude nové rozdělení upraveno spolkovým zákonem, který musí předepsat lidové hlasování. Nové rozdělení území, zahrnujícího země Berlín a Braniborsko, může být upraveno odchylně od předpisů článku 29 dohodou obou zemí za součinnosti voličů.“⁴⁵

Článek 3 Ústavy dává najevo, že území Spolku a území zemí jsou sice dvě odlišné věci, ale Spolek vystupuje nadřazeně a území zemí, jakožto celek, je jeho územím. K tomu, aby mohlo dojít ke změně území, je nutné, buď aby byla uzavřena mírová smlouva, nebo aby zde byla shodná ustanovení ústavních zákonů Spolku a současně i té dané konkrétní země, jíž se změna území týká. Oproti Německu tedy neprobíhá hlasování, ale je nutná úprava na té nejvyšší úrovni, aby bylo umožněno zasahovat do území zemí. Z tohoto si můžeme nejen dovodit, že samotný Spolek nemůže do území země bez jejího souhlasu zasahovat, ale také to, co není přímo obsahem tohoto článku a to tu danou věc, že nejenže existuje celospolková ústava, ale že každá ze zemí má také svou vlastní ústavu a ústavní předpisy.

3.4 Rozdělení pravomocí mezi spolek a země

Velmi důležitými články, z hlediska oprávnění a úkolů zemí, jsou články 30 a 31 Základního zákona. Článek 30 říká: „Výkon státních oprávnění a plnění státních úkolů je věcí zemí, pokud tento Základní zákon neobsahuje nebo nepřipouští jinou úpravu.“⁴⁶. Z tohoto si můžeme dovodit, že do záležitostí zemí nesmí být zasahováno, za předpokladu, že takovýto zásah nepřipouští Základní zákon. Kdy je možný a přípustný zásah je řečeno hned ve druhém výše zmiňovaném článku. Ten říká: „Spolkovým právem se ruší zemské právo“⁴⁷. Tím pádem vlastně Základní zákon stanovuje podřízenost zemského práva právu spolkovému včetně Základního zákona samotného. Již dříve bylo také řečeno, že zemské předpisy musí být v souladu s mezinárodním právem. Základní zákon nám tedy udává řekněme „pyramidu“ síly jednotlivých právních předpisů, kdy na vrcholu stojí Základní zákon jako takový včetně mezinárodních předpisů a smluv, kterými je Německá spolková republika vázána, dále jsou zde spolkové předpisy a nejnižší příčce stojí předpisy zemské. Podzákonné předpisy v tuto chvíli nechme stranou. Přestože by se dalo argumentovat tím, že v důsledku článku 31 lze omezit veškerou moc německých zemí a „nastolit“ v podstatě unitární stát, díky Základnímu

⁴⁵ Čl. 118, 118a Základní zákon Německé spolkové republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁶ Čl. 30 Základní zákon Německé spolkové republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁷ Čl. 31 Základní zákon Německé spolkové republiky, ve znění pozdějších předpisů.

zákonu k tomuto dojít nemůže. Země mají prostřednictvím Spolkové rady spoustu oprávnění, která zabezpečují, že tento stav nikdy nenastane a v důsledku toho mají i velmi silné postavení. Navíc je zde dáno historické hledisko, kdy Německo nikdy nebylo delší dobu absolutně jednotný stát, takže i z hlediska historické kontinuity je velmi nepravděpodobné, že by v Německu došlo ke změně na jiný než federativní systém. Rakousko je oproti tomuto více náchylné. Země nemají tak silné postavení a fiktivní federalismus je proto poměrně výstižné označení tohoto stavu.

Příkladem tohoto slabého postavení je článek 10 Ústavy, který vyjmenovává záležitosti týkající se zákonodárství a exekutivy, které spadají pod pravomoc Spolku. Ačkoli by se mohlo na první pohled zdát, že země se v těchto oblastech realizovat z tohoto důvodu nemůžou, není to úplně pravda. Ve třetím odstavci tohoto článku je výslovně řečeno, že v případě, kdy by se daná věc dotýkala samostatné působnosti země, musí se této zemi dát možnost k zaujetí stanoviska. Toto je právě ale ten zásadní rozdíl oproti silnému postavení německých zemí. V případě, že se tedy rakouská země vyjádří negativně, je přesto možné, aby daná věc byla rozhodnuta, uzavřena, atd. takovým způsobem, jakým bylo původně navrhováno a s kterým tato země nesouhlasila. Pokud by se však jednalo o to samé v Německu a země by z nějakého racionálního důvodu nesouhlasila, jednalo by se prakticky o definitivní odmítnutí návrhu. Článek 11 pak upravuje záležitosti, ve kterých má sice zákonodárnou moc Spolek, ale země mají za úkol tyto záležitosti provádět, článek 12 říká, kde země vydávají prováděcí zákony a provádějí je.

Článek 33 Základního zákona by se na první pohled mohl zdát, že s vertikální dělbou moci příliš nesouvisí. S tím se však dá nesouhlasit. Pokud se podíváme do prvního odstavce tohoto článku, dočteme se, že každý Němec má v každé zemi stejná práva a povinnosti státního občana. To znamená, že nelze, aby nastala například situace, jako byla ve Spojených státech Amerických, kde do června roku 2015 nemohli homosexuální páry uzavírat manželství ve všech státech. V Německu pokud mají občané na něco právo, tak to právo mají ve všech jednotlivých zemích. Země jsou v tomto tedy absolutně rovné a mají povinnost postupovat stejně. Pokud se týče výkonu práv a povinností, musí mít samozřejmě občan ve své zemi přístup k úřadům v té dané zemi. Postrádalo by smysl, kdyby třeba v každém státě byla povinnost platit daně, ale příslušný finanční úřad byl v zemi jiný nebo byl jen úřad centrální, do kterého by se občané celého Německa museli sjíždět. Proto má každá země své vlastní úřady, které jsou k dispozici občanům a které jsou navzájem propojeny, viz článek 35 Základního zákona. Co se týče úředníků daných úřadů, Základní zákon v článku 34 stanoví, že tito jsou odpovědní zásadně státu či útvaru, v jehož službě se nachází. Tudíž přestože

reprezentují jak celé Německo, tak i danou zemi, spolek do výkonu veřejného úřadu z hlediska odpovědnosti nezasahuje. To, že má každá země své vlastní úřednictvo včetně ozbrojených složek neznamena, že nemá nárok na pomoc ze strany jiné země či spolku jako takového. Ve druhém odstavci článku 35 se dočteme, že v případech zvláštního významu může země požádat o podporu své policie Spolkovou pohraniční stráž. Je tedy dáno najevo, že země má fungovat samostatně, dokud nenastanou okolnosti vyjádřené v tomto článku. Stejně tak je i řečeno, že spolková vláda může nařídít zemi, aby za určitých okolností poskytla jiné zemi své policejní síly. Rozhodování zemí tak není úplně samostatné. Ovšem situace, kdy může spolková vláda toto nařídít, jsou stanoveny opět Základním zákonem, takže by nemohla a neměla nastat situace, kdy spolková vláda vlastně jednu zemi úmyslně oslabí na delší dobu. Nejvyšší spolkové úřady jsou řešeny článkem 36 Základního zákona. Podle tohoto článku mají být úředníky těchto úřadů úředníci ze všech zemí v přiměřeném počtu. Tím je vlastně zajištěno, aby nemohla nastat situace „o nás, bez nás“. Země se tedy tímto způsobem podílejí na vedení celého Německa.

V oblasti správy může rakouská spolková vláda přidělovat zemím jednotlivé úkoly. Tento postup se označuje za nepřímý výkon federální správy.⁴⁸

Stejně jako německé země mají země rakouské právo působnosti v oblasti svého úřednictva, svých zaměstnanců, osob ve služebním poměru. Zaměstnanci zemí jsou podřízeni nejvyšším orgánům své země. V tomto ohledu tedy žádný velký rozdíl oproti Německu není. Zaměstnanci veřejných orgánů Rakouska mají navíc možnost přecházet mezi orgány Spolku, zemí a obcí, takže se zde stírají v této oblasti rozdíly. Je možná otázkou, proč tato záležitost musí být upravena rakouskou ústavou, v Německu takováto úprava není a dle mého názoru je tato úprava i poměrně zbytečná. Je sice pravda, že může usnadnit změnu služby, ale je důležité zdůraznit právě slovíčko může, protože tomu současně tak být nemusí a proto je toto ustanovení dle mého názoru zbytečné. Ovšem co je v Základním zákoně upraveno a v Rakouské ústavě chybí, je otázka zastoupení zemí v nejvyšších spolkových úřadech. Tato záležitost je z hlediska moci zemí poměrně důležitá a můj názor je, že toto opět svědčí o slabším postavení rakouských zemí.

Rakouské země mohou spolupracovat s ostatními rakouskými zeměmi například pomocí uzavřené smlouvy. Povinností však je, pokud chtějí spolupracovat, aby postupovaly ve vzájemné shodě. Tato ujednání se mohou týkat pouze záležitostí, které spadají do jejich

⁴⁸ *Die Österreichische Verfassung – Föderalismus in Österreich.* [online]. wu.ac.at, 21. září 2005 [cit. 30. listopadu 2015]. Dostupné na <http://www.wu.ac.at/inst/iir/seminare_Novy/suburbanes_wien/suburbanes_wien-839.htm>.

samostatné působnosti a musí být o těchto ujednáních neprodleně uvědomena spolková vláda. Tedy ani zde nemají země absolutní svobodu. Stejně tak mohou země spolupracovat se Spolkem a to na základě vzájemné dohody o věcech jejich působnosti. Tato možnost je stanovena článkem 15a. Oproti německému Základnímu zákonu mohou rakouské země uzavírat ve věcech jejich samostatné působnosti smlouvy i se zeměmi, které s Rakouskou republikou sousedí, případně s jejich dílčími zeměmi. Zemský hejtman však před započítím vyjednávání o uzavření takové smlouvy musí uvědomit spolkovou vládu a před uzavřením si opatřit její souhlas s tímto jednáním. K zahájení jednání zmocňuje spolkový prezident. Toto vše je obsahem článku 16. Mám za to, že takové ustanovení je z hlediska zemí velmi důležité, jelikož jim v podstatě dává pravomoc jednat na mezinárodní scéně, což u německých zemí nebylo nikde řešeno. Ovšem i v této oblasti jsou země určitým způsobem oslabeny, protože v případě, že spolková vláda rozhodne, že daná smlouva má být vypovězena, má země povinnost smlouvu vypovědět a v případě, že tak neučiní, přechází tato pravomoc na Spolek. Spolek má navíc opětovně v této oblasti právo dozoru nad zeměmi.

3.5 Postih zemí

Článek 37 Základního zákona upravuje situaci, kdy některá ze zemí neplní své spolkové povinnosti stanovené jí tímto zákonem. V takovém případě může zasáhnout spolková vláda a vlastně zemi donutit k plnění. Tímto by mohla být domněle oslabena moc zemí rozhodovat o svých záležitostech bez cizích zásahů, jenomže v tomto článku je také řečeno, že spolková vláda může zasáhnout pouze se souhlasem Spolkové rady. Spolková rada je složena ze zástupců zemí. Nejde tedy jen o nějaké centralizované opatření shora, kdy země musí činit to, co jí spolek přikáže. Jde o hlasování v rámci všech zemí, což znamená, že každá země má prostor nějakým způsobem ospravedlnit své konání a případně přesvědčit o své pravdě ostatní země, přičemž současně i spolková vláda musí přesvědčit Spolkovou radu o tom, že konání dané země je natolik závažné, že je potřeba, aby byla země donucena k plnění svých povinností spolkovou exekucí. V Rakousku je tento postup odlišný, kdy tento souhlas není potřeba, pouze se poskytuje stanovisko.

V Rakousku mohou být ke kontrole zemí použity vlastní orgány, jako je zemský státní zástupce, národní kontrolní úřady, ombudsman, ale také i federální orgány.⁴⁹

⁴⁹ *Das bundesstaatliche Prinzip* [online]. parlament.gv.at, [cit. 18. března 2016]. Dostupné na <<https://www.parlament.gv.at/PERK/BOE/PR/>>.

3.6 Exekutiva

V čele Spolku stojí Spolkový prezident, který je volen formou přímých voleb a lidovým hlasováním může být také odvolán. V čele zemí stojí zemští hejtmani.

Článek 69 Ústavy stanoví, že: „Spolková správa na nejvyšší úrovni, pokud není svěřena spolkovému prezidentovi, náleží spolkovému kancléři, vicekancléři a ostatním spolkovým ministrům. Úhrn těchto osob tvoří spolkovou vládu, které předsedá spolkový kancléř.“⁵⁰. Exekutivu na nižších úrovních pak vykonávají samozřejmě zemské vlády. Členové spolkové vlády mají právo účastnit se zasedání Spolkové rady i zasedání Národní rady či Spolkového shromáždění. A mají právo žádat o slovo, v případě, že se chtějí nějakým způsobem zapojit do probíhající diskuze, přičemž tato situace může probíhat i naopak, kdy členové vlády mohou být dotazováni členy těchto orgánů. Členové vlády jsou však odpovědní pouze Národní radě, viz článek 76 Ústavy. Země tedy nemají nijak velkou možnost v případě nesouhlasu s postupem spolkové vlády dosáhnout například odvolání některého z jejích členů.

Tento způsob exekutivní reprezentace zemí a Spolku je totožný i v Německu.

3.7 Spolkový sněm

Spolkový sněm je jednou ze dvou komor, které stojí za zákonodárnou mocí Německé spolkové republiky. Poslanci Spolkového sněmu reprezentují veškerý lid Německa, což znamená, že na rozdíl od Spolkové rady nemusí být teoreticky zastoupena každá země. Podmínkou ke zvolení do Spolkového sněmu je dle Základního zákona to, že daná osoba dosáhla plnoletosti, přičemž bližší podrobnosti stanoví příslušný spolkový zákon. Spolkový sněm by se dal z hlediska pohledu České republiky přirovnat k Poslanecké sněmovně. Poslanci Spolkového sněmu jsou také voleni na čtyři roky. Článek 40 Základního zákona stanoví, že si sněm volí předsedu, jeho náměstka a členy předsednictva a stanovuje si jednací řád. K usnesení Spolkového sněmu je zapotřebí většiny odevzdaných hlasů, pokud Základní zákon nestanoví jinak. Zasedání jsou veřejná, veřejnost však může být v odůvodněných případech na návrh spolkové vlády dvoutřetinovou většinou vyloučena. Spolkový sněm může konat interpelace vůči členům spolkové vlády. Podle článku 43 odstavec 2 mají členové Spolkové rady a spolkové vlády, jakož i jejich pověřenci přístup do všech schůzí Spolkového sněmu a jeho výborů a musí být kdykoli slyšeni. Z tohoto lze dovodit, že každá země, přestože nemusí být v Spolkovém sněmu zastoupena, má přesto minimálně prostřednictvím svých zástupců ve Spolkové radě možnost se zapojit do debaty ve Spolkovém sněmu. V článku 46 je vyjádřena imunita a indemnita pro poslance. Spolkový sněm volí předsedu spolkové vlády (spolkového kancléře).

⁵⁰ Čl. 69, odst. 1 Ústava Rakouské republiky, ve znění pozdějších předpisů.

3.8 Národní rada

V Rakousku funguje stejně jako v Německu bikameralismus. Zákonodárnou moc mají na starost dvě komory, konkrétně Národní rada a Spolková rada. Postavení Národní rady je podobné postavení Spolkového sněmu v Německu. V případě přirovnání k České republice by se dalo hovořit o podobnosti s Poslaneckou sněmovnou. Spolková rada odpovídá Německé Spolkové vládě nejen názvem, ale také by měla fungovat jako reprezentant vůle zemí. Z hlediska vertikální dělby moci bude tedy o něco důležitější než Národní rada. Členové Národní rady nejsou vybíráni s ohledem na reprezentaci některé ze zemí, ale jsou vybíráni na základě klasických demokratických voleb v rámci volebních obvodů v celé Rakouské republice. Opět zde tedy může nastat situace, že v Národní radě nebude žádným způsobem zastoupena některá ze zemí. Podmínkou ke zvolení do Národní rady je dle Ústavy pouze dosažení 19. roku před 1. lednem volebního roku a rakouské státní občanství v den hlasování. Funkční období Národní rady je pět let ode dne jejího prvního zasedání. Národní rada může být spolkovým prezidentem svolána k mimořádnému zasedání. V případě žádosti jedné třetiny členů Národní rady nebo na žádost Spolkové rady je spolkový prezident povinen takto Národní radu svolat. Spolkový prezident má pravomoc rozpuštění Národní rady. V čele Národní rady stojí předseda, kterého si její členové zvolí ze svého středu, stejně tak si zvolí i druhého a třetího předsedu. V Německu pracuje Spolkový sněm na základě jednacího řádu, který si sám Spolkový sněm přijme. V Rakousku je tato situace o něco ztíženější, jelikož se jednací řád Národní rady přijímá na základě zvláštního spolkového zákona, který, dle článku 30 odstavec druhý, může být přijat pouze za přítomnosti poloviny jejich členů a dvoutřetinovou většinou odevzdaných hlasů. Vedle Národní rady funguje i Parlamentní ředitelství. Článek 30 odstavec 3 ho definuje takto: „Pro obstarávání parlamentních pomocných služeb a správních záležitostí v oblasti zákonodárných orgánů Spolku, jakož i k obstarávání stejných pomocných služeb a správních záležitostí poslanců, které Rakouská republika vyslala do Evropského parlamentu, slouží Parlamentní ředitelství, jež podléhá předsedovi Národní rady. Pro Spolkovou radu se upravuje vnitřní organizace Parlamentního ředitelství v dohodě s předsedou Spolkové rady, jemuž přísluší při plnění úkolů svěřených tímto zákonem Spolkové radě také právo vydávat pokyny.“⁵¹. Lze tedy říci, že v rámci tohoto článku se můžeme dočíst o jakémsi vedlejším propojení Národní rady a Spolkové rady, kdy i Spolková rada má vliv na pomocný orgán Národní rady, přestože ten podléhá předsedovi Národní rady. V rámci rakouské ústavy není řečeno, že členové Spolkové rady mají právo se

⁵¹ Čl. 30, odst. 3 Ústava Rakouské republiky, ve znění pozdějších předpisů.

účastnit zasedání Národní rady a být kdykoli slyšeni, tak jak tomu bylo v rámci německé Spolkové rady. Toto se dá považovat za značné znevýhodnění rakouské Spolkové rady, jelikož tímto částečně ztrácí oproti německé Spolkové radě vliv na možnost dění. Dle Ústavy mají být schůze veřejné s výjimkou situací, kdy o neveřejnost požádá předseda Národní rady nebo spolkovým zákonem určený počet jejích členů.

V případě uzavírání státních smluv má opět důležitější postavení Národní rada. Pouze v případech, kdy tato smlouva nějakým způsobem zasahuje do samostatné působnosti zemí, je nutné, aby s takovou smlouvou vyslovila souhlas i Spolková rada. Je tedy vidět, že země jako takové nemohou do mezinárodní politiky Spolku nijak zvlášť, na rozdíl od německých zemí, zasahovat. I v tomto se projevuje jejich slabší postavení, kdy Rakouská republika postupuje spíše jako unitární stát, který vystupuje nadřazeně, než aby vyloženě zastupovala vůli svých zemí.

3.9 Spolková rada Německé spolkové republiky

Spolková rada se stejně jako Spolkový sněm podílí na zákonodárné moci, spravuje Německo a podílí se na záležitostech Evropské unie. Hlavním a také největším rozdílem oproti Spolkovému sněmu je to, že Spolkovou radu představují zástupci jednotlivých zemí. Pro představu důležitosti Spolkové rady pro podílení se zemí na záležitostech Spolku, je zásadní článek 51 Základního zákona, který říká: „Spolková rada se skládá ze členů zemských vlád, které je pověřují a odvolávají. Mohou být zastupováni jinými členy svých vlád. Každá země má nejméně tři hlasy, země s více než dvěma miliony obyvatel mají po čtyřech, země s více než šesti miliony obyvatel po pěti hlasech, země s více než sedmi miliony obyvatel mají šest hlasů. Každá země může vysílat tolik členů, kolik má hlasů. Hlasy jedné země mohou být odevzdány jen jednotně a jen přítomnými členy nebo jejich zástupci.“⁵². Základní zákon tedy připouští, aby se měnil počet členů Spolkové rady a to dle přibývajících či ubývajících počtu obyvatel každé ze zemí. Může se tedy stát, že v jednom volebním období bude země zastoupena pouze třemi zástupci a v dalším volebním období už to budou zástupci čtyři nebo tato situace může nastat i opačně. V čele Rady stojí předseda, kterého si volí samotná Rada a to vždy na jeden rok. Předseda Radu svolává a má povinnost ji svolat i tehdy, pokud si to žádají zástupci minimálně dvou zemí anebo spolková vláda. Aby se Rada mohla na něčem usnést, musí být pro většina jejích členů. V případě záležitostí Evropské unie si může vytvořit Evropskou komoru, jejíž rozhodnutí mají stejnou platnost, jako rozhodnutí Spolkové rady.

⁵² Čl. 51, odst. 1, 2, 3 Základní zákon Německé spolkové republiky, ve znění pozdějších předpisů

Členové spolkové vlády se mohou a za určitých okolností i musí účastnit zasedání Spolkové rady a jejích výborů. Přičemž vláda musí Radu informovat o vedení vládních záležitostí, čili je Radě odpovědná. Prostřednictvím Rady mají země velmi silný podíl na vedení celého Spolku. Navíc na základě jednotných pravidel je zajištěna rovnoprávnost zemí, co se týče jejich zástupců. Je sice pravda, že čím menší země, tím méně má hlasů, respektive zástupců v Radě, ale toto je potřeba také vykládat s tou souvislostí, že zástupci reprezentují občany své země a pokud je země malá, bylo by nespravedlivé, kdyby měla stejný počet hlasů jako země, která má třeba třikrát více obyvatel. Spolková rada má dáno mnoho pravomocí, na základě kterých se může zapojovat prakticky do všeho, co se týče celého Spolku a jelikož je opravdu zajištěno, aby v Radě byla zastoupena každá země, nemůže se stát, že by některá ze zemí byla fakticky „vyšachována“ z rozhodování, na rozdíl od situace, která teoreticky může nastat ve Spolkovém sněmu, jelikož se ale členové Spolkové rady mohou účastnit zasedání Spolkového sněmu a mají právo se přihlásit případně o slovo, je i zde tato situace spíše nepravděpodobná. Spolková rada je tedy ukázkou toho, jak se země zapojují do celospolkového rozhodování. Spolková rada má stejně jako Spolkový sněm pravomoc obžalovat Spolkového prezidenta pro úmyslné porušení Základního zákona nebo jiného spolkového zákona.

3.10 Spolková rada Rakouské republiky

Jak již bylo řečeno výše, Spolková rada funguje jako reprezentant vůle zemí. Členy spolkové rady jsou zástupci jednotlivých zemí, přičemž jejich počet odpovídá velikosti a počtu obyvatel té dané země, kterou zastupují. Článek 34 odstavec 2 stanovuje tyto počty: „Země s největším počtem občanů vysílá dvanáct členů, každá jiná země takový počet členů, jaký odpovídá poměru počtu jejích občanů k počtu občanů země s největším počtem občanů, přičemž zbytky vyšší, než je polovina poměrného počtu, platí jako plný počet. Každá země má však nárok na zastoupení nejméně třemi členy. Pro každého člena se určí náhradník.“⁵³ Počet členů tedy není s výjimkou nejvyššího a nejnižšího možného počtu pevně stanoven, tak jak je tomu třeba právě v Německu, kde se sice může pro každou zemi počet měnit, ale jen v rámci stanovených počtů dle Základního zákona. Počet takto vyslaných členů je určen sčítáním lidu a stanoví ho spolkový prezident. V případě migrační vlny se tedy může počet velmi navýšit, případně snížit. Členem Spolkové rady se stávají osoby, které byly zvoleny zemskými sněmy dle zásady poměrného zastoupení. Jedná se tedy o nepřímou volbu. Ústavou je však stanovena povinnost, aby alespoň jeden mandát získala strana, která má v zemském

⁵³ Čl. 34, odst. 2 Ústava Rakouské republiky, ve znění pozdějších předpisů.

sněmu druhý nejvyšší počet míst a pokud je těchto stran více, ta, která získala druhý nejvyšší počet hlasů. V případě, že ani takto nelze určit jedinou stranu, rozhodne los. Tento systém je podle mne velmi šikovný, jelikož se zabraňuje tomu, aby byla země zastoupena pouze stranou, která vyhrála volby a umožňuje se větší možnost reprezentace politických názorů lidu dané země. Ovšem systém nepřímé volby mi v porovnání s Německým způsobem zastoupení lidu nepřijde příliš vhodný. V Německu jsou členy Spolkové rady členové zemských vlád. Lid si tedy tyto zástupce přímo zvolil, ačkoli kdo přesně bude členem Spolkové rady, rozhodla zemská vláda. V Rakousku však je členem Spolkové rady ten či ta, koho ještě navíc zvolil zemský sněm a tato osoba být členem zemského sněmu nemusí. Členy Spolkové rady jsou tedy osoby, které reprezentují spíše určitou politickou stranu než vůli lidu dané země. Předsedou Spolkové rady je vždy na půl roku osoba jiné země než předchozí. Země se v předsednictvu střídají v abecedním pořadí. Zemští hejtmani mají právo účastnit se všech jednání, přičemž mají právo být na požádání slyšeni k otázkám, které se přímo týkají jejich země. Jednací řád Spolkové rady je přijat usnesením. Schůze jsou veřejné, ale za určitých okolností může být veřejnost vyloučena. V případě, že se Národní rada usnese na nějakém zákoně, její předseda musí podle článku 42 neprodleně tento zákon Spolkové radě. Spolková rada se má povinnost daným zákonodárným usnesením zabývat a zákon může být řádně přijat a zveřejněn v případě, že k němu nevysloví žádné námitky. Pokud námitky má, zákon se vrací k Národní radě, která se námitkami musí zabývat a může je nějakým způsobem reflektovat nebo může schválit zákon v původním znění, čímž přehlasuje Spolkovou radu. Členové Spolkové rady mají zákonodárnou iniciativu, konkrétně je potřeba jejich třetina k návrhu zákona. Typická je však i možnost lidové iniciativy (povinnost zabývat se tímto návrhem je po předložení 100 000 podpisů občanů z celého Rakouska nebo jedné šestiny voličů z alespoň tří zemí⁵⁴). Spolková rada tedy funguje podobně jako český Senát. Ačkoli se ozývají hlasy o zbytečnosti tohoto orgánu, je faktem, že působí jako orgán, který má usměrňovat v tomto případě Národní radu, aby nepřijímala zákony neuváženě. Ovšem je znát, že v porovnání s Německem, kdy Spolková rada měla opravdu silné postavení, tak v Rakousku toto postavení až tak silné není. Navíc jsou dány otázky, ke kterým není Spolková rada podle Ústavy příslušná se vyjadřovat a nebo často pouze vyjadřuje svůj postoj, což však není nijak závazné. U otázky jednacího řádu Národní rady je samozřejmé, že se k němu nevyjadřuje, ale například otázka zadlužení Spolku je dle mého názoru poměrně důležitá, aby měly země právo se k ní

⁵⁴ KOLÁŘ, Petr a kol. *Přímé volby, pravomoci a odpovědnost prezidenta v ústavních systémech některých evropských států*. [online]. psp.cz, říjen 2003 - aktualizováno květen 2009 [cit. 19. února 2016]. s. 62. Dostupné na <<https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=139944>>.

vyjádřit. Spolková rada může podávat k Národní radě návrhy zákonů a to buď jako celek nebo alespoň jedna třetina jejích členů. Země se tedy mohou podílet na spolkovém zákonodárství nejen pouhým schvalováním a odsouhlasováním, ale také aktivním způsobem, kdy samy přednášejí prostřednictvím svých zástupců návrhy.

Článek 52 Ústavy se vyjadřuje ke kontrole nad činností spolkové vlády takto: „Národní rada a Spolková rada mají právo kontrolovat činnost spolkové vlády, dotazovat se členů vlády na všechny záležitosti výkonné moci a žádat veškeré informace, týkající se příslušného rezortu, dále jsou oprávněny vyslovovat v rezolucích svá přání, týkající se uplatňování výkonné moci.“⁵⁵. Ve třetím odstavci tohoto článku je pak upravena možnost interpelovat spolkovou vládu ať už na schůzích Národní rady nebo Spolkové rady. Země tedy prostřednictvím Spolkové rady mají možnost podílet se na výkonné moci alespoň takovouto kontrolou. Co se týče kontroly, není oproti Německé úpravě prakticky žádný rozdíl.

Nezávislost Národní rady a Spolkové rady je dána 56. článkem, který stanoví, že členové těchto orgánů nejsou vázáni žádným příkazem. Nelze tedy ani to, aby nastala situace, kdy bude jeden z těchto dvou orgánů nadřazen druhému, přesto je nutné říci, že fakticky tomu tak je, protože Národní rada má mnohonásobně silnější postavení nežli Spolková rada. V Německé spolkové republice se dá říci, že jsou si Spolkový sněm a Spolková rada víceméně rovny, v Rakousku je však postavení jejích spolkových zákonodárných orgánů spíše podobné postavení jaké má v České republice Poslanecká sněmovna a Senát. Členům Národní rady i Spolkové rady je Ústavou samozřejmě dána imunita a indemnita. Pro členy Spolkové rady je imunita dána jako pro členy zemského sněmu, který je vyslal, viz článek 58.

3.11 Společný výbor

V článku 53a Základního zákona se dozvíme, že Spolkový sněm a Spolková rada mohou sestavit Společný výbor. Ten se skládá ze dvou třetin poslanců Spolkového sněmu a z jedné třetiny členů Spolkové rady. Každá země je zastoupena jedním členem Spolkové rady, které si sama určí.

3.12 Spolkové shromáždění

Spolkové shromáždění je vlastně společná schůze Národní rady a Spolkové rady. Scházejí se takto pouze k přísaze spolkového prezidenta a k rozhodnutí o vyhlášení války.

⁵⁵ Čl. 52, odst. 1 Ústava Rakouské republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Předsedá mu střídavě předseda Národní rady a předseda Spolkové rady. Užívá se jednací řád Národní rady.

3.13 Úprava legislativy a exekutivy v Ústavě Rakouské republiky

Rakouská ústava se od německého Základního zákona liší také v tom, že má přímo v sobě hlavu, která se věnuje zákonodárné a výkonné moci zemí, jedná se o hlavu čtvrtou. Celkově považuji takovouto úpravu za značně důležitou a mám za to, že by měla být i součástí Základního zákona. Německá úprava vertikální moci mi přijde šikovnější, ale v tomto mají v Rakousku výhodu.

V článku 95 je stanoveno, že zákonodárnou moc zemí vykonávají zemské sněmy. Počet poslanců odpovídá úměrně počtu občanů daného volebního obvodu. Je tedy dané, že v zemích, které mají menší obyvatelstvo, bude menší počet poslanců a v těch, kde je nejvíce obyvatel, bude zemský sněm největší, což dává smysl, jelikož je potřeba dělit moc a pokud by všechny země měly stejně velké zemské sněmy, pak by v těch největších mohlo připadat na poslance neuvěřitelné množství práce, zatímco takovýto poslanec by v nejméně zalidněné zemi neměl skoro nic na práci. Členové zemských sněmů požívají stejných výsad ohledně imunity a indemnity, jako mají členové Národní rady. Jejich schůze jsou taktéž veřejné.

K přijetí a platnosti zákonů rakouských zemí je potřeba zmínit článek 97 odstavec 1: „K platnosti zemského zákona je třeba, aby se na něm usnesl zemský sněm, aby byl podepsán a spolupodepsán podle předpisů zemské ústavy a aby jej zemský hejtman vyhlásil ve Sbírce zemských zákonů.“⁵⁶. Zde se vlastně dozvídáme, že přijetí zemských zákonů podléhá velmi podobnému postupu, jako přijetí zákonů spolkových, jen ve zmenšeném měřítku s vyloučením druhé komory. Navíc díky němu víme, že země má svou zemskou ústavu a má svou Sbírku zemských zákonů. V tomto by pak země vypadaly velmi svobodně, ovšem hned následující článek jim dává omezení, kterým je to, že musí ihned po přijetí takového zákona a ještě před jeho vyhlášením informovat Úřad spolkového kancléře. Spolková vláda má pak pravomoc podat do osmi týdnů odůvodněný protest proti tomuto zemskému zákonu. Země jsou tedy neustále pod dohledem spolkové vlády, což si myslím je značně omezující, jelikož by stačila pouze soudní kontrola, která tak jako tak probíhá. Spolková vláda tímto způsobem vlastně spolurozhoduje o přijetí zemských zákonů a zasahuje tak do zákonodárného procesu zemí. Navíc v případě, že zemský zákon vyžaduje, aby při jeho provádění poskytovaly součinnost některé spolkové orgány, je nutné požádat spolkovou vládu, aby k takovéto

⁵⁶ Čl. 97, odst. 1 Ústava Rakouské republiky, ve znění pozdějších předpisů.

spolupráci spolkových orgánů se zeměmi dala souhlas, což je opět značně omezující. V případech, kdy je nutné vydat nějaké opatření, aby nevznikly nenapravitelné škody, a zemský sněm se nemůže sejít, může jeho roli zastoupit zemská vláda při poradě s příslušným výborem zemského sněmu. Článek 99 upravuje ústavní zákonodárství zemí: „Zemská ústava, která se vydává zemským ústavním zákonem, může být změněna rovněž zemským ústavním zákonem, pokud tím není dotčena spolková ústava. Zemský ústavní zákon může být schválen za přítomnosti poloviny členů zemského sněmu, a to dvoutřetinovou většinou odevzdaných hlasů.“⁵⁷. Země je tedy sama zodpovědná za „vybudování“ svého ústavního systému zákonů, vše však musí být samozřejmě, tak jak je tomu v Německé spolkové republice, v souladu se spolkovými zákony, spolkovou ústavou a mezinárodními právními normami, kterými je Rakouská republika vázána.

Dle článku 100 Ústavy je možné, aby byl zemský sněm rozpuštěn a to spolkovým prezidentem, na návrh spolkové vlády a za odsouhlasení Spolkovou radou, přičemž odsouhlasení Spolkovou radou je podmíněno splněním určitých podmínek, co se týče přítomnosti jejích členů a počtu odevzdaných hlasů s povinností toho, aby se hlasování neúčastnili zástupci země, jejíž zemský sněm má být rozpuštěn. To je poměrně velmi silný zásah do záležitostí zemí. Země totiž nemá žádnou možnost, jak tento stav, kdy bude její zemský sněm rozpuštěn, odvrátit, když jsou její zástupci také z hlasování o udělení souhlasu Spolkovou radou vyloučeni. Země se tímto způsobem vlastně přímo dostává do podřízené pozice, jelikož je o jejím zákonodárném orgánu rozhodováno bez jejího vlivu.

Z hlediska výkonné moci země je velmi důležitý článek 101, který vlastně definuje to, kým je výkonná moc vykonávána – „Výkonnou moc v zemi vykonává zemská vláda volená zemským sněmem. Členové zemské vlády nemusí být členy zemského sněmu. Za člena vlády může být však zvolena pouze osoba, volitelná do zemského sněmu. Zemská vláda je složena ze zemského hejtmana, potřebného počtu zástupců a ostatních členů. Před nastoupením úřadu složí zemský hejtman spolkovému prezidentovi slavnostní slib na spolkovou ústavu, ostatní členové zemské vlády slib zemskému hejtmanovi. Připojení náboženského slibu je přípustné.“⁵⁸. Tímto je tedy dána nejvyšší reprezentace země, přičemž tím, že zemský hejtman skládá slavnostní slib do rukou spolkového prezidenta, navíc na spolkovou ústavu, je vlastně vyjadřováno, že země souhlasí s existencí Spolku, který ji spojuje s ostatními zeměmi a současně vytváří orgány, zákony, kterým je povinna se podřídit. Toto by se dalo přirovnat k tomu, když kdysi nastoupil na trůn nový císař a králové či jiní nejvyšší představitelé jemu

⁵⁷ Čl. 99, odst. 1, 2 Ústava Rakouské republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁸ Čl. 101, odst. 1, 2, 3, 4 Ústava Rakouské republiky, ve znění pozdějších předpisů.

podřízených držav mu přijížděli vyjádřit loajalitu a úctu, stejně tak nově nastoupivší panovník takovéto državy musel císaři přísahat. To samé je vlastně moderní vyjadřování slavnostního slibu.

Co se týče nižších spolkových orgánů, které konkrétně vykonávají svou moc v zemích, vyjadřuje se k nim článek 102. V případě, že nejsou zřízeny vlastní spolkové orgány, je výkon spolkové moci svěřen do rukou zemského hejtmana a jemu podřízených zemských úřadů. To znamená, že země mají alespoň možnost právo, které je jim „nadřízené“ vykonávat samy. Spolkové právo tedy může být vykonáváno zprostředkovaně. V případě, že ale spolkový orgán vykonává samostatnou působnost země, pak je vázán pokyny zemského orgánu, například zemského hejtmana. Tímto článkem je také vymezeno, ve kterých oblastech mohou spolkové úřady vykonávat správu, pokud by ji měly vykonávat i v jiných oblastech, je zapotřebí souhlasu země, ve které se tyto úřady zřizují. Článek 103 pak říká, že v záležitostech zprostředkované spolkové správy je zemský hejtman vázán příkazy spolkové vlády a spolkových ministrů. Toto ustanovení je naprosto pochopitelné, protože přeci jen země jsou součástí Spolku a pokud vykonávají nějakou konkrétní činnost ne jenom za sebe, ale přímo za Spolek, dává smysl, aby v takovýchto případech nerozhodovaly samostatně, ale aby byly vázány příkazy z těchto míst. Zemský hejtman má možnost přenést povinnosti vyplývající z takovýchto příkazů na jednotlivé členy zemské vlády, kterých se daná oblast týká.

Článek 105 se věnuje reprezentaci zemí a jejich odpovědnosti za výkon funkce takto: „Zemský hejtman zastupuje zemi. V záležitostech zprostředkované spolkové správy je odpovědný spolkové vládě podle článku 142⁵⁹. K zastupování zemského hejtmana jmenuje zemská vláda jednoho ze svých členů (zástupce zemského hejtmana). O tomto jmenování se informuje spolkový kancléř. Dojde-li k takovému zastupování, je člen zemské vlády, jmenovaný na tuto funkci, odpovědný v záležitostech zprostředkované spolkové správy podle článku 142 rovněž spolkové vládě. Imunita nebrání této odpovědnosti zemského hejtmana nebo člena zemské vlády, který jej zastupuje. Stejně nebrání imunita uplatnění odpovědnosti člena zemské vlády v případech uvedených v článku 103, odst. 3. Členové zemské vlády jsou odpovědni zemskému sněmu podle článku 142.“⁶⁰ Myslím, že odpovědnost je takto řešena dobře, jelikož spolkovým orgánům vlastně odpovídá jen nejvyšší představitel dané země (a jeho zástupce, v případě, že v dané věci právě zastupoval) a zemská vláda je pak odpovědná

⁵⁹ Článek 142 Ústavy Rakouské republiky se týká toho, kdy může být k Ústavnímu soudnímu dvoru podána žaloba za zaviněné porušení práva při úřední činnosti nejvyšším orgánem Spolku či země

⁶⁰ Čl. 105, odst. 1, 2 Ústava Rakouské republiky, ve znění pozdějších předpisů.

zemskému zákonodárnému orgánu, což je klasický způsob odpovědnosti vlády, kdy například i spolková vláda odpovídá Národní radě, přičemž tento způsob odpovědnosti je stejný i v Německé spolkové republice.

Stejně jako v Německu je hlavní město také zemí, je tomu i v Rakousku. V případech těchto dvou zemí je nutné sloučit obecní orgány s orgány zemskými. Proto je například Vídeň má upravené zvlášť a to od článku 108 Ústavy. Obecní rada plní funkci zemského sněmu, městský senát zemské vlády, starosta zemského hejtmana, magistrát úřadu zemské vlády a magistrátní ředitel funkci ředitele zemského úřadu, viz čl. 108. V tomto ohledu je na tom stejně i německé hlavní město Berlín.

3.14 Zákonodárství zemí a spolku - srovnání

V Německu mají podle článku 70 Základního zákona země právo vydávat zákony a to do té doby, dokud Základní zákon nestanoví, že v dané oblasti má zákonodárnou pravomoc Spolek. Článek 71 říká: „V oblasti výlučného zákonodárství Spolku mají země oprávnění vydávat zákony pouze, jsou-li k tomu výslovně zmocněny spolkovým zákonem a v mezích tohoto zmocnění.“⁶¹ Takto vzniklé právo se stává právem spolkovým a země mají povinnost toto právo respektovat v rámci spravování svých záležitostí. Toto nastiňuje otázku, jak je tomu v případě zákonodárství konkurujícího, což se dočteme z článku 72 – „V oblasti konkurujícího zákonodárství mají země oprávnění vydávat zákony do té doby a dokud nepoužije svého práva vydávat zákony Spolek. Spolek má v této oblasti zákonodárnou pravomoc, jestliže a pokud vytvoření rovnocenných životních poměrů v oblasti Spolku nebo udržení právní a hospodářské celistvosti úpravu spolkovým zákonem v celostátním zájmu vyžaduje.“⁶² Tato situace však může pominout a pak může být spolková úprava nahrazena zemským právem. Co se tedy týče záležitostí spadajících pod konkurující zákonodárství, musíme si přečíst článek 74 a 74a Základního zákona a záležitosti, do kterých může zasahovat Spolek, jsou upraveny článkem 75. V článku 125 Základního zákona jsou k této otázce upravující konkurující zákonodárství, které ještě spadá pod záležitosti Spolku, stanoveny dvě možnosti, kdy se toto právo stane právem spolkovým. První je, že jednotně platí uvnitř jednoho nebo více okupačních pásem a druhá je, že se jedná o právo, kterým bylo po 8. květnu 1945 změněno dřívější říšské právo. Otázky výlučného zákonodárství nalezneme v článku 73 Základního zákona.

⁶¹ Čl. 71 Základní zákon Německé spolkové republiky, ve znění pozdějších předpisů

⁶² Čl. 72, odst. 1, 2 Základní zákon Německé spolkové republiky, ve znění pozdějších předpisů

V Rakousku pak může zákonodárství ve Spolku spočívat i na lidové iniciativě, což umožňuje článek 41 Ústavy svým druhým odstavcem. Lid, v případě, že se sežene dostatečné množství podpisů, může prostřednictvím Spolkového volebního úřadu podat návrh Národní radě k projednání. Ústavní zákony a ústavní ustanovení schvaluje Národní rada. V případě, že se jimi omezuje působnost zemí v zákonodárství či v exekutivě, je zapotřebí, aby se s takovýmito předpisy seznámila Spolková rada a tuto úpravu odsouhlasila. V článku 44 odstavec 2 je stanoveno, že ke změně musí být přítomna polovina členů Spolkové rady a minimálně dvě třetiny odevzdaných hlasů musí být pro tento zákon či ustanovení. Je v pořádku, aby se země měly pravomoc takto vyjadřovat k předpisům, které je mají v jejich moci omezovat.

Článek 15 Ústavy je z hlediska vertikální dělby Rakouské republiky velmi důležitý. Odstavec 1 tohoto článku říká: „Pokud spolková ústava nezařadí danou otázku výslovně do kompetence zákonodárné nebo výkonné moci Spolku, patří tato otázka do samostatné působnosti zemí.“⁶³ Ovšem v rámci tohoto článku je také řečeno, že Spolek má pravomoc nad určitými pravomocemi zemí dohlížet. To znamená, že země přeci jen nejsou tak samostatné, jak by se mohlo na první pohled zdát. Když situaci porovnáme s Německou spolkovou republikou, zjistíme, že tam země víceméně fungují absolutně samostatně, jen musí jednat v souladu se spolkovými předpisy, Základním zákonem a mezinárodním právem, kterým je Německo vázáno. Spolek může do záležitostí zemí zasahovat pouze tehdy, pokud nastane nějaká mimořádná okolnost jako například vyhlášení stavu obrany nebo potřeba hospodářské stability, kterou by země nemusely samy zvládnout udržet a dále také v případech, které spadají dle Základního zákona do pravomocí Spolku ať už v rámci výlučného zákonodárství nebo zákonodárství konkurujícího. V Rakouské ústavě je však stanoveno, že Spolek funguje vlastně jako takový kontrolní orgán nad konáním zemí, což nutně spěje k tomu, že se bude spíše přiklánět k tomu, že tyto záležitosti budou spíše řešeny jednotně, než aby byly v rámci zemí nějaké větší odchylky.

Spolkové předpisy jsou velmi důležité také proto, že je země musí provádět jako své vlastní, za předpokladu, že Základní zákon nestanovil jinak. Nemůže tedy nastat situace, kdy existuje spolkový zákon, ale země, která s jeho existencí, obsahem nesouhlasí, jej ignoruje, a buď ho žádným způsobem pro své záležitosti nereflektuje, anebo má pro danou věc vlastní úpravu. V Rakousku je samozřejmě situace obdobná, viz výše. Dozorčím orgánem pro to, aby země prováděly spolkové zákony podle platného práva, je dle článku 84 odstavec 3

⁶³ Čl. 15, odst. 1 Ústava Rakouské republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Základního zákona Spolková vláda. I zde se však projevuje vliv Spolkové rady. Spolková vláda totiž podle tohoto článku může za účelem dohlížení vysílat své pověřence k nejvyšším zemským úřadům, a pokud tyto úřady souhlasí, i k jejich podřízeným úřadům, pokud však nejvyšší zemský úřad vysloví nesouhlas, může být nahrazen souhlasem Spolkové rady. Spolková rada navíc v případě, že byl u některého z úřadů nalezen nedostatek, který nebyl na upozornění napraven, má pravomoc rozhodnout, zda daná země porušila právo, proti tomuto rozhodnutí je však přípustné odvolání se ke Spolkovému ústavnímu soudu. V článku 85, odstavec 1 se dočteme, že: „Provádějí-li země spolkové zákony na příkaz Spolku, zůstává zřizování úřadů věcí zemí, pokud spolkové zákony se souhlasem Spolkové rady nestanoví jinak.“⁶⁴. Z tohoto můžeme vyčíst, že přestože se země musí podřídit Spolku jakožto celku, přesto neztrácejí svou autonomii. Spolek může samozřejmě provést zákony i vlastní správou či bezprostředními spolkovými institucemi či ústavy veřejného práva. Není tedy potřeba, aby byly spolkové zákony vždy vykonávány pouze úřady, které spadají pod zemi. Spolek tedy nefunguje pouze na pozici těch nejvyšších úřadů, které by byly nadřazeny úřadům zemským, ale můžou fungovat i jen samy o sobě. Spolkové země mají navíc možnost v případě, že potřebují zajistit některou záležitost spadající do pravomocí Spolku, vyžádat si od Spolku takovouto činnost. Například se může jednat o zřízení nějakého úřadu či zapojení spolkových ozbrojených sil do situace, která může na území země nastat, například se může jednat o přírodní katastrofu – v tomto případě je však pravděpodobnější, že bude jednat pouze o výpomoc ze strany sousední země za předpokladů popsaných již výše. Existují také společné úkoly, na kterých se spolek v zemích zapojuje. Tyto jsou vyjmenovány v článku 91a Základního zákona.

Článek 115c Základního zákona určuje situaci, ve které může Spolek zasáhnout do záležitostí zemí, které spadají dle Základního zákona pod konkurujícího zákonodárství a země je tím pádem mají právo spravovat samy. V tomto článku je tedy stanovena výjimka, kdy toto neplatí a Spolek vystupuje nadřazeně zemím a může rozhodovat i v těchto záležitostech. Touto výjimečnou situací je vyhlášení stavu obrany Německa. Ovšem i toto vyloženě nadřazené postavení Spolku není úplně absolutní. V tomto článku je totiž také řečeno, že takto přijaté zákony podléhají souhlasu Spolkové rady, která, jak již bylo řečeno, je složena ze zástupců všech zemí. Země tedy musí odsouhlasit zásah Spolku do této jejich výlučné pravomoci. Spolek může takto například i upravit správu a finance zemí, přičemž je ale

⁶⁴ Čl. 85, odst. 1 Základní zákon Německé spolkové republiky, ve znění pozdějších předpisů

Základním zákonem stanoveno, že životaschopnost zemí, obcí a svazů obcí musí být zachována. Vše ale podléhá souhlasu Spolkové rady.

3.15 Soudnictví

Soudnictví Německé spolkové republiky vykonává Spolkový ústavní soud, Základním zákonem zřízené spolkové soudy a soudy zemí. Země tedy nejsou závislé na spolkovém soudnictví a mají tak i v tomhle ohledu určitou svobodu. Spolková rada se navíc podílí na volbě členů Spolkového ústavního soudu, jelikož má pravomoc zvolit jednu polovinu z nich. Druhou volí Spolkový sněm. Podle článku 98 je právní postavení soudců v zemích upraveno zvláštními zemskými zákony. Spolek by tedy to těchto záležitostí neměl nijak zasahovat. Jedinou výjimku tvoří skutečnost, že Spolek může vydat rámcové předpisy. V článku 98 odstavec 4 se dočteme, že země mohou určit, že o ustanovení soudců v zemích rozhoduje zemský ministr spravedlnosti spolu s Výborem pro volbu soudců. Je tedy dána určitá svoboda ve způsobu ustanovování soudců. O ústavních sporech uvnitř země může na základě zemského zákona rozhodovat Spolkový ústavní soud. Což svědčí o tom, že se takovýto spor může řešit i pouze v rámci země a není nutné, aby se spor musel řešit na celospolkové úrovni. V rámci zemí se totiž určí zemský soud, který je příslušný k řešení tohoto ústavního sporu. Situace funguje tak, jak to známe třeba z České republiky, kdy soud, jakmile zjistí, že by danou otázku měl posuzovat soud ústavní, řízení přeruší a vyčká, než ústavní soud rozhodne. Stejně tak se postupuje v případě kolize zemského práva s právem spolkovým.

V Rakousku je otázka soudnictví přenechána plně na Spolku, jak už stanoví článek 82 odstavec 1 Ústavy. Není tedy možné, aby si země stanovily své vlastní soudy a ty rozhodovaly.

3.16 Otázka daní a financí

Co se týče financí má každá z německých zemí i vlastní rozpočet. To znamená, že v případě financování úkolů jsou náklady Spolku a zemí odděleny.

Bylo spravedlivé zřídit regionální rozpočty. Je ale samozřejmé, že co se týče rozpočtu, musí se Spolek a země v určité chvíli propojit. Finance Spolku mají být rozděleny v rámci zemí spravedlivě a jsou zpravidla orientovány na administrativu zemí. Vytvářejí se regionální partnerství a přerozdělují se dotace.⁶⁵

⁶⁵ HÄRTEL, Ines. *Handbuch Föderalismus – Föderalismus als Demokratie Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt. Band II: Probleme, Reformen, Perspektiven des deutschen Föderalismus.* Heidelberg: Springer, 2012. s. 730.

V případě, že země jednají z pověření Spolku, náklady ponese Spolek, pokud jednají samy za sebe, ponese každá země své vlastní náklady sama. Článek 104a odstavec 4 Základního zákona stanoví, že v případě zvláště významných investic může Spolek poskytnout zemím a obcím finanční pomoc. Země nejenže mají Základním zákonem stanovena oprávnění v zákonodárství ohledně určitých daní (část jich spravuje Spolek), ale současně se podílejí i na vytváření spolkových zákonů o daních, jejichž výnosy zcela či z části plynou zemím či obcím a to prostřednictvím Spolkové rady, která vyjadřuje k těmto zákonům souhlas, což je řečeno v článku 105 odstavec 2a a 3 Základního zákona. V článku 106 jsou vyjmenovány výnosy z daní, které náleží zemím a které náleží do rozpočtu Spolku. V případě, že si země stanoví zemskou daň, mají právo i na výnos z této daně. Článek 109 říká: „Spolek a země jsou ve svém rozpočtovém hospodářství samostatné a navzájem nezávislé. Spolek a země berou při svém rozpočtovém hospodaření zřetel na požadavky celkové hospodářské rovnováhy.“⁶⁶ V tomto můžeme vidět velmi silné postavení německých zemí, jelikož vlastní rozpočet, který je absolutně nezávislý na rozpočtu spolkovém s možností vlastních daní, svědčí o vysoké svobodě v této oblasti.

V oblasti daní a obecně financí je rakouská ústava poměrně strohá. Danou oblast totiž upravuje finanční ústavní zákon, přičemž ten upravuje jak působnost Spolku, tak působnost zemí v této oblasti.

3.17 Vypořádání se s minulostí

Upravena je i otázka Německé právní minulosti a to ve článku 123 Základního zákona. Ve druhém odstavci tohoto článku se dočteme, že: „Německou řší uzavřené státní smlouvy, které se vztahují na předměty, pro které je podle tohoto Základního zákona příslušné zemské zákonodárství, pokud platí podle všeobecných zásad, zůstávají s výhradou všech práv a námitek zúčastněných v platnosti, dokud neuzavřou podle tohoto Základního zákona příslušná místa nové státní smlouvy nebo nedojde-li jinak k jejich ukončení na základě ustanovení v nich obsažených.“⁶⁷ Z toho si tedy můžeme dovodit, že zemím není z důvodu původně jiné právní úpravy znemožněno v některých oblastech rozhodovat. Právě naopak. V případě, že zemi nepřekáží předchozí úprava, pak ji může ponechat takovou, jaká byla kdysi vytvořena. Pokud se však země chce v dané oblasti realizovat vlastním způsobem, nic jí nebrání takovou smlouvu uzavřít sama s výjimkou toho, že musí postupovat v souladu se Základním zákonem, což však není nic překvapivého.

⁶⁶ Čl. 109, odst. 1, 2 Základní zákon Německé spolkové republiky, ve znění pozdějších předpisů

⁶⁷ Čl. 123, odst. 2 Základní zákon Německé spolkové republiky, ve znění pozdějších předpisů.

4. Česká republika dnes a aplikace zjištěných poznatků

Česká republika je státem unitárním decentralizovaným. Tuto informaci se můžeme dočíst v článku 11 Ústavy ČR, který říká – „Území České republiky tvoří nedílný celek, jehož státní hranice mohou být měněny jen ústavním zákonem.“⁶⁸ Jak jsem uváděla výše, že s dělbou moci často souvisí i princip subsidiarity, tak i v České republice je tento princip zakotven přímo v Ústavě, konkrétně v článku 8 Ústavy ČR – „Zaručuje se samospráva územních samosprávných celků.“⁶⁹

Územní samospráva jako taková je upravena v hlavě sedmé Ústavy ČR. Česká republika se člení na obce a kraje, přičemž kraje jsou nadřizeny obcím, jakožto vyšší územně samosprávné celky a upraveny jsou v ústavním zákoně 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

Administrativní členění našeho státu je na třináct krajů plus hlavní město. Jsou jimi Jihočeský kraj, Jihomoravský kraj, Karlovarský kraj, Královéhradecký kraj, Liberecký kraj, Moravskoslezský kraj, Olomoucký kraj, Pardubický kraj, Plzeňský kraj, Středočeský kraj, Ústecký kraj, kraj Vysočina a Zlínský kraj a hlavní město, které má postavení kraje, Praha. V rámci krajů se uplatňuje krajská samospráva. Takto zmíněné kraje jsou takzvanými kraji samosprávnými.

Co se týče znalosti běžných občanů, je tento způsob členění mnohem známější než takzvané územní členění, které je zakotveno zákonem 36/1960 Sb., o územním členění státu. Na základě tohoto zákona stále ještě rozeznáváme i okresy, což jsou územní jednotky podřizované kraji. Územní kraje mají částečně odlišné názvy a současně i poněkud jinak stanovené hranice než kraje samosprávné (většinou jsou větší). Územních krajů máme 7 plus se k nim přiřazuje ještě hlavní město Praha. Územními kraji jsou Středočeský kraj, Jihočeský kraj, Západočeský kraj, Severočeský kraj, Východočeský kraj, Jihomoravský kraj a Severomoravský kraj.

Jak jsem již uváděla výše, Česká republika funguje na principu decentralizace moci. Samosprávu si vykonává daná jednotka sama, s tím, že jí vydané právní předpisy (podzákonné) musí být v souladu se zákony a ústavním pořádkem. Těmito předpisy jsou zejména vyhlášky a nařízení.

Krajská samospráva je výslovně upravena v zákoně 129/2000 Sb., o krajích. V §1 (3) tohoto zákona se dočteme, že kraj je samostatně spravován zastupitelstvem kraje a jeho

⁶⁸ čl. 11, ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

⁶⁹ čl. 8, ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

dalšími orgány jsou rada kraje, hejtman kraje a krajský úřad a také zvláštní orgán kraje zřízený podle zákona.⁷⁰

Na úrovni obcí je situace obdobná, jen s tím rozdílem, že se názvy orgánů liší tím, že slovo kraj nahradíme slovem obec. V čele obcí také nestojí hejtman, ale starosta nebo primátor, v závislosti na velikosti obce. Právní zakotvení máme v zákoně 128/2000 Sb., o obcích. Samospráva obce je konkrétně upravena v §5 tohoto zákona.

Tyto jednotky mají také zákonem upraveny symboly, kterými jsou vlajka a znak.

V našem státě je na základě tohoto členění upraven i systém voleb do Parlamentu ČR, což je nejlépe vidět na volbách do horní komory – Senátu ČR, kdy se volí 1 zástupce za kraj.

Soudní moc je také uzpůsobena tomuto způsobu členění státu. Okresní soudy a krajské soudy mají členění už přímo v názvu. Státní zastupitelství pak odpovídají členění soudů, stejně jako například ředitelství Policie ČR.

Na rozdíl od federálních států nemůže Česká republika, jakožto stát unitární, přiznat jednotkám úplně všechny pravomoci (pak bychom byli pravděpodobně spíše také federací). Jednotky u nás například nemohou stanovit vlastní výši daní. Mohou si však stanovit různé poplatky.

Jednotky jsou si navzájem relativně rovny a mohou spolu libovolně spolupracovat.

4.1 Česká republika federací?

Mám za to, že Česká republika není a asi ani v nejbližší době nebude připravena na to, aby se stala federálním státem. Samozřejmě existují i takové názory, že by se měla Morava oddělit od Čech, mělo by opětovně vzniknout Československo a podobně. Ovšem tyto názory jsou silně menšinové a k jejich provedení do praxe zřejmě nedojde. Tato myšlenka je ale každopádně zajímavá a teoreticky by se někdy v hodně vzdálené budoucnosti mohla proměnit v realitu, proto se chci na tuto problematiku podívat. Nevím ale, jestli by vznik federace byl ve prospěch věci, protože už v současné chvíli je Česká republika poměrně malý stát a co se týče celoevropského, případně celosvětového, měřítka vcelku nedoceňovaný. A tomu by přeměna ve federaci, kdy by se musela hledat shoda mezi dvěma celky, protože z více celků vznik federace nepředpokládám, určitě nepomohla. Zvláště, když už v současnosti na sebe strhává Česká republika pozornost některými svými postoji, jako bylo například váhání

⁷⁰ §1 (3), zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů

s podpisem Lisabonské smlouvy nebo celkový váhavý postoj k Evropské unii⁷¹ a v současné době svým postojem k migrační politice Evropské unie.⁷²

Současný způsob vertikální dělby moci je dle mého názoru více než uspokojivý a není třeba si v tomto ohledu brát inspiraci v sousedních státech. Neumím si ani představit, že by se současné kraje jakýmsi způsobem přeměnily na země a začaly by být více nezávislé, pokud tedy opomeneme předchozí extrémní myšlenku na silnější postavení Moravy. Česká republika je příliš malý stát na takovouto změnu. Ovšem pokud by takováto změna měla nastat, doporučila bych zřejmě postupný přechod k federaci propojením obou systémů, tzn. jak rakouského, tak německého. Jak již bylo řečeno, rakouská federace je federací fiktivní. Byla by tedy vhodným přechodným stadiem ke klasickému způsobu federace, jaký je například právě v Německu. Nepředpokládám, že by se Česká republika měla nějak radikálně okamžitě ve federaci přeměnit a proto bych doporučila nejprve zvolit slabší postavení zemí jaké je v Rakousku a později teprve dospět do situace, jaká je v Německu. Určitě bych ale nedoporučovala setrvání pouze v rakouském systému, jelikož již z historie Československa známe situaci, kdy druhá země chce spíše více volnosti, čehož se bohužel v tomto systému nedočká a pokud by měla federace opravdu vzniknout, a Česká republika k tomu nemá historické předpoklady, tak jako mělo Německo a Rakousko, tak rakouský systém není dlouhodobě udržitelnou variantou. Ovšem radikální nástup německého systému by také nebyl příliš šikovný, jelikož jak jsem již řekla, nejsou zde historické předpoklady k existenci federace a takto radikální změna by vedla jen ke zhroucení systému. Tento postup, tedy postupný nástup rakouského a posléze německého federalismu, bych ovšem nezvolila, pokud by se jednalo o opětovný vznik československé federace. V tomto případě bych volila systém německého federalismu hned od začátku, protože je zde již na obou stranách zaveden systém vrcholných orgánů a jak je výše napsáno, rakouský systém by se s největší pravděpodobností spíše nevyplatil. Nejvhodnější by však v tomto případě byl vznik raději konfederace.

Pokud se tedy zaměřím na první variantu, tady vznik federace skládající se z Čech a Moravy, případně i Slezska, zachovala bych již existující vrcholné orgány, kdy již od začátku bych dolní sněmovnu upravila dle německého způsobu tedy jako Spolkový sněm. Co se týče horní sněmovny, zde by se musela řešit situace poněkud jinak než je tomu v Rakousku či Německu. Míra pravomocí by se postupem času rozšiřovala, tak jak by se přecházelo

⁷¹ viz tisková zpráva. *Názory veřejnosti na členství České republiky v Evropské unii – duben 2015*. Centrum pro výzkum veřejného mínění. Dostupné online na http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a7380/f3/pm150505.pdf.

⁷² viz tisková zpráva. *Postoj české veřejnosti k přijímání uprchlíků leden 2016*. Centrum pro výzkum veřejného mínění. Dostupné online na http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a7504/f3/pm160215.pdf.

k silnějšímu postavení zemí, tak jak je tomu v Německu. Ovšem zastoupení zemí by se muselo řešit spíše tak, aby obě země (vznik země Slezsko asi není reálný) měly rovný počet obyvatel, jelikož v případě existence jen dvou zemí, které jsou součástí spolku, není dle mého názoru volba počtu zastoupení dle počtu obyvatel namístě. V případě, že by se však jednalo o takové členění, kdy by se na země přeměnily kraje, pak by už takovýto způsob připadal v úvahu. V otázce vrcholných orgánů zemí se Německo a Rakousko nelišili, takže způsob převzetí není třeba řešit. Ovšem úprava těchto záležitostí byla lepší v Rakousku, takže v tomto směru by se měla Česká republika inspirovat rakouskou ústavou. Co se týče pravomocí, viděla bych to opět na postupný přechod z rakouské úpravy k úpravě německé.

5. Závěr

Ve své práci jsem se věnovala vertikální dělbě moci v Rakousku a Německu a výsledek zjištění jsem pak aplikovala na případný vznik federace v České republice. Mým úkolem bylo v první části seznámit případného čtenáře práce s problematikou vertikální dělby moci a to se zaměřením na federalismus. V druhé části jsem se již věnovala přímo Německu a Rakousku, kdy jsem srovnávala odlišnosti v jejich ústavách týkající se pravomocí zemí a spolku a také jsem se zaměřila na jejich komory parlamentu, které jsem porovnávala. Z daných zjištění jsem pak použila ideální variantu případného vzniku federace ze současné České republiky. Dle mých zjištění by ideálním postupem pro vznik federace bylo, kdyby byly použity obě varianty federalismu, které jsou v těchto dvou zemích, tedy jak rakouský federalismus, tak i federalismus německý, ovšem s tím postupem, že nejprve by měla být použita rakouská úprava, jelikož je tato varianta mnohem bližší k současnému stavu České republiky a nástup federalismu by tedy nebyl tak radikální, jako kdyby byla okamžitě použita úprava německá. Ovšem to nevylučuje použití německé úpravy. Podle mých zjištění z ústavních úprav této problematiky je tato varianta mnohem příznivější z hlediska postavení zemí a jejich vlivu na federální dění, zejména díky Spolkové radě, tudíž pokud bychom opravdu chtěli zavést federalismus, byla by tato varianta pro vzniklé země pravděpodobně přijatelnější než varianta, kdy nemají skoro žádné pravomoci.

Co se týče výsledku komparace, jak již bylo výše řečeno, německý federalismus se dá mnohem spíše považovat za federalismus než federalismus rakouský a to z toho důvodu, že německé země mají mnohem větší prostor na zapojení se do federálního rozhodování než země rakouské. Nejlépe je to vidět na porovnání Spolkových rad obou zemí, kdy Spolková rada Rakouska vystupuje spíše v podobné roli jako Senát České republiky. Má spíše usměřňovat dolní sněmovnu, než aby měla nějaký skutečný vliv. Toto ovšem v případě Spolkové rady Německa neplatí, ta má spíše rozhodující hlas, tudíž fakticky reprezentuje hlas lidu (zemí). Navíc, co se týče zástupců, kteří byli do těchto orgánů vysláni, v Rakousku si dané osoby vybírají až členové zemských sněmů, přičemž tyto osoby nemusely být do zemských sněmů zvoleny. V Německu jsou zástupci zpravidla členové těchto sněmů, což dle mého názoru přispívá ke skutečné reprezentaci vůle lidu dané země. V úvodu jsem si pokládala otázku, zda by se tyto státy mohly od sebe inspirovat. Z výsledku práce je jasné, že federace se od sebe liší a to poměrně výrazně. Co se týče inspirace, záleželo by, kterým směrem bychom se měli vydat. Pokud bychom směřovali ke vzniku spíše unitárního státu,

pak je jisté, že Německo by pomocí postupných změn, které by se daly srovnat s rakouskou úpravou, mohlo takto postupně omezit vliv zemí. Myslím si, že je ale reálnější spíše postup opačným směrem, tedy inspirace Rakouska německou úpravou, tedy „povolit zemím otěže“ a vydat se cestou federalismu skutečného, kdy země budou mít vliv a to zejména stanovením více pravomocí Spolkové radě. Německo by se však mělo zaměřit na ústavní úpravu, kdy Rakousko má přímo v ústavě stanovenou hlavu týkající se zákonodárné a výkonné moci zemí. Mám za to, že tato otázka je natolik závažná, aby ji zejména federace měla upravenou přímo v ústavě a byla na ni přímo zaměřena některá z hlav. Německo a Rakousko se tedy dle mého názoru mohou přiučit navzájem a nelze říci, že tato federace je lepší než ta druhá, protože každá má své klady a zápory. Což se lze dočíst v mé práci.

Na začátku práce jsem se domnívala, že toto téma je poměrně dobře zpracováno. Když se ale zaměřím i na problematiku horizontální dělby moci, musím prohlásit, že vertikální dělba by si zasloužila podrobnější zpracování, než v současné chvíli existuje. Je spousta literatury, která se věnuje některým konkrétním problémům, ovšem tato práce měla sloužit k obecnému přehledu se zaměřením na ústavní úpravu, nikoli se věnovat konkrétní problematice v rámci těchto federací.

Když jsem hledala zdroje, spíše jsem nacházela komparace se Spojeným státy Americkými nebo vývoj Evropské unie směrem k federalismu. Německému a Rakouskému federalismu nebyla věnována příliš velká pozornost. Práce však byla zaměřena na srovnání ústavní úpravy.

Tato práce může být podnětem pro další výzkum v této oblasti, jelikož se věnovala pouze ústavnímu srovnání a současně se také nezaměřovala na otázku vlivu obcí. Otázka obcí a otázka jiného než ústavního srovnání by mohly být předmětem dalšího, tentokrát již hlubšího výzkumu.

6. Seznam zdrojů

- JANDOUREK, Jan. *SLOVNÍK SOCIOLOGICKÝCH POJMŮ 610 hesel*. 1. vydání. Praha: Grada Publishing, 2012. 258 s.
- KADEČKA, Stanislav, RIGEL, Filip. *Výkon státní správy - kompetence, odpovědnost*. [online]. mver.cz, 16. září 2009 [cit. 31. října 2015]. 19 s. Dostupné na <<https://cse.google.com/cse?cx=015489265366623571386%3Aizzrwwg3bmqm&q=v%C3%BDkon+st%C3%A1tn%C3%AD+spr%C3%A1vy&ok.x=0&ok.y=0&ok=ok#gsc.tab=0&gsc.q=v%C3%BDkon%20st%C3%A1tn%C3%AD%20spr%C3%A1vy&gsc.page=1>>
- GROSPÍČ, Jiří, MATULA, Miloš. *Přehled dělby kompetencí ve významných federativních státech*. Informační studie č. 1.004 [online]. invenio.nusl.cz, leden 1992 [cit. 12. prosince 2015]. 44 s. Dostupné na <https://invenio.nusl.cz/record/189005/files/nusl-189005_1.pdf>.
- KLOKOČKA, Vladimír. *ÚSTAVNÍ SYSTÉMY EVROPSKÝCH STÁTŮ*. 2. vydání. Praha: Linde Praha a.s, 2006. 423 s.
- GRINC, Jaroslav. *PRÁVO PRO POLITOLGY*. 1. vydání. Praha: Grada Publishing, 2010. 147 s.
- BLAHOŽ, Josef, BALAŠ, Vladimír, KLÍMA, Karel. *SROVNÁVACÍ ÚSTAVNÍ PRÁVO*. 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015. 519 s.
- FILIP, Jan, SVATOŇ, Filip. *STÁTOVĚDA*. 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2011. 400 s.
- GROSPÍČ, Jiří. Federalismus - federace – konfederace. *Mezinárodní vztahy*, 1992, roč. 27, č. 3, s. 70 – 80.
- ELAZAR, Daniel. 1995. *Federalism: an Overview*. 1. vydání. Pretoria: HSRC Publishers, 1995. 65 s.
- KILPER, Heiderose, LHOTTA, Roland. *FÖDERALISMUS IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND. Eine Einführung*. 1. vydání. Opladen: Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, 1996. 287 s.
- ALLE NEUNE. *Gute Gründe für einen modernen Föderalismus in Österreich*. [online]. landtag.steiermark.at, [cit. 15. 2. 2016]. 17 s. Dostupné na <http://www.landtag.steiermark.at/cms/dokumente/11384531_73552632/1ddfaf17/16_192_1_RV_Beilage.pdf>.
- FRANTZ, Constantin. *DEUTSCHLAND UND DER FÖDERALISMUS*. 1. vydání. Aischines, 2014. 234 s.
- ADAMOVÁ, Karolina. *K HISTORII EVROPSKÉHO FEDERALISMU*. 1. vydání. Praha: Karolinum, vydavatelství Univerzity Karlovy, 1997. 110 s.

SEIDL, Conrad. *Junger Bundesstaat mit altem Föderalismus*. [online]. derstandard.at, 10. května 2011 [cit. 29. února 2016]. Dostupné na <<http://derstandard.at/1304551404613/Analyse-II-Junger-Bundesstaat-mit-altem-Foederalismus>>

STURM, Roland. *FÖDERALISMUS IN DEUTSCHLAND*. 1. vydání. Opladen: Landeszentrale für politische Bildungsarbeit Berlin, 2001. 151 s.

BUSSJÄGER, Peter. Federalism without Federal Values? Austrian Citizens' Attitudes towards Federalism and their Effects on Political Culture. *Federal Governance: a graduate journal*, 2012, roč. 9, č. 1, s. 7 – 26.

KLÍMA, Karel. *O PRÁVU ÚSTAVNÍM*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. 316 s.

RAINER, Arnold. Aktuální problémy německého federalismu. *Právní rozhledy, příloha Evropské právo*, 2003, roč. 7, č. 2, s. 12 – 14.

KOLÁŘ, Petr a kol. *Přímé volby, pravomoci a odpovědnost prezidenta v ústavních systémech některých evropských států*. [online]. psp.cz, říjen 2003 - aktualizováno květen 2009 [cit. 17. února 2016]. 86 s. Dostupné na <<https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=139944>>.

HORECKÝ, Jiří. *Rakousko* [online]. mpsv.cz [cit. 25. listopadu 2015]. s. 33 – 102. Dostupné na <http://www.mpsv.cz/files/clanky/14440/2_Rakousko.pdf>.

DAS POLITISCHE SYSTEM IN ÖSTERREICH. 1. vydání. Wien: Bundespressedienst, 1997. 32 s. *Fakta o Německu* [online]. tatsachen-ueber-deutschland.de, [cit. 2. prosince 2015]. Dostupné na <<http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/cz/politicky-system/main-content-04/spolkovy-stat.html>>.

Základní zákon Německé spolkové republiky, ve znění pozdějších předpisů

Die Österreichische Verfassung – Föderalismus in Österreich. [online]. wu.ac.at, 21. září 2005 [cit. 30. listopadu 2015]. Dostupné na <http://www.wu.ac.at/inst/iir/seminare_Novy/suburbanes_wien/suburbanes_wien-839.htm>.

Das bundesstaatliche Prinzip [online]. parlament.gv.at, [cit. 18. března 2016]. Dostupné na <<https://www.parlament.gv.at/PERK/BOE/PR/>>.

Ústava Rakouské republiky, ve znění pozdějších předpisů.

HÄRTEL, Ines. *Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt. Band II: Probleme, Reformen, Perspektiven des deutschen Föderalismus*. Heidelberg: Springer, 2012. 807 s.

ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů

tisková zpráva. *Názory veřejnosti na členství České republiky v Evropské unii – duben 2015*. Centrum pro výzkum veřejného mínění. Dostupné online na <http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a7380/f3/pm150505.pdf>.

tisková zpráva. *Postoj české veřejnosti k přijímání uprchlíků leden 2016*. Centrum pro výzkum veřejného mínění. Dostupné online na <http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a7504/f3/pm160215.pdf>.

KLOKOČKA, Vladimír, WAGNEROVÁ, Eliška. *Ústavy států Evropské unie, 1. díl*. 2. vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2004. 795 s.

KLOKOČKA, Vladimír, WAGNEROVÁ, Eliška. *Ústavy států Evropské unie*. 1. vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 1997. 788 s.

7. Abstrakt (Resumé)

Tato práce se věnuje srovnání způsobu vertikální dělby moci v rámci Německa a Rakouska. Jelikož jsou oba státy federacemi, je cílem práce zaměřit se na vztah zemí a spolku a poté porovnat, jestli je tento vztah podobný či odlišný vztahu zemí a spolku druhého státu. Z tohoto jsou vyvozeny závěry, zda je některá z těchto federací lepší než druhá, případně, ve které oblasti by se mohla druhá federace nějak inspirovat, nebo jestli jsou obě federace na takové úrovni, že se od sebe nijak inspirovat nemohou. Velká pozornost je věnována federálním orgánům obou států a vlivu zemí na federální úrovni pomocí těchto orgánů. Kromě tohoto záměru je cílem práce i vyvození ideální možnosti pro fiktivní vznik federace v rámci České republiky. Celá práce je orientována na ústavní srovnání, respektive jak je dané oblasti věnována pozornost v rámci jednotlivých ústav, na další úpravu se již práce nezaměřuje, stejně tak dále nesleduje vertikální dělbu moci ve vztahu k obcím, přičemž tyto dvě oblasti by mohly být podnětem pro další zkoumání.

This paper focuses on the comparison of methods of vertical separation of powers within Germany and Austria. Since both states are federations, the aim of this paper is to focus on the relationship between a federation and its parts and then compare whether this relationship is similar or different to the relationship between the other federation and its parts. The conclusions are drawn from the comparison to determine whether any of the two federations is better than the other, or if one of the federations can take inspiration from the other in some aspects, or if both of the federations are at such level that there is nothing they can learn from each other. Great attention is paid to the federal authorities of both countries, and the influence of the federation parts thanks to these authorities on the federation level. The other aim of this paper is to develop ideal possible conditions for the fictional creation of a federation in the Czech Republic. The whole paper focuses on constitutional comparison, or in other words – how much attention does each constitution pay to this issue. The paper doesn't focus on any further adjustment and neither on the vertical separation of powers in relation to municipalities, although these two areas might represent a suggestion for more research.

8. Klíčová slova (Keywords)

Bikameralismus	Bicameralism
Federace	Federation
Federalismus	Federalism
Komparace	Comparison
Konkurující zákonodárství	Concurrent Legislation
Německo	Germany
Rakousko	Austria
Teorie federalismu	Theories of Federalism
Ústava	Constitution
Vertikální dělba moci	Vertical Separation of Powers
Výlučné zákonodárství	Exclusive Legislation